



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC



## УЧЕБНЫЙ МОДУЛЬ

### «Участие граждан в местном самоуправлении в Кыргызской Республике»

Разработан при поддержке Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемый Швейцарским Управлением по Развитию и Сотрудничеству (SDC) и выполняемый Институтом политики развития

**Разработчики данного учебного модуля:**  
Д. Сульпиева, Балакунова А., Мусаева А.,  
Бузурманкулова А., Суранчиева Р., Осмонкулов Т.,  
М. Султамбаев, Мамытов А., Майрамбеков С.  
под редакцией Добрецовой Н. Н. и Градваль С. А

Бишкек – 2020

# Содержание

<b>СОДЕРЖАНИЕ</b> .....	<b>2</b>
<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	<b>4</b>
<b>СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ</b> .....	<b>6</b>
<b>ПРОГРАММА ТРЕНИНГА</b> .....	<b>7</b>
<b>ДЕТАЛЬНЫЙ ПЛАН</b> .....	<b>8</b>
<b>РУКОВОДСТВО ДЛЯ ТРЕНЕРА: ТРЕНИНГОВЫЙ МАТЕРИАЛ</b> .....	<b>10</b>
<b>СЕССИЯ 1. БАЗОВЫЕ ПРИНЦИПЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В МСУ – МЕЖДУНАРОДНЫЕ И УСТАНОВЛЕННЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ КР</b> .....	<b>10</b>
<i>Шаг 1. Приветствие и знакомство с аудиторией</i> .....	<b>10</b>
<i>Шаг 2. Входное тестирование</i> .....	<b>11</b>
<i>Шаг 3. Мини-лекция на тему «Международные документы, описывающие принципы участия граждан в управлении, и принципы, описанных в этих документах»</i> .....	<b>11</b>
<i>Шаг 4. Мини-лекция на тему «Принципы участия граждан в МСУ, установленные Конституцией и законодательством КР»</i> .....	<b>15</b>
<i>Шаг 4. Дискуссия. «Аргументы ЗА и ПРОТИВ участия граждан в управлении»</i> .....	<b>20</b>
<b>СЕССИЯ 2. КЛАССИФИКАЦИЯ ФОРМ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ</b> .....	<b>22</b>
<i>Шаг 1. Мини-лекция «Местное самоуправление – самая демократическая и самая близкая к населению часть системы управления»</i> .....	<b>22</b>
<i>Шаг 2. Мини-лекция на тему «Эволюция, ступени участия граждан в местном самоуправлении»</i> ...	<b>23</b>
<i>Шаг 2. Мини-лекция на тему «Классификация современных форм участия граждан в местном самоуправлении»</i> .....	<b>25</b>
<i>Шаг 4. Практическая работа «Какие группы форм участия нашли отражение в законодательстве Кыргызской Республики?»</i> .....	<b>26</b>
<b>СЕССИЯ 3. КОММУНИКАТИВНЫЕ ФОРМЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В МСУ</b> .....	<b>27</b>
<i>Шаг 1. Введение в тему «Коммуникативные формы участия граждан в МСУ»</i> .....	<b>27</b>
<i>Шаг 2. Мини-лекция на тему «Почему органам МСУ необходимо раскрывать информацию перед гражданами? Механизмы распространения информации»</i> .....	<b>28</b>
<i>Шаг 3. Практическая работа «Какие виды информации, предназначенных для обнародования законом о доступе к информации, действительно обнародуются?»</i> .....	<b>31</b>
<i>Шаг 4. Мини-лекция на тему «Механизмы распространения бюджетной информации. Гражданский бюджет»</i> .....	<b>32</b>
<b>СЕССИЯ 4. ПОЛИТИЧЕСКИЕ ФОРМЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В МСУ</b> .....	<b>34</b>
<i>Шаг 1. Введение в тему «Политические формы участия граждан в МСУ»</i> .....	<b>34</b>
<i>Шаг 2. Мини-лекция на тему «Особенности сходов и собраний граждан как формы участия граждан в МСУ»</i> .....	<b>35</b>
<i>Шаг 3. Мини-лекция на тему «Особенности общественных слушаний как формы участия граждан в МСУ. Чем слушания отличаются от сходов и собраний?»</i> .....	<b>39</b>
<i>Шаг 4. Дискуссия «Каковы могут быть возражения против слушаний и как их преодолеть?»</i> .....	<b>42</b>
<i>Шаг 5. Мини-лекция на тему «Как эффективно организовать и провести сходы, собрания и общественные слушания? Как вовлечь женщин?»</i> .....	<b>43</b>
<b>СЕССИЯ 5. КОНСУЛЬТАТИВНЫЕ ФОРМЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В МСУ</b> .....	<b>52</b>
<i>Шаг 1. Введение в тему «Консультативные формы участия граждан в МСУ»</i> .....	<b>52</b>
<i>Шаг 2. Мини-лекция на тему «Почему изучать общественное мнение выгодно для органов управления, особенно для органов местного самоуправления? Совместное изучение нужд сообщества»</i> .....	<b>53</b>
<i>Шаг 3. Мини-лекция на тему «Управление конфликтами»</i> .....	<b>56</b>

<i>Шаг 3. Деловая игра «Мир»</i> .....	57
<i>Шаг 4. Мини-лекция на тему «Общественные советы и рабочие группы»</i> .....	58
СЕССИЯ 6. ИНИЦИАТИВНЫЕ ФОРМЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В МСУ.....	60
<i>Шаг 1. Введение в тему «Инициативные формы участия граждан в МСУ»</i> .....	60
<i>Шаг 2. Мини-лекция на тему «Нормотворческая (народная) инициатива членов местного сообщества»</i> .....	61
<i>Шаг 3. Мини-лекция на тему «Инициативные группы и совместное планирование действий по решению приоритетных проблем села»</i> .....	63
<i>Шаг 4. Мини-лекция на тему «Местная инициатива. Поддержка идей граждан из местного бюджета»</i> .....	67
СЕССИЯ 7. МОНИТОРИНГОВЫЕ ФОРМЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В МСУ .....	72
<i>Шаг 1. Введение в тему «Мониторинговые формы участия граждан в МСУ»</i> .....	72
<i>Шаг 2. Мини-лекция на тему «Совместный мониторинг и оценка»</i> .....	72
<i>Шаг 3. Ролевая игра «Как убедить руководителя органа МСУ в пользе совместного мониторинга и оценки?»</i> .....	80
ЗАВЕРШЕНИЕ КУРСА.....	80
ВЫХОДНОЕ ТЕСТИРОВАНИЕ .....	81
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ .....</b>	<b>81</b>
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ТЕСТ .....	81
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. РАЗДАТОЧНЫЙ МАТЕРИАЛ .....	84
<i>Раздаточный материал к Сессии 1</i> .....	84
<i>Раздаточный материал к Сессии 3</i> .....	88
<i>Раздаточный материал к Сессии 7</i> .....	90
<i>Раздаточный материал к завершению курса (список учебной и методической литературы)</i> .....	94

## Введение

Обеспечение условий для участия граждан в местном самоуправлении (далее – МСУ) – ежедневная работа почти всех категорий муниципальных служащих и работников муниципальных учреждений. В связи с тем, что органы МСУ являются самой близкой к населению частью системы управления, их персоналу приходится взаимодействовать с гражданами постоянно. Однако многие муниципальные служащие не задумываются о том, что участие граждан – это не просто явление их жизни, о том, что участие граждан – это принцип и необходимое условие функционирования современного государства на всех уровнях управления. Данный принцип зафиксирован и регулируется множеством нормативных и руководящих документов, начиная от Резолюций Организации объединенных наций (далее – ООН), заканчивая местными нормативными правовыми актами (далее – НПА), принимаемым местными кенешами. Внедрение современных информационных коммуникационных технологий, распространение влияния социальных сетей и мессенджеров существенно повысило прозрачность управления и сделало участие граждан более зримым и действенным. Учитывая широту распространения и рост влияния данного принципа, неудивительно, что участие граждан в управлении стало кодифицироваться в многочисленных и разнообразных нормах, внедряемых в национальное законодательство Кыргызской Республики (далее – КР). В период с 2010 по 2020 годы был принят ряд важных НПА, в той или иной мере регулирующих участие граждан как в управлении в целом, так и в местном самоуправлении в частности. Принцип участия граждан в управлении нашел свое отражение в Конституции КР, Бюджетном кодексе КР, множестве законов и типовых документов, рекомендуемых Правительством КР к применению их органами МСУ.

Но большинство муниципальных служащих мало знакомы с деталями указанных норм и практикой их применения, хотя в стране наработана богатейшая практика применения механизмов, позволяющих гражданам реализовать свое право на участие в МСУ. Так, практика проведения общественных слушаний по бюджету на уровне МСУ ведет свой отсчет с 1999 года, когда первые в истории республики слушания прошли в городе Нарыне. За второе десятилетие XXI века появились новые механизмы – гражданский бюджет, инициативные группы, местная инициатива и другие. Сначала они возникали как инициативная практика отдельных органов МСУ и местных сообществ, затем получали распространение и закреплялись в нормативной правовой базе. Многие из новых механизмов возникли под воздействием проектов развития, реализуемых на территории КР партнерами по развитию. Но тестовое применение показало их приемлемость и эффективность для реалий Кыргызстана, а потому данные механизмы прижились в практике и в НПА.

Важным этапом развития условий для участия граждан и местного сообщества в местном самоуправлении стала новая редакция Типового устава местного сообщества, которая наполнила новым смыслом само понятие местного самоуправления. Новая редакция позволила оформить многие доселе неоформленные и расплывчатые формы взаимоотношений органов МСУ с гражданами, такие как сходы, местная нормотворческая инициатива, общественный мониторинг и оценка.

Учитывая сказанное, повышение квалификации муниципальных служащих в сфере обеспечения условий для участия граждан в МСУ является необходимым ответом на вызов времени, ожидания местных сообществ и изменения в нормативной правовой базе. Данная работа органов МСУ должна приобрести более осмысленный характер, системную основу, опереться на использование современных инструментов и механизмов.

Цель учебного модуля – повышение теоретического уровня подготовки и приобретение практических навыков муниципальных служащих по вопросам обеспечения условий для реализации права граждан на участие в местном самоуправлении.

Данный курс включает в себя рассмотрение всех основных групп форм участия граждан в управлении; механизмов, применяемых для внедрения указанных форм, как предусмотренных законодательством, так и фактически применяемых на практике. Учебный модуль состоит из семи взаимосвязанных сессий, которые изучаются последовательно. Модуль рассчитан на 2 полных дня обучения или (16 академических часов по 50 минут каждый). Курс снабжен практическими примерами применения того или иного механизма или практики, имеет практическую направленность с учетом потребностей в обучении муниципальных служащих.

В результате изучения данного курса слушатель будет иметь представление: о международных и установленных законодательством КР принципах участия граждан в МСУ; о классификации форм участия в МСУ и механизмах, применяемых внутри каждой группы форм; об уровне правового регулирования условий реализации права граждан на участие в МСУ.

Также слушатель будет знать: о перечне и основных положениях нормативных правовых актов, регулирующих условия реализации права граждан на участие в МСУ; о местных нормативных правовых документах, необходимых для реализации права граждан на участие в МСУ; о многообразии форм участия граждан в МСУ и широте практики их применения.

И, наконец, слушатель будет уметь: применять политические, коммуникативные, консультативные, инициативные и мониторинговые формы участия граждан в МСУ; выбирать подходящую форму для взаимодействия с гражданами в зависимости от ситуации и проблемы; организовать граждан для участия в МСУ в той или иной форме; оказать консультацию гражданам по выбору формы участия в МСУ.

Сквозной темой всего курса является инклюзивность и равенство, включая гендерное равенство, а также методы управления конфликтами.

Программа курса построена таким образом, что даже внутри теоретических мини-лекций содержится немало практического материала, включая примеры, который позволяет муниципальным служащим «примерить на себя» ту или иную форму участия граждан в МСУ, применить ее к ситуации в том органе МСУ, в котором он проходит муниципальную службу. Дополнительно практические навыки закрепляются в ходе применяемых во время обучения ролевых игр, дискуссий, интерактивных упражнений и практических занятий.

Преподаватель может дополнить, расширить, углубить и иным образом изменить содержание мини-лекций, используя широкий набор учебных и методических материалов, разработанных Институтом политики развития, список которых приводится в конце данного учебного модуля. Электронные версии материалов можно найти на сайте Института политики развития [www.dpi.kg](http://www.dpi.kg).

Настоящий учебный модуль «Участие граждан в местном самоуправлении Кыргызской Республики» разрабатывался в течение 2017-2020 годов и включил в себя большой опыт, наработанный в муниципалитетах Кыргызстана при поддержке Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемого Швейцарским Управлением по Развитию и Сотрудничеству (SDC) и выполняемого Институтом политики развития.

Учебный модуль передан Проектом «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс» Государственной кадровой службе Кыргызской Республики для включения в программу повышения квалификации для государственных и муниципальных служащих в рамках Государственного заказа на обучение государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики.

## Список сокращений

АА –	айылный аймак – административно-территориальная единица, в границах которой местное сообщество осуществляет местное самоуправление. Город, айылный аймак может состоять из одного или более населенных пунктов.
АВП –	ассоциации водопользователей (поливной воды).
АК –	айылный кенеш – представительный орган местного самоуправления в сельских муниципалитетах Кыргызской Республики.
АО –	айыл окмоту – исполнительный орган местного самоуправления в сельских муниципалитетах Кыргызской Республики.
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.
ГУ –	Гражданское участие (участие граждан).
ЖК –	Жогорку Кенеш (парламент) Кыргызской Республики.
ИПР –	Институт политики развития.
МиО –	мониторинг и оценка.
МК –	местный кенеш.
МСУ –	местное самоуправление.
НПА –	нормативный правовой акт.
ООН –	Организация объединенных наций.
Проект ГГПОМСУ –	Проект «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемый Правительством Швейцарии, в сотрудничестве с Британским министерством по международному сотрудничеству, выполняемый Институтом политики развития на территории Кыргызской Республики в период с 2011 по 2020 гг.
ПСД –	План совместных действий.
СКЗ –	сельский комитет здоровья, общинная организация.
СМиО –	совместный мониторинг и оценка.
СООПВ –	сельское общественное объединение потребителей питьевой воды.
ФАП –	фельдшерско-акушерский пункт.

## Программа тренинга

<b>ДЕНЬ ПЕРВЫЙ</b>	
<b>Время</b>	<b>Действие или сессия</b>
09.00 – 09.30	Приветствие и знакомство с аудиторией
09.30 – 09.50	Входное тестирование
09.50 – 10.55	СЕССИЯ 1. Базовые принципы участия граждан в МСУ – международные и установленные законодательством КР
10.55 – 12.00	СЕССИЯ 2. Классификация форм участия граждан в местном самоуправлении
<b>12.00 – 13.00</b>	<b>Перерыв на обед</b>
13.00 – 13.10	СЕССИЯ 2. Классификация форм участия граждан в местном самоуправлении (продолжение)
13.10 – 14.45	СЕССИЯ 3. Коммуникативные формы участия граждан в МСУ
14.45 – 17.05	СЕССИЯ 4. Политические формы участия граждан в МСУ
<b>ДЕНЬ ВТОРОЙ</b>	
<b>Время</b>	<b>Действие или сессия</b>
09.00 – 11.10	СЕССИЯ 5. Консультативные формы участия граждан в МСУ
11.10 – 12.00	СЕССИЯ 6. Инициативные формы участия граждан в МСУ
<b>12.00 – 13.00</b>	<b>Перерыв на обед</b>
13.00 – 13.40	СЕССИЯ 6. Инициативные формы участия граждан в МСУ (продолжение)
13.40 – 15.20	СЕССИЯ 7. Мониторинговые формы участия граждан в МСУ
15.20 – 15.45	Завершение курса
15.45 – 16.15	Выходное тестирование

### *Примечание*

При желании и возможности преподаватель может разделить выходное тестирование на 2 этапа и попросить слушателей заполнить первую половину теста в конце первого дня обучения. В этом случае рекомендуется завершить обучение в течение первого дня после Шага 4 сессии 4 и перенести Шаг 5 сессии 4 на начало второго дня обучения (см. Детальную программу далее).

## Детальный план

	Теория		Практика, интерактив	
	минут	часов	минут	часов
<b>Приветствие и знакомство с аудиторией</b>			30	0,6
<b>Входное тестирование</b>			20	0,4
<b>СЕССИЯ 1. Базовые принципы участия граждан в МСУ – международные и установленные законодательством КР</b>	45	0,9	20	0,4
Шаг 3. Мини-лекция на тему «Международные документы, описывающие принципы участия граждан в управлении, и принципы, описанных в этих документах»	20	0,4		
Шаг 4. Мини-лекция на тему «Принципы участия граждан в МСУ, установленные Конституцией и законодательством КР»	25	0,5		
Шаг 4. Дискуссия «Аргументы ЗА и ПРОТИВ участие граждан в управлении»			20	0,4
<b>СЕССИЯ 2. Классификация форм участия граждан в местном самоуправлении</b>	45	0,9	30	0,6
Шаг 1. Мини-лекция «Местное самоуправление – самая демократическая и самая близкая к населению часть системы управления»	15	0,3		
Шаг 2. Мини-лекция на тему «Эволюция, ступени участия граждан в местном самоуправлении»	15	0,3		
Шаг 2. Мини-лекция на тему «Классификация современных форм участия граждан в местном самоуправлении»	15	0,3		
Шаг 4. Практическая работа «Какие группы форм участия нашли отражение в законодательстве Кыргызской Республики?»			30	0,6
<b>СЕССИЯ 3. Коммуникативные формы участия граждан в МСУ</b>	45	0,9	50	1,0
Шаг 1. Введение в тему «Коммуникативные формы участия граждан в МСУ»			20	0,4
Шаг 2. Мини-лекция на тему «Почему органам МСУ необходимо раскрывать информацию перед гражданами? Механизмы распространения информации»	25	0,5		
Шаг 3. Практическая работа «Какие виды информации, предназначенных для обнародования законом о доступе к информации, действительно обнародуются?»			30	0,6
Шаг 4. Мини-лекция на тему «Механизмы распространения бюджетной информации. Гражданский бюджет»	20	0,4		
<b>СЕССИЯ 4. Политические формы участия граждан в МСУ</b>	90	1,8	50	1,0
Шаг 1. Введение в тему «Политические формы участия граждан в МСУ»			20	0,4
Шаг 2. Мини-лекция на тему «Особенности сходов и собраний граждан как формы участия граждан в МСУ»	30	0,6		
Шаг 3. Мини-лекция на тему «Особенности общественных слушаний как формы участия граждан в МСУ. Чем слушания отличаются от сходов и собраний?»	20	0,4		
Шаг 4. Дискуссия «Каковы могут быть возражения против слушаний и как их преодолеть?»			30	0,6
Шаг 5. Мини-лекция на тему «Как эффективно организовать и провести сходы, собрания и общественные слушания?»	40	0,8		
<b>СЕССИЯ 5. Консультативные формы участия граждан в МСУ</b>	60	1,2	70	1,4
Шаг 1. Введение в тему «Консультативные формы участия граждан в МСУ»			20	0,4
Шаг 2. Мини-лекция на тему «Почему изучать общественное мнение выгодно для органов управления, особенно для органов местного самоуправления? Совместное изучение нужд сообщества»	25	0,5		



	Теория		Практика, интерактив	
Шаг 3. Мини-лекция на тему «Управление конфликтами»	15	0,3		
Шаг 3. Деловая игра «Мир»			50	1,0
Шаг 4. Мини-лекция на тему «Общественные советы и рабочие группы»	20	0,4		
<b>СЕССИЯ 6. Инициативные формы участия граждан в МСУ</b>	<b>70</b>	<b>1,4</b>	<b>20</b>	<b>0,4</b>
Шаг 1. Введение в тему «Инициативные формы участия граждан в МСУ»			20	0,4
Шаг 2. Мини-лекция на тему «Нормотворческая (народная) инициатива членов местного сообщества»	20	0,4		
Шаг 3. Мини-лекция на тему «Инициативные группы и совместное планирование действий по решению приоритетных проблем села»	25	0,5		
Шаг 4. Мини-лекция на тему «Местная инициатива. Поддержка идей граждан из местного бюджета»	25	0,5		
<b>СЕССИЯ 7. Мониторинговые формы участия граждан в МСУ</b>	<b>40</b>	<b>0,8</b>	<b>60</b>	<b>1,2</b>
Шаг 1. Введение в тему «Мониторинговые формы участия граждан в МСУ»			20	0,4
Шаг 2. Мини-лекция на тему «Совместный мониторинг и оценка»	40	0,8		
Шаг 3. Ролевая игра «Как убедить руководителя органа МСУ в пользе совместного мониторинга и оценки?»			40	0,8
<b>Завершение курса</b>			<b>25</b>	<b>0,5</b>
<b>Выходное тестирование</b>			<b>30</b>	<b>0,6</b>
<b>ИТОГО</b>	<b>396</b>	<b>7,9</b>	<b>405</b>	<b>8,1</b>
<b>ВСЕГО (академический час – 50 минут)</b>	<b>минут</b>	<b>800</b>	<b>часов</b>	<b>16</b>

## Руководство для тренера: тренинговый материал

СЕССИЯ 1. 1 час 55 минут		Базовые принципы участия граждан в МСУ – международные и установленные законодательством КР	
<b>Задачи:</b>			
1. Подготовить слушателей к работе. Представление тренера, объявление темы. Краткое знакомство со слушателями. Общая дискуссия – опрос: приходится ли слушателям взаимодействовать с гражданами в процессе своей работы и каким образом? какие трудности возникают при этом взаимодействии?			
2. Провести тестирование. Тренер раздает слушателям входные тесты (Приложение 1) и дает время на их заполнение.			
3. Ознакомить слушателей с международными принципами участия граждан в управлении.			
4. Ознакомить слушателей с принципами участия граждан в МСУ, установленными Конституцией и законодательством КР.			
5. Определить аргументы «ЗА» и «ПРОТИВ» участия граждан в управлении.			
Подтема / действия	Метод	Средства	Время (мин)
Знакомство, цели и задачи, сбор ожиданий.	Представление тренера, объявление темы. Краткое знакомство с аудиторией		30
Входное тестирование	Тренер раздает слушателям тесты для проведения входного тестирования	Бланки	20
Международные принципы участия граждан в управлении	Мини-лекция (слайды) на тему «Международные документы, описывающие принципы участия граждан в управлении, и принципы, описанные в этих документах»	Проектор Слайды	20
Принципы участия граждан в МСУ, установленные Конституцией и законодательством КР	Мини-лекция (слайды) на тему «Принципы участия граждан в МСУ, установленные Конституцией и законодательством КР»	Проектор Слайды	25
Определение термина «Участие граждан в управлении»	Дискуссия. Вопросы к аудитории: – Каковы аргументы ЗА участие граждан в управлении? – Каковы аргументы ПРОТИВ участие граждан в управлении?	Доска или флипчарт	20

### СЕССИЯ 1. Базовые принципы участия граждан в МСУ – международные и установленные законодательством КР

#### Шаг 1. Приветствие и знакомство с аудиторией

##### Действия преподавателя

Преподаватель вкратце рассказывает о себе, затем передает «бумажный мяч», сделанный из бумаги одному из слушателей, который должен ответить на два вопроса: приходится ли ему взаимодействовать с гражданами в процессе своей работы и каким образом? и какие трудности возникают при этом взаимодействии? Каждый слушатель отвечает на эти вопросы и передает эстафету следующему слушателю.

В ходе опроса преподаватель фиксирует на доске или на флип-чарте проблемы муниципальных служащих во взаимодействии с гражданами. По завершении опроса преподаватель обобщает проблемы и сообщает слушателям, что многие из перечисленных проблем будут легче решаться слушателями после прохождения данного курса обучения.

## **Шаг 2. Входное тестирование**

### *Действия преподавателя*

Преподаватель раздает слушателям бланки с тестовыми вопросами (входные тесты), объясняет процедуру правильного заполнения, обращая внимание слушателей на то, что тест предназначен для оценки качества работы тренера, а не уровня компетентности слушателей. Теоретически, до начала обучения слушатели должны знать меньше, чем по его окончанию. Тест должен выявить, насколько хорошо работал тренер, что выражается в том, насколько улучшились знания слушателей. Задача этого предисловия – снять напряжение участников, помочь им преодолеть смущение и страх показаться некомпетентными. Полезно несколько раз подчеркнуть, что тест не является экзаменом.

## **Шаг 3. Мини-лекция на тему «Международные документы, описывающие принципы участия граждан в управлении, и принципы, описанных в этих документах»**

### *Действия преподавателя*

Преподаватель читает мини-лекцию. В ходе мини-лекции преподаватель должен обратить внимание слушателей на отдельные пункты, связанные с вопросом теста.

В заключение преподаватель предлагает слушателям самостоятельно ознакомиться с Руководящими принципами для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел (резолюция ООН A/HRC/39/28). Практические рекомендации для правительств мира приводятся в раздаточном материале к Сессии 1.

### *Текст мини-лекции*

Местное самоуправление существовало во все времена и на всех территориях. В Римской империи метрополия отдавала местным сообществам право решения некоторых вопросов, преимущественно связанных с обычаями, верованиями, местным обустройством жизни. В Советском Союзе местные советы также имели ряд собственных полномочий. Нет и не было еще в истории цивилизации системы управления, в которой бы местное сообщество не решало бы свои вопросы под свою ответственность. Вопрос лишь в объеме, широте этих полномочий. Самая простая форма местного самоуправления – это договор между соседями о правилах совместного проживания. График дежурства на кухне общегития – это тоже форма местного самоуправления. Нетрудно понять, что участие граждан – это базовая, природная характеристика местного самоуправления. Но формы этого участия чрезвычайно разнообразны. Выбор форм обусловлен историческими предпосылками, народными традициями, религией и предрассудками, а потом уже – законодательством, потребностями нации и государства.

Выборы на всех уровнях являются самым важным инструментом общественности влиять на процесс принятия решений. Но в современном мире важно осознавать, что право гражданина избирать органы местного самоуправления – это только один инструмент гражданского участия, которое включает большую палитру возможностей влиять на процесс принятия решений в промежутках между выборами. Выборы проводятся лишь время от времени, а решения избранными лидерами принимаются регулярно, изо дня в день, при этом на практике эти решения могут существенно отличаться от предвыборных программ. Поэтому выборы влияют больше на формирование круга лиц, принимающих решения, нежели на сами решения. Следовательно, возникает необходимость в механизме регулярного взаимодействия

между выборными представителями и их избирателями для влияния на принимаемые решения. В этом заключается особенность гражданского участия: оно не заменяет выборы и полномочия по принятию решений, которые возлагаются на органы управления. Участие граждан в процессе принятия решений корректирует политику избранной власти, постоянно предоставляя более точную оценку потребностей сообщества, формируя чувство обоюдной ответственности за развитие муниципалитета у органов МСУ и граждан.

**Гражданское участие или участие общественности является политическим принципом, который постепенно приобретает статус права и практики. Принцип участия общественности вытекает из основных прав человека на свободу мнений и собраний, и устанавливает, что те, на кого распространяется решение, имеют право участвовать в процессе, ведущем к принятию этого решения.**

Существует три основные составляющие этого принципа:

- 1) **непосредственное участие**, что требует создания адекватных механизмов и процедур;
- 2) **доступ к информации** о государственной и муниципальной политике, планах, инициативах, в которых нуждаются граждане и на которые хотят повлиять;
- 3) **доступ к правосудию** как гарантия реализации двух первых составляющих.

**Что говорит ООН?**

В 2018 году Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека выпустило новые **Руководящие принципы участия** с практическими рекомендациями о том, каким образом государства могут реализовать на практике право на участие в ведении государственных дел. В этом документе изложены основные принципы и важные предварительные условия права на участие в ведении государственных дел и даны практические рекомендации, касающиеся избирательного и неизбирательного аспекта участия на всех уровнях управления.

Участие в общественной жизни не может рассматриваться в вакууме. Эффективное осуществление этого права требует создания условий, в которых все права человека, в частности права на равенство и недискриминацию, на свободу мнений и их свободное выражение, а также на свободу мирных собраний и ассоциаций, полностью соблюдаются и доступны для всех людей

Право на участие в ведении государственных дел неразрывно связано с полной реализацией права на доступ к информации, которое, в рамках права на свободу выражения мнений, является одним из факторов, способствующих участию, и одним из необходимых условий обеспечения открытости и прозрачности принимаемых государствами решений, а также их ответственности за них.

Право на участие в ведении государственных дел требует, чтобы жизнь, физическая неприкосновенность, свобода, безопасность и частная жизнь всех членов общества, в том числе журналистов и правозащитников, находились под постоянной защитой.

Кроме того, право на участие требует создания таких условий, в которых высоко ценятся и принимаются во внимание работа и вклад всех членов общества, поддерживается и поощряется их участие, а также обеспечивается расширение их возможностей и наличие у них знаний и потенциала, необходимых для отстаивания и осуществления ими своих прав.

В изложенных ниже рекомендациях устанавливаются основные принципы и соответствующие требования, которые относятся к числу минимально необходимых условий эффективного осуществления права на участие в ведении государственных дел.

**Что такое участие граждан в управлении? Это значимый процесс управления, цель которого создать условия для граждан влиять на процесс принятия решения. Значимое участие граждан в управлении требует долгосрочных усилий со сторон государственных органов, а также искренней политической воли и доверия.**

**Технология – дополнительный инструмент участия.** Информационные и коммуникационные технологии (ИКТ) предлагают новые механизмы и инструменты участия, расширяя пространство взаимодействия и повышая эффективность деятельности ответственных правительств.

ООН устанавливает следующие предпосылки для реализации права на участие:

- Благоприятная политика и правовая среда для эффективного участия.
- Равенство и недискриминация.
- Эффективная правовая защита для всех.
- Обеспечение права доступа к информации, находящейся в распоряжении государственных органов или частных лиц, выполняющих публичные функции.
- Содействие открытости и прозрачности всех аспектов процесса принятия решений, а также подотчетности органов государственной власти.
- Расширение прав и возможностей и обучение для эффективного осуществления права на участие в государственных делах.

**Благоприятная политика и правовая среда** включает установление конституционных и правовых рамок для реализации права на участие в государственных делах, включая эффективные средства правовой защиты, а также:

- защита прав на свободу убеждений и их свободного выражения, включая право на доступ к информации и свободу мирных собраний и ассоциаций. Предоставление эффективных средств правовой защиты в случае нарушения этих прав;
- поддержка независимости и плюрализма субъектов гражданского общества;
- отсутствие необоснованных ограничений возможности гражданского общества по получению доступа к финансированию из национальных, иностранных или международных источников;
- защита свободы и независимости СМИ от вмешательства государства;
- защита субъектов гражданского общества, включая правозащитников и журналистов, в частности женщин-правозащитников и женщин-журналистов, от всех угроз, нападения, репрессий и актов запугивания;
- признание, что участие требует открытого и честного взаимодействия и построения взаимного уважения и доверия между органами государственной власти и всеми членами общества.

Защита права на **равенство и недискриминацию** и запрет всех форм дискриминации должны быть установлены в конституции, законодательстве, стратегиях и программах. Также в законодательстве должно быть отражено:

- признание отрицательных последствий дискриминации, в частности для женщин и девочек, молодежи, инвалидов, коренных народов, пожилых людей, представителей меньшинств и других групп, подвергающихся дискриминации;
- законодательство, стратегии и институциональные механизмы для поощрения и обеспечения равного участия отдельных лиц и групп, подвергающихся маргинализации или дискриминации;
- консультации с коренными народами, особенно при принятии или осуществлении мер, которые могут затрагивать их интересы.

**Эффективная правовая защита для всех** означает доступ для каждого гражданина к судебным, административным и законодательным средствам правовой защиты, а также:

- предоставление информации о доступных процессах и процедурах, касающихся доступа к правосудию и механизмам возмещения ущерба;
- содействие программам по расширению возможностей и профессиональной подготовке в области международного права, относящегося к правам человека, в частности, права участвовать в государственных делах, для сотрудников судебных органов и юристов;
- поддержка функционирования национальных правозащитных учреждений, предоставление им мандата и ресурсов для приема жалоб, а также для контроля, предоставления докладов и принятия мер в отношении нарушений прав.

**Обеспечение права доступа к информации, находящейся в распоряжении государственных органов или частных лиц, выполняющих публичные функции:**

- защита права на доступ к информации в конституциях и законодательстве в соответствии с международным правом прав человека;
- установленные процедуры для облегчения доступа к информации, особенно для отдельных лиц и групп, подвергающихся маргинализации или дискриминации;
- наличие механизма независимого и беспристрастного надзора для мониторинга и информирования общественности о реализации права на доступ к информации.

**Содействие открытости и прозрачности всех аспектов процесса принятия решений, а также подотчетности органов государственной власти** означает:

- обеспечение открытости, прозрачности и подотчетности на всех этапах принятия решений государственными органами;
- создание эффективных механизмов подотчетности негосударственных субъектов, таких как коммерческие предприятия, участвующие в принятии государственных решений;
- способствование распространению культуры открытости и прозрачности.

**Расширение прав и возможностей и обучение для эффективного осуществления права на участие в государственных делах** означает:

- осуществление программ гражданского образования, направленных на развитие культуры участия и расширения знаний о правах человека, избирательной и политической системе и законодательных, политических и институциональных рамках;
- предложение программы по наращиванию потенциала и образованию для отдельных лиц и групп, подвергающихся маргинализации или дискриминации, принимая во внимание конкретные проблемы, такие как неграмотность и языковые и культурные барьеры.

### *Действия преподавателя*

В заключение преподаватель предлагает слушателям самостоятельно ознакомиться с Руководящими принципами для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел (резолюция ООН A/HRC/39/28). Практические рекомендации для правительств мира приводятся в раздаточном материале к Сессии 1.

#### Шаг 4. Мини-лекция на тему «Принципы участия граждан в МСУ, установленные Конституцией и законодательством КР»

##### Действия преподавателя

Преподаватель читает мини-лекцию. В ходе мини-лекции преподаватель должен обратить внимание слушателей на отдельные пункты, связанные с вопросом теста.

##### Текст мини-лекции

**Что говорит законодательство КР?** В законодательстве Кыргызской Республики, начиная с Конституции КР, широко описаны принципы участия граждан и созданы предпосылки для реализации права на участие граждан в управлении.

Номер статьи или раздела	Связь с участием
Конституция Кыргызской Республики (введена в действие Законом КР от 27 июня 2010 года) (В редакции Закона КР от 28 декабря 2016 года № 218)	
Статья 33	<p>2. Каждый имеет право на ознакомление в органах государственной власти, органах местного самоуправления, учреждениях и организациях со сведениями о себе.</p> <p>3. Каждый имеет право на получение информации о деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, юридических лиц с участием государственных органов и органов местного самоуправления, а также организаций, финансируемых из республиканского и местных бюджетов.</p> <p>4. Каждому гарантируется доступ к информации, находящейся в ведении государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц. Порядок предоставления информации определяется законом.</p>
Статья 52	<p>1. Граждане имеют право:</p> <p>1) участвовать в обсуждении и принятии законов и решений республиканского и местного значения;</p> <p>2) избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления в порядке, предусмотренном настоящей Конституцией и законами;</p> <p>3) участвовать в референдуме в порядке, предусмотренном конституционным законом.</p> <p>2. Граждане вправе проводить народные курултаи по вопросам, имеющим государственное и общественное значение.</p> <p>3. Граждане имеют право участвовать в формировании республиканского и местных бюджетов, а также получать информацию о фактически расходуемых средствах из бюджета.</p> <p>4. Граждане имеют равные права, равные возможности при поступлении на государственную и муниципальную службу, продвижении в должности в порядке, предусмотренном законом.</p>
Раздел восьмой Местное самоуправление Статья 110.	<p>1. Местное самоуправление – гарантированное настоящей Конституцией право и реальная возможность местных сообществ самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения.</p> <p>2. Местное самоуправление в Кыргызской Республике осуществляется местными сообществами на территории</p>

	<p>соответствующих административно-территориальных единиц.</p> <p>3. Местное самоуправление осуществляется местными сообществами граждан непосредственно либо через органы местного самоуправления.</p> <p>...</p> <p>5. Формирование и исполнение местного бюджета осуществляются с соблюдением принципов прозрачности, участия общественности, подотчетности органов местного самоуправления перед местным сообществом.</p>
Статья 113.	3. Органы местного самоуправления несут ответственность перед государством и его органами за исполнение законов, перед местным сообществом – за результаты своей деятельности.
<p><b>Бюджетный Кодекс Кыргызской Республики г. Бишкек, от 16 мая 2016 года № 59 (введен в действие Законом КР от 16 мая 2016 года № 60)</b></p>	
Статья 78. Компетенция местных кенешей	б) организуют и проводят общественные слушания по проектам местных бюджетов совместно с исполнительными органами местных самоуправлений;
Статья 79. Компетенция исполнительных органов местного самоуправления	8) организуют и проводят общественные слушания по проектам местных бюджетов совместно с местными кенешами;
<p><b>Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года N 101</b></p>	
Статья 3.	<p>Принципы местного самоуправления в КР:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– открытости и ответственности органов местного самоуправления перед местным сообществом для осуществления ими своих функций в интересах местного сообщества;</li> <li>– законности и социальной справедливости;</li> <li>– волеизъявления граждан через систему органов местного самоуправления, а также через сходы граждан, собрания и курултай;</li> <li>– защиты прав и охраняемых законом интересов местных сообществ;</li> <li>– гласности и учета общественного мнения.</li> </ul>
Статья 5. Право граждан на осуществление местного самоуправления	<p>1. 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.</p> <p>2. 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.</p>
Статья 7. Формы осуществления местного самоуправления	<p>3. Непосредственное участие местного сообщества в реализации местного самоуправления осуществляется в форме:</p> <p>1) обсуждения всех важных вопросов общественной и государственной жизни и вопросов местного значения на</p>



	<p>собраниях (сходах) членов местного сообщества;</p> <p>2) выборов депутатов местных кенешей;</p> <p>3) проявления нормотворческой инициативы и/или участия в прямом голосовании по особо важным вопросам местного значения.</p>
Статья 14. Местная нормотворческая (народная) инициатива	1. Члены местного сообщества имеют право на нормотворческую инициативу по вопросам местного значения.
Статья 17. Порядок установления и решения вопросов местного значения	4. Органы местного самоуправления по результатам решения вопросов местного значения подотчетны местному сообществу соответствующей территории.
Статья 47. Компетенция айыл окмоту	1-1) ежегодно публично представляет местному сообществу информацию об исполнении программы социально-экономического развития территории, а также публикует ее на официальном сайте и (или) размещает в специальных местах обозрения (досках, стендах), определяемых местным кенешем;
Глава 9. Формы прямого волеизъявления членов местного сообщества Статья 58. Формы прямого волеизъявления членов местного сообщества	Для принятия решений по важнейшим вопросам местного значения, требующим обсуждения с членами сообщества, местные сообщества могут проводить курултай, собрания (сходы) и другие формы прямого волеизъявления.
Статья 59. Курултай местного сообщества	<p>1. С целью учета широкого спектра общественного мнения и участия населения в решении важнейших вопросов организации его жизнедеятельности могут проводиться курултай местных сообществ.</p> <p>2. На курултай могут выноситься вопросы социально-экономического развития территории, формирования местного бюджета, использования и развития муниципальной собственности.</p>
Статья 60. Собрания (сходы) членов местного сообщества	1. С целью учета мнений членов местного сообщества по вопросам, имеющим важное значение, заслушивания и обсуждения информации депутатов местного кенеша и его исполнительных органов проводятся собрания (сходы), общественные слушания с участием членов местного сообщества, проживающих на территории одной улицы, одного квартала, микрорайона или села, с принятием по ним рекомендаций.
<b>Закон КР «О статусе депутатов местных кенешей» от 13 января 2000 года № 3</b>	
Статья 15. Отчеты депутата перед избирателями и политическими партиями, по списку которых они были	Депутат местного кенеша периодически, но не менее чем один раз в год, обязан отчитываться о своей работе и работе местного кенеша, в который он избран, перед избирателями и перед коллективами и объединениями граждан, а так же перед политической партией выдвинувшими его кандидатом в депутаты.

избраны	
<b>Закон КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления» от 28 декабря 2006 года № 213</b>	
Статья 4. «Открытость, прозрачность и гласность деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и далее большинство статей закона	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Деятельность государственных органов и органов местного самоуправления является открытой, прозрачной и гласной.</li> <li>2. Информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления является общедоступной. Всякое ограничение доступа к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления, запрещено, кроме случаев, указанных в статье 5 настоящего Закона.</li> <li>3. Решение об отказе в доступе к информации должно быть мотивировано и обосновано лишь по основаниям, предусмотренным в статье 15 настоящего Закона.</li> <li>4. Не может быть отказано в ознакомлении с решением, на основании которого доступ к информации ограничивается. Документы и материалы, содержащие сведения, доступ к которым должен быть ограничен в соответствии с законом, предоставляются в части, не содержащей таких сведений.</li> </ol>
<b>Закон КР «Об порядке рассмотрения обращений граждан» от 4 мая 2007 года № 67</b>	
Статья 4. «Право граждан на обращение» и далее большинство статей закона	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. В Кыргызской Республике каждый гражданин имеет право обращаться лично или через своего представителя в органы государственной власти, органы местного самоуправления и к их должностным лицам, которые обязаны предоставить обоснованный ответ в установленный законом срок.</li> <li>2. Органы, указанные в части 1 настоящей статьи, их должностные лица не вправе лишать граждан права на обращение с предложениями, заявлениями и жалобами или ограничивать их в таком праве.</li> <li>3. Заявления и жалобы в интересах несовершеннолетних или недееспособных лиц вправе подавать их законные представители, а также органы опеки и попечительства.</li> <li>4. Иностранцы граждане и лица без гражданства пользуются правом на обращение в соответствии с настоящим Законом, если иное не предусмотрено действующим законодательством Кыргызской Республики или международными договорами.</li> <li>5. Обращения граждан, поступившие в установленном порядке из редакций газет, журналов, телевидения, радио и других средств массовой информации, по линии прямой телефонной связи, рассматриваются в порядке и сроки, предусмотренные законодательством Кыргызской Республики и настоящим Законом.</li> <li>6. Граждане реализуют право на обращение свободно и добровольно. Осуществление гражданами права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц.</li> <li>7. Рассмотрение обращений граждан осуществляется бесплатно.</li> </ol>
<b>Типовой устав местного сообщества, утвержден приказом Государственного агентства по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики от №01-18/48 от 28 мая 2020 года</b>	
III. Формы прямого участия местного сообщества в местном	<ol style="list-style-type: none"> <li>12. Курултай местного сообщества</li> <li>13. Нормотворческая (народная) инициатива членов местного сообщества</li> </ol>

самоуправлении IV. Участие местного сообщества в решении вопросов местного значения	14. Порядок инициирования проекта нормативного правового акта (постановления) айылного кенеша 15. Сельские сходы 16. Вопросы, рассматриваемые на сельских сходах 17. Периодичность проведения сельских сходов 18. Инициатива проведения сельских сходов 19. Обращение с инициативой проведения сельского схода 20. Порядок организации сельского схода 21. Порядок проведения сельского схода 22. Общественные слушания 23. Порядок организации и проведения общественных слушаний 24. Участие местного сообщества в решении вопросов местного значения путем совместного изучения нужд сообщества 25. Инициативные группы по решению приоритетных проблем села 26. Утверждение состава инициативных групп по решению приоритетных проблем сообщества, а также программ и планов развития 27. Совместный мониторинг и оценка 28. Территориальное общественное самоуправление
Типовой регламент айыл окмоту, утвержден приказом Государственного агентства по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики от 21 ноября 2017 года № 01-18/156	
Подотчетность айыл окмоту	5.3. Айыл окмоту ежегодно публично представляет отчет об исполнении программы социально-экономического развития территории перед местным сообществом.
Глава 6. Программа социально-экономического развития местного сообщества	6.1. Глава айыл окмоту представляет на утверждение айылного кенеша разработанный с учетом приоритетных потребностей местного сообщества проект программы социально-экономического развития местного сообщества, который утверждается айылным кенешем не позднее 1 июня года, предшествующего очередному бюджетному году. Айыл окмоту проводит общественные слушания по обсуждению проекта программы социально-экономического развития до его утверждения.
Типовое положение о проведении совместного мониторинга и оценки деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения с вовлечением граждан и их объединений, утверждено приказом Государственного агентства по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики от «05» «09» 2019 г., № 01-18/84	
Документ полностью	Документ полностью

Особое место в нормативной правовой базе занимает Типовой устав местного сообщества, утвержденный приказом директора ГАМСУМО, от 28 мая 2020 г., №01-18/48, который содержит множественные нормы, устанавливающие формы, принципы и механизмы участие граждан в местном самоуправлении. Ниже приводится краткий перечень разделов Типового устава, а более подробно с их содержанием мы будем знакомиться в течение всего курса обучения.

- Раздел III. Формы прямого участия местного сообщества в местном самоуправлении
  12. Курултай местного сообщества
  13. Нормотворческая (народная) инициатива членов местного сообщества

14. Порядок инициирования проекта нормативного правового акта (постановления) айылного кенеша
15. Сельские сходы
22. Общественные слушания
  - Раздел IV. Участие местного сообщества в решении вопросов местного значения
24. Участие местного сообщества в решении вопросов местного значения путем совместного изучения нужд сообщества
25. Инициативные группы по решению приоритетных проблем села
27. Совместный мониторинг и оценка
28. Территориальное общественное самоуправление

На практике участие общественности является процессом, при котором государственные органы или органы местного самоуправления консультируются с общественностью в целях включения их проблем, потребностей и ценностей в свои решения. Это требует создания руководящих принципов и практики, они 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.

**Общая цель участия общественности состоит в согласовании интересов органов МСУ и различных социальных групп путем проведения консультаций.**

Существует большой выбор механизмов участия общественности, но они имеют общие принципы, критерии и основные правила, которые необходимо соблюдать для обеспечения эффективного участия граждан в процессе принятия решений на местном уровне:

- **эффективность и верховенство закона** означают, что граждане легко получают информацию об управлении и решениях (планируемых и выполненных), а также имеют реальную возможность получить судебную защиту или опротестовать решение представителей власти не предоставлять информацию;
- **инклюзивность или вовлеченность** означают, что в процесс принятия решений включены все соответствующие группы данного сообщества, а органы местного самоуправления стремятся учитывать потребности всех групп в своих решениях;
- **гибкость** означает, что органы местного самоуправления и гражданское общество имеют возможность применять максимально широкий спектр инструментов и методов участия граждан в процессе принятия решений;
- **независимость** означает, что организации, созданные для содействия участию граждан в процессе принятия решений, имеют статус независимых;
- **прозрачность** означает, что граждане знают правила, механизмы и институты для реализации своего права на участие в процессе принятия решений.

Эти принципы в определенной степени взаимосвязаны между собой и могут рассматриваться в качестве «минимальных стандартов».

#### Шаг 4. Дискуссия. «Аргументы ЗА и ПРОТИВ участия граждан в управлении»

##### *Действия преподавателя*

Преподаватель задает следующие вопросы и записывает ответы на флипчарт или на доске, проводит дискуссию и после этого делает обобщение.

- Каковы аргументы ЗА участие граждан в управлении?
- Каковы аргументы ПРОТИВ участие граждан в управлении?

Заслушав и записав ответы, тренер дает комментарии и пояснения, убеждая слушателей в том, что, хотя аргументы против участия выглядят серьезно, но в долгосрочной перспективе участие помогает созиданию.

Аргументы **ПРОТИВ** участия граждан в МСУ:

- Участие приводит к затратам денег и времени
- Оно может быть дорогим удовольствием, когда сию секундные потребности людей очень большие
- Оно может дестабилизировать существующие взаимоотношения в сообществе или его структуре
- Существует опасность того, что оно перенесет груз ответственности на бедных
- Скорее его можно поощрять на идеологической почве, чем на обеспечении пользы для бедных

Аргументы **ЗА** участие граждан в МСУ:

- Увеличение эффективности путем привлечения местных ресурсов и навыков
- Увеличение эффективности путем поощрения, вовлечения людей
- Помогает создать местный потенциал
- Может быть задействовано большое людей, так как некоторое люди на местах могут принять на себя часть обязанностей
- Приводит к лучшей постановке целей
- Помогает обеспечить устойчивость благодаря тому, что потребители чувствуют свою причастность
- Помогает повысить статус женщин, давая им возможность участвовать

Ключевой вывод, к которому лектор должен подвести участников заключается в том, что обеспечение условий для полноценного участия граждан в МСУ – это международный принцип управления, требование конституции Кыргызской Республики и сама суть местного самоуправления. Особенно важно остановиться на том, что все три смысла участия имеют одинаковое значение. Вопрос теста.

## СЕССИЯ 2. Классификация форм участия граждан в местном самоуправлении

СЕССИЯ 2. 1 час 15 минут		Классификация форм участия граждан Слайды	
<b>Задачи:</b>			
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ознакомить слушателей с эволюцией, степенями участия граждан в управлении как признака политической системы.</li> <li>2. Ознакомить слушателей с классификацией современных форм участия граждан в местном самоуправлении.</li> </ol>			
Подтема / действия	Метод	Средства	Время (мин)
Местное самоуправление – самая демократическая и самая близкая к населению часть системы управления	Мини-лекция «Местное самоуправление – самая демократическая и самая близкая к населению часть системы управления»	Проектор Слайды	15
Эволюция, ступени участия граждан в местном самоуправлении	Мини-лекция на тему «Эволюция, ступени участия граждан в местном самоуправлении».	Проектор Слайды	15
Классификация современных форм участия граждан в местном самоуправлении	Мини-лекция на тему «Классификация современных форм участия граждан в местном самоуправлении»	Проектор Слайды	15
Отражение групп форм участия граждан в управлении в законодательстве КР	Практическая работа «Какие группы форм участия нашли отражение в законодательстве Кыргызской Республики?»	Проектор Слайды	30

### Шаг 1. Мини-лекция «Местное самоуправление – самая демократическая и самая близкая к населению часть системы управления»

Местное самоуправление – это не только самая близкая к человеку часть системы управления, это еще и самая демократическая по своей природе часть системы управления. А потому развитие местного самоуправления – это неотъемлемая часть процесса перехода любой страны к демократическим формам управления, это необходимый, безусловный элемент разделения полномочий и ответственности, который обеспечивает подотчетность власти обществу, независимость политики местной власти от центра, гарантирует возможности граждан влиять на принимаемые решения лучше, чем при централизованном управлении.

В мире сегодня существует широкое разнообразие моделей местного самоуправления, однако всех их характеризуют пять основных признаков<sup>1</sup>, которые мы видим в системе местного самоуправления Кыргызской Республики, что позволяет говорить о состоявшемся местном самоуправлении в Кыргызстане (см. табл. 1).

Таблица 1. Соответствие модели местного самоуправления Кыргызской Республики основным международным характеристикам.

<sup>1</sup> Cohen J.M, Petersen S.B., Административная децентрализация: стратегии для развивающихся стран, стр.18. Приводится по тексту доклада Р. Лепри «Участие общественности как фактор усиления местного самоуправления: обзор международного опыта» на Международной конференции «Консолидация и эффективное взаимодействие ветвей государственной власти, органов МСУ и граждан: ресурсы, эффективность, доверие», Бишкек, 13-14 март 2015 года.

№	Международная характеристика МСУ	Характеристика МСУ в Кыргызской Республике
1	Установлено законодательством	Конституция Кыргызской Республики, раздел 8, и множественные законодательные и нормативные правовые акты
2	Расположено в четко установленных границах, в рамках которых проживает сообщество	МСУ в КР основано на административно-территориальном делении, существует в городах и айылных аймаках
3	Управляется избранными должностными лицами	Депутаты местных кенешей избираются прямым народным голосованием; руководители исполнительных органов МСУ избираются местными кенешами
4	Уполномочено разрабатывать местное законодательство и соблюдать его	Местные кенешы принимают нормативные правовые акты и контролируют их выполнение
5	Уполномочено взимать местные налоги	В местные бюджеты поступают налог на землю и налог на имущество
6	Имеет возможность управлять местным бюджетом и нанимать сотрудников	Местные бюджеты формируются и исполняются органами МСУ; исполнительные органы МСУ самостоятельно нанимают сотрудников

Итак, законодательство Кыргызской Республики, включая Конституцию, обеспечивает условия для развития местного самоуправления, подтверждая политическое право граждан участвовать в процессе принятия решений. Местное самоуправление – гарантированное Конституцией право и реальная возможность местных сообществ самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения.

## Шаг 2. Мини-лекция на тему «Эволюция, ступени участия граждан в местном самоуправлении»

Теория выделяет четыре ступни взаимодействия местного самоуправления с гражданами: манипулирование, информирование, консультирование, партнерство.



Схема 1. Ступени взаимодействия местного самоуправления с гражданами

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.

Это в корне отличает диктаторские и недемократичные системы управления, при которых о партнерстве между гражданином и органом управления говорить не приходится, где гражданин рассматривается исключительно как объект воздействия со стороны государства или органа управления, более того, как предмет манипуляции со стороны власть имущих для достижения их собственных целей. И не важно, каковы эти цели – личные корыстные, как, например, у римского императора эпохи разложения Рима, или благородные общечеловеческие, как, например, у большевиков времен Великой октябрьской социалистической революции. Важно лишь, что эти цели поставлены самой властью и никак не связаны с потребностями гражданина. В таких системах взаимодействие между гражданином и системой управления характеризуется как манипулирование.

Вторая ступень, которая немного приближает нас к демократии, это – информирование, когда власть «сливает» гражданину некий объем информации, однако объем этой информации определяет самостоятельно, и процесс при этом носит односторонний характер. То есть власть по-прежнему остается субъектом, то есть тем, кто задает правила игры и определяет порядок действий, а гражданин остается пассивным объектом, на который этот «слив» информации направлен. Такая ситуация была характерна для Советского Союза, а также новообразованных государств на территории бывшего СССР в 90-х годах XX века.

Третья ступень взаимодействия – консультирование – носит уже двусторонний характер, подразумевает свободный обмен мнениями, поиск компромисса. Однако право решения остается за органом управления или государством, при этом оно может как услышать гражданина, так и не принять его мнение во внимание. Эта ступень взаимодействия фактически отражает существующую в Кыргызской Республике реальность, особенно в отношении взаимоотношений гражданина и государства. К 2015 году в Кыргызстане широко распространена практика создания общественных советов при органах государственного управления, любое важное решение или новшество в системе управления, как правило, широко обсуждается с участием гражданского общества, а предложения со стороны гражданского общества довольно часто находят понимание у органов государственной власти, хотя и не всегда.

Что же касается контактов гражданина и местного самоуправления, то здесь уже можно говорить о четвертой ступени взаимодействия – партнерстве, которое означает не только совместный процесс принятия решений с учетом мнений обеих сторон, но и разделение ответственности за последствия принимаемых решений между сообществом и местным самоуправлением. Именно об этом партнерстве мы говорим в данном учебном комплексе. Но партнерство не возникнет в одночасье и само по себе. Для создания партнерства нужны взаимные усилия, встречное движение, которое начинается с изучения ситуации, положения, приоритетов и потребностей партнера, а также его возможностей и полномочий.

**Не только органы местного самоуправления должны изучать потребности местного сообщества, но и граждане должны получить представление о возможностях и полномочиях органов местного самоуправления.**



## Шаг 2. Мини-лекция на тему «Классификация современных форм участия граждан в местном самоуправлении»

### Действия преподавателя

Преподаватель выводит на экран таблицу с группами форм участия и объясняет слушателям, что эту таблицу они должны запомнить очень хорошо, постоянно возвращаться к ней во время всего учебного курса. Далее преподаватель описывает группы форм участия, сообщив при этом, что в будущих сессиях каждая группа будет разбираться более детально. Далее Преподаватель читает мини-лекцию на тему «Современные формы участия граждан в местном самоуправлении»

Группа форм	Формы	Цель	Особенности применения и примечания
Представительная группа	Выборы	Сформировать органы МСУ	В данном курсе не рассматривается
Коммуникативная группа	Инструменты информирования	Распространить информацию среди сообщества	Существенно различается в зависимости от размера сообщества
Политическая группа	Сходы, собрания, общественные слушания	Принятие совместного с сообществом решения, разделение ответственности за принятые решения и совместное их исполнение	
Консультативная группа	Совместное изучение нужд сообщества (СИНС), общественные советы, рабочие группы, общественные обсуждения проектов решений	Выяснить мнение сообщества по важному вопросу и найти лучшее решение	Выбор формы существенно зависит от размера сообщества, различия между городами и селами
Инициативная группа	Инициативные группы, финансирование местных инициатив, местные фонды участия	Предоставление гражданам возможности реализовать собственную инициативу, направленную на развитие сообщества	
Мониторинговая группа	Мониторинг и оценка работы органов МСУ и предоставляемых ими услуг, публичная отчетность органов МСУ	Провести мониторинг работы и оценку результатов работы МСУ	

### *Текст мини-лекции*

Опираясь на ступени участия граждан в МСУ, можно выделить несколько групп форм участия граждан в решении вопросов местного значения и в самоуправлении в целом.

**Представительная группа форм участия** включает выборы различного уровня и назначения. *Данная группа форм в настоящем учебном модуле не рассматривается, так как выборы регулируются национальным законодательством и организуются национальными органами управления. В данном учебном модуле рассматриваются формы, которыми может управлять сам орган МСУ.*

**Политическая группа форм участия** включает сходы, собрания, общественные слушания и другие публичные мероприятия, результатом которых становится учет мнения сообщества в решениях, принимаемых органами МСУ.

**Консультативная группа форм участия** включает общественные советы, рабочие группы, общественные обсуждения проектов решений и другие формы взаимодействия, когда орган МСУ совместно с местным сообществом осуществляет поиск эффективных решений.

**Инициативная группа форм участия** включает в себя инициативные группы, поддержку местных инициатив, местные фонды участия и другие формы, направленные на предоставление гражданам возможности реализовать собственную инициативу по улучшению условий жизни в сообществе.

**Мониторинговая группа форм участия** включает мониторинг и оценку деятельности органов МСУ, публичные отчеты органов МСУ и другие формы взаимодействия, которые позволяют общественности осуществлять мониторинг и проводить оценку как деятельности, так и результатов деятельности органов МСУ и подведомственным им организаций и учреждений.

Надо понимать, что все формы участия могут одновременно носить смешанный характер, выполняя и представительную, и политическую и другие миссии. Данная классификация предназначена только для того, чтобы помочь органам МСУ при определении необходимой формы участия граждан в зависимости от текущей задачи органа МСУ.

Формы могут быть закреплены в законодательстве, регламентированы в применении, а могут быть свободными, установленными только на уровне одного сообщества. Зачастую большинство форм участия граждан закрепляются в уставе местного сообщества.

## **Шаг 4. Практическая работа «Какие группы форм участия нашли отражение в законодательстве Кыргызской Республики?»**

### *Действия преподавателя*

Преподаватель выводит на экран таблицу с классификацией форм участия и предлагает слушателям открыть Раздаточный материал к **Сессии 2 (таблицу со ссылками на законодательство)**; дает задание слушателям – в течение 15 минут сопоставить формы участия со ссылками на законодательство и определить, какая группа форм наилучшим образом отражена в законодательстве, за исключением представительной группы. затем преподаватель предлагает желающему участнику озвучить результаты сопоставления. Если у аудитории есть другое мнение, заслушивается другое мнение. В заключение преподаватель обобщает результаты дискуссии. Общая продолжительность исполнения практической работы – 40 минут.

### СЕССИЯ 3. Коммуникативные формы участия граждан в МСУ

СЕССИЯ 3. 1 час 35 минут		Коммуникативные формы участия граждан в МСУ Слайды	
<b>Задачи:</b>			
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ознакомить слушателей с коммуникативными формами участия граждан в МСУ.</li> <li>2. Ознакомить слушателей с требованиями законодательства в отношении обнародования информации, находящейся в ведении органов МСУ</li> <li>3. Ознакомить слушателей с механизмами распространения информации, которыми могут пользоваться органы МСУ</li> </ol>			
Подтема / действия	Метод	Средства	Время (мин)
Коммуникативные формы участия граждан в МСУ	Введение в тему путем возвращения к предыдущему материалу. Открытый вопрос к аудитории «Что может сделать орган МСУ, чтобы максимально информировать граждан о работе органов МСУ, о возможностях участия граждан в работе органа МСУ?»	Проектор Слайды	20
Требования к раскрытию информации органами МСУ. Механизмы раскрытия информации	Мини-лекция на тему «Почему органам МСУ необходимо раскрывать информацию перед гражданами? Механизмы раскрытия информации»	Проектор Слайды	25
Уровень раскрытия информации в органах МСУ КР	Практическая работа «Какие доля видов информации, предназначенных для обнародования законом о доступе к информации, действительно обнародуется?»	Проектор Слайды Раздаточный материал	30
Механизмы распространения бюджетной информации. Гражданский бюджет	Мини-лекция на тему «Механизмы распространения бюджетной информации. Гражданский бюджет»	Проектор Слайды	20

#### Шаг 1. Введение в тему «Коммуникативные формы участия граждан в МСУ»

##### Действия преподавателя

Преподаватель выводит на экран таблицу с формами участия и предлагает слушателям подробнее разобрать первую – коммуникативную группу форм участия граждан в МСУ.

Группа форм	Формы	Цель
Коммуникативная группа	Инструменты информирования.	Распространить информацию среди сообщества

Далее преподаватель предлагает слушателям назвать известные им инструменты информирования граждан, с практикой применения которых в Кыргызской Республике им приходилось сталкиваться. Для этого преподаватель задает аудитории вопрос: «**Что может сделать орган МСУ, чтобы максимально информировать граждан о работе органов МСУ, о возможностях участия граждан в работе органа МСУ?**».

Слушатели могут назвать, например, информационные стенды, доски объявлений, сайты. После того, как будут названы два-три инструмента, преподаватель переходит к следующему шагу.

## Шаг 2. Мини-лекция на тему «Почему органам МСУ необходимо раскрывать информацию перед гражданами? Механизмы распространения информации»

### Действия преподавателя

Преподаватель читает мини-лекцию. Перечень видов информации, подлежащей обнародованию и указанный в статье 20 Закона о доступе к информации, не зачитывается, но приводится в приложении в Разделе «раздаточные материалы». В ходе мини-лекции преподаватель должен обратить внимание слушателей на отдельные пункты, связанные с вопросом теста.

### Текст мини-лекции

Коммуникация – это термин, которым обозначают операционные системы, повседневно обеспечивающие единство и преемственность человеческой деятельности

Процесс коммуникации (в том числе как формы взаимодействия) понимается в качестве одной из основ жизни человека и общества. При этом речь идет как о процессах коммуникации, так и о его результатах (Википедия).

### Требования законодательства к обнародованию информации, находящейся в ведении органов МСУ

Важно установить сотрудничество с гражданами, а для этого органам МСУ необходимо продемонстрировать открытость, прозрачность своей деятельности. Существуют также требования законодательства, которые устанавливают, что органы МСУ должны быть открыты и прозрачны в своей работе.

- Конституция КР, Статья 33 гарантирует каждому «право на получение информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц».
- Закон КР «О доступе к информации находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления».
- Закон КР «О порядке рассмотрения обращений граждан», 4.05.2007, № 67.
- Указ президента КР «Об улучшении состояния работы с обращениями граждан в органах исполнительной власти и органах местного самоуправления в КР», 22.02.2007, УП № 71

Так, закон о доступе к информации требует от органов МСУ:

- предоставления информации физическим и юридическим лицам на основании их запроса;
- обнародования информации о деятельности ...органов МСУ;
- обеспечения непосредственного доступа к документам и материалам....органов МСУ;
- обеспечение непосредственного доступа к открытым заседаниям...органов МСУ.

Согласно законодательству, чтобы выполнить эти требования, органы МСУ вправе использовать для информирования населения ...любые иные способы, не запрещенные законодательством КР. При этом обеспечение ... одного из способов не может служить основанием для отказа в предоставлении информации посредством любого иного законного способа.

**Обнародовать – объявить, опубликовать для всеобщего сведения. Это предполагает, что орган МСУ должен предпринять активные действия, чтобы информация была обнародована. Просто иметь ее в кабинете недостаточно.**

Законодательство не ограничивает органы МСУ в способах обнародования общественно значимой информации. Исходя из практики и требований современности, можно выделить и рекомендовать следующие:

- обнародование информации в СМИ;
- размещение информации в сети Интернет (возможно и желательно создание собственных веб сайтов);
- размещение информации на специально оборудованных информационных стендах;
- размещение информации в помещениях, занимаемых органами МСУ;
- создание фондов официальной информации и обеспечение доступа к нему;
- распространение информации через рассылку или распространение информационных листов, приглашений, объявлений;
- распространение информации через рассылку посредством мобильных Интернет приложений (WhatsApp, Telegram, и др).

### **Виды информации, подлежащей обнародованию**

Статья 20 Закона о доступе к информации устанавливает обязанности государственных органов и органов местного самоуправления по обеспечению распространения информации. Так, органы местного самоуправления обязаны ежегодно и в доступной форме обнародовать информацию, включающую 36 пунктов (В редакции Закона КР от 27 июля 2016 года № 152).

Следует обратить внимание, что в данный перечень входят, например, такие виды информации, как:

- сведения об исполнении бюджетов государственным органом и органом местного самоуправления;
- сведения о расходовании средств технической помощи (содействия) по проектам и мероприятиям, осуществляемым с участием государственного органа и органа местного самоуправления;
- сведения об открытых конкурсах, аукционах, тендерах, экспертизах и других мероприятиях, проводимых государственным органом и органом местного самоуправления, включая условия их проведения; порядок участия в них физических и юридических лиц; составы конкурсных комиссий для проведения конкурсов на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг) для государственных или муниципальных нужд; протоколы заседаний конкурсных комиссий; порядок обжалования решений, принятых государственным органом и органом местного самоуправления;
- сведения о результатах проверок, проведенных государственным органом и органом местного самоуправления в пределах их компетенции, и проверок, проведенных в государственном органе и органе местного самоуправления;
- перечень договоров гражданско-правового характера, заключенных государственным органом и органом местного самоуправления с другими физическими и юридическими лицами;
- структуры государственного органа и органа местного самоуправления, сведения о задачах и функциях их структурных подразделений, почтовые адреса, телефоны справочных служб и адресные реквизиты, включая адрес электронной почты, численность их работников и размер фонда оплаты труда.

### **Механизмы распространения информации**

**Информационный стенд.** Информационный стенд является средством доведения до сведения посетителей оперативной информации и представляет собой вертикально установленную доску, размеры которой позволяют разместить на ней достаточное количество документов. Информационные стенды уже сегодня являются самым доступным и популярным инструментом пассивного распространения информации во многих городах и селах. Такие стенды обладают многими достоинствами. Например, они

просты в обращении, предоставляют свободу маневра, требуют затрат на начальном этапе, но затем эксплуатируются практически бесплатно. Содержание (рубрики) чаще всего имеет такую структуру: официальная информация и новости муниципалитета. Контент (материалы содержания) должен обновляться не реже одного раза в месяц. Стенд могут наполнять: айыл окмоту или айылный кенеш, муниципальные организации, учреждения, коммунальные предприятия, общественные организации. Уличный стенд – оптимальное средство пассивной информационной работы с населением, несмотря на необходимость затрат на начальном этапе, дальнейшая его эксплуатация обходится недорого. Стенд необходимо расположить недалеко от АО и местного кенеша (для удобства заполнения и большей сохранности), однако на проходном, бойком месте, чтобы его увидело максимальное количество людей. Уличный стенд можно использовать как выставочный! В масштабах одного населенного пункта, где население привязано к определенному месту проживания, выставки весьма эффективный способ общения. Выставку можно привязать к другому событию, разместив на нем подборку подходящих фотографий и других материалов, рассказывающих, например, о предыстории события. Можно сделать на уличном информационном стенде тематическую выставку, посвященную, например, образованию, жилью или благоустройству. Можно использовать стенд как воспитательный инструмент, разместив на нем фотографии самых грязных и самых чистых улиц. Можно поощрить лучших учителей и учеников местных школ, поместив фотовыставку по итогам учебного года. Стенды в помещении есть в большинстве органов МСУ Кыргызстана. Однако их содержание часто ограничивается двумя-тремя постановлениями и расписанием работы чиновников. Этого мало. Кроме того, недостаток стенда в помещении органа МСУ в том, что при пропускном режиме доступ в здание, а значит, и к стенду, ограничен. Информацию на стенде в помещении прочтут только те граждане, кто уже по той или иной причине обратился в орган МСУ. Охватить остальных, привлечь их внимание с помощью стенда в помещении не удастся. Инновация в данном случае может заключаться в том, чтобы поместить стенд не в помещении органа МСУ. Гораздо эффективнее поместить его в более посещаемых жителями местах, например, на базаре, на месте сбора скота, в крупных чайханах, при этом таких стендов может быть не 2 - 3, а пять или шесть. Затраты на изготовление таких стендов, скорее досок, невелики, эффективность высока.

**Общинный мультимедиа-центр (ОМЦ)** – это структура, которая предполагает членство, управление, работу и составление программ преимущественно простыми членами общины. Редакция общинного радио не зависит от местной власти, от политических партий и от коммерческих и религиозных институтов в определении своей политики и программ. Общая политика определяется представительным органом на уровне общины. Важным преимуществом общинного радио является возможность получать информацию всем социальным слоям местного сообщества, чей доступ к информации и средствам самовыражения не всегда гарантируется республиканскими каналами вещания. Общинное радио включает группы меньшинств и людей с ограниченными возможностями на равных условиях, а не просто предоставляет им иногда возможность выступить в эфире, как это делают многие государственные или частные СМИ.

Первый в Центральной Азии ОМЦ «Радиомост» был создан в Таласской области в 2007 году при поддержке Кластерного бюро ЮНЕСКО в Алматы при участии преподавателей вузов, НПО и сельчан.

В отличие от классических СМИ, в общинном радио сама община производит радиoprogramмы, используя альтернативные ресурсы. Общинное радио создает мост между простым народом и правительством. Сотрудники ОСМИ – это педагоги, студенты, школьники, сельчане, рожденные в данном обществе, они повышают свой профессиональный уровень, передают свой опыт народу, а также учатся у земляков, соотечественников. ОМЦ охватывает только одно конкретное село или айылный аймак, и

помогает сельчанам узнать, чем занимается их местная власть через радиорепортажи и фото-новости; предоставляет сельчанам возможность высказаться по проблемам, которые их волнуют. С другой стороны, органы местного самоуправления смогут знать, какие проблемы в селе наиболее важные и требуют скорого решения; принять во внимание предложения и рекомендации сельчан по разрешению того или иного вопроса. Подробнее: <http://municipalitet.kg/ru/article/full/879.html>

**Ежемесячный информационный бюллетень** – это информационный документ, предоставляющий развернутую информацию о событиях в органе местного самоуправления, включающий данные отчетов и выступлений официальных лиц, полезную и обучающую информацию. Ежемесячный информационный бюллетень может обобщать и анализировать информацию, содержащуюся в еженедельных пресс-релизах. Содержание ежемесячного информационного бюллетеня определяется специалистом (службой) по информационному обмену и утверждается главой местного самоуправления. Ежемесячный информационный бюллетень издается в печатном или электронном виде, размещается на информационном стенде, рассылается госорганам, НПО, действующим на территории местного самоуправления и в обязательном порядке – СМИ. Список рассылки ежемесячного информационного бюллетеня формируется и обновляется специалистом (службой) по информационному обмену по согласованию с руководителем органа местного самоуправления.

**Муниципальный веб-сайт** – наиболее эффективное средство распространения официальной информации о деятельности органов местного самоуправления для повышения открытости и прозрачности, принимаемых ими управленческих решений, для повышения уровня информированности местных сообществ о планах, работе и результатах деятельности органов МСУ, об использовании органами МСУ общественных ресурсов, для вовлечения граждан в обсуждения и процесс принятия решений.

Муниципальный веб-сайт – это не только потребность сообщества, но и ресурс для органа местного самоуправления.

Какую пользу приносит муниципальный сайт сообществу и органу МСУ?

- Улучшение инвестиционного климата муниципалитета, создание позитивного имиджа территории внутри Кыргызской Республики и за ее пределами, помощь в привлечении инвесторов, туристов.
- Помощь при распространении информации об истории, культуре, знаменитых людях, другими словами, социальное и культурное развитие территории и населения муниципалитета.
- Создание благоприятных условий для местного бизнеса особенно актуально для тех муниципалитетов, где развивается туризм (на сайте реклама и справочная информация об услугах на территории муниципалитета).
- Обеспечение выполнения всех требований Закона КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов МСУ».
- Повышение уровня компьютерной грамотности сотрудников органов МСУ.
- Выведение на национальный и международный уровень местных новостей, что позволит органам МСУ информировать о своих достижениях вышестоящие органы управления, другие муниципалитеты, широкую общественность.

### **Шаг 3. Практическая работа «Какие виды информации, предназначенных для обнародования законом о доступе к информации, действительно обнародуются?»**

#### **Действия преподавателя**

Преподаватель просит слушателей открыть Раздаточный материал к Сессии 3 (Виды информации, предусмотренные законом о доступе к информации) и посчитать, какое количество видов информации действительно обнародуется тем органом МСУ, в котором

работает слушатель. Также слушатели должны посчитать, какую долю в процентах составляет отмеченные ими пункты закона. На выполнение задания отводится 15 минут. Затем преподаватель проводит опрос желающих ответить слушателей и просит их назвать: 1) долю в процентах обнародуемых видов информации; 2) перечислить виды информации, которые не обнародуются. В заключение преподаватель обобщает результаты и просит слушателей в их работе обратить особое внимание на виды информации, которые их орган МСУ не обнародует. Как правило, к этим видам информации относится фонд заработной платы, перечень договоров с поставщиками, результаты проверок, проведенных в органах МСУ и некоторые другие. Общее время выполнения практической работы составляет 40 минут.

#### **Шаг 4. Мини-лекция на тему «Механизмы распространения бюджетной информации. Гражданский бюджет»**

##### ***Действия преподавателя***

Преподаватель читает мини-лекцию. В ходе мини-лекции преподаватель должен обратить внимание слушателей на отдельные пункты, связанные с вопросом теста.

##### ***Текст мини-лекции***

Распространение бюджетной информации занимает особое место в коммуникационной работе органов МСУ. Основная причина в том, что открытость и прозрачность бюджета позволяет более лучшим образом учитывать интересы граждан в бюджете и в том, что прозрачность и открытость снижают уровень коррупции и одновременно повышают уровень доверия к органам МСУ со стороны граждан. Не случайно, законодательство КР устанавливает довольно строгие требования к раскрытию информации о местном бюджете. Так, подобные нормы содержатся в 126 статье Бюджетного кодекса КР; Приказе Министерства финансов КР от 26 декабря 2017 года № 166-Б «О формировании гражданского бюджета по местным бюджетам КР»; Законе КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов МСУ».

Гражданский бюджет представляет собой изложение в доступной и упрощенной форме бюджетной информации. Гражданский бюджет дает возможность гражданам, включая тех, кто не имеет специального образования, получить информацию о государственных финансах.

Гражданский бюджет составляется на основе официальных бюджетных документов, в частности, на основе утвержденного местного бюджета. Показатели гражданского бюджета должны включать фактические значения за прошлый год и плановые показатели на очередной год.

Гражданский бюджет рекомендуется распространять путем опубликования на официальном сайте органа МСУ. В случае отсутствия сайта, гражданский бюджет может быть обнародован:

- в специальных местах обозрения (доска, стендах);
- в печатных изданиях, прошедших регистрацию;
- на официальном сайте местной государственной администрации или ГАМСУМО и др.

В целях обеспечения наглядности информации при подготовке гражданского бюджета составляются графики, диаграммы, рисунки, схемы и другие элементы инфографики.

Публикация гражданского бюджета осуществляется на государственном и официальном языках.

Структура Гражданского бюджета включает следующие разделы.



*Введение*, включая словарь ключевых понятий и терминов; бюджетный календарь, включая участия граждан в бюджетном процессе.

*Общие сведения о местном бюджете*: общий объем доходов и расходов; финансовые и нефинансовые активы местного бюджета; основные приоритеты бюджетных расходов, определенные в программе социально-экономического развития.

*Информация о доходах местного бюджета*: информация о доходах, по налогам, неналоговым доходам, трансфертам; информация по поступлению основных доходов; поступления от муниципальной собственности; официальные трансферты. Показатели показываются в виде инфографики, с пояснением отклонений и причин роста.

*Информация о расходах местного бюджета*: расходы в разбивке на текущие и капитальные; структура расходов по функциональной классификации; динамика основных расходов по функциональной классификации; расходы на финансирование вопросов местного значения; расходы по сферам – образование, социальная защита, ЖКХ и др. Показатели показываются в виде инфографики, с пояснением отклонений и причин роста.

*Информация о привлеченных финансовых ресурсах и проектах*: информация по инвестиционным проектам следующего года, плану на текущий год и отчету за прошлый год.

*Перечень индикаторов для предоставления бюджетных показателей результативности*: доходы местного бюджета на душу населения; расходы местного бюджета на душу населения; трансферты в местный бюджет, в % к доходам; расходы на аппарат в % к общим доходам: резервный фонд; численность работников аппарата АО и др.

**Самым простым, быстрым и незатратным способом обнародовать Гражданский бюджет является его опубликование с помощью Web-ориентированного приложения: [gb.minfin.kg](http://gb.minfin.kg)**

gb.minfin.kg@mail.ru, либо по телефону: +996 702 53 11 10'."/>

Для публикации необходимо зайти на сайт [gb.minfin.kg](http://gb.minfin.kg); выбрать бюджет органа местного самоуправления; выбрать тип бюджета (исполнение бюджета; проект бюджета);

утвержденный бюджет); выбрать год загрузки и загрузить необходимые данные. Все необходимые тексты, таблицы и графики приложения сформирует автоматически.

#### СЕССИЯ 4. Политические формы участия граждан в МСУ

СЕССИЯ 4. Политические формы участия граждан в МСУ		Слайды	
2 часа 20 минут			
<b>Задачи:</b>			
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ознакомить слушателей с политическими формами участия граждан в МСУ.</li> <li>2. Ознакомить слушателей с Уставом местного сообщества как инструментом регулирования участия граждан в МСУ</li> <li>3. Ознакомить слушателей с требованиями к проведению сходов и собраний граждан</li> <li>4. Ознакомить слушателей с требованиями к проведению общественных слушаний</li> </ol>			
Подтема / действия	Метод	Средства	Время (мин)
Политические формы участия граждан в МСУ	Введение в тему путем возвращения к предыдущему материалу. Открытый вопрос к аудитории: «Что может сделать орган МСУ, чтобы вовлечь граждан в процесс принятия решений и разделить с ними ответственность за последствия этих решений?»	Проектор Слайды	20
Особенности сходов и собраний граждан как формы участия граждан в МСУ	Мини-лекция на тему «Особенности сходов и собраний граждан как формы участия граждан в МСУ»	Проектор Слайды	30
Особенности общественных слушаний как формы участия граждан в МСУ	Мини-лекция на тему «Особенности общественных слушаний как формы участия граждан в МСУ. Чем слушания отличаются от сходов и собраний?»	Проектор Слайды	20
Каковы могут быть возражения против слушаний и как их преодолеть?	Дискуссия «Каковы могут быть возражения против слушаний и как их преодолеть?»	Проектор Слайды	30
Порядок инклюзивной организации и проведения сходов, собраний и общественных слушаний	Мини-лекция на тему «Как эффективно организовать и провести сходы, собрания и общественные слушания? Как обеспечить участие женщин?»	Проектор Слайды	40

#### Шаг 1. Введение в тему «Политические формы участия граждан в МСУ»

##### Действия преподавателя

Преподаватель выводит на экран таблицу с формами участия и предлагает слушателям подробнее разобрать вторую – политическую группу форм участия граждан в МСУ.

Группа форм	Формы	Цель
Политическая группа	Сходы, собрания, общественные слушания	Принятие совместного с сообществом решения, разделение ответственности за принятые решения и совместное их исполнение

Преподаватель объясняет слушателям, что слово «политический» в данном контексте связано с понятием политики как процесса принятия решений. Поскольку данная группа форм предполагает совместное принятие решений, группа определена как «политическая».

Далее преподаватель предлагает слушателям назвать известные им механизмы совместного с гражданами принятия решений, с практикой применения которых в Кыргызской Республике им приходилось сталкиваться. Для этого преподаватель задает аудитории вопрос: **«Что может сделать орган МСУ, чтобы вовлечь граждан в процесс принятия решений и разделить с ними ответственность за последствия этих решений?»**.

Слушатели могут назвать общественные слушания. После того, как будут названы два-три инструмента, преподаватель переходит к следующему шагу.

## **Шаг 2. Мини-лекция на тему «Особенности сходов и собраний граждан как формы участия граждан в МСУ»**

### **Действия преподавателя**

Преподаватель читает мини-лекцию. В ходе мини-лекции преподаватель должен обратить внимание слушателей на отдельные пункты, связанные с вопросом теста.

### **Текст мини-лекции**

Политические формы участия требуют от органов МСУ действий по сбору людей для обсуждения важных вопросов развития сообщества. Каждому сотруднику мэрии и, особенно, айыл окмоту приходилось в своей жизни заниматься таким непонятным многим делом, как «обеспечивать явку». Обеспечивать явку – это значит уговаривать граждан прийти на сход или собрание. И часто случается так, что эту самую явку обеспечить очень трудно, люди не хотят участвовать в таких мероприятиях. Данная часть обучения поможет избежать многих трудностей и не иметь в будущем проблем с явкой на сходах и собрания местного сообщества. тем более, что сами граждане, согласно исследованиям, проводимым Институтом политики развития, наиболее эффективными формами взаимодействия с органами МСУ граждане считают сходы и встречи в сообществах (47 %); общественные слушания (35 %); местный курултай (31 %); местную инициативу (22 %).

Статья 7 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» гласит, что непосредственное участие местного сообщества в реализации местного самоуправления осуществляется в форме обсуждения всех важных вопросов общественной и государственной жизни и вопросов местного значения на собраниях (сходах) членов местного сообщества. Согласно статье 58, для принятия решений по важнейшим вопросам местного значения, требующим обсуждения с членами сообщества, местные сообщества могут проводить курултаи, сходы и другие формы прямого волеизъявления. В Статье 60 и Типовом уставе местного сообщества даются следующие пояснения относительно собраний и сходов членов местного сообщества.

1. С целью учета мнений членов местного сообщества по вопросам, имеющим важное значение, заслушивания и обсуждения информации депутатов местного кенеша и его исполнительных органов проводятся сходы, общественные слушания с участием членов местного сообщества, проживающих на территории одной улицы, одного квартала, микрорайона или села, с принятием по ним рекомендаций.
2. Рекомендации собраний (сходов) рассматриваются с участием представителей (делегатов) от соответствующих собраний (сходов).

Итак, Закон о МСУ признает право граждан участвовать в решении вопросов местного значения через сходы граждан, но очень мало говорит о том, как это право может быть реализовано, каковы правила и процедуры проведения собраний (сходов).

**Правомочность, легитимность, признание результатов собраний и сходов со стороны органов управления – государственной власти и местного самоуправления – во многом зависят от того, как будут выполнены процедуры, как будут оформлены результаты, какова будет репрезентативность или уровень участия в сходах сообщества.**

Согласно пункту 16 Типового устава местного сообщества<sup>2</sup>, на сельских сходах рассматриваются следующие вопросы:

- 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, наименовании и переименовании айылного аймака, сел, улиц, а также изменении транскрипций их названий;
- иные вопросы, связанные с обеспечением жизнедеятельности местного сообщества.

Заключительный пункт этого списка оставляет свободу действий для инициаторов схода, по сути, любой важный вопрос жизнедеятельности сообщества может стать предметом рассмотрения на сельском сходе, включая вопросы культуры, поведения, воспитания, традиций и др., и теперь впору ответить на вопрос о том, кто и на каком основании может стать инициатором схода?

### **Инициаторы схода**

Инициаторами проведения сельских сходов могут выступать члены местного сообщества, включая инициативные группы, депутатов айылного кенеша, главу айыл окмоту, айылный кенеш (см. пункты 18 и 19 Типового устава местного сообщества). Члены местного сообщества вправе образовать инициативную группу по проведению

<sup>2</sup> Утвержден Приказом № 01-24/19 ГАМСУМО от 4 марта 2014 года.

сельского схода. Количество членов инициативной группы устанавливается местным сообществом и органами МСУ по своему усмотрению.

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

**Если инициатором проведения сельского схода выступает инициативная группа или депутаты айылного кенеша, то они должны направить главе айыл окмоту или председателю айылного кенеша обращение о необходимости проведения сельского схода по вопросу (вопросам) местного значения, обозначенному ими в данном обращении.**

Обращение с инициативой о проведении сельского схода, должно включать:

- обоснование необходимости проведения сельского схода;
- предполагаемое количество участников мероприятия (жители улиц, квартала, села, сел, айылного аймака);
- предполагаемое место проведения мероприятия;
- вопрос (вопросы), выносимый на рассмотрение;
- сведения о лицах (членах инициативной группы), готовивших обращение с указанием фамилий, имен, отчеств и места жительства.

Обращение о проведении сельского схода должно быть рассмотрено главой айыл окмоту или председателем айылного кенеша в течение 14 дней со дня его регистрации.

По результатам рассмотрения обращения глава айыл окмоту принимает решение о проведении сельского схода и организует его проведение либо отказывает в проведении.

По результатам рассмотрения обращения председатель айылного кенеша, в случае согласия с обращением, поручает главе айыл окмоту проведение сельского схода либо отказывает в проведении.

Глава айыл окмоту, председатель айылного кенеша вправе отказать в проведении сельского схода в случаях:

- нецелесообразности обсуждения вопросов, указанных в обращении на сходах, в связи с возможностью решения их иными законными путями;
- если вопросы, указанные в обращении, противоречат нормам законодательства Кыргызской Республики и Уставу местного сообщества.

На практике отказы случаются редко. Однако многие жители сел, в том числе некоторые депутаты айылного кенеша, не до конца понимая функции и полномочия органов МСУ или не зная законодательства (в части разделения вопросов местного и государственного значения), обращаются к органам МСУ по самым разным поводам, начиная от вывоза мусора, освещения улиц, ирригации и полива до вопросов национальной безопасности, вопросов границ, таможни, пенсий, повышения заработной платы учителям и врачам и электрификации новостроек. Поэтому органы МСУ, в случае поступления к ним обращения граждан о проведении схода по вопросам, не относящимся к их компетенции (вопросы государственного значения), вправе отказать в организации и проведении сельского схода. Но при этом глава АО, председатель АК должны разъяснить членам инициативной группы, депутатам АК:

- причину нецелесообразности обсуждения на сходах вопросов, не относящихся к компетенции органов МСУ;
- противоречия нормам законодательства Кыргызской Республики и Уставу местного сообщества предложений, рекомендаций или требований, указанных в обращении.

При этом глава АО, председатель АК должны принять все меры по надлежащему решению проблемы, то есть направить обращение главы АО, депутатов АК или перенаправить обращение жителей села в соответствующие государственные органы, в

чью компетенцию входит решение данного вопроса, или искать другие возможности решения данного вопроса.

Решения главы айыл окмоту или председателя айыльного кенеша об отклонении проведения сельского схода может быть обжаловано в судебном порядке.

### **Правомочность сходов**

Количество участников схода для обеспечения его правомочности органы МСУ и местное сообщество определяют по своему усмотрению в Уставе местного сообщества. Например, сообщество может определить, что для правомочности схода необходимо участие в нем не менее 40 человек, более половины представителей от приглашенных лиц, более половины жителей улицы, квартала, айыла или айыльного аймака и т.д.

При этом категории участников схода могут отличаться, например, совершеннолетние, владеющие избирательным правом, домовладельцы, приглашенные и т. д. В числе участников схода обязательно должны быть представители различных групп населения: мужчины и женщины, пожилые и молодые, представители всех этнических групп, проживающих на данной территории.

Практика внедрения типового устава местного сообщества в муниципалитетах Кыргызской Республики показала, что сообщества определяют правомочность сходов следующим образом. В таблице ниже: 1) количество участников, которое необходимо пригласить на сельский сход, чтобы он считался легитимным; 2) количество присутствующих на сельском сходе (решение схода, как правило, принимается простым большинством голосов от числа участвующих).

	Сход на уровне аймака	Сход на уровне села	Сход на уровне улицы/квартала
Ак-Тал	1) 50 и более жителей всего аймака, имеющих право участвовать в выборах (достигшие 18 лет)	1 село	не менее 30% от числа жителей данной улицы/квартала
	2) 50% и более от числа приглашенных на сход (по списку приглашенных)		
Шарк	1) 150 и более жителей всего аймака, имеющих право участвовать в выборах (достигшие 18 лет)	30% и более жителей данного села	15 человек и более, проживающих на этой улице
	2) 50% и более от числа приглашенных на сход (по списку приглашенных)	40% и более от числа приглашенных	40% и более от числа приглашенных
Гроздь	1) 100 и более жителей всего аймака, имеющих право участвовать в выборах (достигшие 18 лет)	25% и более от числа приглашенных	25% и более от числа приглашенных
	2) 50% и более от числа приглашенных на сход (по списку приглашенных)		
Кочкорбаев	1) 100 и более жителей всего аймака, имеющих право участвовать в выборах (достигшие 18 лет)	30% и более от числа приглашенных	30% и более от числа приглашенных
	2) 50% и более от числа приглашенных на сход (по		

	списку приглашенных)		
Кызыл-Туу	50 и более жителей всего аймака, имеющих право участвовать в выборах (достигшие 18 лет)	30 и более жителей данного села (достигшие 18 лет)	

В случае отсутствия необходимого количества жителей соответствующей территории (улицы, квартала, села, сел) или приглашенных участников для проведения сельского схода, указанное мероприятие переносится на определенный срок с согласия присутствующих.

#### **Периодичность проведения сходов**

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, но не менее двух раз в год, с предварительным оповещением членов местного сообщества в сроки, установленные в настоящем Уставе.

Многие муниципалитеты при обсуждении своего проекта Устава местного сообщества, разработанного на основе типового документа, не стали устанавливать конкретное количество сельских сходов, проводимых в течение года, так как не смогли предвидеть весь перечень вопросов, которые будут нуждаться в обсуждении на сходе в течение года. Предпочли оставить норму, указанную в пункте 17 Типового устава местного сообщества, согласно которой сельские сходы созываются в зависимости от возникших вопросов по мере необходимости, но не менее двух раз в год.

Для решения неотложных вопросов сходы могут созываться главой айыл окмоту, айылным кенешем либо его председателем в срочном порядке с предварительным оповещением членов местного сообщества и заинтересованных лиц в сроки, установленные, соответственно, главой айыл окмоту либо председателем айылного кенеша. Например, в случае наступления чрезвычайной ситуации, возникновения угрозы жизни и здоровью граждан. Особенно в сельских муниципалитетах часто случаются чрезвычайные ситуации природного характера и в разные времена года, т.е. сели, оползни, пожары, землетрясения и др., а также возможны и другие чрезвычайные ситуации техногенного характера. При таких ситуациях, в целях мобилизации населения или их эвакуации и спасения, для решения других неотложных вопросов (кроме чрезвычайных ситуаций) потребуется проведения срочных сходов и собраний с жителями улицы, квартала, села или сел айылного аймака. Поэтому в данном случае главой АО и председателем АК сходы созываются в сроки, указанные ими для принятия срочных мер, по остальным вопросам где не требуется срочность, необходимо соблюсти все необходимые процедуры по предварительному оповещению участников схода.

### **Шаг 3. Мини-лекция на тему «Особенности общественных слушаний как формы участия граждан в МСУ. Чем слушания отличаются от сходов и собраний?»**

#### **Действия преподавателя**

Преподаватель читает мини-лекцию. В ходе мини-лекции преподаватель должен обратить внимание слушателей на отдельные пункты, связанные с вопросом теста.

#### **Текст мини-лекции**

Общественные слушания стали обычной практикой работы органов местного самоуправления с населением Кыргызской Республики, начиная с 1999 года, когда в городе Нарыне состоялись первые в истории Кыргызстана общественные слушания по проекту городского бюджета.

**Время и опыт показали, что общественные слушания в Кыргызской Республике «прижились», органично вписались в социальную жизнь кыргызстанцев, и сегодня эта практика распространяется на многие сферы жизни общества, не ограничиваясь лишь отношениями с местным самоуправлением. Широко распространены общественные слушания, проводимые государственными органами, причем тон задает Жогорку Кенеш, регулярно организуя общественные слушания по важным для общества законопроектам, включая ежегодный законопроект о государственном бюджете. Согласно исследованиям, проводимым Институтом политики развития, параллельно с накоплением практики слушаний, история которых началась в 1999 году, до 2018 года в Кыргызстане наблюдался устойчивый рост уровня участия граждан в общественных слушаниях по бюджету на местном уровне, который в 2018 году превысил рекордные для Кыргызской Республики 20%. В 2019 году, согласно данным Министерства финансов КР, слушания провели 330 органов МСУ, преимущественно сельских, а численность участников составила более 28 тысяч человек.**

Общественные слушания служат не только инструментом взаимного информационного обмена, но и своеобразным барометром, измерителем «температуры» отношений между местным самоуправлением и избравшим его сообществом. Так, если на общественных слушаниях стоит скучная тишина, а выступающие «бубнят» свои бумажные заготовки, можно смело сказать, что в данном сообществе местное самоуправление развивается слабо, потому что его орган недостаточно взаимодействует с гражданами, которым, в свою очередь, не интересно, что делает орган МСУ.

Наоборот, если на общественных слушаниях разворачивается дискуссия, пусть и не всегда конструктивная; если сыплются вопросы, пусть и не все по существу; а представители МСУ способны на них ответить, то здесь диалог между МСУ и населением очевиден. Причем такой диалог, при котором собеседники прислушиваются друг к другу, понимая, что делают одно дело.

#### **Правовые основы и цели общественных слушаний**

**Согласно разделу 22 Типового устава местного сообщества, общественные слушания – это организованное мероприятие в форме открытого обсуждения, проводимого по инициативе органов местного самоуправления 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 достичь следующих целей:

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

Особую правовую базу имеют общественные слушания по бюджетным вопросам, так как нормы обеспечения бюджетной прозрачности закреплены законодательно.

- 127 статья Бюджетного кодекса КР;
- Приказ Министерства финансов КР от 17 апреля 2018 года №44-П «Об утверждении методического пособия по проведению ОС»;



- Пункт 3.1.1 Руководства по проведению аудита местных бюджетов счетной палаты Кыргызской Республики.

Информация о доходах и расходах местного бюджета должна быть доступна не только тем органам, которые занимаются этими вопросами, но и гражданам, которые вправе знать от том, каким образом и на что расходуются бюджетные деньги.

#### **Темы общественных слушаний**

Общественные слушания могут проводиться по вопросам местного значения, при решении которых мнение местного сообщества является исключительно важным для принятия правильного решения органами местного самоуправления (см. пункты 22.3 – 22.7 Типового устава местного сообщества).

Вопросы, выносимые на общественные слушания:

- 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.;
- иным вопросам, связанным с обеспечением жизнедеятельности местного сообщества.

**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.**

Общественные слушания проводятся органами местного самоуправления в обязательном порядке:

- по вопросам формирования и исполнения местного бюджета ежегодно;
- по утверждению проекта стратегии управления муниципальным имуществом и имуществом, переданным в управление органам местного самоуправления государством, в случае разработки и принятия такой стратегии.

Общественные слушания по вопросам утверждения тарифов на услуги (питьевая вода, поливная вода, канализация, теплоснабжения, сбор и вывоз твердых бытовых отходов и др.) проводятся по мере необходимости.

Организация и проведение общественного слушания возлагается на исполнительный орган местного самоуправления (айыл окмоту) и осуществляется за счет средств местного бюджета.

#### **Правомочность общественных слушаний**

Количество участников общественных слушаний для обеспечения их правомочности органы МСУ и местное сообщество определяют по своему усмотрению в Уставе местного сообщества. В числе участников общественных слушаний обязательно должны быть представители различных групп населения: мужчины и женщины, пожилые и молодые, представители всех этнических групп, проживающих на данной территории, и т.д.

Например, сообщество может определить, что для правомочности слушаний необходимо участие в них не менее 70 человек, более половины представителей от приглашенных лиц, более половины жителей улицы, квартала, айыла или айыльного аймака, не менее 30% лиц одного пола, не менее 20% молодежи<sup>3</sup> и т. д.

Практика показывает, что чаще всего количество участников слушаний составляет от 50 до 120 человек в сельских муниципалитетах и до 250 человек – в небольших городах.

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

<sup>3</sup> В Кыргызской Республике молодежь – это лица в возрасте от 14 до 28 лет.

Сходы и общественные слушания имеют, безусловно, единую природу – это публичные мероприятия, формы участия граждан в процессе принятия решений и в управлении, в нашем случае - в местном самоуправлении. Внешне и организационно эти мероприятия также схожи. Однако между ними есть следующие принципиальные различия, представленные в таблице ниже.

Характеристика	Сход	Общественные слушания
Уровень проведения	Сходы могут проводиться на разных уровнях сообщества – в селе, на улице, на уровне всего айылного аймака или небольшого города	Общественные слушания проводятся исключительно на уровне всего сообщества (кроме больших городов, где это технически затруднено)
Источники инициативы проведения	Сходы могут проводиться как по инициативе органов местного самоуправления, так и по инициативе сообщества	Общественные слушания проводятся только по инициативе органов местного самоуправления, поскольку их цель – получить одобрение сообщества по поводу того или иного важного решения
Цель проведения	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 по результатам	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 финальном виде, в котором было принято обсуждаемое на слушаниях решение

#### Шаг 4. Дискуссия «Каковы могут быть возражения против слушаний и как их преодолеть?»

##### *Действия преподавателя*

Преподаватель сообщает слушателям о том, что возражения и протесты могут также возникнуть и внутри органа, организующего общественные слушания, в данном случае внутри органа МСУ, особенно когда речь идет об общественных слушаниях по бюджету.

Затем преподаватель показывает слайд с возражениями и просит слушателей высказать свое мнение в отношении перечисленных возражений. Задача преподавателя – убедить слушателей в том, что эти возражения не состоятельны.

- Бюджет (собственность, другие вопросы) – это моя работа ... У населения нет полномочий принимать решения по бюджету, так как за это отвечают только органы местного управления ...
- Общество не понимает сложный предмет слушаний, и оно не хочет понимать!
- Специалистами являемся мы, сотрудники МСУ, а не общественность, не рядовые граждане!
- Общественные слушания – это потеря времени, общество не будет этим интересоваться!

После получения ответов, преподаватель анализирует возражения против слушаний и обосновывает ответы на данные возражения.

Ниже приводятся возможные возражения, а также аргументы, с помощью которых их можно преодолеть.

*Бюджет (собственность, другие вопросы) – это моя работа ... У населения нет полномочий принимать решения по бюджету, так как за это отвечают только органы местного управления ...*

Во-первых, представители и лидеры органов МСУ управляют деньгами и собственностью, по сути, принадлежащими сообществу. Они наделены полномочиями принимать решения постольку, поскольку население делегировало им это право через выборы.

Во-вторых, ваши усилия по организации общественных слушаний демонстрируют ваше желание выслушать мнения населения, но это не означает, что замечания и пожелания жителей обязательны для вашего исполнения. Мнения – это информация. Выслушать ее – не означает переложить свои обязанности или ответственность на кого-либо. Также слушания не означают и не влекут за собой моментальное принятие какого-либо решения. Однако граждане обязательно осознают и оценят факт того, что им предоставили возможность поучаствовать в принятии решения, и будут больше поддерживать его, что облегчит для вас его выполнение.

*Общество не понимает сложный предмет слушаний, и оно не хочет понимать!*

Одна из функций сотрудников органов самоуправления – образовывать. Помните о том, что люди не могут поддерживать то, что они не понимают. Обычно непонимание вызвано отсутствием доступа к информации. Помните, что решения органов самоуправления лучше выполняются и поддерживаются, если они правильно поняты информированными гражданами.

*Специалистами являемся мы, сотрудники МСУ, а не общественность, не рядовые граждане!*

Даже представители власти не имеют ответов на все вопросы. В большинстве случаев у них нет времени, чтобы всегда быть на высоте по всем темам. Новые идеи и различные точки зрения, воспринятые от населения, могут помочь представителям органов самоуправления принимать более обоснованные решения. Новые идеи, предложенные рядовыми гражданами, могут помочь представителям органов самоуправления принимать более обоснованные решения.

*Общественные слушания – это потеря времени, общество не будет этим интересоваться!*

Принятие решений в демократичном обществе, на основе согласия, требует времени. Достижение согласия – не самый быстрый способ находить решения, но очень эффективный! Демократия – это медленный, иногда непредсказуемый, но творческий процесс, неминуемо приносящий результаты! Если заручиться поддержкой населения, это может сэкономить много времени и поможет избежать будущих проблем!

## **Шаг 5. Мини-лекция на тему «Как эффективно организовать и провести сходы, собрания и общественные слушания? Как вовлечь женщин?»**

### **Действия преподавателя**

Преподаватель читает мини-лекцию. В ходе мини-лекции преподаватель должен обратить внимание слушателей на отдельные пункты, связанные с вопросом теста.

### **Текст мини-лекции**

Практика показывает, что процесс подготовки и проведения собраний (сходов) граждан и общественных слушаний в целом схожи между собой. Поэтому при подготовке

и проведении указанных публичных мероприятий участия граждан в местном самоуправлении целесообразно следовать общим методическим рекомендациям.

Подготовка, проведение и определение результатов сходов осуществляются открыто и гласно в порядке, установленном в Уставе местного сообщества. Ответы на поступившие вопросы, предложения, замечания и рекомендации по обсуждаемым вопросам на сходе, при возможности, даются на месте, в случае невозможности ответить на месте, рассматриваются органами местного самоуправления в течение трех дней, результаты сообщаются участникам сельского схода, их озвучившим, в письменной форме. Расходы, связанные с проведением сельских сходов, покрываются за счет средств местного бюджета.

Эти же принципы применимы и к общественным слушаниям, за исключением нормы об ответах на поступившие вопросы: «Айыл окмоту в течение 10 дней со дня проведения общественных слушаний обобщает и оформляет их результаты и распространяет среди населения информацию о результатах слушаний, а также о решениях, принятых по итогам слушаний. При этом айыл окмоту использует различные способы распространения информации, применимые к данному сообществу, включая устные сообщения, размещение информации на информационных досках, средства массовой информации, Интернет и другие способы».

### **Планирование проведения схода или слушаний**

Глава айыл окмоту или председатель местного кенеша (или инициативная группа) определяют перечень вопросов для рассмотрения на сходе или общественных слушаниях, а также решают, какая информация должна быть представлена, в каком формате и в какие сроки. Поскольку чаще всего инициатором схода выступает исполнительный орган местного самоуправления либо он готовит его по поручению местного кенеша, рассмотрим процесс планирования с точки зрения айыл окмоту.

Начинать планирование целесообразно с совещания аппарата айыл окмоту о проведении схода или общественных слушаний на уровне сел или на уровне айылного аймака<sup>4</sup>, которое проводит руководитель исполнительного органа МСУ. По итогам встречи для организации и проведения мероприятия создается рабочая группа из числа аппарата АО, включая старост сел. Состав рабочей группы утверждается распоряжением главы АО.

На первой встрече рабочая группа с участием главы АО разрабатывает **проверочный лист** по организации и проведению схода или общественных слушаний, указывая в проверочном листе сроки и ответственных лиц. Данная встреча должна проводиться не менее, чем за 15-20 дней до даты мероприятия. Проверочный лист поможет команде определить объем работы, четко распределить свои обязанности и сроки их выполнения. Проверочный лист придает организационную четкость подготовке схода или общественных слушаний. Нельзя забывать о том, что ни одно мероприятие не проводится спонтанно, и качественные мероприятия не организует один человек. Сделать проверочный лист целесообразнее в виде таблицы, заполнить – приступая к подготовке, а не накануне проведения схода или общественных слушаний.

**Преподаватель может раздать слушателям приведенный ниже проверочный лист, не зачитывая его.**

### **Типовой проверочный лист для подготовки к сходу или общественным слушаниям**

<b>№</b>	<b>Мероприятие</b>	<b>Дата</b>	<b>Ответственный</b>
1.	Создание рабочей группы по организации и проведению публичного мероприятия, распределение ролей и обязанностей	За 15-20 дней	Глава АО или мэр города
2.	Определение даты и места проведения публичного	За 14 дней	Заместитель

<sup>4</sup> Общественные слушания проводятся на уровне айылного аймака.

	мероприятия		главы АО или мэра, или председатель рабочей группы
3.	<p>Разработка повестки дня публичного мероприятия, например:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• отчет о работе органа МСУ по решению приоритетных проблем населения/реализации ПСЭР, ПСД;</li> <li>• отчет о результатах мониторинга уборки и вывоза мусора;</li> <li>• проект местного бюджета на следующий год.</li> </ul>	За 12 дней	Председатель рабочей группы по согласованию с главой АО или мэром города
4.	<p>Подготовка выступающих и презентаторов согласно повестке дня, например:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• отчет главы о реализации планов, решении приоритетных проблем;</li> <li>• отчет о результатах мониторинга уборки и вывоза мусора готовит Группа совместного мониторинга и оценки;</li> <li>• проект местного бюджета на следующий год (готовит начальник ФЭО).</li> </ul>	За 7 дней	Рабочая группа и презентаторы
5.	<p>Подготовка информационных материалов:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• объявления, афиши и анонсы;</li> <li>• информационный бюллетень или отчет;</li> <li>• краткое описание бюджета.</li> </ul>	За 8 дней	Рабочая группа
6.	Распространение информационных материалов в каждом селе	За 7 дней до схода	Рабочая группа, старосты, квартальные
7.	Рассылка пригласительных билетов депутатам местного кенеша и авторитетным членам местного сообщества	За 4 дня	Рабочая группа, старосты, квартальные
	<p><i>Рассылка пригласительных билетов особым группам:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>женщинам (для обеспечения явки не менее 30%)</i></li> <li>• <i>жителям из числа уязвимых (ТЖС, ЛОВЗ)</i></li> <li>• <i>представителям диаспор (если имеются)</i></li> <li>• <i>представителям религиозных институтов всех конфессий</i></li> </ul>	За 4 дня	<i>Рабочая группа, старосты, квартальные</i>
8.	Подготовка презентаций по основным вопросам повестки дня	За 3 дня	Рабочая группа, старосты, квартальные
9.	Распространение бюллетеня, сообщения, уведомления среди населения	За 7 дней	Рабочая группа, старосты, квартальные
10.	Распространение афиши или объявлений в местах массового скопления людей	За 7 дней	Рабочая группа, старосты,

			квартальные
11.	Приглашение местных жителей (с помощью рупора)	За 1 день	Рабочая группа, старосты, квартальные
12.	Встреча рабочей группы с участием выступающих и модератора, включая: <ul style="list-style-type: none"> <li>• репетицию («прогон») презентаций;</li> <li>• согласование порядка (правила, регламент); проведения сельского схода;</li> <li>• подготовку места проведения публичного мероприятия;</li> <li>• проверку готовности материалов (правила, баннер, афиша и др).</li> </ul>	За 1 день до схода	Глава АО или мэр города совместно с рабочей группой и презентаторами
13.	Подготовка места проведения: <ul style="list-style-type: none"> <li>• место для регистрации участников;</li> <li>• места для президиума и модератора;</li> <li>• места для участников;</li> <li>• место для ведения протокола мероприятия;</li> <li>• готовность и исправность оборудования (усилитель, колонки, микрофоны и др.).</li> </ul>	За 1 день до схода	Рабочая группа
14.	Написание пресс-релиза и распространение среди СМИ (при наличии), приглашение представителей Общинного мультимедиацентра	За два дня	Председатель рабочей группы
15.	Проведение публичного мероприятия согласно программе	День проведения	Глава АО или мэр города совместно с рабочей группой
16.	Информационная кампания после мероприятия, размещение результатов сельского схода или слушаний на информационных стендах, подготовка письменных ответов	В течение двух дней после мероприятия	Председатель рабочей группы

При организации общественных слушаний полезно иметь перед собой требования, предусмотренные Типовым уставом местного сообщества.

**Преподаватель может раздать слушателям приведенные ниже выдержки из Устава, не зачитывая их.**

### ***Раздел 23 Типового устава местного сообщества Порядок организации и проведения общественных слушаний***

*23.1. После принятия решения о проведении общественных слушаний по определенному вопросу, исполнительному органу местного самоуправления необходимо предпринять следующие действия в указанной ниже последовательности:*

*За 3-4 недели до общественного слушания необходимо определить дату, время и место проведения.*

*За 2 недели до общественного слушания разработать предложения и проект документа, который будет предметом обсуждения .*

*За 1-2 недели до слушания:*

- опубликовать проект документа, выносимого на общественные слушания в местных средствах массовой информации;
- разработать и подготовить приглашения на общественные слушания;
- распространить приглашения и копии проекта документа среди населения, организаций, учреждений, предприятий, гражданских групп и неправительственных организаций;
- обнародовать информацию другими возможными средствами;
- выпустить пресс-релиз и информировать местные средства массовой информации о слушаниях, включая информацию о том, где можно получить проект документа;
- провести обучение (инструктаж) сотрудников аппарата айыл окмоту по подготовке и проведению общественного слушания;
- разместить объявление в общедоступных местах сел для ознакомления населения с обсуждаемым вопросом, с указанием цели общественного слушания, дату, время и место проведения;
- оповестить лично ключевых лиц сообщества, депутатов местного кенеша, отделы аппарата айыл окмоту, в случае необходимости, и руководителей территориальных подразделений государственных органов, организаций и учреждений;
- выбрать ведущего и секретаря общественного слушания (из представительного или исполнительного органа);
- в случае необходимости запросить у заинтересованных государственных органов, организаций, учреждений, предприятий в письменном виде необходимую информацию, материалы и документы по вопросу, выносимому на слушания (информация, материалы и документы представляются организатору не позднее чем в 5-дневный срок со дня получения запроса);
- в случае необходимости привлекать экспертов и специалистов для выполнения консультационных и экспертных работ.

*За 1 неделю до общественного слушания:*

- подготовить место проведения (места для участников, стол для ведущего и секретаря, освещение, отопление, микрофоны и т.д.);
- подготовить наглядные материалы: плакаты, доски, слайды, и т.д.;
- назначить выступающих, подготовить повестку дня, подготовить дополнительные копии материалов для раздачи во время общественного слушания;
- подготовить и распространить правила проведения общественного слушания.

*За 3 дня до слушания:*

- подготовить лист регистрации участников;
- подготовить формы протокола общественного слушания;
- подготовить бланки для предложений/замечаний/рекомендаций/вопросов.

*За 1 день до общественного слушания:*

- проконтролировать готовность помещения и оборудования;
- уточнить список участников, выступающих и повестку дня;
- проконтролировать готовность дополнительных материалов для раздачи участникам и др.

*В день проведения слушания обеспечивает приглашение и регистрацию участников, представителей средств массовой информации (в случае необходимости), ведение протокола и оформление итоговых документов.*

Также во время первой встречи рабочей группы разрабатывается повестка дня схода или общественных слушаний, определяются место и дата проведения мероприятия.

Организаторы собрания или схода формулируют цель, к которой хотят прийти по итогам схода или общественных слушаний, определяют методы обсуждения и порядок принятия решения (например, голосования). Определяются выступающие, оговариваются

планы по оформлению зала (плакаты, лозунги, фотовыставка, правила поведения и соответствующая аппаратура).

Повестка дня собрания или схода может включать несколько вопросов, но общая продолжительность мероприятия не должна превышать три часа, иначе инициаторы рискуют полностью потерять внимание аудитории и не прийти к важному решению.

Нежелательно включать в повестку дня собрания или схода больше одного вопроса, если он носит спорный характер, решение по нему не принято и обсуждение обещает быть бурным. В случае, если есть необходимость вынести на обсуждение менее важный вопрос – поставьте его перед сложным, тяжелым и острым.

**Общественные слушания посвящаются только одному важному решению, которое планируют принять органы местного самоуправления!**

К участию в подготовке публичных мероприятий стоит привлекать не только лояльных к органам МСУ активистов, но и тех, кто находится в оппозиции или выражает недовольство работой местного самоуправления. Такие «оппозиционеры» могут осмотреть объекты или работу, указанные в информационных материалах, подтвердить их объективность и правильность, что усилит их ценность в глазах сообщества и повысит уровень взаимного доверия.

Поощрение активных членов сообщества – это один из методов повышения эффективности проведения схода или общественных слушаний. Поощрение является хорошим инструментом мотивации населения более активно участвовать в общественных мероприятиях, а также прекрасным способом публичного выражения признания за активную и плодотворную работу члена инициативной группы, группы СМиО и т. д.

#### **Участие женщин в публичных мероприятиях**

Особенное внимание необходимо уделить участию женщин в мероприятиях, так как зачастую их возможности выразить свое мнение и реализовать свои инициативы ограничивается. Для этого необходимо учесть несколько факторов.

На общественные мероприятия, такие как сельские сходы и общественные слушания, приглашаются все жители муниципалитета, тем не менее, составляется ориентировочный список участников. Эти списки должны быть гендерно сбалансированными. Список участников нужно составлять с учетом многообразия социальных групп, т.е. нужно обеспечить представленность по признакам пола, возраста, вероисповедания, этнической принадлежности и т.п. Также приглашаются представители наиболее уязвимых групп общества, таких как бедные семьи, женщины из групп национальных меньшинств, одинокие пожилые люди, матери-одиночки, безработная молодежь, лица с ограниченными возможностями и т.д.

Если же женщины присутствуют на мероприятии, но активно не вовлекаются процесс обсуждения, рекомендуется провести дополнительные сессии только для женщин, так как женщины в сельской местности зачастую стесняются высказывать свое мнение публично. Такая группа может обеспечить более комфортные условия для участия женщин.

При проведении сходов/общественных слушаний нужно обеспечить представленность всех слоев местного сообщества необходимо обязательно соблюдать условие, что в числе участников схода/общественных слушаний должны быть представители различных групп населения, т.е. мужчины и женщины, пожилые и молодые, представители всех этнических групп проживающих на данной территории. Как правило, орган МСУ знает уровень активности как всего населения, так и отдельных групп, например женщин. Если в опыте муниципалитета существует не до представленности тех или иных групп на общественных мероприятиях, то следует использовать дополнительные меры, по обеспечению гендерной сбалансированности состава участников этих мероприятий.



Практика показывает, что женщины в большей степени, чем мужчины, не принимают должного участия в делах местного сообщества. Причины более низкого уровня участия женщин в делах местного сообщества:

- тройная нагрузка женщин (продуктивная работа, репродуктивная работа и работа по осуществлению связей и отношений между членами одного рода, местного сообщества и т.д.);
- доминирование традиционных гендерных стереотипов, дискриминирующих женщин;
- низкий или отсутствие доступа к ресурсам ( в том числе и времени);
- отсутствие информации о предстоящих мероприятиях, заседаниях;
- неуверенность в себе;
- нежелание выступать на публике;
- ложное предубеждение, что все заранее решено;
- нежелание «связываться», мне всё равно и т.д.

### **Мотивация<sup>5</sup> сообщества**

Органы местного самоуправления часто жалуются на пассивность граждан, на их нежелание принимать участие в жизни сообщества. Но среди граждан немало тех, кто годами, а то и десятилетиями, вносит большой вклад в развитие своего сообщества, пользуется авторитетом и уважением среди земляков, но не получает никакого вознаграждения – ни материального, ни морального. Понятно, что органы местного самоуправления не располагают ресурсами, чтобы поощрять активистов материально, но нематериальное поощрение вполне по силам даже самому бедному муниципалитету. В числе поощренных должны быть представители различных групп населения: мужчины и женщины, пожилые и молодые, представители других этнических групп и т.д. Не обязательно соблюдать это условие в рамках одного мероприятия, но его нужно учитывать при проведении мероприятий в течение года.

За активное участие в решении вопросов местного значения, благотворительную деятельность, спонсорство, оказание реального содействия социально-экономическому развитию территории, участие в улучшении предоставления услуг к членам местного сообщества могут применяться меры морального и материального поощрения:

- объявление благодарности;
- награждение ценными подарками, другими материальными и денежными премиями;
- награждение грамотами;
- присвоение почетных званий «Лучшая семья», «Образцовый дом», «Образцовая улица», «Образцовое село».

### **Проведение публичных мероприятий**

Ведущим может выступить глава айыл окмоту, председатель местного кенеша или заместитель главы. Это зависит от того, какой вопрос ставится на обсуждение.

До начала схода или общественных слушаний орган местного самоуправления в лице рабочей группы по организации и проведению схода проводит регистрацию участников. Регистрационный стол должен быть расположен у входа в зал проведения схода или общественных слушаний. На регистрационном столе, кроме списка участников, должны быть раздаточные материалы, например, краткое описание бюджета, информационные бюллетени, информация главы о проделанной работе и др.

После регистрации участники проходят в зал проведения публичного мероприятия. В целях эффективной организации и повышения культуры населения орган местного самоуправления может организовать небольшой концерт с участием творческих

---

<sup>5</sup> *Мотивация* — это процесс стимулирования кого-либо (отдельного человека или группы людей) к деятельности, направленной на достижение общих целей организации, сообщества и т. д.

коллективов сообщества или учеников средних школ. Если для участия в концерте приглашаются школьники, это дополнительно привлекает на мероприятие родителей и может служить стимулом для учеников.

Сход или общественные слушания правомочны, если в них участвует количество людей, которое указано в Уставе местного сообщества.

Для ведения публичного мероприятия избирается президиум в составе председателя, секретаря и одного-трех членов из числа лидеров местного сообщества или уважаемых граждан. Председательствует на сходе глава айыл окмоту, председатель местного кенеша или заместитель главы АО. Важно, чтобы женщины были представлены не только среди участников, но и среди президиума общественного мероприятия.

Утверждение повестки дня, регламента и правил поведения производится простым большинством голосов участников схода. Здесь же оговариваются процедуры голосования, порядок принятия замечаний и предложений от заинтересованных лиц по обсуждаемым вопросам. Мероприятие начинается кратким вступительным словом председательствующего (или ведущего), который представляет себя, президиум и секретаря. Во вступительном слове ведущий благодарит участников за то, что проявили интерес к обсуждаемой теме и информирует о сути обсуждаемого вопроса, его значении. Затем мероприятие проводится согласно повестке дня.

По окончании докладов (презентаций) представителям территориальных подразделений государственных органов, должностным лицам органов местного самоуправления или иным лицам, в чью компетенцию входят решение обозначенных вопросов, могут быть заданы вопросы участниками мероприятия, как в устной, так и в письменной форме. Слово для выступлений предоставляется всем желающим участникам в порядке поступления заявок либо поднятия руки.

Решения принимаются, как правило, открытым голосованием, простым большинством голосов (то есть более чем 50% участников), подлежат обнародованию через размещение на информационных досках и обязательному исполнению органами местного самоуправления и руководителями организаций и предприятий на территории айылного аймака. В случае если решения схода противоречат действующему законодательству, они могут быть обжалованы в суде или опротестованы прокурором.

Многие вопросы, включая бюджет, могут поляризовать, расколоть общественность. Некоторые отдельные личности или группы граждан могут избрать тактику провокации, «задирания», ругательства, распространения слухов и прочее. Наличие правил не всегда исключает возможности неуправляемого или деструктивного поведения отдельных представителей на слушаниях. В такой ситуации ведущий должен быть готов взять ситуацию в свои руки.

Проведение схода или общественных слушаний и решения, принятые на них, должны фиксироваться в протоколе. В нем указывается:

- тема схода или общественных слушаний;
- дата, время и место схода или общественных слушаний;
- количество жителей, зарегистрированных в качестве участников;
- инициатор проведения публичного мероприятия;
- состав президиума;
- повестка дня: полная формулировка рассматриваемых вопросов;
- фамилии выступивших, краткое содержание выступлений по рассматриваемым вопросам;
- данные о лицах, задавших вопросы;
- принятые решения и рекомендации.

В протоколе в обязательном порядке должны быть отражены позиции и мнения участников мероприятий по каждому вопросу, высказанные ими в ходе обсуждения.

Протокол зачитывается председателем схода или общественных слушаний, утверждается решением собрания, подписывается председателем и секретарем.

Если со стороны общественности будут желающие вести протокол, то возможно ведение со стороны общественности альтернативного протокола для мониторинга исполнения решений схода.

### **Информирование после схода или слушаний**

Информирование о результатах публичных мероприятий – важнейший этап работ, хотя многие органы местного самоуправления и организаторы собраний и слушаний придают ему мало значения, совершая тем самым стратегическую ошибку.

Информационная кампания «после» – это свидетельство того, что местное самоуправление прислушивается к голосу сообщества, ценит его вклад и проявляет чуткость к мнению населения. Если не рассказать людям о том, какие действия последовали после публичного обсуждения проблем, можно потерять доверие граждан и к таким мероприятиям, и к работе айыл окмоту в целом.

Планируя информационную кампанию «после», нужно тщательно продумать виды информации, которую необходимо распространить, а также изложить ее понятным языком и хорошо оформить. Как минимум, необходимо проинформировать людей о:

- количестве вопросов и предложений, поступивших на мероприятие;
- сути вопросов и предложений;
- о том, приняты ли они к исполнению;
- если они не приняты к исполнению, то почему;
- каковы перспективы решения проблем, озвученных в процессе обсуждения.

Протокол мероприятия, решения и рекомендации, принятые на сходе или общественных слушаниях, передаются органам местного самоуправления. Органы местного самоуправления и должностные лица обязаны сообщить населению (участникам мероприятий) о принятых или принимаемых мерах по выполнению решений и рекомендаций через средства массовой информации или размещение информации в доступных для общественности местах.

Ответы на поступившие вопросы, предложения, замечания и рекомендации по обсуждаемым вопросам на сходе, при возможности даются на месте, в случае невозможности ответить на месте рассматриваются органами местного самоуправления в течение трех дней, результаты сообщаются участникам сельского схода, их озвучившим, в письменной форме.

Айыл окмоту\мэрия в течение 10 дней со дня проведения общественных слушаний обобщает и оформляет их результаты и распространяет среди населения информацию о результатах слушаний, а также о решениях, принятых по итогам слушаний. При этом айыл окмоту\мэрия использует различные способы распространения информации, применимые к данному сообществу, включая устные сообщения, размещение информации на информационных досках, средства массовой информации, Интернет и другие способы.

Для распространения информации можно использовать следующие каналы информирования: вывешивание отчета о сходе на информационных стендах, распространение листовок среди граждан, подготовка бюллетеня, вывешивание протокола схода на информационных стендах.

## СЕССИЯ 5. Консультативные формы участия граждан в МСУ

**СЕССИЯ 5.** Консультативные формы участия граждан в МСУ  
2 часа 10 минут Слайды

Задачи:

1. Ознакомить слушателей с консультативными формами участия граждан в МСУ.
2. Ознакомить слушателей с механизмами проведения консультаций органов МСУ с местными сообществами.
3. В ходе деловой игры ознакомить слушателей с основами предотвращения конфликтов.

Подтема / действия	Метод	Средства	Время (мин)
<b>Консультативные формы участия граждан в МСУ</b>	Введение в тему путем возвращения к предыдущему материалу. Открытый вопрос к аудитории: «Что может сделать орган МСУ, чтобы выяснить мнение сообщества по важному вопросу и найти лучшее решение?»	Проектор Слайды	<b>20</b>
<b>Выгоды изучения общественного мнения для органов местного самоуправления. Механизмы изучения</b>	Мини-лекция на тему «Почему изучать общественное мнение выгодно для органов управления, особенно для органов местного самоуправления? Совместное изучение нужд сообщества»	Проектор Слайды	<b>25</b>
<b>Понятие о конфликте, насилии, негативном и позитивном мире</b>	Мини-лекция на тему «Управление конфликтами»	Проектор Слайды	<b>15</b>
<b>Практические навыки управления конфликтом</b>	Деловая игра «Мир»	Флип-чарт, маркеры	<b>50</b>
<b>Другие консультативные формы – рабочие группы и общественные советы</b>	Мини-лекция на тему «Общественные советы и рабочие группы»	Проектор Слайды	20

### Шаг 1. Введение в тему «Консультативные формы участия граждан в МСУ».

#### Действия преподавателя

Преподаватель выводит на экран таблицу с формами участия и предлагает слушателям подробнее разобрать четвертую – **консультативную** группу форм участия граждан в МСУ.

Группа форм	Формы	Цель	Особенности применения и примечания
<b>Консультативная группа</b>	Совместное изучение нужд сообщества (СИНС), общественные	Выяснить мнение сообщества по важному вопросу и найти лучшее	Выбор формы существенно зависит от размера сообщества,

	советы, рабочие группы, общественные обсуждения проектов решений	решение	различия между городами и селами
--	--	---------	----------------------------------

Далее преподаватель предлагает слушателям назвать известные им механизмы выяснения мнений граждан по важным вопросам развития, с практикой применения которых в Кыргызской Республике им приходилось сталкиваться. Для этого преподаватель задает аудитории вопрос: **«Что может сделать орган МСУ, чтобы выяснить мнение сообщества по важному вопросу и найти лучшее решение?»**.

Слушатели могут назвать, например, социологические опросы. После того, как будут названы два-три инструмента, преподаватель переходит к следующему шагу.

## **Шаг 2. Мини-лекция на тему «Почему изучать общественное мнение выгодно для органов управления, особенно для органов местного самоуправления? Совместное изучение нужд сообщества»**

### **Действия преподавателя**

Преподаватель читает мини-лекцию. В ходе мини-лекции преподаватель должен обратить внимание слушателей на отдельные пункты, связанные с вопросом теста.

### **Текст мини-лекции**

Согласно Википедии, коммуникации – это термин, которым обозначают операционные системы, повседневно обеспечивающие единство и преемственность человеческой деятельности. Процесс коммуникации (в том числе **как формы взаимодействия**) понимается в качестве одной из основ жизни человека и общества. При этом речь идет как о процессах коммуникации, так и о его результатах.

Эффективная коммуникация с гражданами нужна органам МСУ, в первую очередь, для того, чтобы наилучшим образом отвечать на их потребности. Поэтому первый важнейший механизм коммуникации – изучение общественного мнения, правильное «слушание» людей.

Почему органам власти, особенно органам МСУ, выгодно изучать общественное мнение?

- возможность планировать свои расходы так, чтобы наилучшим образом отвечать потребностям и ожиданиям граждан, что позволяет получить поддержку населения в политическом процессе, а также более рационально распределить имеющиеся ресурсы;
- гарантии того, что функции и полномочия будут выполнены эффективно;
- более четкое понимание структуры сообщества, включая группы интересов, а также понимание мотивов, которые движут недовольными гражданами, способными спровоцировать в ближайшем будущем конфликт;
- возможность повысить доверие со стороны населения, которое чувствует внимание со стороны органа МСУ;
- возможность разделить с гражданами ответственность (а иногда и расходы!) за достижение целей и решение проблем;
- это гарантия охвата разных групп: гендер, безработных, представителей социально уязвимых слоев населения;
- получить информацию о потенциальных дополнительных ресурсах для местного развития;
- аргументы для отстаивания своей позиции во взаимоотношениях с государственными органами;

- получить защиту от необоснованных жалоб и обвинений, что особенно важно во взаимоотношениях с проверяющими органами;
- соблюдать требования законодательства.

Для любого изучения общественного мнения орган МСУ должен принять соответствующее решение. Создать рабочую группу, которая определит целевые аудитории и выберет метод изучения мнения сообщества. Важно, чтобы общественное мнение изучалось совместно, поэтому в рабочую группу нужно включить представителей сообщества, а не только органов МСУ.

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.

В каких случаях органы МСУ используют СИНС? При принятии особо значимых общественно важных решений, в том числе:

- Разработке программы социально-экономического развития;
- стратегического планирования развития территории, включая планирование инвестиций (капитальных вложений);
- формирования муниципального социального заказа т. п.
- формирования политики поддержки отдельных социальных групп (женщин, детей, молодежи, пожилых, мигрантов, этнических групп);
- разработке других программ, планов и стратегий.

Основные методы СИНС включают: картирование; галерею проблем; анализ причинно-следственных связей; анкетирование, а также дополнительный сбор информации через WhatsApp-группы.

**Картирование** – это фактически рисование карты села самими жителями. Метод служит средством изучения местного сообщества и его ресурсной базы. Карты могут включать: инфраструктуру (дороги, дома, строения); водные участки и ресурсы; пахотные земли (многообразие культур и их расположение); агроэкологические зоны (почвы, склоны, возвышенность); лесонасаждения; пастбища; магазины, рынки; медицинские клиники, школы и религиозные службы; места специального использования (автобусные остановки, кладбища, культовые сооружения). Картирование применяется в начале комплекса мероприятий СИНС для активизации участников сессии, «включения» их в обсуждение; изучения ресурсов и состояние инфраструктуры села/района города; сбора информации о местном восприятии ресурсов; первичного выявления и озвучивания проблем.

**Галерея проблем** – это метод выявления проблем, в ходе которого участникам предлагается написать на стикерах проблемы и сгруппировать их по разделам. применяется после картирования, служит инструментом выявления и приоритизации проблем.

Анализ причинно-следственных связей – это инструмент выявления причин тех или иных проблем и их следствий, позволяет углубить анализ главных проблем в селе. Применяется в ходе отдельной сессии СИНС, согласно списку проблем, выявленных в ходе применения метода «галерея проблем». Применяется, чтобы уточнить, почему возникла эта проблема; выявить, какие последствия могут быть, если не решить эту проблему; вовлечь сообщество в обсуждение для лучшего понимания ситуации. Пример применения метода приводится в таблице ниже.

№	Проблемы	Причины	Последствия
---	----------	---------	-------------

Низкий уровень подготовки детей к школе	Отсутствие здания детского сада, потому здание продано	Сложная адаптация детей к школе - нежелание учиться в школе
	Нет квалифицированных специалистов	Низкий уровень усвоения школьной программы
	Нехватка ресурсов для оснащения	

Важно помнить, что во время встреч с местным сообществом в процессе СИНС выявляются активные лидеры, которые проявили интерес к обсуждению и дальнейшему участию в работе, а также имеют опыт в решении различных проблем сообщества. Составляется список активных лидеров и они приглашаются для участия в работе инициативных групп.

Анкетирование – это процедура проведения опроса в письменной форме с помощью заранее подготовленных бланков с вопросами. Анкеты самостоятельно заполняются респондентами. Анкетирование применяется во время посещения гражданами айыл окмоту или эмрии (срок определяются органами МСУ, например в течение недели и т.д.), а также проводится старостами сел во время посещения граждан по селам (количество от каждого села определяется органами МСУ, например с каждого села по 20 респондентов).

#### **Пример анкеты**

Уважаемые жители айыльного аймака/города!

Назовите, пожалуйста, 5 приоритетных проблем:

Напишите название проблемы и опишите ситуацию по проблеме. Например: Нехватка питьевой воды для жителей села Кара-Суу.

1-ая проблема: \_\_\_\_\_

2-ая проблема \_\_\_\_\_

3-я проблема \_\_\_\_\_

4-ая проблема \_\_\_\_\_

5-ая проблема \_\_\_\_\_

ФИО, название села/города, номер моб. телефона

Возможно также проведение анкетирования через WhatsApp-группы. Применяется для выявления приоритетных проблем. Важно помнить, что через анкетирование можно изучить потребности женщин и уязвимых слоев населения, для чего, например, можно создавать WhatsApp-группы депутатов местного кенеша, молодежи, женщин, представителей уязвимых слоев населения, предпринимателей, учителей.

**В крупных муниципалитетах и в городах целесообразно проведение социологических опросов. Для проведения социологического опроса орган МСУ должен в соответствии с законодательством о государственных закупках закупить услуги социологической компании.**

По результатам проведения комплекса СИНС-мероприятий важно подготовить отчет о результатах, для того, чтобы потом использовать данные для работы органа МСУ, готовят отчет председатели и секретари рабочих групп, которые создает исполнительный орган МСУ для проведения СИНС-мероприятий.

Пример формы отчетов о проведении СИНС-мероприятий ниже:

Форма протокола/отчета по СИНС-фокус группам

Протокол/отчет составил \_\_\_\_\_ (ФИО, должность) Дата \_\_\_\_\_

1. **Общая информация о местном сообществе:**
  - a) название АА/города;
  - b) название села;
  - c) количество жителей, из них \_\_\_\_\_ мужчин и \_\_\_\_\_ женщины;
  - d) количество домохозяйств.
2. **Общая информация по фокус-группам**
  - a) дата и место проведения;
  - b) количество участников:
    - a. Из них женщины;
    - b. Из них депутаты АК;
    - c. Из них сотрудники АО;
    - d. Из них ПШО, жамаяты и др.

1. Приоритизация проблем села/города

№	Название приоритетной проблемы	Количество голосов
1.		
2.		
3.		
4.		
5.		

2. Таблица описания 5 приоритетных проблем (повторяется для каждой приоритетной проблемы)

№	Название и детальное описание проблемы (с указанием причин и последствий).	Пути решения с участием местного сообщества и ресурсы для решения проблемы

Форма отчета о проведении СИНС-сессии

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

1. **Общая информация о местном сообществе:**
    - a) название АА;
    - b) название села;
    - c) количество жителей, из них \_\_\_\_\_ мужчин и \_\_\_\_\_ женщины;
    - d) количество домохозяйств: \_\_\_\_\_
- Дата проведение СИНС сессий: \_\_\_\_\_  
 Место проведение СИНС сессий: \_\_\_\_\_  
 Количество участников СИНС-сессий в селе по половозрастным группам: \_\_\_\_\_ 14-28, из них женщины \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_ 29-54, из них женщины \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_ 55 и более, из них женщины \_\_\_\_\_.

2. Приоритизация проблем села

№	Название и описание приоритетной проблемы	Количество голосов по половозрастным группам			Итого
		14-28	29-54	55 и более	

3. Таблица описания 5 приоритетных проблем

№	Название и детальное описание проблемы по мнению участников СИНС сессий
1.	
2.	
3.	
4.	
5.	

Далее тренер демонстрирует на слайдах несколько примеров проведения и результатов проведения комплекса СИНС-мероприятий в айылных аймаках Кыргызской Республики.

**Шаг 3. Мини-лекция на тему «Управление конфликтами»**

*Действия преподавателя*

Преподаватель читает мини-лекцию. В ходе мини-лекции преподаватель должен обратить внимание слушателей на отдельные пункты, связанные с вопросом теста.

*Текст мини-лекции*

Конфликт – это ситуация, в которой каждая из сторон занимают позицию, несовместимую и противоположную по отношению к интересам другой стороны. В местном сообществе всегда велика вероятность возникновения конфликтов и крайне важно иметь представление об этом явлении, чтобы эффективно управлять им, особенно при применении консультативных форм участия граждан в МСУ.

Основные компоненты конфликта – поведение, установки и противоречия. Поведение – это видимая часть конфликта, которая включает все, что стороны конфликта/ акторы в конфликте говорят и делают. Поведение может иметь различные формы, от игнорирования до насильственных действий. Установки лежат в основе, мотивируют поведение. Это может быть, например, стереотипы или негативные эмоции, которые вы испытываете по отношению к другой стороне в конфликте. Противоречия – это суть конфликта. Эти противоречия могут быть различного плана, от повседневных ситуаций (например, остался только один кусочек пирога, который хотят оба ребенка) до вооруженных столкновений (например, два государства сражаются за право обладания определенной территорией).

Есть шесть источников, с которыми связано большинство конфликтов:

- Насущные потребности- то, что нам необходимо для жизни, например, еда, вода.



- Различия в ценностях - имеют место у людей с разными убеждениями. Например, различия в ценностях возможны у представителей разных религий.
- Различия в восприятии возникают, когда люди по-разному думают о чем-либо. Каждый человек воспринимает то или иное явление исходя из собственного опыта, уровня образования, особенностей воспитания и т.д.
- Различия интересов возникают у людей, которых занимают неодинаковые проблемы.
- Нехватка ресурсов возникает в том случае, когда чего-то слишком мало.
- Психологические потребности - это то, что нам нужно, чтобы чувствовать себя уверенными, ответственными, нужными, значительными и здоровыми.

Конфликт порождает насилие.

- Прямое насилие: представляет собой видимое поведение конкретных субъектов, которые угрожают жизни или уменьшают способность человека удовлетворять основные человеческие потребности. Примеры прямого насилия включают убийства, причинение физического вреда, запугивание, эмоциональные манипуляции.
- Структурное насилие: относится к физическому и психологическому ущербу, причиняемому несправедливыми социальными, политическими и экономическими системами. К числу примеров структурного насилия относятся неравные возможности получения образования, неравные возможности участия в политической жизни, юридические трудности, с которыми сталкиваются конкретные слои населения. Структурное насилие не происходит через конкретные субъекты.
- Культурное насилие: относится к существующим социальным нормам, которые делают прямое и структурное насилие «естественным», «правильным» или, по крайней мере, приемлемым. Культурные аспекты, такие как религия, язык или наука, могут быть использованы для оправдания прямого насилия. Через культурное насилие люди насильственно ассимилируются. Главные в обществе убеждения могут стать настолько глубокой частью культуры, что они могут казаться, как должное, и передаются из поколения в поколение, без критики.

Противоположность конфликту и насилию – мир, мирная ситуация. Однако мир может позитивным и негативным. Негативный мир – это отсутствие открытого насильственного конфликта и отсутствие прямого физического насилия. Позитивный мир – это наличие социальной справедливости (отсутствие структурного и культурного насилия).

### Шаг 3. Деловая игра «Мир»

#### *Действия преподавателя*

Преподаватель объясняет участникам, что цель данной игры – научиться методу снижения конфликтного потенциала в сообществе, различать позитивный и негативный мир. Преподаватель коротко объясняет слушателям суть конфликтов и важность наличия у сотрудников органов МСУ навыков управления конфликтами.

Подобные деловые игры помогут сотрудникам органов МСУ найти компромиссные решения в случае, если они выявили конфликт или противостояние интересов в сообществе. Далее преподаватель следует детальному плану игры ниже. Общее время игры – 70 минут, включая объяснения.

Время	Содержание и методы	Материалы
5 мин	Ознакомьте участников со следующим упражнением сессии-«Мирный остров», например, мир-это хрупкое государство, которому нужна преданность общества. Участники сидят в кругу.	

	Попросите всех закрыть глаза и расскажите им историю о том, что всё началось на корабле в море. После нескольких предложений о прекрасной атмосфере, на море неожиданно изменилась погода и корабль потерпел крушение о скалы. Все выжили и выбрались на остро. Остров прекрасный и мирный. Откройте глаза.	
20 мин	Задание: разработайте 3 правила, которые бы СОХРАНИЛИ МИР на острове. Разделите участников в группы 5-7 человек, раздайте каждой группе по 1 флип-чарту и маркер для записи 3 правил.	Флип-чарт, маркеры
10 мин	Каждая группа презентует свои 3 правила.	
10 мин	Обсудите с группой следующие вопросы: Как шел процесс определения правил? Как вы пришли к соглашению? Какие схожести вы видите в правилах всех групп? Какие различия?	
10 мин	Объясните два вида мира, свяжите их с упражнением, например, определяя правила в группах, участники рассматривали мир не только как отсутствие войны, но и в его позитивном значении. Негативный мир => отсутствие открытого насильственного конфликта и отсутствие прямого физического насилия. Позитивный мир => наличие социальной справедливости (отсутствие структурного и культурного насилия, которое вы объясните позже на семинаре). Объясняя позитивный мир, вы можете провести обсуждение с участниками, о том, что, например, доступ к образованию и медицине, равные экономические возможности и участие в политической жизни, справедливость в судах, гармония между религиями и полами и т.д.	

#### Шаг 4. Мини-лекция на тему «Общественные советы и рабочие группы»

##### *Действия преподавателя*

Преподаватель читает мини-лекцию. В ходе мини-лекции преподаватель должен обратить внимание слушателей на отдельные пункты, связанные с вопросом теста.

##### *Текст мини-лекции*

Органы МСУ в своей работе могут применять иные формы проведения консультаций с сообществом, например, рабочие группы и общественные советы.

Рабочие группы с участием представителей сообщества могут быть созданы в любом составе и в любой момент деятельности органа МСУ.

Общественные советы чаще применяются в городах и крупных муниципалитетах, так как в сельской местности, особенно в небольшом айылном аймаке все функции совета вполне успешно выполняет местный кенеш. Специального регулирования в законодательстве в отношении общественных советов при органах МСУ не предусмотрено. Однако в данном случае применимы общие принципы и положения, установленные законодательством в отношении общественных советов при государственных органах управления.

Общественные советы – это консультативно-наблюдательные органы, созданные на общественных началах из представителей гражданского общества для взаимодействия и сотрудничества с органами МСУ, а также осуществления общественного мониторинга над деятельностью этих органов МСУ. Общественные советы осуществляют свою деятельность совместно с органами МСУ или независимо от них, открыто и в интересах общества.

Деятельность общественных советов является самостоятельной и не отменяет обязательств органов МСУ по взаимодействию и сотрудничеству с гражданами и юридическими лицами и/или их объединениями.

Общественные советы являются одной из форм взаимодействия и сотрудничества общественности с органами МСУ. Создание общественных советов не исключает и не ограничивает другие формы взаимодействия и сотрудничества общественности с органами МСУ.

Общественные советы осуществляют свою деятельность на постоянной основе, на принципах добровольного и безвозмездного участия в их деятельности представителей гражданского общества.

Решения общественных советов носят рекомендательный характер.

Целями создания и деятельности общественных советов могут являться:

1) продвижение и обсуждение общественных инициатив, связанных с развитием местного сообщества;

2) содействие органам МСУ в подготовке и принятии качественных решений, имеющих общественно-значимый, в том числе стратегический, характер;

3) повышение прозрачности и эффективности использования органами МСУ финансовых средств, включая бюджетные, заемные (ссуда, кредит), специальные средства, техническую помощь и гранты, переданные правительствами других стран, международными организациями органам МСУ Кыргызской Республики;

4) улучшение качества предоставляемых услуг населению органами МСУ.

Общественные советы для достижения своих целей:

1) принимают участие в разработке и общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов и управленческих решений;

2) разрабатывают предложения и рекомендации по совершенствованию планируемых или принятых решений на основе анализа фактического состояния дел и той или иной области, изучения общественного мнения и передают их соответствующему органу МСУ;

3) рассматривают предложения и инициативы общественности, связанные с деятельностью органов МСУ;

4) участвуют в организации и проведении обсуждений с общественностью планируемых стратегических и общественно значимых решений, в том числе программ и проектов нормативных правовых актов;

5) проводят анализ эффективности реализуемых органом МСУ механизмов и форм сотрудничества с гражданским обществом и вносят свои предложения по их совершенствованию;

6) содействуют в информировании общественности о деятельности органов МСУ;

7) содействуют повышению прозрачности в использовании органами МСУ бюджетных и иных средств;

8) осуществляют мониторинг и оценку качества предоставляемых органами МСУ услуг, общественный мониторинг деятельности органов МСУ;

9) собирают, обобщают и представляют органу МСУ информацию о предложениях общественности по решению вопросов и проблем, имеющих важное общественное значение;

10) изучают и обобщают общественное мнение по наиболее важным вопросам, связанным с деятельностью органов МСУ;

11) осуществляют иную, не запрещенную законодательством Кыргызской Республики, деятельность для достижения своих целей.

Согласно исследованиям, проводимым Институтом политики развития, общественные советы теряют популярность на уровне сельских местных сообществ, но остаются востребованными в городах. Если в 2018 году общественные советы занимали второе место в рейтинге популярности форм участия и собирали более 30% ответов, то за два года популярность советов упала более, чем вдвое, и собрала только 12% ответов. Это

изменение необходимо рассматривать как позитивное явление, поскольку на уровне местного самоуправления есть самый главный совет, наделенный к тому же, местными законодательными полномочиями, – местный кенеш. И если местный кенеш работает качественно, полноценно, то обычно у граждан нет необходимости участия в дополнительных советах. Однако ситуация в селах отличается от ситуации в больших селах и городах. В небольшом муниципалитете местный кенеш способен обеспечить все потребности в советах, однако в городе или крупном муниципалитете создание тематических советов часто бывает оправданным. Поэтому в городах граждане предпочитают больше участвовать в работе инициативных групп и общественных советов, а в селах – в общественных слушаниях, а также в разработке и выборе проектов для финансирования.

## СЕССИЯ 6. Инициативные формы участия граждан в МСУ

СЕССИЯ 6. 1 час 30 минут		Инициативные формы участия граждан в МСУ Слайды	
<b>Задачи:</b>			
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ознакомить слушателей с инициативными формами участия граждан в МСУ, целью их применения.</li> <li>2. Ознакомить слушателей с механизмами реализации инициатив граждан на уровне органов МСУ.</li> <li>3. Подробно изучить</li> </ol>			
Подтема / действия	Метод	Средства	Время (мин)
Инициативные формы участия граждан в МСУ	Введение в тему путем возвращения к предыдущему материалу. Открытый вопрос к аудитории: «Что может сделать орган МСУ, чтобы граждане проявили и реализовали свою инициативу?»	Проектор Слайды	20
Нормотворческая (народная) инициатива	Мини-лекция на тему «Нормотворческая (народная) инициатива членов местного сообщества»	Проектор Слайды	20
Инициативные группы и совместное планирование действий по решению приоритетных проблем села	Мини-лекция на тему «Инициативные группы и совместное планирование действий по решению приоритетных проблем села»	Проектор Слайды	25
Местная инициатива. Поддержка идей граждан из местного бюджета	Мини-лекция на тему «Местная инициатива. Поддержка идей граждан из местного бюджета»	Проектор Слайды	25

### Шаг 1. Введение в тему «Инициативные формы участия граждан в МСУ»

#### Действия преподавателя

Преподаватель выводит на экран таблицу с формами участия и предлагает слушателям подробнее разобрать пятую – *инициативную* группу форм участия граждан в МСУ.

Группа форм	Формы	Цель
Инициативная группа	Инициативные группы, финансирование местных	Предоставление гражданам возможности реализовать собственную

	инициатив, местные фонды участия	инициативу, направленную на развитие сообщества
--	----------------------------------	---

Далее преподаватель предлагает слушателям назвать известные им механизмы проявления инициатив граждан по важным вопросам развития, с практикой применения которых в Кыргызской Республике им приходилось сталкиваться. Для этого преподаватель задает аудитории вопрос: **«Что может сделать орган МСУ, чтобы граждане проявили и реализовали свою инициативу?»**.

Слушатели могут назвать, например, ашар. После того, как будут названы два-три инструмента, преподаватель переходит к следующему шагу.

## **Шаг 2. Мини-лекция на тему «Нормотворческая (народная) инициатива членов местного сообщества»**

### **Действия преподавателя**

Преподаватель читает мини-лекцию. В ходе мини-лекции преподаватель должен обратить внимание слушателей на отдельные пункты, связанные с вопросом теста.

### **Текст мини-лекции**

Порядок проявления нормотворческой (народной) инициативы членов местного сообщества должен быть установлен в уставе конкретного местного сообщества. Типовой устав устанавливает основные параметры реализации права граждан на нормотворческую инициативу следующим образом.

Члены местного сообщества имеют право на нормотворческую (народную) инициативу по вопросам местного значения. Проект нормативного правового акта (постановления айылного кенеша), разработанный членами местного сообщества и внесенный в айылный кенеш в порядке местной нормотворческой инициативы, подлежат рассмотрению с обязательным участием инициаторов и других заинтересованных представителей местного сообщества.

Правом местной нормотворческой инициативы обладает не менее одной трети членов местного сообщества, проживающих на территории айылного аймака.

В осуществлении нормотворческой инициативы не могут участвовать иностранные граждане, граждане, признанные в установленном законом порядке недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Осуществление народной нормотворческой инициативы не допускается в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на всей территории Кыргызской Республики либо на территории айылного аймака.

В порядке нормотворческой инициативы не могут вноситься в айылный кенеш проекты постановлений айылного кенеша, противоречащие законодательству Кыргызской Республики.

### **Порядок инициирования проекта нормативного правового акта (постановления) айылного кенеша**

Члены местного сообщества, выступившие с предложением об инициировании и внесении проекта постановления айылного кенеша, образуют инициативную группу по реализации народной инициативы. Членами инициативной группы могут быть члены местного сообщества, проживающие на территории айылного аймака и достигшие 18 лет. Количество членов инициативной группы устанавливается местным сообществом и органами МСУ в уставе местного сообщества по своему усмотрению.

Инициативная группа создается для разработки проекта постановления айылного кенеша и сбора подписей за внесение его в айылный кенеш, представления интересов местного сообщества при его рассмотрении айылным кенешем.

Члены инициативной группы имеют право:

- разработать проект постановления айылного кенеша;
- собирать подписи в поддержку инициативы внесения в айылный кенеш проекта постановления;
- распространять законными способами и средствами информацию о ходе реализации народной инициативы;
- проводить агитации за предложение о внесении проекта постановления в айылный кенеш на собраниях (сходах) курултаях, общественных слушаниях, в средствах массовой информации, а также во время сбора подписей граждан;
- совершать иные действия, не запрещенные законодательством и направленные на реализацию права на нормотворческую (народную) инициативу по вопросам местного значения.

Члены инициативной группы из своего числа вправе открытым голосованием большинством голосов от их общего числа выбрать координатора инициативной группы. Решение собрания инициативной группы об избрании координатора оформляется протоколом, который подписывается членами инициативной группы.

Координатор инициативной группы вправе:

- представлять интересы инициативной группы в государственных органах и органах местного самоуправления;
- координировать работу инициативной группы;
- участвовать в разработке проекта постановления, сборе подписей и агитации за поддержку внесения проекта постановления и иных действиях, не запрещенных законодательством и направленных на реализацию права на нормотворческую (народную) инициативу по вопросам местного значения.

Решения инициативной группы принимаются большинством голосов его участников.

Сбор подписей начинается после образования инициативной группы и подготовки проекта нормативного правового акта с обоснованием.

Проект нормативного правового акта может быть обнародован инициативной группой на сельских собраниях (сходах, курултаях), в объявлениях, помещаемых в доступных общественных местах либо в местных средствах массовой информации.

Право сбора подписей принадлежит членам инициативной группы. Расходы на подготовку и проведение мероприятий, направленных на сбор подписей граждан, осуществляются за счет средств местного сообщества. Член инициативной группы, проводящий сбор подписей, обязан представить гражданам для ознакомления текста проекта постановления, предлагаемого для внесения в айылный кенеш.

Сбор подписей граждан может производиться по месту жительства, работы, службы, учебы, а также в иных местах.

Член местного сообщества имеет право подписаться в поддержку проекта постановления только один раз, а также отозвать свою подпись в подписных листах до сдачи подписных листов в айылный кенеш путем подачи заявления в инициативную группу.

Инициативная группа вносит проект постановления в айылный кенеш после завершения сбора подписей, подтверждающего наличие не менее одной трети членов местного сообщества.

Для внесения проекта постановления инициативная группа обращается к председателю айылного кенеша с заявлением о рассмотрении проекта постановления на очередной (или внеочередной) сессии айылного кенеша с участием представителей инициативной группы.

К заявлению о рассмотрении проекта постановления прилагаются:

- протокол собрания инициативной группы, на котором было принято решение о внесении проекта постановления в айылный кенеш;
- текст проекта постановления, а также его электронная версия;

- справка-обоснование;
- сравнительная таблица, в случае внесения изменений и (или) дополнений в ранее принятое постановление айылного кенеша;
- подписной лист, содержащий следующие данные: фамилия, имя, отчество члена местного сообщества, дата рождения, место жительства (постоянного), серия и номер паспорта, подпись за внесение проекта постановления, подготовленного инициативной группой в айылный кенеш.

Проект постановления айылного кенеша, внесенный членами местного сообщества в порядке народной инициативы, подлежит обязательному рассмотрению айылным кенешем на его ближайшем очередном (внеочередном) заседании постоянной комиссии и на сессии айылного кенеша. Рассмотрение указанного проекта проводится на заседании постоянной комиссии и на сессии айылного кенеша с обязательным участием членов инициативной группы.

В случае досрочного прекращения деятельности айылного кенеша проект постановления, внесенный членами местного сообщества, сохраняет свою силу и обязательность рассмотрения айылным кенешем нового созыва.

Лица, препятствующие путем насилия, угроз, обмана, подкупа или иным способом свободному осуществлению права народной инициативы местного сообщества, проведению агитации о внесении проекта постановления в айылный кенеш, а также должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления, общественных объединений, других организаций и иные лица, совершившие подлог документов, искажение достоверности подписей граждан в подписных листах, несут ответственность, установленную законодательством Кыргызской Республики.

### **Шаг 3. Мини-лекция на тему «Инициативные группы и совместное планирование действий по решению приоритетных проблем села»**

#### ***Действия преподавателя***

Преподаватель читает мини-лекцию. В ходе мини-лекции преподаватель должен обратить внимание слушателей на отдельные пункты, связанные с вопросом теста.

#### ***Текст мини-лекции***

#### **Формирование инициативных групп (ИГ)**

Исполнительный орган МСУ, чаще – айыл окмоту, совместно с депутатами местного кенеша и местным сообществом при выявлении приоритетных вопросов села, в процессе совместного изучения нужд села формируют на добровольной основе инициативные группы по различным направлениям, а также разрабатывают планы совместных действий с указанием сроков, ресурсов и ответственных по их исполнению.

В состав инициативных групп входят:

- работники аппарата айыл окмоту;
- депутаты айылного кенеша;
- активные члены местного сообщества;
- представители государственных организаций, предприятий, учреждений, территориальных подразделений государственных органов, коммерческих и некоммерческих организаций, общественных объединений и др.

Состав инициативных групп определяется с учетом:

- соблюдения гендерного баланса;
- представленности из каждого села айылного аймака;
- наличия опыта в решении приоритетного вопроса, избранного инициативной группой;

- наличия желания на безвозмездной основе работать для решения приоритетных вопросов села;
- проявления желания и способности для успешной работы в деятельности инициативных групп.

Заседания инициативной группы проводятся в форме открытого собрания.

Члены инициативной группы из своего числа открытым голосованием большинством голосов от их общего числа избирают руководителя инициативной группы. Решение собрания инициативной группы об избрании руководителя оформляется протоколом, который подписывается членами инициативной группы. Решения инициативной группы по всем касающимся им вопросам принимаются большинством голосов от общего числа их членов.

Руководитель инициативной группы вправе:

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

Члены инициативной группы имеют право:

- принять участие в разработке планов развития айылного аймака, включая планы совместных действий, планы социально-экономического развития, планы стратегического развития и другие;
- участвовать в обучении, на собраниях, заседаниях государственных органов, органов местного самоуправления и других организаций, предприятий и учреждений, функционирующих на территории айылного аймака, по вопросам, имеющим отношение к приоритетным вопросам села;
- разрабатывать проекты по решению выбранных проблем и реализовывать их;
- информировать членов местного сообщества и органы местного самоуправления о ходе работы инициативной группы в решении проблем, выбранных инициативной группой;
- презентовать и защищать перед местным сообществом и органами местного самоуправления разработанные проекты для решения выбранных проблем;
- проводить мониторинг по реализации плана совместных действий/проектов;
- отчитываться по результатам деятельности перед местным сообществом на сельских сходах, общественных слушаниях, курултаях;
- в случае необходимости инициировать проекты нормативных правовых актов для внесения в айылный кенеш в порядке, установленном законодательством и Уставом местного сообщества.

**Важно, что одна инициативная группа создается для решений одной проблемы или группы смежных проблем. Создавать одну группу для решения множества разных проблем бессмысленно и нецелесообразно. Например, в одну ИГ можно объединить желающих решить проблему плохого состояния дороги и отсутствия уличного освещения на ней. Но нельзя объединить в одну группу желающих решить вопрос питьевого водоснабжения и строительства спортивной площадки.**

#### **Планы совместных действий**

- План совместных действий (ПСД), созданный на основе результатов СИНС, может стать частью плана социально-экономического развития/стратегии развития муниципалитета или плана действий по ее реализации.



- План может быть частью рабочего плана айыл окмоту/мэрии 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.

Для решения приоритетных вопросов села, выявленных в результате совместного изучения нужд села, айыл окмоту организует с участием депутатов айылного кенеша, членов местного сообщества и инициативных групп рабочие встречи, где рассматриваются следующие вопросы:

- презентация приоритетных проблем и путей их решения;
- разработка плана совместных действий;
- предварительное утверждение количества инициативных групп по приоритетным проблемам и их состав;
- обсуждение рассматриваемых вопросов, выработка рекомендаций и предложений по ним;
- обсуждение порядка вынесения плана совместных действий на сельский сход (собрание) для всеобщего обсуждения;
- планирования дальнейших действий по реализации плана совместных действий;
- мониторинг и оценка реализации плана совместных действий;
- мониторинг и оценка работы органов местного самоуправления и услуг, касающихся вопросов жизнеобеспечения, предоставляемых местному сообществу.

Айыл окмоту по результатам рабочих встреч выносит на сельский сход, общественные слушания:

- результаты совместного изучения нужд села;
- план совместных действий по решению выявленных приоритетных проблем;
- количество инициативных групп по выбранным направлениям;
- список членов инициативных групп для согласования (изменения, дополнения) с местным сообществом.

На сельском сходе количество инициативных групп и их состав, план совместных действий согласовывается с местным сообществом, после чего с учетом замечаний и предложений, поступивших от участников сельских сходов, общественных слушаний, план совместных действий, состав и количество инициативных групп утверждается решением главы айыл окмоту (или постановлением айылного кенеша). Данная информация обнародуется путем вывешивания на информационном стенде айыл окмоту.

### **Связь плана совместных действий с местным бюджетом**

Первоначальный проект местного бюджета на следующий год составляется финансово-экономическим отделом айыл окмоту с учетом утвержденного плана совместных действий.

Айыл окмоту согласовывает с айылным кенешем первоначальный проект местного бюджета с учетом плана совместных действий и представляет в соответствующее структурное подразделение Министерства финансов. После представления Министерством финансов айыл окмоту уточненных данных по местному бюджету, айыл окмоту уточняет первоначальный проект местного бюджета с учетом плана совместных действий и представляет их в айылный кенеш для утверждения.

Проект местного бюджета выносится на бюджетные слушания для всеобщего обсуждения, после чего открыто и гласно рассматривается на сессии айылного кенеша. Проект местного бюджета утверждается айылным кенешем после рассмотрения

замечаний и предложений членов местного сообщества с учетом плана совместных действий по решению приоритетных проблем села. Постановление айылного кенеша об утверждении местного бюджета на соответствующий год подлежит публикации в местных средствах массовой информации.

### **Участие в разработке Программы социально-экономического развития МСУ**

Согласно статье 88 Бюджетного кодекса КР, Программа социально-экономического развития – документ, содержащий цели, задачи и мероприятия социально-экономического развития городов и айылных аймаков, определяющий основные направления и приоритеты фискальной политики на предстоящий период. Программы социально-экономического развития разрабатываются исполнительными органами и утверждаются представительными органами местного самоуправления в соответствии с требованиями настоящего Кодекса и содержат фактические показатели за два предыдущих года, ожидаемую оценку на текущий год и прогнозы на три последующих года.

Программы социально-экономического развития включают:

- 1) социально-экономический прогноз развития с учетом прогноза социально-экономического развития Кыргызской Республики;
- 2) проект бюджета на предстоящий период, который содержит укрупненные показатели по:
  - а) ресурсам бюджета в разрезе их видов и источников;
  - б) расходам бюджета и в разрезе бюджетных программ местного самоуправления;
  - в) сбалансированности бюджета;
  - г) муниципальному долгу;
- 3) пояснительную записку к программе социально-экономического развития;
- 4) оценку возможных бюджетных рисков и обстоятельств.(п.п.3).

Программы социально-экономического развития и приоритеты местных бюджетов утверждаются местными кенешами не позднее 1 июня года, предшествующего очередному бюджетному году. Исполнительные органы местного самоуправления проводят общественные слушания по обсуждению проектов программ социально-экономического развития.

### **Пример решения приоритетных проблем сообщества в Юрьевском АА Чуйской области**

**Улучшены условия для проведения культурно массовых мероприятий: произведен ремонт крыши и внутри здания Дома культуры (ДК): за счет грантовых средств в сумме 1 000 000 сомов, из местного бюджета было выделено 580 000 сомов; организован кружок танцев для детей: жалюзи и ковры в зал приобретены за счет средств местного бюджета, 255 000 сомов; организован зал для встреч и занятий: круглый стол и кресла приобретены за счет призового фонда конкурса «Участие граждан в бюджетном процессе» в сумме 80 000 сомов.**

**Обеспечен доступ к чистой питьевой воде: произведена полная замена труб, протяженностью 1500 м; отремонтировано 5 колонок и 12 задвижек. Помогла турецкая инвестиционная кампания на сумму 3 000 000 сомов.**

**Улучшены условия проведения занятий в школе: проведен капитальный ремонт здания, финансирование из местного бюджета 256 000 сомов; из республиканского бюджета 542 000 сомов.**

**Обеспечен доступ к информации по местному бюджету: проводятся общественные слушания по МБ, сходы, состоялось 4 курултая, приняли участие 471 человек, включая 194 женщины; организованы информационные стенды. Результат – значение Муниципального индекса бюджетной прозрачности в 2015 г. 29 баллов, в 2016 г. вырос до 71 балла.**

## Шаг 4. Мини-лекция на тему «Местная инициатива. Поддержка идей граждан из местного бюджета»

### *Действия преподавателя*

Преподаватель читает мини-лекцию. В ходе мини-лекции преподаватель должен обратить внимание слушателей на отдельные пункты, связанные с вопросом теста. Также преподаватель должен обратить внимание слушателей на необходимость самостоятельно изучить Типовое положение «О порядке отбора и финансирования органами местного самоуправления местных инициатив», утвержденное Приказом ГАМСУМО № 01-18/84 от 05 сентября 2019 г.

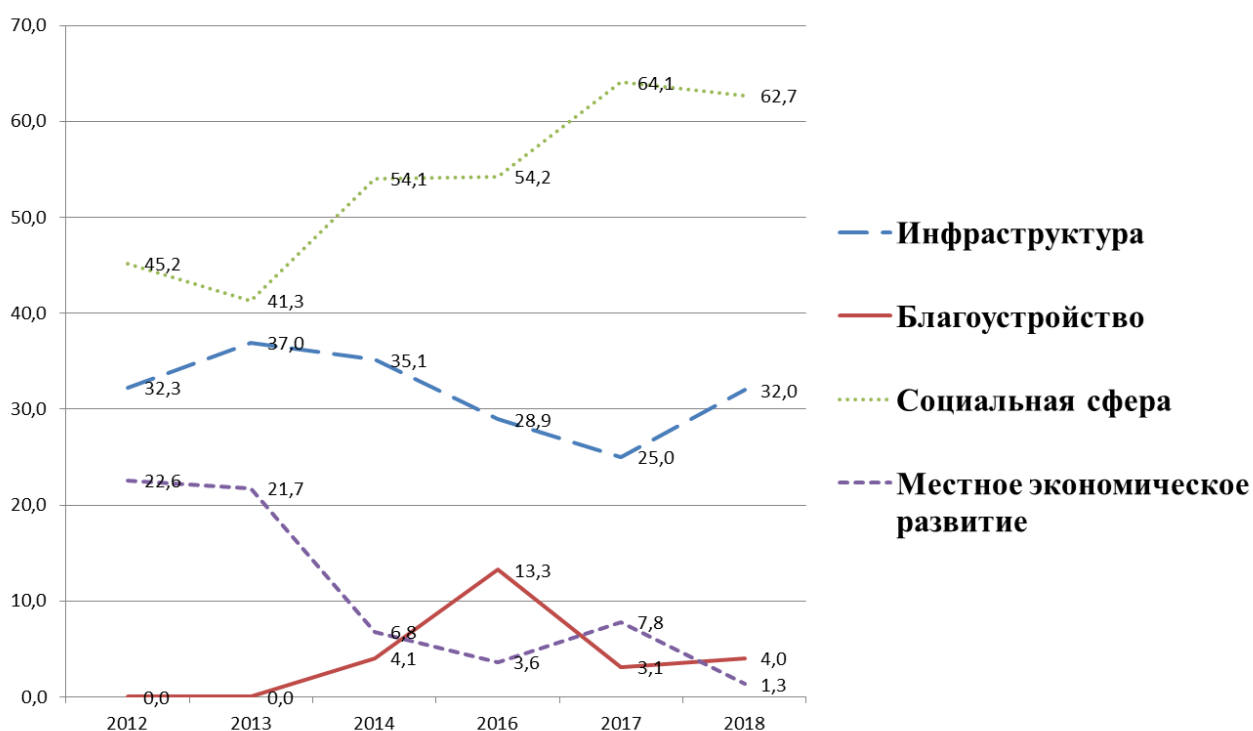
### *Текст мини-лекции*

#### **Что такое «местная инициатива» и на что направлены местные инициативы?**

Согласно нормативной правовой базе, местная инициатива – это то идея и иные инициативы, направленные на решение одного или нескольких вопросов местного значения и иницилируемые членами местного сообщества, их объединениями, иными физическими и юридическими лицами. Местная инициатива – это начало такого пути, на котором жители сел и городов объединяются для совместного выявления проблем, планирования действий по их решению и непосредственного участия в преодолении трудности, создании новых, более лучших условий своей жизни.

Местные сообщества Кыргызстана всегда были активны, не оставались в стороне от общественных дел, многого добивались совместными усилиями в сфере улучшения условий жизни в селе и городе. Эта активность принимала разные формы, самая древняя из известных – «ашар». Часто приходилось собирать у граждан денежные средства для вклада в инфраструктурные проекты, финансируемые донорами. Граждане кооперировались с айыл окмоту и мэриями для решения вопросов местного значения, участвовали в мероприятиях, субботниках, праздниках. Люди много требовали от местного самоуправления, но многое готовы были сделать самостоятельно. Однако возможности финансирования инициатив граждан со стороны органов МСУ до недавнего времени были ограничены, поскольку трудно «вписать» это взаимодействие в рамки законодательства. Решение было найдено в сентябре 2019 года, когда приказом Государственного агентства по делам местного самоуправления и межэтническим отношениям при Правительстве КР (далее – ГАМСУМО) было утверждено Типовое положение «О порядке отбора и финансирования органом МСУ местных инициатив» (далее – Положение о МИ). Тогда же, в конце 2019 года, началось тестовое практическое внедрение Положения о МИ в ряде муниципалитетов Ошской, Нарынской и Чуйской областей.

Местная инициатива служит отражением развития власти и общества, и взаимоотношений между ними. Местная инициатива – это барометр потребностей местных сообществ. Именно местная инициатива выявляет самые острые проблемы населения, потому что тратить время и вкладывать труд, призывать и убеждать других оторваться от своих дел и пойти работать можно только на то, что уже не терпит отлагательства.



Институт политики развития ([www.dpi.kg](http://www.dpi.kg)) ведет анализ тематики местных инициатив, начиная с 2012 года. Анализ показывает, что темы местных инициатив меняются. Категория «Базовая инфраструктура» включает инициативы в отношении строительства, восстановления или ремонта элементов инфраструктуры, обеспечивающих физическое выживание сообщества. Сюда включены проекты по питьевой воде, дорогам и мостам, предотвращению чрезвычайных ситуаций, уличному освещению, муниципальному транспорту, уборке и вывозу твердых бытовых отходов (мусора). То есть те инициативы, которые направлены на создание минимальных условий жизни, безопасности. Именно такие инициативы составляли самую большую часть инициатив на местах долгие годы. Доля таких проблем, решаемых силами сообществ, держится в диапазоне от 25 до 35%.

Категория «Местное экономическое развитие (далее – МЭР) и сельское хозяйство» включает примеры инициатив, направленных на создание рабочих мест и развитие преимущественно аграрного бизнеса. Наличие таких инициатив характерно для сельских сообществ, где аграрный сектор является основным реальным сектором экономики. Доля инициатив в этой сфере сокращается.

Категория «Благоустройство» включает примеры инициативы благоустройства парков, аллей, памятников, остановок общественного транспорта, некоторых административных зданий. Эти объекты также являются элементами инфраструктуры, однако они не носят характера обязательного для выживания. Доля таких инициатив традиционно невелика.

Категория «Социальная сфера» включает примеры инициатив, направленных на решение социальных или нематериальных проблем, которые уже не являются необходимыми для физического выживания, однако свидетельствуют о социальном развитии местных сообществ, подтверждая поговорку о том, что «не хлебом единым жив человек». В эту категорию вошли истории о том, как местные сообщества проявляли инициативы по созданию условий для развития культуры и спорта; улучшения условий для дошкольного и школьного образования. В целом количество инициатив в этой категории стабильно составляет большую часть всех инициатив. При этом большая часть инициатив внутри категории – вопросы создания условий для дошкольного образования. На втором месте – условия для школьного образования.

### *Действия преподавателя*

Далее преподаватель рассказывает слушателям некоторые примеры местной инициативы из приведенных на слайдах \_\_\_\_\_. При этом особое внимание слушателей обращается на то, что местная инициатива не может заменить плановую работу органов МСУ по важным для сообщества вопросам. То есть, если граждане не поднимают инициативу по решению проблемы, орган МСУ должен самостоятельно решить ее. После примеров (на выбор) преподаватель возвращается к тексту мини-лекции.

### *Текст мини-лекции (продолжение)*

#### **Правовые основы местной инициативы**

Статья 51 Бюджетного кодекса КР гласит, что из местного бюджета осуществляются расходы на следующие мероприятия: ... на решение органами МСУ вопросов местного значения...; на мероприятия, определенными нормативными правовыми актами ОМСУ, подлежащие финансированию из местного бюджета...

Статья 4 Закона КР «О местном самоуправлении» гласит, что местное самоуправление – это самостоятельная деятельность местного сообщества в своих интересах и под свою ответственность, направленная на решение вопросов местного значения. Местное самоуправление осуществляется местными сообществами через представительные и исполнительные органы айылного аймака и города, а также путем непосредственного участия граждан.

Но самый важный акт по данному вопросу – ТИПОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ «О порядке отбора и финансирования органами местного самоуправления местных инициатив», утвержденное Приказом ГАМСУМО № 01-18/84 от 05 сентября 2019 г. Данное положение должно быть принято на уровне каждого конкретного органа МСУ и детально регламентировать процедуры реализации местной инициативы.

Поддержка местных инициатив органами местного самоуправления осуществляется с целью стимулирования активного участия членов местного сообщества, их объединений, иных физических и юридических лиц в решении вопросов местного значения путем финансирования местных инициатив.

Под местными инициативами в настоящем Типовом положении понимаются проект, идея и иные инициативы, направленные на решение одного или нескольких вопросов местного значения и иницилируемые членами местного сообщества, их объединениями, иными физическими и юридическими лицами.

Источниками финансирования местных инициатив являются средства местного бюджета, предусмотренные на финансирование местной инициативы, средства международных и иных организаций, добровольные пожертвования физических и юридических лиц, а также иные средства, не запрещенные законодательством Кыргызской Республики.

Виды местных инициатив, которые могут быть профинансированы за счет средств местного бюджета:

- 1) местная инициатива, имеющая определенные финансовые ресурсы и (или) трудовые и иные нефинансовые ресурсы и требующая дополнительного финансирования (со-финансирование местной инициативы);
- 2) местная инициатива, по которой достигнуты определенные результаты, но требующая финансирования для ее продолжения или завершения (закрепление/завершение местной инициативы).

Финансирование местной инициативы осуществляется исполнительным органом местного самоуправления.

Финансирование местной инициативы может быть полным или частичным в зависимости от содержания местной инициативы.

Финансирование местной инициативы посредством предоставления товаров, работ и услуг, необходимых для реализации местной инициативы, осуществляется в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О государственных закупках».

Отбор местных инициатив для финансирования за счет местного бюджета осуществляется на конкурсной основе в соответствии с настоящим Типовым положением.

В отборе могут принять участие местные инициативы, рассчитанные на реализацию в течение одного календарного года. В исключительных случаях по предложению комиссии по отбору местной инициативы исполнительный орган местного самоуправления вправе принять решение о поэтапной реализации местной инициативы.

Объем средств, необходимых на финансирование местных инициатив, предусматривается исполнительным органом местного самоуправления в проекте местного бюджета и утверждается местным кенешем.

Средства международных и иных организаций, добровольные пожертвования физических и юридических лиц, а также иные средства, не запрещенные законодательством Кыргызской Республики, могут быть использованы в рамках финансирования местных инициатив в следующем порядке:

- 1) в случае передачи указанных средств в местный бюджет для финансирования местной инициативы - в порядке, установленном настоящим Положением;
- 2) прямого, полного или частичного финансирования собственниками средств местной инициативы – в порядке, установленном собственником средств.

Не допускается финансирование за счет средств, предусмотренных в местном бюджете, на финансирование местной инициативы, следующих видов расходов: выплата заработной платы или иного вознаграждения членам местного сообщества, их объединениям, иным физическим и юридическим лицам, принимающим участие в реализации местной инициативы, оплата страховых взносов, налогов, сборов, погашение и обслуживание обязательств по кредитам и займам, а также иные расходы, непосредственно не связанные с реализацией местной инициативы.

Контроль, мониторинг и оценка реализации местной инициативы осуществляется исполнительным органом местного самоуправления самостоятельно, и не должны препятствовать реализации местной инициативы.

Порядок действий при реализации МИ следующий.



## **Роли участников процесса реализации местной инициативы**

### **Исполнительный орган МСУ:**

- планирует деятельность по проведению отбора и финансирования МИ;
- предусматривает объем средств в местном бюджете;
- дорабатывает Положение;
- создает и утверждает конкурсную комиссию;
- утверждает список победителей конкурса;
- готовит соглашение;
- заключает соглашение;
- финансирует МИ;
- осуществляет контроль, мониторинг и оценку;
- принимает отчеты и информирует о результатах конкурса.

### **Местный кеңеш:**

- утверждает Положение и объем финансирования из местного бюджета.

### **Конкурсная комиссия:**

- готовит текст объявления и размещает на сайте или на информационных стендах;
- разъясняет условия конкурса;
- принимает заявки на конкурс и ведет регистрацию;
- ведет оценку проектных предложений;
- подводит итоги конкурса;
- публикует распоряжения и список победителей.

### **Местное сообщество вправе:**

- Инициировать инициативы по решению вопросов местного значения;
- Принять участие в конкурсе «Местная инициатива» и подать конкурсную заявку на государственном или официальном языке по выбору участника конкурса;
- Реализовать местные инициативы (с привлечением дополнительных средств);
- Отчет о реализации местной инициативы

## СЕССИЯ 7. Мониторинговые формы участия граждан в МСУ

СЕССИЯ 7. 1 час 40 минут		Инициативные формы участия граждан в МСУ Слайды	
<b>Задачи:</b>			
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ознакомить слушателей с инициативными формами участия граждан в МСУ, целью их применения.</li> <li>2. Ознакомить слушателей с механизмами реализации инициатив граждан на уровне органов МСУ.</li> <li>3. Подробно изучить</li> </ol>			
Подтема / действия	Метод	Средства	Время (мин)
Инициативные формы участия граждан в МСУ	Введение в тему путем возвращения к предыдущему материалу. Открытый вопрос к аудитории: «Что может сделать орган МСУ, чтобы граждане провели мониторинг и сделали оценку работы органов МСУ?»	Проектор Слайды	20
Совместный мониторинг и оценка	Мини-лекция на тему «Совместный мониторинг и оценка»	Проектор Слайды	40
Как убедить руководителей органов МСУ в пользу совместного мониторинга и оценки?	Ролевая игра «Как убедить руководителей органов МСУ в пользу совместного мониторинга и оценки?»	Раздаточный материал	40

### Шаг 1. Введение в тему «Мониторинговые формы участия граждан в МСУ»

#### Действия преподавателя

Преподаватель выводит на экран таблицу с формами участия и предлагает слушателям подробнее разобрать шестую – **мониторинговую** группу форм участия граждан в МСУ.

Группа форм	Формы	Цель
Мониторинговая группа	Мониторинг и оценка работы органов МСУ и предоставляемых ими услуг, публичная отчетность органов МСУ	Провести мониторинг работы и оценку результатов работы МСУ

Далее преподаватель предлагает слушателям назвать известные им механизмы мониторинга и оценки гражданами работы органов МСУ и услуг, предоставляемых органами МСУ, с практикой применения которых в Кыргызской Республике им приходилось сталкиваться. Для этого преподаватель задает аудитории вопрос: **«Что может сделать орган МСУ, чтобы граждане провели мониторинг и сделали оценку работы органов МСУ?»**.

Слушатели могут назвать, например, группу мониторинга и оценки или опрос получателей услуг. После того, как будут названы два-три инструмента, преподаватель переходит к следующему шагу.

### Шаг 2. Мини-лекция на тему «Совместный мониторинг и оценка»

#### Действия преподавателя

Преподаватель читает мини-лекцию. В ходе мини-лекции преподаватель должен обратить внимание слушателей на отдельные пункты, связанные с вопросом теста.



### Текст мини-лекции

Местное самоуправление отвечает за решение вопросов жизнедеятельности (вопросов местного значения) на территории муниципалитета – основной территориально-административной единицы в Кыргызской Республике. При этом местное самоуправление, согласно Конституции Кыргызской Республики – это право и реальная возможность местных сообществ самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения<sup>6</sup>.

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

Поэтому когда речь идет о мониторинге и оценке работы органов МСУ почти всегда применяется определение **совместный** мониторинг и оценка, что означает, что сообщество делает это **совместно** с органами МСУ.

### Регулирование совместного мониторинга и оценки

Раздел 27 Типового устава местного сообщества устанавливает основные рамки для работы групп совместного мониторинга и оценки.

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

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 и оценке по отдельным задачам, предусмотренным выше. Порядок осуществления деятельности групп по совместному мониторингу и оценке определяется айылным кенешем.

В состав группы по совместному мониторингу и оценке могут входить депутаты айылного кенеша, представители инициативных групп, некоммерческих организаций, члены местного сообщества и иные лица независимо от пола, расы, языка, инвалидности,

<sup>6</sup> Статья 110 Конституции Кыргызской Республики.

этнической принадлежности, вероисповедания, политических или иных убеждений, образования, происхождения, имущественного или иного положения, а также других обстоятельств, носящих дискриминационный характер. Состав группы утверждается айылным кенешем.

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

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

Айыл окмоту вправе создавать группы по совместному мониторингу и оценке по вопросам, относящимся к его компетенции.

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

**Другой важный нормативный документ, где более подробно описываются процедуры совместного мониторинга и оценки – Типовое положение о проведении совместного мониторинга и оценки деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения с вовлечением граждан и их объединений, утвержденное Приказом ГАМСУМО № 01-18/84 от 5 сентября 2019 года. Документ имеет большую практическую ценность для органов МСУ, которые хотят правильно организовать процесс совместного мониторинга и оценки в своем сообществе.**

Типовое положение разработано в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» и Типовым уставом местного сообщества. Оно определяет правовые основы и общие типовые условия проведения совместного мониторинга и оценки деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения с вовлечением граждан и их объединений. Мониторинг и оценка деятельности органов местного самоуправления с участием граждан и их объединений называется *совместным* мониторингом и оценкой.



Совместный мониторинг и оценка проводятся группой совместного мониторинга и оценки, включающая граждан, представителей их объединений и представителей органов местного самоуправления, создаваемая по решению местного кеңеша (далее – группа СМиО).

**Мониторинг деятельности органов местного самоуправления – это систематическое или временное наблюдение за деятельностью объектов мониторинга и оценки**

**Оценка деятельности органов местного самоуправления – это регулярная или разовая оценка результатов деятельности объектов мониторинга и оценки**

Цели совместного мониторинга и оценки:

- обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов объединений граждан;
- обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан и их объединений при принятии решений органами местного самоуправления;
- общественная оценка деятельности объектов мониторинга и оценки;
- содействие предупреждению и искоренению коррупции.

Задачи совместного мониторинга и оценки:

- обеспечение прозрачности и открытости деятельности органов местного самоуправления;
- выявление эффективности методов сотрудничества органов местного самоуправления с общественностью;
- повышение эффективности деятельности объектов мониторинга и оценки
- исследование уровня удовлетворенности населения
- выявление, анализ и оценка временных и материальных (в том числе финансовых) ресурсов,

- информирование органов местного самоуправления о недостатках работы и неудовлетворенности населения деятельностью объектов мониторинга и оценки, направление предложений по их устранению

Предметом совместного мониторинга и оценки является процесс и результаты деятельности объектов мониторинга и оценки, направленной на решение вопросов местного значения, включая:

- реализацию программ и планов развития айылного аймака, города;
- реализацию 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;
- поставку товаров, оказание услуг и выполнение работ, а также консультационных услуг при осуществлении государственных закупок за счет средств местных бюджетов.

Объекты совместного мониторинга и оценки:

- исполнительный орган местного самоуправления;
- муниципальные предприятия и учреждения;
- поставщики (подрядчики) и консультанты при осуществлении государственных закупок за счет средств местных бюджетов;
- общественные организации и объединения (ассоциация водопользователей (АВП), сельское объединение пользователей питьевой воды (СООППВ), пастбищные комитеты и др., предоставляющие услуги, касающиеся обеспечения жизнедеятельности местного сообщества соответствующей территории.

Для достижения целей и обеспечения выполнения задач совместного мониторинга и оценки местный кенеш создает группу СМиО. Группа СМиО состоит из нечетного числа членов – от 5 до 15 граждан Кыргызской Республики, достигших 18 лет, являющихся членами соответствующего местного сообщества. Срок полномочий группы СМиО составляет четыре года с момента создания.



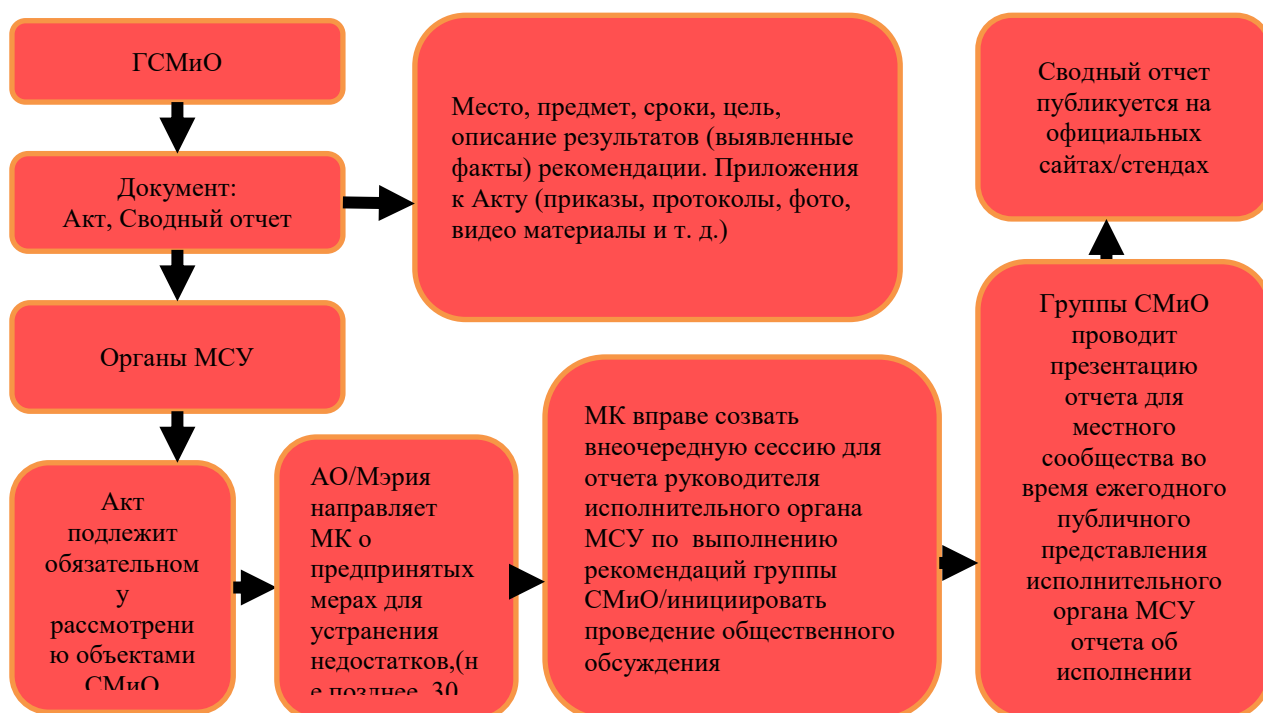
## Организация и формы работы, права ГСМиО



## Права групп СМиО:

- запрашивать у объектов необходимую информацию;
- посещать соответствующие объекты, производить визуальные осмотры, замеры и использовать другие методы мониторинга;
- проводить изучение общественного мнения;
- проводить оценку уровня прозрачности органов МСУ, муниципального индекса бюджетной прозрачности, качества предоставления муниципальных услуг;
- привлекать к СМНО граждан и их объединения, научные, экспертные организации, независимых экспертов, средства массовой информации и др.;
- создавать рабочие группы по отдельным вопросам совместного мониторинга и оценки.

## Результаты деятельности групп СМиО



### **Пример работы группы СМиО**

**Мониторинг ПСЭР/ПСД: Мониторинг строительства мини-футбольного поля в Ак-Башатском АА, Чуйской области. Были проведены 3 осмотра: вначале, в середине и после завершения строительных работ. Сделаны фото. Заполнены 3 акта осмотра. В ходе мониторинга было установлено, что работы выполнялись с небольшим отставанием от графика, из-за погодных условий; не благоустроена территория. По результатам мониторинга подрядчик выявленные недостатки устранил.**

### **Риски возникновения конфликтов**

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

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

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

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

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

воспринималось, необходимо привести примеры из реальной практики работы айыл окмоту – вашего или какого-либо другого.

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

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

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

Рассчитывать на то, что одни и те же люди, бесплатно годами будут заниматься совместным мониторингом и оценкой, не приходится. Именно поэтому эксперты настоятельно рекомендуют создавать группы на базе местного кенеша, с активным участием кенеша, чтобы опыт и наработки групп СМиО не исчезали в «никуда», что бы в органах МСУ формировалась традиция СМиО, сохранялся опыт, передавались знания. Очень полезно в этом отношении выстраивать долгосрочные партнерские отношения с местными неправительственными организациями, которые вполне могут стать постоянным помощником кенеша в организации процесса СМиО. Однако без людей, простых жителей села, совместный мониторинг и оценка невозможны, поэтому кенешу следует подумать о том, как обеспечить дополнительную мотивацию участникам групп СМиО. При этом основным принципом работы в группе СМиО является безвозмездность, наличие большого личного желания выполнить общественно-полезный труд, а это желание заслуживает благодарности и поощрения, которые могут быть выражены в виде:

- награждении грамотами и ценными подарками;
- объявлении благодарности;
- занесении на Доску Почета сообщества;
- занесении в Книгу Почета сообщества;
- присвоения звания «Почетный гражданин села» и звания «Почетный гражданин айылного аймака»;
- представление к награждению государственными наградами Кыргызской Республики.

Применение мер морального и материального поощрения производится в порядке, предусмотренным Уставом местного сообщества<sup>7</sup>:

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

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

### **Шаг 3. Ролевая игра «Как убедить руководителя органа МСУ в пользу совместного мониторинга и оценки?»**

#### ***Действия преподавателя***

Преподаватель просит слушателей ознакомиться с раздаточным материалом к Сессии 7 в течение 10-15 минут. Затем делит слушателей на пары и просит одного слушателя выбрать роль главы айыл окмоту, второго – роль местного общественного активиста. Задача главы айыл окмоту – выдвинуть возражения против совместного мониторинга и оценки. Задача активиста – убедить главу в том, что совместный мониторинг и оценка принесут пользу всему органу МСУ и главе лично. Преподаватель наблюдает за дискуссией в парах в течение 20 минут, затем в течение 15 минут просит главу айыл окмоту из самой продуктивной, по мнению преподавателя, пары рассказать, удалось ли убедить его в пользу совместного мониторинга и оценки. Затем преподаватель обобщает результаты игры в течение 10-15 минут. Общее время ролевой игры – 60 минут.

### **Завершение курса**

#### ***Действия преподавателя***

В завершение учебного курса преподаватель дает возможность слушателям задать уточняющие вопросы по всем темам обучения. При необходимости с помощью наводящих вопросов преподаватель может зафиксировать внимание слушателей на отдельных темах, которые, по мнению преподавателя, было недостаточно поняты аудиторией, что может негативно отразиться на итогах выходного тестирования.

Также преподаватель рекомендует слушателям в своей регулярной работе руководствоваться нормативной правовой базой Кыргызской Республики, а также существующими учебными и методическими пособиями, доступными в Интернете. Список литературы приводится в раздаточных материалах к Завершению курса.

---

<sup>7</sup> Устав местного сообщества (типовой) <http://vap.kg/ru/activities/legislation/>



## Выходное тестирование

### Действия преподавателя

Преподаватель раздает слушателям тест и просит обвести ручкой один ответ на каждый вопрос. При этом задача преподавателя обратить внимание слушателей на то, что тестирование – это не экзамен для слушателей, а экзамен для преподавателя, проверка того, насколько качественно он провел обучение. Это замечание делается для того, чтобы снять психологическое напряжение слушателей, которое может помешать им правильно ответить на вопросы теста.

При желании и возможности преподаватель может разделить выходное тестирование на 2 этапа и попросить слушателей заполнить первую половину теста в конце первого дня обучения. В этом случае рекомендуется завершить обучение в течение первого дня после 4 шага сессии 4.

## Приложения

### Приложение 1. Тест

#### ТЕСТ ПЕРВОГО ДНЯ

- 1. Какой из нормативных правовых актов, перечисленных ниже, НЕ содержит требований и норм в отношении участия граждан в МСУ?**
  - a) Резолюции ООН;
  - b) Конституция КР;
  - c) Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении»;
  - d) здесь нет правильного ответа.
- 2. В отношении участия граждан в МСУ Бюджетный кодекс КР:**
  - a) содержит норм и требования, которые касаются распорядителей бюджетных средств, в число которых граждане не входят;
  - b) содержит ряд требований в отношении учета интересов граждан;
  - c) содержит нормы и требования, которые не распространяются на органы МСУ;
  - d) содержит нормы и требования, которые относятся к Министерству финансов.
- 3. Какой группы форм участия граждан в МСУ не существует?**
  - a) политической;
  - b) представительной;
  - c) общественной;
  - d) консультативной.
- 4. Почему органам МСУ необходимо раскрывать информацию перед гражданами?**
  - a) чтобы повысить уровень доверия граждан к органам МСУ;
  - b) потому что этого требует законодательство Кыргызской Республики;
  - c) потому что этого требуют сами граждане;
  - d) все ответы верны.

5. **Какие виды информации орган МСУ не обязан обнародовать, доводить до сведения граждан:**
- перечень договоров с подрядчиками;
  - фонд оплаты труда сотрудников айыл окмоту;
  - результаты проверок, проведенных счетной палатой в отношении айыл окмоту;
  - здесь нет верного ответа.
6. **В каком случае можно считать информацию доступной и обнародованной?**
- информацию можно считать доступной и обнародованной, если сотрудник органа МСУ рассказал ее гражданину лично при встрече;
  - информацию можно считать доступной и обнародованной, если сотрудник органа МСУ предъявил ее гражданину по требованию последнего;
  - информацию можно считать доступной и обнародованной, если сотрудник органа МСУ вывесил ее на информационном стенде;
  - все ответы верны.
7. **Какое из утверждений, приведенных ниже, вы считаете верным? Гражданский бюджет – это:**
- бюджет органа МСУ, предназначенный для финансирования гражданских инициатив;
  - совокупность статей расходов государственного бюджета, предназначенные для гражданской защиты;
  - бюджет, который формируют граждане как альтернативный тому, что формирует орган МСУ;
  - здесь нет верного ответа.
8. **Почему органы МСУ обязаны проводить общественные слушания по бюджету?**
- потому что этого требует Министерство финансов;
  - потому что этого требует законодательство Кыргызской Республики;
  - потому что этого требуют НКО;
  - потому что этого требует вышестоящее начальство (аким района).
9. **Когда проводятся общественные слушания по формированию бюджета на следующий год?**
- после утверждения бюджета местным кенешем;
  - до утверждения бюджета исполнительным органом;
  - после утверждения бюджета исполнительным органом;
  - все ответы не верны.
10. **Общественные слушания по проекту местного бюджета проводятся чтобы-**
- проследить исполнение акимом районного бюджета;
  - получить предложения и замечания граждан по бюджету до утверждения бюджета;
  - уточнить контрольные цифры для подготовки бюджета;
  - все ответы не верны.

## ТЕСТ ВТОРОГО ДНЯ

11. **Для чего проводят совместное изучение нужд сообщества (СИНС)?**
- для решения вопросов местного значения с привлечением местного сообщества;
  - для отчета перед донором;
  - для отчета перед акимом;

- d) для «галочки».
- 12. Задачи картирования в ходе совместного изучения нужд сообщества:**
- a) оценка знаний географии села/города среди участников;
  - b) разработка схемы села с картографической точностью;
  - c) определение земельных ресурсов;
  - d) изучение ресурсной базы сообщества.
- 13. Нормотворческая инициатива гражданина может быть реализована в адрес:**
- e) городского кенеша;
  - f) айыльного кенеша;
  - g) Жогорку Кенеша КР;
  - h) все ответы верны.
- 14. В разработке какого из нижеуказанных документов НЕ принимают участие граждане?**
- a) план совместный действий органов МСУ и местного сообщества по решению вопросов местного значения;
  - b) программа социально-экономического развития айыльного аймака;
  - c) местный бюджет;
  - d) здесь нет верного ответа.
- 15. Из каких источников НЕ могут финансироваться инициативы граждан по решению вопросов местного значения?**
- e) донорские проекты;
  - f) республиканский бюджет;
  - g) местный бюджет;
  - h) пожертвования частных лиц.
- 16. Какое из утверждений, приведенных ниже, правильное? Мониторинг и оценка работы органов МСУ со стороны граждан – это:**
- a) право граждан;
  - b) инструмент управления для органов МСУ;
  - c) возможность для граждан найти виновных в проблемах в местном сообществе;
  - d) одновременно право граждан и инструмент управления для органов МСУ.
- 17. Кто утверждает состав группы совместного мониторинга и оценки?**
- a) глава АО/мэр города;
  - b) местный кенеш;
  - c) никто не утверждает;
  - d) аким района.

## Приложение 2. Раздаточный материал

### Раздаточный материал к Сессии 1.

#### *А/НRC/39/28. Руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел*

##### Практические рекомендации

19. Государствам следует создать и поддерживать безопасные и благоприятные условия, способствующие осуществлению права на участие в ведении государственных дел:

а) государствам следует создать нормативно-правовую базу для реализации права на участие в ведении государственных дел путем принятия мер, необходимых для присоединения к соответствующим международным и региональным договорам о правах человека и их ратификации, а также признания соответствующих процедур индивидуальных сообщений; государствам следует обеспечить надлежащее отражение этих договоров в своем законодательстве, политических мерах и практических шагах;

б) следует признавать, защищать и осуществлять равное право на участие в ведении государственных дел в конституции и законодательстве государств;

с) законы, политические меры и институциональные механизмы должны обеспечивать равное участие людей и групп людей в процессе разработки, осуществления и оценки всех законов, подзаконных актов, мер, программ или стратегий, затрагивающих их интересы; должны быть доступны эффективные средства правовой защиты в случае нарушения этого права;

д) государствам следует обеспечить в своем законодательстве защиту и осуществление соответствующих прав, в частности права на свободу мнений и их свободное выражение, включая право на доступ к информации, а также прав на свободу мирных собраний и ассоциации; должны быть доступны эффективные средства правовой защиты в случае нарушения этого права;

е) следует признавать законную и крайне важную роль, которую играют субъекты гражданского общества в участии в ведении государственных дел; следует уважать, защищать и поддерживать независимость и многообразие таких субъектов, и государствам не следует необоснованным образом ограничивать их возможности доступа к финансированию из национальных, иностранных и международных источников;

ф) государствам следует поощрять и создавать условия для существования независимых и разнообразных средств массовой информации; им следует принять законодательство, поощряющее и защищающее свободу средств массовой информации, способствующее многообразию средств массовой информации и гарантирующее безопасность журналистов и других работников средств массовой информации, как в Интернете, так и вне его;

г) государствам следует защищать субъектов гражданского общества, включая правозащитников и журналистов, в частности женщин-правозащитников и женщин-журналистов, от любых угроз, посягательств, расправ и актов запугивания, в том числе направленных против них самих или членов их семей, коллег и законных представителей как в Интернете, так и вне его; следует оперативно, тщательно и беспристрастно расследовать такие деяния, привлекать к ответственности виновных и предоставлять действенные средства правовой защиты; в этой связи государствам следует проявлять должную меру ответственности в целях предотвращения злоупотреблений со стороны негосударственных субъектов;

h) право на участие в ведении государственных дел должно рассматриваться как непрерывный процесс, который требует открытого и честного взаимодействия между органами государственной власти и всеми членами общества, включая тех, кто в наибольшей степени подвержен угрозе маргинализации или дискриминации, и

обеспечиваться на постоянной основе; в этой связи решающее значение имеет сотрудничество с субъектами гражданского общества в целях выявления и определения пробелов, потребностей и решений; следует принять меры для укрепления взаимного уважения, понимания и доверия между органами государственной власти и представителями гражданского общества.

20. Государствам следует признавать, защищать и осуществлять права на равенство и недискриминацию, а также обеспечивать всеохватность при осуществлении права на участие в ведении государственных дел:

а) государствам следует защищать права на равенство и недискриминацию, а также запретить все формы дискриминации в их конституции и законодательстве;

б) государствам следует принять и осуществлять законы, меры и программы по борьбе с дискриминацией, в том числе с множественными и пересекающимися формами дискриминации, в общественной и частной сферах, в Интернете и вне его;

в) следует признать отрицательное влияние дискриминации, включая множественные и пересекающиеся формы дискриминации, на эффективное осуществление права на участие в ведении государственных дел, особенно для женщин и девочек, молодежи, инвалидов, коренных народов, пожилых людей, лиц, принадлежащих к группам меньшинств, лиц с альбинизмом, лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов, трансгендеров и интерсексуалов и других групп, подвергающихся дискриминации;

г) надлежащая представленность существующего в обществе многообразия должна быть соответствующим образом отражена в государственных учреждениях и органах государственной власти;

д) следует разработать и принять необходимые законодательные и политические меры, в том числе временные специальные меры, а также институциональные механизмы в целях поощрения и обеспечения равного участия подвергающихся маргинализации или дискриминации лиц и групп на всех уровнях принятия решений и учреждений; подобные меры следует постоянно пересматривать и оценивать, чтобы обеспечить равноправное участие и надлежащую представленность таких групп на практике; особое внимание следует уделять соблюдению гендерного баланса в государственных учреждениях;

е) при разработке и осуществлении мер по укреплению равного участия следует учитывать, что подверженные маргинализации и дискриминации группы могут быть крайне разнородными, а их члены не всегда имеют одинаковые потребности или сталкиваются с одинаковыми проблемами;

ж) государствам следует проводить консультации с коренными народами, а также уважать и осуществлять на практике их право на свободное, предварительное и осознанное согласие при принятии или реализации мер, которые могут затрагивать их интересы; согласие следует получать с помощью представительных учреждений самих коренных народов в соответствии с их традиционными законами и практикой, а также с помощью установленных самими коренными народами процедур;

з) следует поддерживать сбор детализированных данных и проведение фактологических исследований, касающихся участия в ведении политических и государственных дел, как одного из важных элементов определения и разработки надлежащих и действенных мер по укреплению участия подвергающихся маргинализации или дискриминации лиц и групп.

21. Государствам следует обеспечить равный и реальный доступ к правосудию и действенные средства правовой защиты в случае нарушений права на участие в ведении государственных дел:

а) все правообладатели должны иметь доступ к уполномоченным судебным, административным или законодательным органам или любому другому уполномоченному органу, предусмотренному правовой системой государства, для осуществления своего права на правовую защиту, которое предусмотрено в случае нарушений права на участие в ведении государственных дел; все субъекты гражданского общества, включая

организации гражданского общества, должны иметь доступ к правосудию; следует признать и устранить гендерные преграды, затрудняющие доступ к правосудию для женщин и девочек;

b) процедуры получения доступа к правосудию и другим механизмам возмещения должны быть справедливыми, беспристрастными, своевременными, учитывающими гендерную специфику и недорогими; следует рассмотреть вопрос о создании надлежащих и действенных механизмов оказания помощи, включая правовую помощь, в целях устранения или уменьшения финансовых и иных препятствий, затрудняющих доступ к процедурам пересмотра, особенно для подвергающихся маргинализации и дискриминации лиц и групп, в частности женщин и девочек;

c) государствам следует предусмотреть механизмы возмещения для обеспечения надлежащих, эффективных и оперативных средств правовой защиты, включая учитывающее гендерную специфику, ориентированное на защиту пострадавших и преобразовательное возмещение, в случае нарушений прав на участие в ведении государственных дел; государствам следует обеспечить своевременное и реальное выполнение решений, вынесенных судами или любыми другими соответствующими независимыми и беспристрастными органами. Такие решения должны быть доступными для общественности;

d) правообладателям следует предоставлять надлежащую и доступную информацию об имеющихся процессах и процедурах обеспечения доступа к правосудию и механизмам возмещения, в том числе когда не было запрошено или получено свободное, предварительное и осознанное согласие коренных народов;

e) следует на постоянной основе поощрять и укреплять наращивание потенциала и программы обучения по международным нормам в области прав человека для сотрудников судебных органов и других специалистов юридических специальностей, в частности в отношении права на участие в ведении государственных дел. Такие программы должны включать гендерный аспект;

f) государствам следует создавать национальные правозащитные учреждения и поддерживать их работу в соответствии с принципами, которые касаются статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижскими принципами);

g) национальные правозащитные учреждения должны иметь полномочия и ресурсы для приема жалоб и осуществления контроля, представления докладов и принятия мер в случае нарушений всех аспектов права на участие в ведении государственных дел, в частности подвергающихся маргинализации или дискриминации лиц и групп.

22. Государствам следует гарантировать и обеспечивать право на доступ к информации:

a) государствам следует признавать, защищать и обеспечивать в их конституции и законодательстве осуществление права на доступ к информации;

b) законы и подзаконные акты о праве на доступ к информации должны соответствовать международным нормам в области прав человека, в частности путем включения как минимум следующих элементов;

i) максимальное, постоянное и инициативное раскрытие всей информации, представляющей интерес для общественности и находящейся в распоряжении органов государственной власти, и презумпция в пользу доступа;

ii) все ограничения должны соответствовать международным нормам в области прав человека;

iii) процедуры, которые связаны с запросом информации, представляющей интерес для общественности, должны быть бесплатными или доступными по разумной стоимости, гарантировать справедливую и быструю обработку и включать механизмы независимого пересмотра в случаях отказа;

iv) защита лиц, раскрывающих информацию, которая, как они обоснованно считают, в момент ее раскрытия является достоверной и представляющей собой угрозу или вред для определенных общественных интересов (разоблачителей) от правовых, административных или дисциплинарных санкций;

с) государствам следует расширить доступ к информации, особенно для подвергающихся маргинализации или дискриминации лиц и групп; это может включать в себя установление процедур оказания помощи – от составления запросов о предоставлении информации до их доставки – в целях поощрения равного доступа к информации;

d) следует создать независимый и беспристрастный надзорный механизм, который сможет осуществлять контроль и представлять доклады о ходе осуществления права на доступ к информации; доклады, представляемые таким механизмом, должны быть открытыми.

23. Государствам следует поощрять принципы открытости и прозрачности во всех аспектах процессов, связанных с принятием решений, а также подотчетности органов государственной власти для осуществления права на участие в ведении государственных дел:

a) открытость, прозрачность и подотчетность должны обеспечиваться на всех этапах принятия решений органами государственной власти: от разработки первоначального плана до составления бюджета, осуществления, контроля и оценки;

b) государствам следует создать действенные механизмы обеспечения подотчетности негосударственных субъектов, в том числе коммерческих предприятий, участвующих в разработке и осуществлении государственной политики и других государственных решений;

с) государствам следует поощрять и развивать культуру открытости и прозрачности и рассмотреть, когда это применимо, возможность присоединения к международной сети «Партнерство на пути к открытому правительству», которая стремится сделать правительства более открытыми, ответственными и быстро реагирующими на возникающие у населения проблемы.

24. Государствам следует расширить возможности правообладателей для эффективного осуществления права на участие в ведении государственных дел:

a) следует разработать и осуществить программы по воспитанию гражданственности в качестве неотъемлемой части программы школьного образования как в государственных, так и в частных учреждениях; такие программы должны быть направлены на расширение возможностей правообладателей, поощрение культуры участия в государственной жизни и развитие навыков самоорганизации на уровне местных общин;

b) программы по воспитанию гражданственности должны включать в себя знания в области прав человека, важное значение участия для общества и понимание избирательной и политической системы, а также различных возможностей для участия, в том числе имеющихся законодательных, политических и институциональных механизмов;

с) для подвергающихся маргинализации или дискриминации лиц и групп должны быть разработаны целевые программы по наращиванию потенциала и по воспитанию гражданственности, в которых учитывались бы конкретные проблемы, связанные, в частности, с неграмотностью, а также с языковыми и культурными барьерами, чтобы они могли принимать активное участие в общественной жизни; к ним относится принятие мер по поощрению участия и сотрудничества всех соответствующих субъектов гражданского общества, включая средства массовой информации, а также общественных и религиозных лидеров, чтобы добиться изменений в нормах и ценностях, ограничивающих осуществление права на участие в ведении государственных дел, особенно для женщин.

### Раздаточный материал к Сессии 3

Статья 20 Закона о доступе к информации устанавливает обязанности государственных органов и органов местного самоуправления по обеспечению распространения информации. Так, органы местного самоуправления обязаны ежегодно и в доступной форме обнародовать информацию, включающую 36 пунктов (В редакции Закона КР от 27 июля 2016 года № 152):

- 1) их функции и задачи, полномочия, обязанности и годовой бюджет;
- 2) перечень и описание услуг, оказываемых государственным органом и органом местного самоуправления;
- 3) порядок рассмотрения и удовлетворения запросов или жалоб, которым могут воспользоваться граждане и организации в отношении действий этих государственного органа и органа местного самоуправления, а также примерный образец оформления запроса, жалобы или других действий обратившихся лиц;
- 4) информацию о системе документирования материалов, типах и формах информации, находящейся в распоряжении государственного органа и органа местного самоуправления, категориях информации и описание процедуры оформления запроса об информации;
- 5) описание полномочий и обязанностей органов управления и их руководителей и процедуры принятия ими решений;
- 6) руководство, правила, сборники и пособия, содержащие в себе информацию об исполнении государственным органом или органом местного самоуправления своих функций;
- 7) любые механизмы или процедуры, с помощью которых граждане и организации могут представить свои суждения или повлиять на формирование политики или исполнение полномочий этих государственного органа и органа местного самоуправления;
- 8) обобщенную информацию об обращениях граждан и организаций, поступивших в государственный орган и орган местного самоуправления, о результатах рассмотрения таких обращений и принятых мерах;
- 9) перечни информационных систем общего пользования, банков данных, реестров, регистров, находящихся в ведении государственного органа и органа местного самоуправления, а также перечни информационных ресурсов и услуг, предоставляемых гражданам и организациям;
- 10) сведения об официальных визитах и рабочих поездках руководителей и официальных делегаций государственного органа или органа местного самоуправления;
- 11) сведения об официальных мероприятиях, организуемых государственным органом и органом местного самоуправления, включая заседания, встречи, брифинги, коллегии;
- 12) сведения о решениях, принятых на официальных мероприятиях, организуемых государственным органом и органом местного самоуправления;
- 13) сведения о планах деятельности государственного органа и органа местного самоуправления;
- 14) тексты официальных заявлений и выступлений руководителей и уполномоченных лиц государственного органа и органа местного самоуправления;
- 15) сведения о проектах целевых и иных программ, концепций, разрабатываемых государственным органом и органом местного самоуправления;
- 16) сведения о целевых и иных программах, заказчиками или исполнителями которых являются государственный орган и орган местного самоуправления: наименование, цели и основные задачи, заказчики и основные исполнители программ, сроки и ожидаемые результаты реализации, объем финансирования, ход их реализации;
- 17) сведения об исполнении бюджетов государственным органом и органом местного самоуправления;



18) сведения о расходовании средств технической помощи (содействия) по проектам и мероприятиям, осуществляемым с участием государственного органа и органа местного самоуправления;

19) аналитические доклады, отчеты о работе, обзоры информационного характера о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

20) сведения об основных показателях, характеризующих ситуацию и динамику развития сфер, входящих в компетенцию государственного органа и органа местного самоуправления;

21) прогнозы, подготовленные государственным органом и органом местного самоуправления;

22) официальную статистическую информацию, собранную и обработанную государственным органом и органом местного самоуправления;

23) сведения об открытых конкурсах, аукционах, тендерах, экспертизах и других мероприятиях, проводимых государственным органом и органом местного самоуправления, включая:

- условия их проведения;
- порядок участия в них физических и юридических лиц;
- составы конкурсных комиссий для проведения конкурсов на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг) для государственных или муниципальных нужд;
- протоколы заседаний конкурсных комиссий;
- порядок обжалования решений, принятых государственным органом и органом местного самоуправления;

24) формы заявлений, установленные законодательством Кыргызской Республики и принимаемые к рассмотрению государственным органом и органом местного самоуправления;

25) сведения о результатах проверок, проведенных государственным органом и органом местного самоуправления в пределах их компетенции, и проверок, проведенных в государственном органе и органе местного самоуправления;

26) сведения о состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, принятых мерах по обеспечению их безопасности, прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, приемах и способах защиты населения от них, а также иные сведения, подлежащие доведению государственным органом и органом местного самоуправления до граждан и организаций в соответствии с законами;

27) перечень договоров гражданско-правового характера, заключенных государственным органом и органом местного самоуправления с другими физическими и юридическими лицами;

28) сведения о поступлении граждан на государственную и муниципальную службу в данные государственный орган и орган местного самоуправления:

- порядок поступления граждан на государственную и муниципальную службу;
- перечень имеющихся вакантных государственных должностей государственной службы, муниципальных должностей муниципальной службы;
- квалификационные требования к кандидатам на замещение вакантных государственных должностей государственной службы, муниципальных должностей муниципальной службы;
- условия и результаты конкурсов на замещение вакантных государственных должностей государственной службы, муниципальных должностей муниципальной службы;

29) сведения о взаимодействии государственного органа и органа местного самоуправления с иными государственными органами и органами местного самоуправления;

самоуправления, общественными объединениями, политическими партиями, профессиональными союзами и другими организациями, в том числе международными;

30) сведения о руководителях государственного органа и органа местного самоуправления, зарубежных представительств, территориальных органов, подведомственных им организаций (фамилии, имена и отчества, биографические данные - по согласованию с указанными лицами);

31) структуры государственного органа и органа местного самоуправления, сведения о задачах и функциях их структурных подразделений, почтовые адреса, телефоны справочных служб и адресные реквизиты, включая адрес электронной почты, численность их работников и размер фонда оплаты труда;

32) сведения об организациях, подведомственных государственному органу и органу местного самоуправления; перечень организаций, их почтовые и юридические адреса, телефоны; описание выполняемых ими задач и функций, сведения о их создании, реорганизации и ликвидации, численность их работников, основные показатели деятельности, размер фонда оплаты труда;

33) телефоны и адресные реквизиты, включая почтовый адрес, адрес электронной почты, подразделений государственного органа и органа местного самоуправления по работе с обращениями граждан и организаций, сведения о порядке работы этих подразделений;

34) перечень зарубежных представительств государственного органа и органа местного самоуправления, телефоны и адресные реквизиты, включая почтовый адрес, адрес электронной почты;

35) перечень международных организаций, в деятельности которых принимают участие государственный орган и орган местного самоуправления;

36) сведения об участии государственного органа и органа местного самоуправления в реализации международных договоров Кыргызской Республики и программ международного сотрудничества.

## Раздаточный материал к Сессии 7

### *Управление конфликтами в процессе совместного мониторинга и оценки работы органа МСУ*

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

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

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

- ПРИМЕР. Селу не хватает денег на строительство детского сада. Глава многие месяцы тратит огромное количество сил на поиск средств и, наконец, получает их из

областного фонда развития. Во время церемонии открытия садика все лавры достаются полномочному представителю и районному акиму, граждане уверены, что сад построен и открыт по их инициативе и является их личным вкладом в развитие села. При этом садик построен плохо, но виновных не найти. Если бы группа СМиО с самого начала знала о поиске и привлечении средств, а также следила бы за тем, как они расходуются, такой ситуации не возникло бы.

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

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

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

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

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

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

***Придание дополнительной достоверности и убедительности своим отчетам.*** Зачастую государственные органы делают вид, что они не слышат или не верят информации, предоставленной органом МСУ. В некоторых случаях, чтобы развернуть

ситуацию в свою пользу, отдельные чиновники даже могут обвинить главу в незнании ситуации, отсутствии у него поддержки со стороны населения. Поэтому отчет, подтвержденный информацией от группы СМиО, помогает бороться с таким предвзятым отношением.

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

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

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

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

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

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

- ПРИМЕР. Для решения проблемы улучшения дорог, принято решение выделить из местного бюджета средства на привоз гравия, для засыпки и разравнивания дорожного полотна улиц. Но средств недостаточно, чтобы сделать аналогичную работу на всех улицах всех сел данного АА. Если отбор пройдет кулуарно, то глава АО будет обвинен, что он сделал это там, где проживают его сородичи. Поэтому группа СМиО, сформированная с учетом пола, возраста и представительства других

национальностей проводит мониторинг состояния улиц и вносит предложение на каких улицах в первую очередь нужно провести работы по улучшению их состояния.

***Предотвращение подозрений в необоснованности тарифов и платежей.***

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

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

## Раздаточный материал к завершению курса (список учебной и методической литературы)

1. Муниципальный индекс бюджетной прозрачности как инструмент участия граждан в бюджетном процессе местного самоуправления: Практик. пособие: Часть пятая. / Комплекс учебных материалов «Участие граждан в местном самоуправлении Кыргызской Республики. Часть пятая / КОЖОШЕВ А., ТЮЛЮНДИЕВА Н. – Б.: Институт политики развития, 2015. – 64 с.
2. Общественный мониторинг государственных (муниципальных) закупок и продаж: Руководство пользователя информацией Официального портала государственных закупок Кыргызской Республики (<https://zakurki.gov.kg/porp>) и раздела «Рынок муниципальной недвижимости» на сайте Департамента кадастра и регистрации прав на недвижимое имущество Государственной регистрационной службы при Правительстве Кыргызской Республики (<http://klis.gosreg.kg/MunicipalProperty.aspx>) / Ярмухамедов Р., Давлетова Дж., Кумушбеков Н. и др. – Б.: Институт политики развития, 2016. – 50 с.
3. Планирование совместных действий местного сообщества и органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения: Практик. пособие: Часть вторая. / Комплекс учебных материалов «Участие граждан в местном самоуправлении Кыргызской Республики» под общ. ред. Н. Добрецово. Часть вторая. / Т. ОСМОНКУЛОВ, Р. СУРАНЧИЕВА, С. ГРАДВАЛЬ, ОРОЗБАЕВ Б. – Б.: Институт политики развития, 2015. – 72 с.
4. Плановый мониторинг и регулярная оценка деятельности органов местного самоуправления со стороны местных сообществ: Практик. пособие: Часть четвертая. / Комплекс учебных материалов «Участие граждан в местном самоуправлении Кыргызской Республики». / Ч. Биялиева, М. Орозбаев, С. Майрамбеков, Н. Добрецова. – Б.: Институт политики развития, 2015. – 40 с.
5. Публичные мероприятия (собрания, сходы и общественные слушания) как формы участия граждан в местном самоуправлении: Практик. пособие: Часть третья. / Комплекс учебных материалов «Участие граждан в местном самоуправлении Кыргызской Республики». / Н. Добрецова, А. Балакунова, А. Мусаева, С. Градваль. – Б.: Институт политики развития, 2015. – 74 с.
6. Учет приоритетов местного сообщества в процессе принятия решений органами МСУ по вопросам местного значения: Практик. Пособие: Часть первая. / Комплекс учебных материалов «Участие граждан в местном самоуправлении Кыргызской Республики». / Н. Добрецова, А. Балакунова, А. Мусаева, С. Градваль. – Б.: Институт политики развития, 2015. – 50 с.
7. Я – депутат местного кенеша<sup>8</sup>: Сборник простых ответов на 150 вопросов депутатов местных кенешей (советов) Кыргызской Республики / Б. И. Орозбаев, А. А. Чекиров, С. А. Эсенбеков; под. Ред. Н. Н. Добрецово. – Б.6 Институт политики развития, 2014. – 146 с.

---

<sup>8</sup> Представительный орган