

МУНИЦИПАЛИТЕТ

Научно-популярный журнал. Выпуск № 2. Январь 2012 г.

Муниципалитет - это триединство территории, населения и органа местного самоуправления

Учредитель и издатель
**Институт
политики
развития (ИПР)**

Главный редактор,
председатель правления ИПР
Надежда Добрецова

Редактор кыргызской версии
Нургуль Джаманкулова

Верстка и дизайн
Адиль Абдраимов

Перевод на кыргызский язык
Зейнеп Алтымышова

Журнал принимает для публикации
авторские статьи и размещает
адресованные муниципалитетам
бесплатные объявления.

Журнал распространяется бесплатно,
но оставляет за собой
право организации платной подписки.

Материалы журнала не обязательно
отражают точку зрения издателя
и партнеров издателя.
Ответственность за содержание
материалов несут авторы.

**По всем вопросам
обращаться по адресам:**

почтовый – 720021, Кыргызская Рес-
публика, г. Бишкек, ул. Усенбаева, д. 44,
Институт политики развития, редакция
журнала «Муниципалитет»;

электронные – office@dpi.kg,
nadya.dobretsova@gmail.com

Телефоны: (0312) 97-01-04 (05,06,07)
Факс: (0312) 97-01-08

Использованы фотографии,
сделанные сотрудниками
Института политики развития,
из Интернета.

Регистрационный номер
Свидетельства о регистрации
средства массовой информации 1785.

Новости законодательства

За законодательство в сфере МСУ отвечает новый комитет Жогорку Кенеша.....	2
Новый уполномоченный орган по вопросам местного самоуправления.....	2
Разработка политики в сфере МСУ передана Аппарату правительства.....	2
Изменения в Закон КР «О местном самоуправлении» о порядке избрания глав айыл окмоту и мэров городов.....	2
Изменения в Закон КР «О муниципальной службе».....	3
Назначены выборы депутатов местных кенешей.....	3
Закон КР «О народной инициативе».....	3

Подотчетность

Политический потенциал местного самоуправления в Кыргызской Республике.....	4
Внимание, Кыргызстан! Дар-Эс-Саламская Декларация о прозрачности, подотчетности и общественном участии в бюджетном процессе.....	8
Коррупция в органах местного самоуправления.....	11

Участие граждан

СИНС – Совместное изучение нужд села: первый шаг истинного партнерства граждан и органов МСУ.....	13
Молодежь – это завтра каждого города и села.....	19

Кадры МСУ

Стабильная система повышения квалификации вместо разовых тренингов.....	22
--	----

Голос МСУ

Преодолеть оторванность власти от людей. Кызыл-Кыя.....	25
---	----

Ресурсы

Донорская помощь МСУ: координация усиливает качество.....	27
--	----

Пульс сообщества

Классный час для родителей: Миф о бесплатном среднем образовании.....	30
В средней школе Ленинского айылного аймака Джалал-Абадской области победили школьный рэкет.....	35
Гражданская журналистика: Шарлотт – Нью-Йорк – Бердск – далее везде Или В поисках точного названия того, что делают простые люди, когда их не устраивают традиционные масс-медиа.....	36

За законодательство в сфере МСУ отвечает новый комитет Жогорку Кенеша

Председатель Комитета - **Сакебаев Эркин Абдышевич**.

Заместители Председателя Комитета: **Кочкорбаев**

Абдимиталип Калдарбаевич, Узакбаев Талантбек Макишович.

Члены Комитета: **Исаков Эсенгул Байдалиевич, Салымбеков Мамытбай Маткабылович, Атаджанов Сабир Садыкджанович, Айтматов Куштарбек Сүйүнбаевич, Иманкожоева Эркингүл Бекбачаевна.**

Разработка политики в сфере МСУ передана Аппарату Правительства

В Постановление Правительства КР «Об утверждении Положения и структуры Аппарата Правительства КР» от 24 декабря 2010 года N 338 были внесены изменения 11 января 2012 года, в том числе о том, что в структуре Аппарата Правительства образуется новый отдел государственного и муниципального управления. Распоряжением Премьер-министра КР от 12 января 2012 года **Шадыбеков Куванычбек Баймуратович** назначен заведующим отделом

государственного и муниципального управления Аппарата Правительства КР. Распоряжением Премьер-министра КР от 12 января 2012 года **Тарбинский Олег Станиславович** назначен заместителем заведующего отделом государственного и муниципального управления Аппарата Правительства КР. Распоряжением Премьер-Министра КР от 18 января 2012 года **Асанакунев Болот Джапарович** назначен завсектором муниципального управления отдела государственного и муниципального управления Аппарата Правительства КР. **Б. Дж. Асанакунев** долгое время возглавлял Ассоциацию городов Кыргызской Республики, затем Союз местных самоуправлений КР.

Новый уполномоченный орган по вопросам местного самоуправления

Постановлением Жогорку Кенеша КР «О структуре Правительства КР» от 23 декабря 2011 года N 1452-V была определена новая структура Правительства КР. В свою очередь постановлением Правительства КР «Об органах государственного управления при Правительстве Кыргызской Республики и других организациях в ведении Правительства Кыргызской Республики» от 12 января 2012 года N

12 определило, что при Правительстве КР образуется Государственное агентство по строительству и региональному развитию.

Распоряжением Премьер-министра КР директором Государственного агентства по строительству и региональному развитию при Правительстве Кыргызстана назначен **Нарбаев Каныбек Джайчиевич**. Предполагается, что в структуре агентства будет специальное подразделение (департамент) по региональному развитию, в компетенцию которого войдут вопросы МСУ.

Изменения в Закон КР «О местном самоуправлении» в отношении избрания глав айыл окмоту и мэров городов

30 ноября 2011 года в Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» были внесены изменения и дополнения, касающиеся порядка избрания, вступления и освобождения главы айыл окмоту и мэра города.

Уточнены требования к главе айыл окмоту и мэру города (статьи 42 и 48). Отныне им может быть гражданин КР, не просто имеющий стаж работы на государственной либо муниципальной службе, либо стаж работы в государственных учреждениях образования или здравоохранения не менее пяти лет, но имеющий стаж работы на государственной либо муниципальной службе не менее двух лет (для главы АО) и трех лет (для мэра города), либо стаж работы в государственных учреждениях образования, здравоохранения или на руководящих должностях в организациях, учреждениях и хозяйствующих субъектах частной формы собственности не менее трех лет (для главы АО) и 5 лет (для мэра города).

Урегулированы моменты, связанные с неизбранием кенешем главы АО или мэра во время первого тура голосования (статьи 43 и 49).

В случае, если:

- зарегистрирован один кандидат, который не набрал необходимого количества голосов депутатов, проводятся повторные выборы;
- зарегистрированы два кандидата и ни один из них не набрал необходимого количества голосов, проводится второй тур голосования по одной кандидатуре, набравшей наибольшее количество голосов. Если в первом туре оба кандидата набрали равное количество голосов депутатов, проводятся повторные выборы;

- зарегистрированы более двух кандидатов и ни один из них не набрал необходимого количества голосов депутатов, проводится второй тур голосования по двум кандидатам, набравшим наибольшее количество голосов. Если в первом туре один из кандидатов набрал наибольшее количество голосов, а последующие два кандидата набрали наименьшее или равное количество голосов, проводится второй тур голосования по одной кандидатуре, набравшей наибольшее количество голосов. Если в первом туре все кандидаты набрали равное количество голосов, проводятся повторные выборы.

Если за позицию «против всех кандидатов» подано большинство голосов депутатов, чем за кандидатов, проводятся повторные выборы.

Если ко дню голосования не был зарегистрирован ни один кандидат либо зарегистрированные кандидаты отказались от участия в выборах, проводятся повторные выборы.

Центральная избирательная комиссия назначает повторные выборы в течение трех календарных дней со дня неизбрания главы АО/мэра города.

Повторные выборы с выдвижением новых кандидатур проводятся территориальной избирательной комиссией не позднее 15 календарных дней со дня назначения повторных выборов.

В случае если выборы не состоялись ввиду отсутствия кворума, Центральная избирательная комиссия назначает повторные выборы в течение трех календарных дней. В этом случае повторные выборы проводятся по ранее зарегистрированным кандидатам.

Порядок проведения выборов главы АО или мэра города, не урегулированный настоящей статьей, определяется регламентом местного кенеша.

В случае неизбрания депутатами соответствующего кенеша главы АО или мэра города в установленные сроки, по предложению Центральной избирательной комис-

сии Президент осуществляет роспуск местного кенеша и назначает досрочные выборы в соответствующий местный кенеш.

Премьер-министр назначает исполняющего обязанности мэра до избрания мэра новым составом соответствующего местного кенеша. Аким района до избрания нового главы АО может назначить своим распоряжением исполняющего обязанности главы АО.

Также были внесены изменения в процедуру освобождения заместителя главы АО айылным кенешем (ста-

тья 51). Айылный кенеш вправе по основаниям, указанным в пунктах 1 и 2 части 7 статьи 49 Закона о МСУ, внести предложение об освобождении заместителя главы айыл окмоту двумя третями голосов от общего числа депутатов, которое подлежит обязательному исполнению главой айыл окмоту. В случае неосвобождения главой айыл окмоту заместителя главы айыл окмоту, по предложению местного кенеша в течение 10 рабочих дней со дня внесения предложения заместитель главы айыл окмоту считается освобожденным от занимаемой должности.

Изменения в Закон КР «О муниципальной службе»

18 ноября 2011 года были внесены изменения и дополнения в Закон Кыргызской Республики «О муниципальной службе» в отношении оплаты труда муниципальных служащих (статья 28).

Единая система оплаты труда муниципального служащего определяется в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О предельной штатной численности и об-

условиях оплаты труда государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики». Единая система оплаты труда муниципального служащего включает заработную плату, состоящую из должностного оклада и надбавок, предусмотренных законодательством КР.

Органы местного самоуправления могут устанавливать к должностным окладам иные надбавки и выплаты (материальная помощь, лечебные, льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг), утвержденные местными кенешами, при наличии возможностей местного бюджета.

Назначены выборы депутатов местных кенешей

Указом Президента Кыргызской Республики от 22 декабря 2011 года N 29 «О назначении выборов депутатов местных кенешей Баткенской, Джалал-Абадской, Нарынской, Иссык-Кульской, Чуйской областей и города Ош Кыргызской Республики» были назначены выборы депутатов в Бешкентский, Маргунский айылные кенеш Лейлекского района Баткенской области; Кок-Иримский, Атайский ай-

ылные кенешы Тогуз-Тороуского района Джалал-Абадской области; в Баетовский, Терекский, Конорчокский, Жерге-Тальский айылные кенешы Ак-Талинского района, Куйручукский, Тугол-Сайский, Таш-Добонский, Чаекский, Кызыл-Жылдызский айылные кенешы Жумгалского района Нарынской области; в Каракольский городской кенеш Иссык-Кульской области; в Токмокский городской кенеш Чуйской области, Ошский городской кенеш КР на воскресенье, 4 марта 2012 года.

Закон КР «О народной инициативе»

16 ноября 2011 года был принят Закон Кыргызской Республики «О народной законодательной инициативе в Кыргызской Республике». Данный Закон КР определяет принципы, формы, гарантии, порядок и условия реализации права законодательной инициативы гражданами Кыргызской Республики, закрепленной в статье 79 Конституции КР.

Народная законодательная инициатива в Кыргызской Республике принадлежит отныне 10 тысячам избирателей, а по проектам законов о внесении изменений в положения третьего, четвертого, пятого, шестого, седьмого и восьмого разделов Конституции Кыргызской Республики – не менее, чем 300 тысячам избирателей.

Закон предусматривает следующий порядок реализации инициативы. Образуется инициативная группа для сбора подписей за предложение о внесении проекта закона в Жогорку Кенеш КР, представления интересов граждан при подготовке, внесении, а также отзыве проекта закона из Жогорку Кенеша КР.

Инициативная группа и проект закона регистрируются в Министерстве юстиции КР. Членам инициативной группы предоставляется право агитации за предложение о внесении проекта закона в Жогорку Кенеш КР на собраниях, в средствах массовой информации, а также во время сбора подписей граждан. Сбор подписей начинается через тридцать дней после опубликования текста проекта закона в СМИ и заканчивается по истечении трех месяцев со дня опубликования. Жогорку Кенеш КР в тридцатидневный срок после окончания сбора подписей проверяет соблюдение порядка сбора подписей, оформле-

ния подписных листов, достоверность сведений о гражданах и подписей граждан, собранных в поддержку народной инициативы.

О результатах сбора подписей граждан в подписных листах за предложение о внесении проекта закона в Жогорку Кенеш КР принимается решение рабочей группы. В решении указываются общее количество подписей в подписных листах, принятых от инициативной группы, количество подписей, признанных достоверными, и количество подписей, признанных недостоверными.

Расходы на подготовку и проведение мероприятий, направленных на реализацию народной инициативы (сбор подписей граждан, проведение экспертиз и др.) осуществляются за счет средств инициативной группы.

Инициативная группа вносит проект закона в Жогорку Кенеш КР в течение трех месяцев с момента передачи инициативной группе решения о соблюдении инициативной группой требований Закона «О народной инициативе», подтверждающего наличие не менее 300 тысяч подписей граждан при инициировании внесения изменений в Конституцию КР и не менее 10 тысяч подписей граждан – при инициировании принятия законов.

Проект закона, внесенный гражданами в порядке реализации права народной инициативы в соответствии с требованиями, установленными Законом «О народной инициативе», иными нормативными правовыми актами КР, подлежит обязательному рассмотрению Жогорку Кенешем КР в порядке, предусмотренном Законом КР «О регламенте Жогорку Кенеша КР». Проект закона, внесенный гражданами в порядке реализации права народной инициативы, может быть отозван до его рассмотрения Жогорку Кенешем КР во втором чтении.



Политический потенциал местного самоуправления в Кыргызской Республике

Материалы исследований Института политики развития

Зрелость и дееспособность органов местного самоуправления измеряются по аналогии с неизбежными спутниками развитого самоуправления, принятыми мировой традицией децентрализации. Эти спутники – политическая, административная и финансовая автономии. Глубина и содержательность данных автономий, степень свободы местного самоуправления зависят не только от политической воли центра и стратегии управления страной, но и от готовности самих муниципалитетов воспользоваться этими автономиями, реализовать их в полной мере так, чтобы принести максимальную пользу гражданам, улучшить их быт, решить вопросы жизнеобеспечения.

Поэтому, рассматривая прошлое, настоящее и будущее местного самоуправления в контексте человеческого развития, мы должны попытаться оценить политический, финансовый и кадровый потенциал органов МСУ. Кадровый потенциал органов местного самоуправления мы рассмотрим в февральском номере журнала «Муниципалитет», а пока представляем вниманию читателей обзор политического потенциала местного самоуправления в виде отрывка из Национального доклада о человеческом развитии в Кыргызской Республике в 2011-2012 годы, который Институт политики развития пока еще только готовит к опубликованию.

АВТОНОМИЯ (autonomy) – Самоуправление. Термин употребляется по отношению к отдельному человеку, к группе людей и к организации. Автономная личность – это человек, способный сам управлять своими поступками, что является, по Канту (Kant), необходимым условием для разумных действий человека. Автономной называется организация или сообщество, способные самостоятельно управлять своими делами. Определение соотношения между самостоятельностью одного человека осложняется необходимостью различать коллективное самоуправление группы и самоуправление индивидуальных членов этой группы, как это показано в сочинениях Руссо (Rousseau).

Идеи самостоятельности личности тесно связаны с понятием свободы (freedom). Например, чтобы действовать самостоятельно, мне, возможно (по некоторым определениям свободы), потребуется доступ к ресурсам, которых у меня в настоящее время нет. Отсюда следует, что их получение расширит пределы моей свободы и самостоятельности.

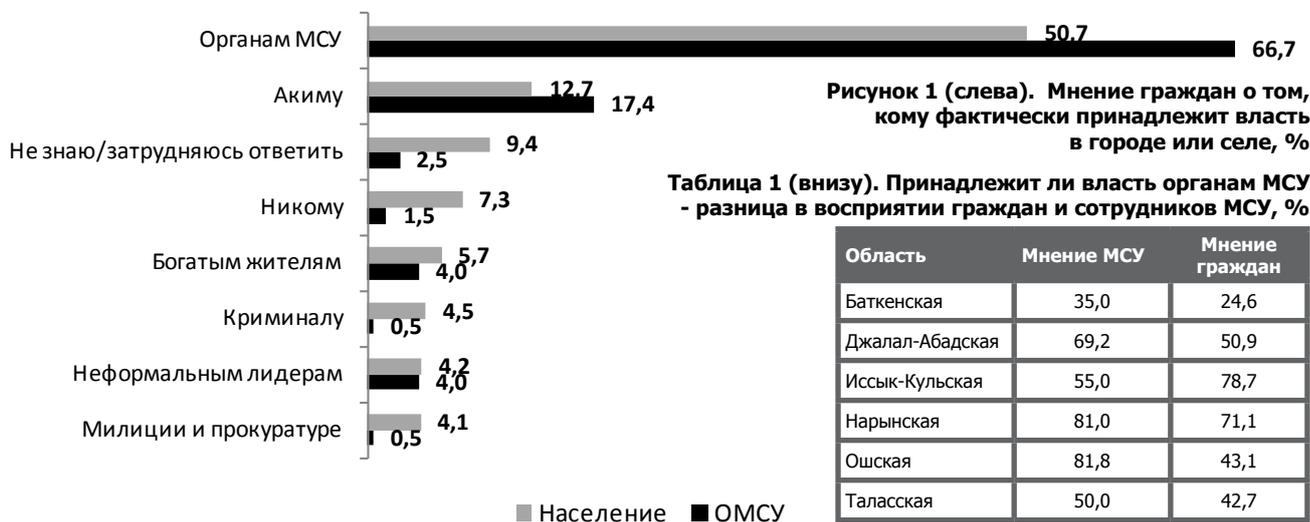


Рисунок 1 (слева). Мнение граждан о том, кому фактически принадлежит власть в городе или селе, %

Таблица 1 (внизу). Принадлежит ли власть органам МСУ - разница в восприятии граждан и сотрудников МСУ, %

Область	Мнение МСУ	Мнение граждан
Баткенская	35,0	24,6
Джалал-Абадская	69,2	50,9
Иссык-Кульская	55,0	78,7
Нарынская	81,0	71,1
Ошская	81,8	43,1
Таласская	50,0	42,7
Чуйская	75,8	86,6

На время оставляя в стороне законодательные полномочия, законодательную политическую автономию местного самоуправления, стоит обратиться к восприятию политического потенциала органов МСУ со стороны населения – конечных получателей услуг МСУ, и со стороны самих органов МСУ – носителей политической автономии. Такой ракурс оправдан и вытекает из естества местного самоуправления – именно граждане, обладающие в соответствии с Конституцией правом на самоуправление, могут и должны определять глубину и степень политической автономии. Законодательство же, развиваясь в русле уложений Конституции, должно также адекватно отражать представления граждан в отношении МСУ и соответствовать их ожиданиям. Поэтому при строительстве системы МСУ, при проведении децентрализации необходимо, в первую очередь, учитывать ожидания и предпочтения граждан, чего практически никогда при разработке законодательства об МСУ доселе не делалось.

Для начала стоит оценить, кому, по мнению граждан и работников органов МСУ, фактически принадлежит право принятия решений или власть в городах и селах Кыргызстана. Немногим более половины граждан считает, что фактическая власть принадлежит органам МСУ, а около 13 процентов уверены, что власть в руках местной государственной администрации и ее руководителя – акима (см. Рис. 1 и Табл. 1).

На рисунке 1 можно увидеть, что граждане и представители органов МСУ по-разному оценивают полноту власти местного самоуправления. У почти 70 процентов опрошенных представителей органов МСУ возникает иллюзия, что они ведают вопросами местного значения в полной мере. В то же время согласных с ними граждан на 20 процентов меньше. При этом в разрезе областей наблюдается существенный разброс мнений. Так, иссык-кульские сотрудники МСУ себя «недооценивают» (граждан, «отдающих» реальную власть МСУ, больше), а ошские – существенно переоценивают (здесь граждан, «отдающих» реальную власть МСУ, в два раза меньше).

При этом граждане склонны мысленно «передавать» власть не только в руки местной государственной администрации, но и в руки богатых

земляков, криминалитета, неформальных лидеров, силовых структур и даже, что особенно тревожно, в руки религиозных лидеров. Так, около трех процентов опрошенных жителей Ошской и Баткенской областей ответили, что фактически власть на местах принадлежит религиозным лидерам (см. Табл. 2).

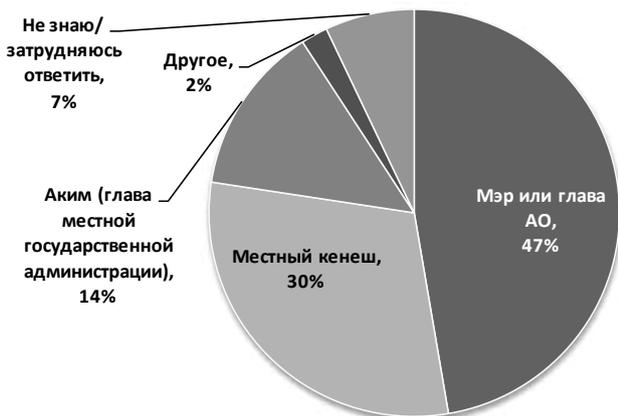
В географическом отношении обращает на себя внимание существенная разница в наделении фактической властью органов местного самоуправления. Так, наименьшее число тех, кто верит в реальную власть МСУ, живет в Баткенской области и в городе Оше – 25 и 31 процент соответственно. Наибольшую власть МСУ видят жители Чуйской (87%), Иссык-Кульской (79%) и Нарынской (71%) областей. Обращает на себя внимание факт, что именно в Чуйской и Иссык-Кульской области наблюдается одновременно самый высокий Индекс человеческого развития (подробнее об этом читайте в Национальном докладе о человеческом развитии, который будет опубликован весной 2012 года).

Распределение власти внутри самого органа местного самоуправления в восприятии граждан характеризует заниженную роль представительной ветви – местного кенеша. Система органов местного самоуправления задумывалась и долгое время законодательно устраивалась таким образом, что верховная власть, окончательное право принятия решений принадлежало не депутатам местного кенеша как выразителям и защитникам интересов населения, а главе исполнительного органа, который, так или иначе, зависит от представителей государственной власти (премьер-министра или главы местной государственной администрации). Двадцатилетняя история постепенного угасания роли представительных органов местного самоуправления (кенешей) как в законодательстве, так и в практике управления, привела к тому, что сами граждане далеко не однозначно воспринимают местные кенешы. Только 30 процентов граждан считают, что верховная власть в местном самоуправлении принадлежит кенешам, а около половины – 47 процентов – убеждены, что всей полнотой власти обладают исполнительные органы МСУ и их руководители (см. Рис. 2).

Таблица 2. Мнение граждан о том, кому фактически принадлежит власть в городах или селах в разрезе областей, %

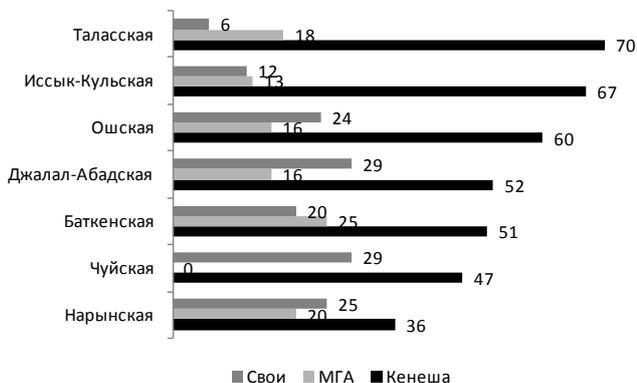
Область	КР	Баткенская	Джалал-Абадская	Иссык-Кульская	Нарынская	Ошская	Таласская	Чуйская	Ош	Бишкек
Органам МСУ	50,7	24,6	50,9	78,7	71,1	43,1	42,7	86,6	31,2	27,8
Акиму	12,7	45,5	21,1	2,2	15,5	5,9	8,3	8,4		8,7
Криминалу	4,5	3,0	4,1	1,5	1,0	2,1	1,0		19,4	11,9
Неформальным лидерам	4,2	1,5	3,1	2,9	1,0	5,3	20,8	1,3	6,5	3,2
Богатым жителям	5,7	6,7	2,8	8,8	1,0	4,7	15,6		9,7	10,7
Религиозным лидерам	0,9	3,7				3,2				
Милиции и прокуратуре	4,1	5,2	1,9	0,7	1,0	1,5	6,3	0,4	1,1	16,7
Никому	7,3	9,0	4,1	1,5	2,1	19,1	4,2	0,8	9,7	6,0
Другое	0,5	0,7	1,6				1,0	0,4	1,1	
Не знаю или затрудняюсь ответить	9,4		10,4	3,7	7,2	15,2		2,1	21,5	15,1

Рисунок 2. Мнение граждан о том, кто «самый главный» в МСУ, %



Мнения граждан о том, чьи решения должна выполнять исполнительная ветвь власти местного самоуправления, значительно отличаются от области к области. Так, например, большинство жителей Таласской области – 70 процентов, правильно отдадут предпочтение решениям местного кенеша, тогда как в Баткенской области очевидцев верховной власти кенеша вдвое меньше. Значительная часть граждан считает, что исполнительный орган выполняет свои собственные решения, также немало тех, кто относит право давать указания исполнительному органу к компетенции местной государственной администрации.

Рисунок 3. Мнение граждан о том, чьи решения выполняются исполнительными органами МСУ в разрезе областей, %



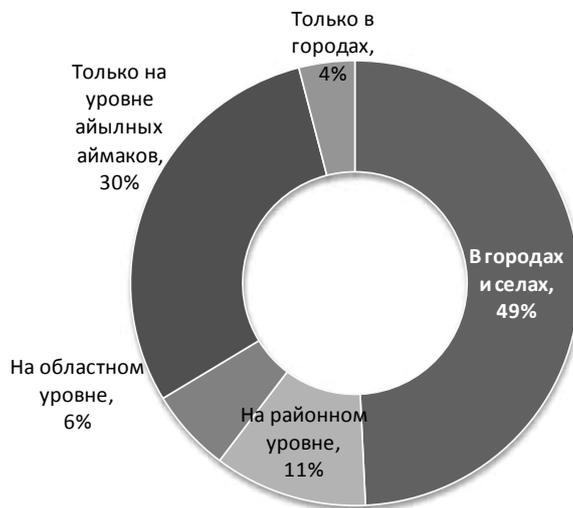
Сотрудникам органов МСУ был задан вопрос о том, на каком уровне, по их мнению, должно работать местное самоуправление, иными словами, где должны оказываться муниципальные услуги¹. Ответ соответствует смыслу местного самоуправления – на уровне городов и сел – так считают 83 процента сотрудников МСУ. На рис. 4 представлены ответы на этот вопрос.

В то же время внушает тревогу, что каждый десятый сотрудник органов МСУ готов перенести местное самоуправление на уровень района, отда-

¹ Варианты ответов «Только на уровне айылных аймаков» и «только на уровне городов» дали соответственно жители аймаков и столиц, поэтому авторы посчитали объединить их ответы в один.

лив, таким образом, предоставление муниципальных услуг от населения. Эксперты считают, что это мнение – следствие политики давления и создания административного превосходства районных государственных администраций над местным самоуправлением².

Рисунок 4. Мнение сотрудников муниципалитетов о том, на каком уровне должно работать МСУ, %



Давление местных государственных администраций действительно остается тотальной и перманентной проблемой для местного самоуправления – местные государственные администрации продолжают думать, что как представители правительства они обладают верховной властью по решению абсолютно всех вопросов на вверенной им территории, включая вопросы местного значения, отнесенные законом к исключительной компетенции органов МСУ. Кроме того, местные государственные администрации районного уровня воспринимают органы МСУ как свои территориальные подразделения и даже совершают не вполне законные действия в отношении глав местного самоуправления, например, налагают взыскания, объявляют выговоры. Причем данное явление носит достаточно массовый характер и воспринимается как само собой разумеющееся³.

В Кыргызской Республике руководители районных местных государственных администраций не знают законов, своих обязанностей и полномочий. Например, мне как главе МСУ глава МГА объявил выговор, на что я ему ответил: вы не можете меня наказывать, моя должность политическая, а вы – не мой работодатель. Но главы МГА все время пытаются объявлять нам выговоры, налагать взыскания. Я твердо убежден, что подотчетен только местному сообществу и местному кенешу. Если глава МГА хочет каким-то образом зафиксировать мои недостатки или нарушения, он должен напи-

² По данным Общественного наблюдательного совета при Национальном агентстве по делам местного самоуправления при Правительстве Кыргызской Республики..

³ Исследования в рамках разработки Национального доклада о человеческом развитии 2011-2012, Институт политики развития.

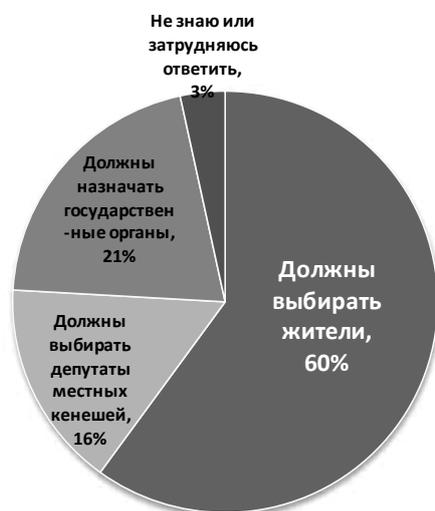
сать представление местному кенешу, пусть депутаты рассматривают этот вопрос. Пусть обратится в уполномоченный орган по делам местного самоуправления, в прокуратуру. Но сам он не вправе напрямую давить на меня, я не его подчиненный. Но это моя личная позиция, далеко не все мои коллеги – главы МСУ – способны сопротивляться акимам. Большинство просто принимают все эти выговоры молча. Вот так и живем: глава МГА, который может и должен показывать хорошие образцы решений, сам демонстрирует некомпетентность, незнание законов и их игнорирование.

Из глубинного интервью с бывшим главой МСУ

Немалую роль в сохранении такого подчиненного статуса руководителей местного самоуправления играет то, что руководители органов МСУ по разным видам полномочий подотчетны разным аудиториям: по исключительно государственным, делегированным государственным и смешанным – местным госадминистрациям, по собственным – обществу. Однако дополнительную путаницу и противоправные аргументы для давления на местное самоуправление со стороны местной государственной администрации создает система назначений глав местного самоуправления, сохранившаяся в новом законе об МСУ, несмотря на реформы и уложения Конституции 2010 года.

Многие несовершенства политической автономии, мешающие эффективной работе МСУ, автоматически решаются, если главы местного самоуправления станут истинно подотчетными местному сообществу – либо в лице местных кенешей через выборы депутатами, либо напрямую через непосредственные выборы. Иными словами, от того, каким путем глава местного самоуправления попадает на свою должность, от кого исходит источник власти, зависит подотчетность, а за ней и эффективность работы данного руководителя. Поэтому очень остро в последние годы перед системой МСУ стоит вопрос: выборы или назначение (см. Рис. 5)?

Рисунок 5. Выборы или назначение глав МСУ, %



Граждане страны однозначно высказываются за выборы – в целом почти 76 процентов, из них 60 процентов считают, что выборы должны быть прямыми, 16 процентов – косвенными, через депутатов местных кенешей. И только 20 процентов выступают за назначение глав МСУ государственными органами. В разрезе областей картина схожая, и только жители Баткенской и Чуйской областей демонстрируют особое мнение: так, около 30 процентов жителей Баткена выступают за выборы через местные кенешей, и около 30 процентов жителей Чуйской области – за назначения государственными органами.

Резюмируя оценку политического потенциала органов местного самоуправления, необходимо признать, что население требует от местного самоуправления большей политической ответственности, большей политической самостоятельности, усиления политической автономии для более эффективного решения вопросов местного значения. Органы местного самоуправления со своей стороны не до конца чувствуют себя готовыми к принятию этой большей политической автономии, они нуждаются в усилении подотчетности перед местными сообществами, чтобы лучше соответствовать ожиданиям и приоритетам граждан. Все это приводит к выводу о необходимости скорейшего возврата к системе подлинных выборов на уровне МСУ, без участия государства, даже в лице местных государственных администраций. Форма же выборов зависит от сообщества.

Особое внимание при разработке стратегии децентрализации следует обратить на Баткенскую область, так как там наблюдается более выраженная склонность населения передать всю полноту власти государству при одновременном наличии людей, которые отдали бы власть на местах религиозным лидерам.

Если мы представим, что органы местного самоуправления получили требуемую политическую автономию, перед нами встанет вопрос, готовы ли они к независимому управлению муниципалитетами, к самостоятельному решению вопросов местного значения? Читайте об этом в следующих номерах журнала «Муниципалитет».

Внимание, Кыргызстан!

В конце 2011 года в столице Танзании городе Дар-Эс-Саламе состоялась Глобальная Ассамблея бюджетной прозрачности, подотчетности и гражданского участия в бюджетном процессе. В форуме приняли участие около 100 участников из 56 стран и 12 международных организаций, которые подписали Декларацию о прозрачности, подотчетности и общественном участии в бюджетном процессе.

Институт политики развития считает необходимым привлечь внимание к Дар-Эс-Саламской Декларации всех организаций гражданского общества, а также органов управления на национальном и местном уровне, так как документ содержит важные и актуальные принципы сотрудничества государства, местного самоуправления и гражданского общества в сфере раскрытия бюджетной информации.

Декларация оказалась весьма своевременным документом для Кыргызстана, так как в последнее время в стране постоянно усиливается внимание общества к управлению общественными – государственными и муниципальными финансами, растет число инициатив по прозрачности бюджета. Пере-

довая часть общества стала осознавать важность своего участия в бюджетном процессе и контроля над расходованием публичных финансов. Принципы, сформулированные в декларации, помогут выбрать верные направления этого движения.

В настоящее время декларация размещена в Интернете по адресу:

<http://www.makebudgetspublic.org>

и доступна для присоединения для всех физических и юридических лиц.

Институт политики развития присоединился к декларации, и, учитывая ее актуальность и содержательность, призывает всех, кто заинтересован в прозрачности бюджета, справедливом и эффективном управлении публичными финансами, присоединиться к декларации, так как чем больше граждан и организаций выразят свою поддержку принципам, выраженным в документе, тем больше политического веса он приобретет и тем больше влияния будет иметь на правительство и органы управления в процессе раскрытия бюджетной информации.

Дар-Эс-Саламская Декларация о прозрачности, подотчетности и общественном участии в бюджетном процессе

Кто мы?

Мы – граждане и организации гражданского общества со всего мира, объединенные общим убеждением в том, что открытый государственный бюджет и бюджетные процессы, обеспечивающие гражданам возможность участия в них, критически важны для полной реализации всех прав человека – гражданских, политических, социальных, экономических, культурных и на благоприятную окружающую среду.

На протяжении последних пятнадцати лет мы учились, работали и боролись, чтобы повысить прозрачность государственных бюджетов и обеспечить вовлечение общественности в бюджетный процесс на всех уровнях. Мы наглядно доказали – участие гражданского общества может значительно улучшить качество бюджетного процесса, принимаемых решений и достигаемых результатов, тем самым трансформируя жизни людей в лучшую сторону.

Ценности нашего глобального движения

Государственные бюджеты формируются за счет выплат граждан, а также за счет доходов, которые приносят государственные активы. Таким образом, основополагающий принцип нашего движения заключается в том, что участие в процессе принятия решений в сфере государственного бюджета является фундаментальным правом и обязанностью всех граждан.

Мы намерены решительно добиваться социального равенства, а также расширения прав и полномочий для наиболее уязвимых групп населения, руководствуясь во всех своих действиях принципами равенства и инклюзивности.

Мы твердо привержены принципам взаимного уважения и недискриминации, не делая различий на основе кастовой, расовой, религиозной, этнической принадлежности, а также пола и сексуальной ориентации, помимо прочих.

Мы открыто признаем накопленный нами коллективный опыт и гордимся собственным многообразием и гибкостью. Выдвигаемые и поддерживаемые нами инициативы зиждутся на этом опыте и учитывают особенности каждой конкретной ситуации.

Мы ценим и развиваем горизонтальное сотрудничество среди всех членов нашего движения.

Мы публично клянемся придерживаться самых высоких стандартов честности в нашем движении и заявляем о своей независимости от политических партий, правительств, международных организаций, СМИ и бизнеса.

Мы твердо верим в то, что настало время продвигать прозрачность, подотчетность и общественное участие в бюджетных процессах во всем мире. С этой целью мы объединяемся вокруг общего видения, общих принципов, четких требований и программы совместных действий.

Мир, каким мы хотим его видеть

Часто граждане, и особенно представители самых уязвимых групп населения, исключены из процесса принятия решений в сфере государственного бюджета. Мы считаем, что изменить это положение вещей одновременно необходимо и возможно. Для этого требуется следовать следующим главным принципам:

– Государственные бюджеты должны быть прозрачными. Под этим мы понимаем, что вся информация о том, как формируются, распределяются, расходуются и учитываются государственные средства, должна своевременно предоставляться широкой общественности в полном объеме доступным образом.

– Бюджетные процессы должны быть инклюзивными, предоставляя всем гражданам широкие возможности для реализации их права на получение информации о государственных финансах, а также права участвовать в процессе принятия решений и влиять на все решения, связанные с формированием государственных средств, распределением и управлением ими.

– Бюджеты должны формироваться и расходоваться эффективно, результативно и справедливо, максимально способствуя борьбе с бедностью и достижению социального равенства.

– Бюджетная информация должна быть точной и основываться на известных общественности оценках. Она должна подтверждать факт расходования государственных средств на те приоритетные направления, для которых они и были выделены, тем самым сокращая возможности для увода средств, коррупции и неэффективного управления.

– Бюджеты должны быть полными – они должны охватывать все государственные доходы и рас-

ходы вне зависимости от их происхождения, включая международную помощь, полугосударственные фонды, а также управление внутренним и внешним долгом.

– Бюджеты должны быть устойчивыми: они должны обеспечивать использование государственных средств для достижения общих целей в долгосрочной перспективе – для нынешнего и будущего поколений.

– Отчеты об исполнении бюджетов должны регулярно и последовательно предоставляться всеми уровнями правительства.

– Бюджеты должны быть объектом постоянного мониторинга, контроля и должны быть подотчетны законодательной власти, органам внутреннего и внешнего аудита, СМИ и гражданам.

Мы призываем:

Все правительства – национальные и региональные:

Признать право на доступ к информации в целом и на доступ к бюджетной информации в частности; законодательно закрепить его, ввести в действие и обеспечить его реализацию.

– Активно вовлекать граждан и другие заинтересованные стороны в определение бюджетных приоритетов, в том числе для полугосударственных фондов и фондов, формируемых за счет неналоговых отчислений, на как можно более ранних стадиях и с максимальным вовлечением общественности.

– Своевременно публиковать и публично обсуждать, по меньшей мере, восемь ключевых бюджетных документов: добюджетное заявление, проект бюджета, предложенный исполнительной властью, утвержденный бюджет, гражданский бюджет, текущие отчеты об исполнении бюджета, полугодовой отчет, годовой отчет, а также аудиторский отчет.

– Всесторонне отчитываться обо всех потоках государственных финансовых средств и о деятельности всех государственных финансовых институтов, включая даже те из них, которые формально находятся вне бюджетного процесса.

– Включать в бюджетную документацию и в бюджетные процессы информацию обо всех ресурсах (независимо от их происхождения), использованных для реализации государственной налоговой и экономической политики.

– Обеспечить независимость законодательной ветви власти и органов финансового контроля от правительства и предоставить им достаточные ресурсы для повышения их потенциала и, следовательно, для эффективного выполнения ими надзорных функций.

– Публиковать и распространять бюджетную информацию в легком и доступном формате всеми

возможными способами, включая цифровые открытые форматы данных, через Интернет, публичные библиотеки, информационные центры и т. д.

Законодательной ветви власти:

– Нарращивать свой потенциал, чтобы исполнять свои конституционные обязанности – прежде всего, представляя интересы народа, а не свои собственные и не правительства.

– Предпринимать все возможные меры для обеспечения значимого и широкого участия всех граждан в принятии бюджетных решений и в процессе реализации бюджета через общественные слушания и обращения.

– Требовать у правительства отчета о полученных доходах и осуществленных правомерных или неправомерных расходах.

Государственным органам финансового контроля

– Нарращивать свой потенциал для реализации своих надзорных функций, обеспечивая подотчетность правительства в вопросах использования государственных ресурсов.

– Работать рука об руку с организациями гражданского общества при осуществлении социального аудита.

– Тесно сотрудничать с гражданским обществом и законодательной ветвью власти при разработке принципов осуществления государственных расходов, включая относящиеся к деятельности полугосударственных фондов и фондов, формируемых за счет неналоговых отчислений, с целью выявления, разоблачения и предотвращения некорректного использования государственных средств;

– Проводить полностью независимый аудит деятельности правительства и требовать у правительства отчета о формировании и использовании государственных средств в соответствии с утвержденным государственным бюджетом.

– Обеспечивать полный учет всех государственных фондов, включая внебюджетные, для полного исполнения своей функции обеспечения подотчетности.

СМИ

– Действовать в интересах общества, обеспечивая распространение информации о государственном бюджете и способствуя пониманию этой информации гражданами.

– Осуществлять мониторинг использования государственных средств и публиковать информацию обо всех выявленных случаях их некорректного использования.

– Демонстрировать примеры, когда участие гражданского общества и граждан в бюджетном процессе способствовало повышению эффективности управления государственными финансами.

– Сотрудничать с организациями гражданского общества и гражданами, предоставляя им возможность распространения и обсуждения результатов бюджетного мониторинга.

Международным государственным учреждениям и донорам:

– Поддерживать широкое и компетентное участие граждан и других заинтересованных сторон в бюджетном процессе.

– Требовать от правительств подотчетности перед своими гражданами.

– Сотрудничать с правительствами и оказывать им поддержку для более эффективного обеспечения своевременной публикации и выпуска информации о государственном бюджете, развивать процессы с участием общественности и следовать самым высоким стандартам подотчетности.

– Сотрудничать с законодательной ветвью власти и органами финансового контроля, оказывая им поддержку с целью более эффективной реализации ими надзорных функций, а также с целью своевременной публикации ими бюджетной информации для обеспечения подотчетности правительств.

– Предоставлять правительствам своевременную, точную и всеобъемлющую информацию о предоставляемой им иностранной донорской помощи в формате, который совместим с бюджетными системами и процессами правительства.

– Совершенствовать собственные практики для обеспечения собственной прозрачности и подотчетности, а также прозрачности и подотчетности правительств своих стран.

Гражданам и представителям гражданского общества:

– Использовать инструменты бюджетного анализа, мониторинга и адвокации в своей деятельности по обеспечению социальной справедливости и реализации прав человека.

– Требовать от исполнительной и законодательной ветвей власти информации о государственном бюджете и повышать собственную грамотность в бюджетных вопросах.

– Признать и отстаивать свое право на участие в бюджетном процессе.

– Использовать законы о доступе к информации, везде: где они имеются, и требовать их принятия в случае их отсутствия.

– Присоединиться к нашему движению.

Мы призываем все правительства и все заинтересованные стороны работать сообща над установлением и институционализацией глобальных норм и стандартов для продвижения прозрачных, подотчетных бюджетных практик, обеспечивающих вовлечение общественности, для полной реализации прав человека во всем мире. 

КОРРУПЦИЯ в органах местного самоуправления

Материалы исследований
Института политики развития

Согласно опросам общественного мнения, проводимым различными организациями в течение нескольких последних лет¹, уровень доверия к органам местного самоуправления как наиболее приближенной к народу ветви власти был довольно высоким. Органы местного самоуправления занимали верхние строчки рейтинга доверия народа, уступая лишь религиозным организациям, неправительственному сектору и средствам массовой информации. Высокий уровень доверия к местному самоуправлению закономерен, так как, находясь в непосредственной близости к населению, органы МСУ имеют гораздо меньше возможности тайно воспользоваться служебным положением, а тем более что-то украсть и остаться при этом незамеченными.

В самом деле, главе айылного аймака или мэру небольшого города невозможно скрыть от односельчан ни покупку нового автомобиля, ни ремонт дома, ни даже строительство нового забора. Поэтому размер доходов сотрудников и руководителей органов местного самоуправления – это, наверное, самая прозрачная финансовая информация об органах управления в стране. С другой стороны, руководители и сотрудники органов МСУ прекрасно понимают, что отношение к ним односельчан влияет на их работу самым непосредственным образом. Достаточно вспомнить, что почти 30 процентов глав айылных аймаков были смещены со своих постов после апрельских событий 2010 года. Ни одно худое дело в МСУ, как правило, не остается безнаказанным ни со стороны государства в лице контрольных органов, ни со стороны общественного мнения и обструкции земляков.

При этом руководители органов МСУ остаются самыми незащищенными политическими руководителями во всех отношениях. Назначающие их районные акимы легко жертвуют главами МСУ при необходимости показать в районе результаты борьбы с коррупцией. Более того, иногда глав буквально вынуждают идти на нарушения, профинансировав за счет местного бюджета нецелевые нужды и проекты районной

государственной администрации. Яркий пример – прокурорские действия против глав Чуйской области, которые при прежней власти за счет местных бюджетов построили в области жилые многоквартирные дома и бизнес-центр. Главы буквально «оторвали» от местных бюджетов деньги на строительство объектов по заданию «сверху». При этом недофинансированными остались сельские дороги, детские сады, школы и другие объекты социальной инфраструктуры сел Чуйской области. Но легко ли им было отказаться, если их к этому принуждали лица (районные акимы), от которых зависело их рабочее место?

Итак, руководители органов местного самоуправления очень нуждаются в доверии и поддержке населения, ограничены в совершении коррупционных действий, но могут подвергаться административному давлению со стороны вышестоящих органов управления в лице государственных администраций. Такая вот непростая служебная ситуация.

Уровень коррупции в МСУ

Исследования² показывают, что только 18 процентов респондентов считают уровень коррупции в органах МСУ высоким. Чуть больше трети – 38 процентов – оценили уровень коррупции как средний. И 20 процентов опрошенных граждан считают, что коррупции в органах МСУ нет вовсе (см. Рис. 1. Оценка уровня коррупции в исполнительных органах МСУ, %).

Рисунок 1. Оценка уровня коррупции в исполнительных органах МСУ, %



¹ Социологический опрос IRI «Настроение страны», 2009.

² Исследования в рамках разработки Национального доклада о человеческом развитии 2011-2012, Институт политики развития.

По сравнению с жителями села, горожане в три раза чаще сталкиваются с проявлениями коррупции: 33 процента горожан считают, что уровень коррупции в МСУ высокий, и только 10 процентов сельчан дали аналогичный ответ. При этом жителей села, считающих, что в МСУ нет коррупции, так как нечего красть, в четыре раза больше (13,5%), чем согласных с этим горожан (3,7%). Самыми коррумпированными, по мнению респондентов, оказались органы местного самоуправления Бишкека – почти половина опрошенных жителей столицы считает, что уровень коррупции в местном самоуправлении высокий, еще 20 процентов оценивают его как средний. Около половины Джалал-Абадской, Ошской и Таласской областей также считают уровень коррупции в органах МСУ средним.

Рисунок 3. Как часто гражданам приходится дарить подарки или давать взятки при получении услуг, %



На основе полученных данных можно предложить региональный рейтинг доверия к органам МСУ, отражающий долю людей, которые уверены в том, что коррупции в органах МСУ нет либо из-за отсутствия ресурсов, либо по причине тотальной честности сотрудников и руководителей. Данный рейтинг показывает, что самый низкий уровень доверия граждане демонстрируют в отношении органов МСУ Ошской области. Лидером рейтинга доверия с достаточным отрывом почти в 10 процентов оказалась Иссык-Кульская область, набрав более 40 процентов.

И все же более половины опрошенных жителей Кыргызстана признают наличие проявлений коррупции на уровне МСУ. В чем конкретно, по их мнению, это выражается?

Проявления коррупции в МСУ

Рисунок 3 показывает, что чаще всего граждане вынуждены вступать в коррупционные отношения с органами МСУ при необходимости получения спра-

вок (21,2%), устройстве на работу (20,7%), аренде или покупке муниципальной земли или объектов (18,2%), устройстве детей в образовательные учреждения (17,1%). Реже всего случаи коррупции встречаются при необходимости получения места на муниципальном кладбище.

Кенеш как фактор борьбы с коррупцией в МСУ

Одним из механизмов контроля граждан над деятельностью органов МСУ является местный кенеш, в прямые обязанности которого входит истребование отчетов и полный контроль над работой местного самоуправления. Насколько местный кенеш справляется с данной задачей? Контролирует ли местный кенеш

работу исполнительного органа МСУ? Почти треть населения ничего не знает об этом. Немногим более трети респондентов уверены, что депутаты местных кенешей контролируют деятельность исполнительного органа, но делают это плохо. Только 14 процентов удовлетворены качеством выполнения местными кенешами своих контрольных функций. В географическом разрезе выделяется мнение относительно качества контрольных

функций кенеша, выраженное жителями Баткенской области, – здесь около 30 % считают, что кенеш контролирует работу МСУ в полной мере и эффективно. Менее всего – около 8 процентов – довольны выполнением контрольной функции своих местных кенешей жители Чуйской и Ошской областей.

Готовы ли граждане мириться с коррупцией в МСУ?

Несмотря на то что в целом уровень коррупции в местном самоуправлении ниже, чем в центральных органах управления, вопросы, которые решает местное самоуправление, касаются самых простых и насущных вещей, таких, как справка, кладбище или земля. Считают ли граждане приемлемым участие в коррупционных действиях, связанных с этими вещами? Опрос показал, что подавляющее большинство – более 80 % – респондентов считают проявление коррупции при решении вопросов местного значения неприемлемым.

Таблица 1. Мнение граждан о том, как местные кенешы контролируют исполнительные органы МСУ

Область	КР	Баткенская	Джалал-Абадская	Иссык-Кульская	Нарынская	Ошская	Таласская	Чуйская	Ош	Бишкек
Да, в полной мере и эффективно	13,8	28,4	13,8	14,7	19,6	13,8	19,8	8,8	8,6	7,9
Должны, но делают это плохо	35,2	26,1	31,1	36,0	45,4	27,0	52,1	49,6	38,7	30,6
Должны, но им не дают	14,1	15,7	16,7	4,4	22,7	17,6	14,6	9,7	15,1	10,7
Это не их обязанность	6,9	2,2	11,9	1,5	6,2	10,3	8,3	3,8	5,4	4,8
Не знаю или затрудняюсь ответить	30,0	27,6	26,4	43,4	6,2	31,4	5,2	28,2	32,3	46,0

СИНС (PRA) – Совместное Изучение Нужд Села – первый шаг к истинному партнерству граждан и органов МСУ



Айнура Балакунова, Анара Мусаева, Институт политики развития

Почему изучать мнение населения выгодно?

Решение дел местного значения невысказимо без диалога органов местного самоуправления с заинтересованными группами и слоями населения. Судьба управленческих решений, крупных проектов, успех любого значимого социально-политического действия и в целом проводимой политики органов местного самоуправления зависят от поддержки со стороны населения. Чтобы быть более эффективной, деятельность органов местного самоуправления должна опираться на мнение населения, его авторитет и силу. При этом должен учитываться принципиальный вопрос:

используют ли органы местного самоуправления общественное мнение в процессе подготовки и принятия управленческих решений в вопросах местного значения и в бюджетном процессе?

Применительно к демократическому обществу ответ должен звучать положительно. Однако реальная практика сталкивается с трудностями. С одной стороны, подготовка и принятие решений по вопросам местного значения должны основываться на уче-

те приоритетных интересов и запросов населения. В этом плане органы МСУ стремятся привлечь к выработке решений - прямо или косвенно - широкую общественность. Но, с другой стороны, принимаемые решения должны быть компетентными, ориентированными на решение проблем по существу на основе определенных рациональных предпосылок.

Изучение мнения населения дает возможность органам местного самоуправления планировать свои расходы и получить поддержку у населения в рациональном распределении имеющихся ресурсов. Изучение мнения и обеспечение участия населения в вопросах местного значения является важным средством эффективного выполнения функций и полномочий органами местного самоуправления. Кроме этого, органы местного самоуправления могут узнать мнение населения о качестве оказываемых услуг. Изучение общественного мнения также является одним из действенных инструментов гражданского общества, с помощью которого население может выражать доверие или недоверие органам местного самоуправления. Поэтому органы местного самоуправления сами должны стараться не только учитывать общественное мнение, но и формировать его в соответствии своим внутренним ресурсам и возможностям.



Когда сообщество чувствует, что его мнение важно для органов местного самоуправления, люди охотно участвуют в решении вопросов местного значения. Это дает гражданам возможность самим определять, какие проблемы должны решаться в первую очередь и как именно их нужно решать. Предлагая пути решения, население частично берет на себя ответственность за развитие местного сообщества. Это разделение ответственности весьма полезно органам местного самоуправления и в построении диалога, и в поиске ресурсов.

Сущность приоритета при дефиците ресурсов

Ресурсы всегда ограничены, особенно на уровне местного самоуправления, что связано с относительно централизованной бюджетной системой Кыргызстана. Проще говоря, денег не хватает никогда. Ни одному органу государственного управления, ни одному муниципалитету. И вообще денег не хватает ни одному бюджету в мире, так как потребности человека растут быстрее, чем возможности их удовлетворять. В связи с этим возникает необходимость регулярно принимать решения о том, на удовлетворение каких нужд тратить средства в первую очередь. Или – что приоритетнее. Отсюда в сфере управления местным бюджетом вытекает необходимость постоянной приоритизации проблем и потребностей, чтобы наилучшим образом отвечать ожиданиям населения, быть ему подотчетным. Другими словами, налицо необходимость учить органы МСУ и население жить по средствам и искать пути увеличения доходной части местного бюджета. Приоритизация также помогает планировать свои капитальные расходы. Тщательно спланированные капитальные расходы помогают находить источники финансирования.

Что такое СИНС (PRA)?

Сегодня остро стоит задача найти оптимальный механизм взаимодействия органов местного самоуправления и общественности (населения), определить эффективные пути и способы привлечения населения к принятию управленческих решений и к контролю за качеством оказываемых услуг. При всей

важности взаимодействия органов МСУ и общественности до сих пор не предложены эффективные механизмы решения этой проблемы. Органы местного самоуправления бросаются из крайности в крайность. С одной стороны, имеет место заигрывание с общественным мнением, различного рода популистские шаги. С другой стороны, при разработке важнейших вопросов социально-экономического планирования, обеспечения продвижения крупных инноваций, при принятии и реализации важных управленческих решений по вопросам местного значения потенциал общественного мнения используется не полностью.

Современные реалии требуют использования специальных методик, обеспечивающих согласование интересов различных групп. Одним из таких инструментов является методика Совместного изучения нужд села – СИНС (Priority Rural Assessment, дословно: оценка сельских приоритетов), которая включает в себя процесс совместного сбора местной информации, ее анализа и планирования.

СИНС (PRA) – 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.

СИНС – это комплекс мероприятий, который можно представить в виде последовательности действий, каждое из которых имеет свою цель:

- изучение ситуации;
- определение проблемы;
- анализ проблемы: причинно-следственная связь и пути решения;
- определение приоритетных проблем;
- согласование приоритетных проблем;
- разработка плана действий по проблемам.

Практика применения СИНС – сельские комитеты здоровья

Применение СИНС в Кыргызской Республике основано на уверенности, что сообщества способны усилить контроль за условиями собственной жизни.



Но чтобы научиться этому, сообществам необходима мотивация и поддержка на протяжении значительного периода времени. Рассмотрим, как это происходит на примере вопросов здоровья жителей села.

Первичная медико-санитарная помощь со стороны Групп семейных врачей (ГСВ) и фельдшерско-акушерских пунктов (ФАП) оказывается практически во всех сообществах. Следовательно, ГСВ и ФАП являются идеальными институтами для обеспечения первоначальной поддержки сообществ в управлении своим здоровьем. В дальнейшем они могут стать партнерами сообществ по работе, направленной на укрепление здоровья граждан. Поэтому работа по проведению СИНС первоначально была «привязана» к ГСВ и ФАПам. С их помощью сообщества вначале анализировали свои приоритетные проблемы по вопросам укрепления здоровья. Очень важно было начать работу с тех проблем, которые наиболее важны для людей. Только в этом случае они соглашались потратить свое время и энергию для улучшения ситуации. Также при опросе людей об их приоритетах, складывались равноправные партнерские взаимоотношения с ФАПами и ГСВ, отличные от тех, которые складываются между преподавателем и студентом, когда первый учит другого здоровому образу жизни.

Анализ проводился при использовании СИНС (PRA), в результате чего выявились факторы, влияющие на состояние здоровья (детерминанты здоровья) и наиболее часто встречающиеся, и тяжелые заболевания. Персонал ГСВ и ФАПов содействовал проведению такого анализа.

Как правило, анализ проводится в группах, численностью около 10 человек, живущих рядом, и охватывает почти все село. Обучение персонала ГСВ и ФАПов использованию инструмента (СИНС) PRA включает всестороннее изучение того, как действовать, выступая в качестве партнеров для жителей села, потому что именно такие взаимоотношения являются фундаментальными для работы с сообществами.

В результате проведения СИНС-мероприятий возникли сельские комитеты здоровья (СКЗ) – группы добровольцев, которые координируют действия по здравоохранению в своих селах. В 2011 году 1417 СКЗ работали во всех областях Кыргызской Республики, в 70 процентах расположенных в этих областях сел¹. СКЗ группируются в 43 районных комитета по охране здоровья (РКЗ). В 2010 году эти РКЗ сформировали Национальную ассоциацию СКЗ (НАСКЗ), чтобы представлять объеди-

ненные интересы СКЗ. На уровне сел СКЗ проводят большой объем работы по информированию сообществ относительно профилактики заболеваний, вакцинации, создают группы анонимных алкоголиков, организуют бани, борются за грудное вскармливание и здоровое питание, выявляют больных гипертонией.

Связи СКЗ с органами местного самоуправления стали укрепляться с 2010 года (например, в Нарынской области 53% СКЗ подтверждают тесное сотрудничество с МСУ, в Таласской – 68 %). Однако пока этот процесс идет не достаточно активно, так как не все органы МСУ готовы рассматривать СКЗ в качестве равноправного партнера, тем более что СКЗ нередко обращаются в МСУ с просьбами или предложениями по здравоохранению, что, по мнению многих руководителей МСУ, выходит за рамки их компетенции и полномочий. В то же время прогрессивные руководители МСУ, понимая, что здоровье людей – это важнейший фактор развития местного сообщества, охотно идут на сотрудничество с СКЗ, внося свой вклад в проекты СКЗ, даже в виде софинансирования, когда речь идет о грантах. Многие СКЗ также сотрудничают с органами МСУ по общественным инициативам (например, День генеральной уборки села).

Практика применения – бюджетный процесс

В рамках Проекта «Голос граждан и подотчетность органов местного самоуправления: бюджетный процесс» в целях участия населения в бюджетном процессе Институт политики развития применил различные подходы и инструменты СИНС, такие, как анкетирование и сессии, в трех пилотных айылных аймаках – Ивановском (Чуйская область), Ленинском (Джалал-Абадская область) и Торт-Кульском (Иссык-

Состав участников СИНС-мероприятий (по совместному изучению нужд сообщества)

Название АА	Количество мероприятий	Количество участников	Из них женщины	Из них – участники опроса
Ивановский	15	801	431	381 (из них 178 женщин)
Ленинский	6	539	237	295 (из них 180 женщин)
Торт-Кульский	30	728	225	-
ВСЕГО	51	2068	893	676 (из них 358 женщин)

Важнейшие проблемы сельского населения, выявленные в ходе СИНС-мероприятий

Ивановский АА	Ленинский АА	Торт-Кульский АА
Питьевая вода	Поливная вода	Поливная вода
Мусор	Питьевая вода	Состояние дорог
Поливная вода	Отсутствие рабочих мест	Состояние школ
Уличное освещение	Мусор	Отсутствие условий для досуга
Отсутствие клуба	Отсутствие детских садов	Мусор
Состояние дорог	Состояние дорог	Детские сады
Отсутствие информации о бюджете (43% опрошенного населения хотят участвовать в общественных слушаниях)	90,5 % респондентов хотят участвовать в общественных слушаниях по разным вопросам	Отсутствие бюджетной информации

¹ Создание СКЗ в Нарынской, Таласской, Чуйской, Ошской и Баткенской областях поддержал Кыргызско-Швейцарско-Шведский проект здоровья (KYSSHP), в Иссык-Кульской и Джалал-Абадской – Проект «Здрав+», USAID.

Кульская область). С помощью различных подходов местное сообщество изучало ситуацию, анализировало проблемы и определяло свои приоритеты.

Всего было проведено 51 мероприятие по вовлечению сообществ в обсуждение и принятие решений по делам местного значения, в которых приняли участие 2068 человек, 893 из них - женщины.

Проведенное совместное изучение нужд сообщества позволило выявить основные проблемы, которые необходимо решать в первую очередь.

Для более полного понимания способов проведения изучения потребностей населения, Институт политики развития решил опробовать различные варианты СИНС.

В Ивановском АА: проведение СИНС-сессий для целевых аудиторий: женщин, молодежи, бизнеса, фермеров, безработных, пенсионеров, представителей организаций гражданского общества. Всего было проведено 11 встреч с населением по выявлению приоритетов и последующих встреч с активистами по выяснению причинно-следственных связей и планированию совместных действий для улучшения ситуации. Параллельно был проведен опрос (анкетирование) по выявлению приоритетов. Примечательно, что результаты встреч и результаты анкетирования показали идентичные проблемы и приоритеты населения.

В Ленинском АА: проведение опроса с последующим проведением двух встреч по определению причинно-следственных связей выявленных проблем и разработке планов действий по их решению. Во время встреч было получено подтверждение результатов опроса.

В Торт-Кульском АА: проведение 26 встреч по выявлению приоритетных проблем и по выработке планов действий их решения. В Торт-Куле встречи проводились с населением, представляющим территории АА, без «привязки» к социальным группам.

Итак, выявив свои приоритетные проблемы, сообщества проанализировали их, чтобы выяснить причины, последствия и пути решения данных проблем. Особое внимание уделялось наличию собственных ресурсов. Результатом проведенной рабо-

ты стала разработка совместных планов действий по решению проблем. Для обеспечения устойчивости и вовлечения граждан в решение дел местного значения были созданы инициативные группы. В инициативные группы вошли лидеры местных сообществ, представители аппарата АО и депутаты АК. Координирующую роль работы инициативных групп на себя взяли представители аппарата АО и депутаты АК.

Успех и устойчивость дальнейшей деятельности этих групп зависят от того, как и в каких нормативных актах будут закреплены формы и методы работы сообщества в отношении дел местного значения, проблем, при решении которых органам местного самоуправления необходимо в обязательном порядке учитывать мнение населения. Предполагается, что требования к работе органов МСУ с инициативными группами и местным сообществом по обеспечению участия населения в делах местного значения и в бюджетном процессе будут внесены в Устав айылного аймака.

Сравнение СИНС и социологических опросов

Комплекс СИНС-мероприятий помогает охватить все слои населения, и есть возможность провести его силами сотрудников аппарата айылного аймака.

Анкетирование – социологический опрос общественного мнения привлекателен тем, что эта процедура имеет достаточно солидную научную базу. Реализация современных научных методик позволяет получить оценочный результат, весьма близкий к прямому волеизъявлению. Привлекательность этой формы также в том, что проведение социологических опросов позволяет выявить не только усредненное мнение населения в целом, но и мнение в разрезе возрастных, профессиональных, национальных и других подгрупп населения, что весьма важно в случае необходимости принятия решения в условиях конфликтной ситуации. Однако серьезным недостатком этого варианта является затратность в проведении. Не так сложно разработать анкету и собрать ответы на нее среди населения, но для об-



работки и анализа данных требуются навыки и ресурсы, которых в настоящее время у органов местного самоуправления явно недостаточно. Поэтому после сравнения методов Институт политики развития пришел к выводу о целесообразности применения СИНС-мероприятий. В то же время практика показала, что у метода СИНС есть наряду с большим числом достоинств и ряд недостатков. Остановимся подробнее на преимуществах и недостатках СИНС.

Преимущества и недостатки СИНС:

Преимущества:

- более привычный, по сравнению с опросом, метод, как для населения, так и для органов МСУ;
- более простой в использовании (обобщенные результаты обсуждений просто фиксируются фасилитатором и не требуют длительной обработки специально подготовленными специалистами в отличие от использования метода проведения опросов или анкетирования);
- во время прямых встреч и коллективных обсуждений население более открыто выражает свои приоритеты и дает оценку работе органов МСУ, качеству предоставляемых услуг;
- получение информации через живое общение дает возможность насыщения информации необходимыми специфическими индивидуальными деталями, что невозможно учесть при использовании общих инструментариев – опросов или анкетирования;
- активные участники встреч при обсуждении проблем сразу могут определить и причинно-следственную связь и предложить пути решений. Стремясь высказать мнение на публике, выявляются лидеры мини-групп, которые в дальнейшем могут стать активными участниками решения проблем (разработка и реализация планов действий);
- непосредственное общение во время встреч

уже является фактом информационного обмена и обратной связи между населением и органами МСУ;

- эмоциональный настрой на общение и сотрудничество, возможность быть услышанными и получить ответы на вопросы ведут к повышению уровня доверия к органам власти;
- участие не только первых лиц аймака, но и депутатов способствует пониманию того, что решения принимаются в муниципалитете не единолично;
- участие депутатов способствует повышению их реального авторитета в глазах общества и более правильному пониманию своей роли самими депутатами;
- менее затратный метод с точки зрения прямых дополнительных затрат на приобретение или изготовление анкет и услуг по обработке информации.

Наряду с явными преимуществами есть определенные недостатки (выявленные из практики и предполагаемые):

- участие «дежурных активистов» во всех мероприятиях;
- высокая вероятность того, что могут быть упущены пожелания и приоритеты определенных территорий АА (особо отдаленных от центра);
- отсутствие мотивации у айыл окмоту и местного кенеша качественно проводить встречи с населением на регулярной основе;
- отсутствие знаний и умений у представителей айыл окмоту и местного кенеша по организации и проведению эффективных интерактивных встреч с населением;

При ближайшем рассмотрении оказывается, что указанные выше недостатки носят организационный характер и преодолимы путем выполнения несложных шагов:

- убеждение и обучение органов МСУ и населения;
- совместное практическое проведение меро-





приятый (закрепление знаний путем наставничества);

- выработка «привычки» вовлечения населения в принятие решений, в том числе в бюджетный процесс: обеспечение СПРОСА – граждане знают о своих правах, и качественного ПРЕДЛОЖЕНИЯ – органы МСУ понимают зачем, знают как и вовлекают население в управление;
- усиление требований законодательства (на национальном и местном уровне) по вовлечению населения в принятие решений.

Следующие шаги – сельские сходы и бюджетные мероприятия

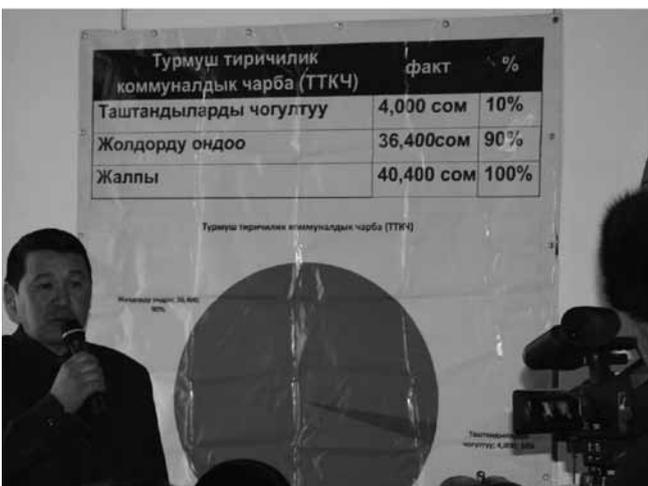
После того, как с помощью СИНС сообщество выявило приоритетные проблемы, определило причинно-следственные связи, возникает реальная конкуренция между приоритетами различных групп. Иными словами, для жителей одного села в аймаке приоритетом является питьевая вода, для жителей другого – уборка мусора. Или для женщин важнее открытие дополнительной группы в детском саду, а для предпринимателей – проведение инвентаризации свободных муниципальных земель для предоставления их под бизнес. А бюджет один и средств в нем не хватает. Поэтому сообществу аймака в целом придется делать выбор – решение какой проблемы необходимо профинансировать в первую очередь. Для этого после точечных встреч по изучению потребностей

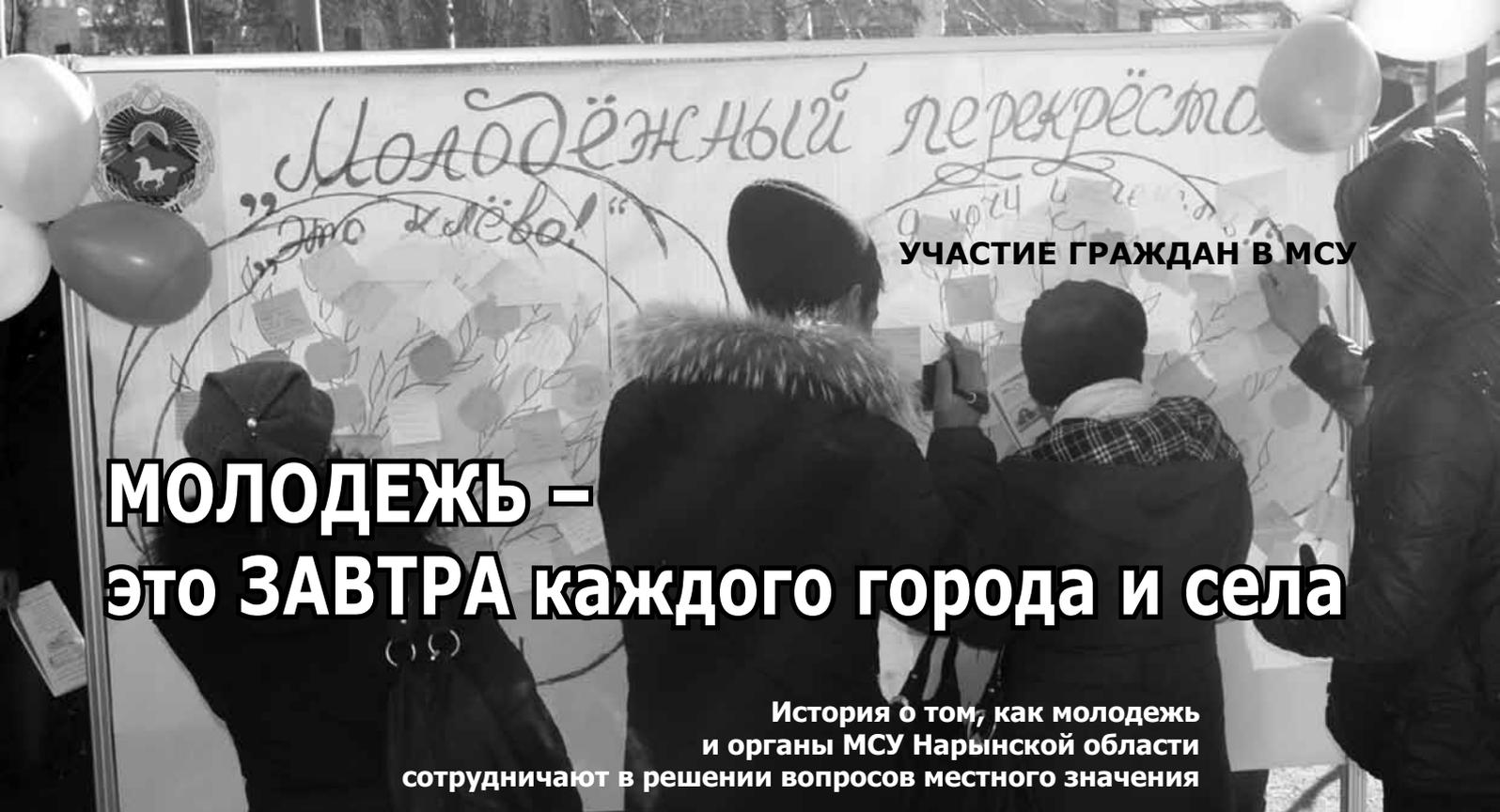


(СИНС) проводятся сходы (большие собрания), где граждане сообща определяют, решению какой проблемы отдать предпочтение в первую очередь.

Поселенческие, квартальные собрания (сходы) населения по итогам – необходимый шаг для уточнения обобщенного мнения населения и конечного определения приоритетов. Чтобы сходы были эффективными, а их решения носили обязательный характер, в соответствующем нормативном акте должна быть детально регламентирована организация проведения сходов. В частности, необходимо определить порядок установления правомочности сходов; установить гарантии, что сходами будет охвачено население всех обособленных частей территории (поселений, кварталов, внутригородских микрорайонов и т.д.); определить, какая часть населения (как каждой из обособленных частей территорий, так и территории в целом) должна принять участие в собраниях (сходах), чтобы имелось основание для утверждения о состоявшейся процедуре выявления мнения населения и определения приоритетов.

Сходы завершают первый этап гражданского участия – определение приоритетов. Далее идет совместная работа по решению выявленных приоритетных задач, которая включает новый комплекс мероприятий, начинающийся общественными слушаниями. Но об этом мы расскажем в февральском номере журнала «Муниципалитет».





УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В МСУ

МОЛОДЕЖЬ – это ЗАВТРА каждого города и села

История о том, как молодежь
и органы МСУ Нарынской области
сотрудничают в решении вопросов местного значения

Айнура Балакунова, Институт политики развития

Дерево надежд, пожеланий и выбора

В конце декабря 2011 года жители Нарына останавливались на центральной площади города и у здания медицинского колледжа, привлеченные необычным зрелищем: группы молодых людей прикрепляли к информационному стенду карточки «Я хочу изменить!» и «Это клево!». Стенд символизировал «Дерево надежд, пожеланий и выбора», а на карточках всем желающим предлагалось либо написать свои пожелания, направленные на улучшение условий жизни в Нарыне, либо похвалить местное самоуправление города за успехи и

достижения. Акция длилась в течение двух с половиной часов и привлекла внимание около 200 студентов и более 100 горожан постарше. Молодые люди раздавали информационные бюллетени, убеждая сверстников, что у них есть реальная возможность участвовать в управлении городом через своих представителей в местном кенеше. Но для этого молодые люди должны обладать информацией о системе местного самоуправления, функционирования исполнительных органов – мэрии и айыл окмоту, ответственности депутатов местных кенешей.



МОЛОДЫЕ ГОЛОСА НАРЫНА

Байбагышев Табылды: «Именно молодежь сегодня может говорить о таких проблемах, о которых взрослое население умалчивает».

Туюкбаев Алмаз: «Необходимо возродить работу комитетов молодежи на местах и изыскать средства на их содержание. Только тогда можно будет удержать молодежь в селе. Было бы хорошо организовывать конкурсы для мотивации молодежных групп».

Муратов Адилет: «Нужно реализовать демонстрационные проекты, чтобы молодежь смогла увидеть, ощутить и «потрогать» их результаты, поверить в успех».

Омурзаков Нурбек: «Нужно чтобы молодежь знала функции и обязанности органов МСУ перед местным сообществом. Молодежь может делать мониторинг и оценку работы органов МСУ».

Абдыраев М.: «Местные бюджеты должны выделить финансовые средства на работу с молодежью. Молодежь должна пополнить ряды депутатов местных кенешей. В сельской местности необходимо уделить внимание развитию культуры и спорта, так как это является важным условием объединения молодежи».

Тагаев Кубаныч: «Необходимо обучить молодежь механизмам коммуникации, что позволило бы выявить скрытых лидеров. Нужно институциональное становление молодежных организаций путем проведения ежегодных конференций на уровне села. У местного сообщества должна быть структура, функции, избираемость, расписанные в уставе. ОМСУ должны вовлекать молодежь в процесс разработки различных программ и стратегий на уровне местного сообщества».

Чырмаева Айжан: «Было бы хорошо, чтобы количество молодых депутатов увеличилось».

Молодежь за чистый город

Другая инициатива, реализованная в рамках проекта, касалась решения проблемы сбора и вывоза твердых бытовых отходов – сложной проблемы для Нарына. Инициативная группа молодых людей разработала и реализовала в течение декабря 2011 года мини-проект «Молодежь – за чистый город!». Цель мини-проекта – привлечь внимание молодых жителей Нарына к проблемам уборки и вывоза мусора, к необходимости соблюдения чистоты, культурному поведению на улицах. Это было сделано через конкурс фото- и видеоматериалов, посвященных самым грязным местам города, где скапливается большое количество мусора. Также перед организаторами стояла задача сформулировать предложения по решению «мусорной» проблемы, вовлечь молодежь в ее решение, сделав молодых людей не просто наблюдателями, а активными участниками общественной жизни Нарына. Далее молодым людям было предложено написать обращение к жителям города относительно захламленного город мусора и распространить текст обращения среди горожан. Главное мероприятие мини-проекта состоялось 17 декабря 2011 г. в школе им. В. П. Чкалова.



Заявку на участие подали 5 школьных парламента. В состав жюри вошли вице-мэр г. Нарына Ч. Абдраймакунова, вице-спикер Нарынского горкенеша Н. Максуталиев, заведующий сектором Нарынского областного подразделения МДМ КР Б. Эгембердиев, старший редактор Нарынского областного государственного телевидения С. Касымова и координатор по работе с молодежью Института политики развития Н. Абдыкадыров. Счет вела Чырмаева Айжан, один из авторов проекта.

Участники представили на суд жюри интересные работы, в итоге победительницей конкурса объявлена команда школы им. В. Чкалова. Второе место заняла школа им. Э. Ибраева, третье место досталось школе им. М. Сыдыкова. Школьные команды получили ценные призы. Представители органов местного самоуправления, присуждая награды, выразили надежду, что ребята и далее не останутся в стороне от общественной жизни города, займут активную жизненную позицию и внесут свой вклад в решение проблемы мусора. Ребята дали ценные советы и пищу для размышления представителям власти. В конце акции всем участникам были розданы красные шары, и каждый должен был сделать выбор: изменить свое отношение к мусору – значит, выбросить его в урну; продолжать засорять город – бросить шар, где придется.

После проведения конкурса авторы проекта встретились с тремя командами-победителями и обсудили дальнейшее развитие идеи. Ребята предложили провести общешкольные собрания для старших классов и учителей на тему «Молодежь – за чистый город!» и продемонстрировать фото- и видеоматериалы, победившие на конкурсе. Школа, которая лучше всех организует школьное собрание, получит ценные книги (на общую сумму 25000 сомов) от Нарынского областного подразделения Министерства по делам молодежи КР.

Богатство народа в оригинальных людях

Третья инициатива – мини-проект «Новый горизонт» («Богатство народа в оригинальных людях») – была направлена на укрепление отношений между органами местного самоуправления и городским населением. Партнерами проекта стали мэрия города Нарына, депутаты городского кенеша, ректоры нарынских вузов; директора сузов, СМИ города. В рамках проекта было решено несколько задач:

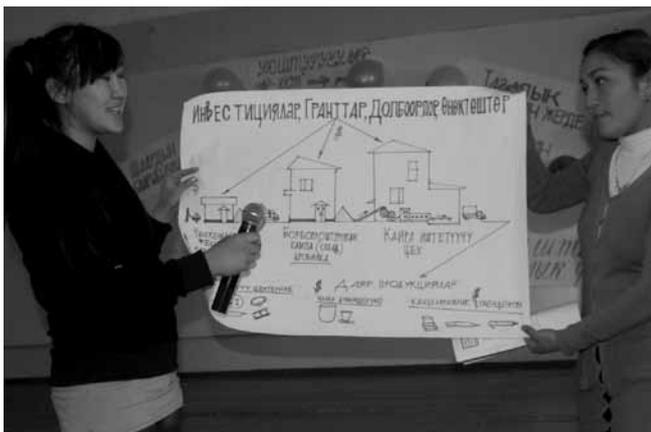
- обучено 25 молодых лидеров - студентов учебных заведений города Нарына;
- разработаны шаблоны двух проектных идей от имени молодежи;
- создана инициативная группа из 8 студентов и молодых лидеров;
- разработан информационный бюллетень о проекте, о деятельности и успехах органов МСУ и о деятельности городского Кенеша;
- более широко информированы жители города и студенты через распространение 500 экземпляров информационного бюллетеня.

Во время установочного семинара участники проявили большой интерес к теме выборов в местные кенешы, формированию бюджета города и участия молодежи в бюджетном процессе. Одним из итогов семинара стало создание рабочей (инициативной группы), которая от имени молодежи будет принимать участие в мероприятиях органов МСУ города Нарына и представлять молодежь на этих мероприятиях. Участники семинара 8 декабря также смогли принять участие в «Ярмарке идей», где они смогли презентовать идеи своим сверстникам. Две группы предложили свои проекты: «Молодежь помогает детям» и «Стоп курению! Будь здоровым!» Проекты будут реализованы силами молодежных групп.

ПРИМЕРЫ РАБОТЫ МСУ С МОЛОДЕЖЬЮ

Доболинский айылный аймак

8 депутатов Доболинского айылного кенеша – молодежь в возрасте до 30 лет. По инициативе



КОРОТКО О ПРОЕКТЕ

Институт политики развития при поддержке Фонда «Сорос – Кыргызстан» объявил в октябре 2011 г. среди молодежных групп конкурс на участие в обучении и разработке собственных проектных инициатив. Задача заключалась в том, чтобы оживить сотрудничество местного самоуправления с молодежью, вовлечь молодых людей в процесс принятия решений на местном уровне. В конкурсе участвовали молодежные группы из Нарынской, Иссык-Кульской, Ошской областей. Самыми активными оказались молодежные группы Нарынской области, они прошли обучение в школе муниципального лидера, разработали собственные проекты и получили финансовую поддержку на их реализацию. В конце декабря молодежные группы области собрались на региональный форум, чтобы обсудить полученный опыт. В результате родился аналитический документ в отношении молодежной политики на местном уровне (www.dpi.kg), принципы которого предстоит реализовать на практике.

На повышение уровня этих знаний и была направлена акция нарынской молодежи «Молодежный перекресток», реализованная при поддержке Проекта «Участие молодежи в решении вопросов местного значения», профинансированного Фондом «Сорос – Кыргызстан», исполненного Институтом политики развития. В результате акции молодые люди не только распространили информацию об МСУ, но и собрали предложения своих сверстников о том, как можно улучшить условия жизни в Нарыне.

депутатов и аппарата айылного аймака был проведен форум, где одним из важных вопросов для обсуждения стало привлечение молодежи в решение проблем местного значения. Депутаты местного кенеша провели встречу с учениками средних школ, купили школьникам подарки, организовали для детей летний лагерь. Доболинский айылный аймак тесно сотрудничает с молодежными организациями, в том числе с молодежным объединением «Алыш». Представители данной организации обратились с просьбой о выделении земли, получили участок и стали выращивать картофель. Полученные средства пошли не только в доход активистов, но и были потрачены ими на социальные нужды села.

Мэрия города Нарына

По инициативе мэрии города Нарына созданы молодежные организации Союз молодежи и Жаш данакер. Мэрия города ведет переговоры с фирмой «Акун», в результате чего студенты смогут пройти практику в данной фирме. В Ат-Башинском районе создана Ассоциация «Ат-Баши картошкасы». Создание ассоциации позволило молодым людям через лизинг купить сельхозтехнику, совершить поездку в Германию и повысить свой потенциал. ●

Стабильная система повышения квалификации вместо разовых тренингов



Асылбек Чекиров,
Институт политики развития

Качественное оказание услуг населению – основная функция муниципальных служащих. Исполнение должностных обязанностей специалистами органов местного самоуправления напрямую зависит от уровня их квалификации, то есть от знаний и навыков, достаточных для выполнения своей работы.

Уровень квалификации, системный подход к его повышению – это ключевые проблемы при обсуждении вопросов развития муниципальной службы. При этом систему обучения условно можно разделить на два направления: базовое обучение и курсы повышения квалификации и переподготовки муниципальных служащих. Внимания и анализа заслуживают оба направления, имеющие свои задачи и проблемы. Но с точки зрения близкого и тактического воздействия на улучшение системы муниципальной службы, особый интерес представляет второе направление, связанное с повышением квалификации действующих сотрудников органов МСУ.

Как сегодня организовано дополнительное профессиональное обучение муниципальных служащих?

Анализ показывает, что, к сожалению, единой системы и правил организации системы повышения квалификации муниципальных служащих нет. При этом заметно значительное снижение уровня подготовки сотрудников органов МСУ. Связано это, прежде всего, с тем, что в последние годы уходит с работы в силу возраста «старая гвардия», получившая прекрасные организационные навыки в системе государственной службы еще в советский период. В силу низкой заработной платы, невысокого авторитета муниципальной службы, особенно в сельской местности, новые кадры, которых было подготовлено достаточное количество, не стали работать по специальности и пытаются устроиться в системе государственного управления и в бизнесе. Ос-

вободившиеся места стали заполнять люди, не имеющие соответствующего образования, опыта, да и особенного желания выкладываться на этой работе. При отсутствии системы обязательного дополнительного образования уровень квалификации муниципальных служащих стал стремительно падать. Дополнительным фактором, снижающим интерес к муниципальной службе, послужило отношение государства к политике местного самоуправления в последние годы, когда снизился авторитет местной власти, сократились полномочия и ресурсы.

Вместе с тем за эти же годы международными организациями были осуществлены значительные финансовые вливания в проведение огромного количества тренингов на местном уровне по самым разным темам, касающимся развития местного самоуправления и местных сообществ. Безусловно, такого рода обучение сыграло свою положительную роль как для достижения целей соответствующих проектов, так и для поддержки потенциала самих муниципальных органов, особенно в период наибольших успехов местного самоуправления в Кыргызстане в период с 2002-го по 2008 год. Главными проблемами тренингового подхода, лишившими его эффективности, стали отсутствие согласованности программ, оценки потребностей, краткосрочность, фрагментарность, отсутствие «привязки» результатов обучения к карьере и заработной плате.

Итак, в целом система повышения квалификации муниципальных служащих не была сформирована, и дальнейшее игнорирование этой проблемы ведет к пробуксовке всей реформы местного самоуправления. Текущая ситуация характеризуется фрагментарными акциями, зачастую политического характера, не приносящими видимого эффекта и не имеющими отношения к системному подходу в обучении.

Какие основные проблемы можно было определить в этой сфере?

- Отсутствие системы мотиваций и поощрений у муниципальных служащих для обучения.
- Отсутствие системы оценки потребностей в обучении муниципальных служащих (сферы обучения, персональный состав).
- Низкий уровень исполнения требований Закона «О муниципальной службе».
- Формирование учебных программ, исходя из возможностей учебных заведений, а не по потребностям ОМСУ.
- Ограниченность финансирования.

Действующая редакция Закона «О муниципальной службе» достаточно жестко описывает взаимосвязь между поступлением на работу, карьерным ростом и уровнем квалификации, соответствующим обучением. Более того, достаточно высокий уровень ответственности накладывается на руководителей органов МСУ по исполнению данных требований. Данный закон также предусматривает финансирование такого рода обучения осуществлять за счет средств местного бюджета. Достойно обсуждения вопрос об излишней жесткости требований, заложенных в данном законе, и их полной осуществимости, но даже основные положения о необходимости повышения квалификации и в отдельных случаях переподготовки кадров на сегодняшний день не исполняются. В это же время и сам сотрудник органа МСУ не заинтересован в получении дополнительного образования.

При этом необходимо отдать должное некоторым учебным заведениям, выпускающим муниципальных служащих, которые пытаются за счет собственных усилий проводить, хотя бы разовые обучения для сотрудников органов МСУ. Отметим необходимо, прежде всего, Центр повышения квалификации при Академии управления и Институт государственного управления и политологии при КНУ. Вместе с тем даже в этих учебных заведениях формирование групп обучающихся и самих учебных программ проводится не по изученным потребностям, а по возможностям вузов и существующим объемам финансирования.

С чего начать, чтобы изменить ситуацию в сфере повышения квалификации муниципальных служащих?

В первую очередь надо сформировать Концепцию повышения квалификации и придать ей соответствующий правовой статус. Концепция должна описывать следующие принципы.

- Приведение действующего законодательства в сфере развития муниципальной службы в соответствие с положениями концепции.
- Определить роль, функции, полномочия и ответственность уполномоченного государственного органа по реализации концепции.
- Определить возможности карьерного роста и финансового поощрения от уровня квалификации.
- Связать вопросы дополнительного обучения с аттестацией.
- Документом, подтверждающим прохождение дополнительного обучения, должен стать сертификат государственного образца, дающий определенные преимущества при решении вопросов о карьерном росте и денежном поощрении.
- Определить устойчивые источники финансирования.
- Сформировать систему оценки потребностей в обучении муниципальных служащих по целевым группам и дисциплинам.
- Определить понятие «заказ» на проведение обучения, возможно, на конкурсной основе.
- Сформировать систему мониторинга процесса обучения и оценки воздействия обучения на выполнение сотрудниками ОМСУ своих функций.

Основные идеи, которые должны стать основой будущей концепции были обсуждены с участием заинтересованных сторон на «круглом столе», который состоялся 20 января 2012 г. В обсуждении приняли участие представители правительства, Жогорку Кенеша, органов МСУ, вузов, независимые эксперты. Был проведен всесторонний анализ текущей ситуации, причем в различных ракурсах. Органами местного самоуправления однозначно заявлено, что приоритетными проблемами в вопросах управления на местном уровне являются: низкая заработная плата, недостаточный потенци-



ал сотрудников органов МСУ для исполнения своих обязанностей. Причем исследования показывают, что органы МСУ готовы на определенных условиях из средств местных бюджетов финансировать дополнительное обучение своих сотрудников, важно подкрепить это желание нормативными документами и системой мотивации.

Представители вузов, особенно региональных, приветствуют предложения в отношении создания четкой и эффективной системы повышения квалификации, которая позволит поставить учебные заведения в равные условия по доступу к ресурсам, которые будут направляться на обучение. При этом преподавательскому составу необходимо постоянно повышать собственную квалификацию в зависимости от потребностей в обучении со стороны органов МСУ, а также в зависимости от изменений нормативной базы и текущей ситуации.

Экспертным сообществом было подтверждено мнение о роли уполномоченного государственного органа, который должен взять на себя функцию «заказчика» обучения, координирующего весь учебный процесс, – от оценки потребностей в обучении до

оценки воздействия обучения на улучшение качества работы муниципального служащего.

Итоги обсуждения показали, что в целом формулировка проблем отражает текущую ситуацию в сфере повышения квалификации муниципальных служащих. Поставленные задачи в достаточной мере описывают достижение заявленных целей будущей концепции.

Концепция должна быть обсуждена и принята с участием всех заинтересованных сторон: уполномоченным государственным органом по делам местного самоуправления, Государственной кадровой службой, представителями вузов, органов МСУ, экспертов.

Реализация концепции может проходить поэтапно, при этом на начальном этапе значительная роль может принадлежать международным организациям, которые могли бы обеспечить плавный переход от пилотной модели до общего внедрения. Принятые меры должны обеспечить системный подход к вопросам повышения квалификации муниципальных служащих и содействовать более качественному оказанию услуг населению.

ГОЛОС МСУ

Гульнара Исмаилова,
ответственный секретарь
Ивановского айылного аймака:

«За мою 17-летнюю практику работы в айыл окмоту ни один дипломированный выпускник вуза по специальности «государственное и муниципальное управление» на работу в сельскую управу не пришел. Не слышала я про подобные случаи и у соседей. Людей на работу мы берем с ходу, и с ходу же учим их основным обязанностям. Как нам не хватает курсов повышения квалификации! Ведь есть на муниципальной службе немало работ, где больше нужны практические навыки, техника, нежели базовое университетское образование, и мы сами путем наставничества передаем эти знания от человека к человеку. Но это неправильно, мы варимся в собственном котле, в отрыве от прогресса в муниципальном управлении, и все это отражается на качестве услуг. С другой стороны, у сотрудников органов МСУ нет стимула повышать квалификацию, так как они уверены – учиться, не учиться, зарплата не вырастет, на новую должность не назначат. Вот две главные проблемы, которые необходимо решить, – создать центры (курсы) повышения квалификации и «при-



взять» результаты усилий сотрудника в сфере обучения к его карьерному росту и заработной плате. Что касается тем обучения, в которых мы сегодня особенно нуждаемся, это основы делопроизводства, управленческие технологии, управление конфликтами, работа с сообществами».

Нурбек Молдокадыров,
вице-мэр г. Нарына:



«Проблем в муниципальной службе множество. Мы с горечью вынуждены мириться с ситуацией, при которой на службу в мэрию приходят люди без соответствующей подготовки. Мы вынуждены выбирать не лучших из лучших, а наименее худших из того, что есть. Кроме того, к огромному сожалению, до сих пор приходится сталкиваться с ситуацией, когда на

работу принимают не в соответствии с деловыми качествами и уровнем профессионализма, а в результате регионального лобби. Усугубляет положение то, что, взяв в штат не очень хорошо подготовленного специалиста, мы не имеем возможности повысить его квалификацию. Все это подвигло мэрию Нарына разработать собственную политику в отношении совершенствования муниципальной службы и повышения квалификации сотрудников. Но один в поле не воин, ресурсов не хватает, главное, не хватает знаний. Это вопрос государственной политики».

Преодолеть оторванность власти от людей



Адилбек Кыпчаков,
руководитель аппарата
мэрии города Кызыл-Кыя

Коренные реформы, начавшиеся в нашей стране в последний год, возлагают особую ответственность на органы местного самоуправления. Город Кызыл-Кыя является крупным промышленным центром юга Кыргызстана, и успех реформ здесь во многом зависит от того, как мэрия города организует свою работу в соответствии с возросшими требованиями ситуации.

Город Кызыл-Кыя издавна славится своими революционными, боевыми и трудовыми традициями. Здесь бок о бок живут и трудятся представители более чем двух десятков национальностей.

Прошедшие 20 лет после распада СССР наложили не лучший отпечаток на наш город, как и на всю республику. Но можно с уверенностью сказать: город Кызыл-Кыя в отличие от других малых городов, где была развита угольная промышленность, сохранил свои урбанистические черты, инфраструктуру, трудовой потенциал.

Реформы, начатые высшим руководством страны, требуют от мэрии города принятия неординарных мер по улучшению жизни горожан, укреплению межэтнического согласия, установлению стабильной социально-политической обстановки.

Особое внимание уделяется укреплению межэтнического согласия. Мэр города Х. Халмурзаев, другие работники мэрии практикуют частые встречи с жителями города, и многие наболевшие вопросы социально-экономического характера решаются оперативно. Практика работы с людьми по месту жительства, в местах массового скопления людей, на рынках, в мечетях, в школах, в высших и средних учебных заведениях эффективно способствует укреплению межнационального согласия.

Работники мэрии в работе с населением приоритетом своей деятельности видят проведение системного анализа и решение следующих задач:

- получение информации о фактических интересах населения,
- создание условий для влияния людей на дела местного значения,
- установления доверительного отношения между мэрией и гражданами,
- получения ответной реакции граждан на результаты деятельности органов местного самоуправления.

Мэрия старается выстраивать свою работу та-

ким образом, чтобы:

- получить поддержку своих решений от населения относительно различных видов деятельности,
- повысить уровень трудовой активности населения в проводимых мероприятиях (соучастие в проектах),
- войти в доверие людей через реальное участие в решении проблем, волнующих граждан.

Для улучшения жизни граждан необходимо дальше перестраивать деятельность предприятий, учреждений и организаций города. Мы ориентируем их на активную работу по улучшению предоставляемых государственных и муниципальных услуг, оперативное решение проблем и реагирование на запросы граждан.

В этих целях мы практикуем с конца 2011 года проведение функционального анализа структурных подразделений мэрии. В декабре 2011 года на базе МП «Сууканал» состоялась выездная аппаратная учеба работников мэрии, где были подведены итоги функционального анализа данного предприятия, отмечены плюсы и минусы в оказании услуг населению, высказаны замечания и предложения по улучшению деятельности данного муниципального предприятия и оптимизации управления. Здесь также шел заинтересованный разговор и обмен опытом между работниками аппарата мэрии которые имеют различный уровень подготовки и квалификации. Такой же анализ будет проводиться и в других учреждениях и организациях города.

Занимаясь вопросами улучшения быта и жизни людей, мы зачастую сталкиваемся с отдельными проблемами, решение которых позволило бы еще более продуктивно решать возникающие перед нами задачи. На наш взгляд, необходимо в соответствии с Законом «О финансово-экономических основах местного самоуправления» на деле укреплять финансовую самостоятельность МСУ. В нормативных правовых актах по данному вопросу можно было бы пересмотреть нормативы отчислений в пользу органов МСУ, что позволит более эффективно решать вопросы местного значения.

Надо преодолевать оторванность отдельных центральных органов от нужд и чаяний людей. Не секрет, что руководители министерств и ведомств

редко бывают на местах, порою лишь понаслышке знают местные проблемы. Изучение дел, вникание в проблемы, волнующие людей, дали бы возможность эффективнее проводить отраслевую политику в сочетании с грамотно поставленной работой органов МСУ.

В соответствии с Законом «О местном самоуправлении» органам МСУ делегируются отдельные государственные полномочия. Но практика показывает, что в отдельных случаях эти полномочия не подкрепляются финансово, и органам МСУ приходится покрывать издержки за счет местного бюджета. Раз полномочия делегируются органам МСУ, нужно четко расписать финансовые источники для их выполнения.

Нуждается в пересмотре практика переподготовки муниципальных кадров. Для качественно-го повышения квалификации кадров нужна четко расписанная программа подготовки муниципальных служащих. Программа переподготовки должна включать передовой отечественный и международный опыт в области муниципальной службы. При этом большой эффект могло бы дать проведение переподготовки на базе Академии управления при Президенте Кыргызской Республики и финансирование учебы через республиканский бюджет.

Осмысление наработанного опыта, выработка новых подходов и критериев к определению эффек-

тивности работы органов МСУ, поддержка местных инициатив и начинаний в конечном итоге дадут весомую отдачу в создании людям условий, более комфортных для жизни, чем мы имеем сейчас, а это – одно из главных условий успешности деятельности органов МСУ.

Сейчас в стране проводится оптимизация госуправления и сокращение госслужащих. В рамках реформы реорганизовано и Национальное агентство по делам местного самоуправления (НАМС), которое вошло отдельным структурным подразделением в Агентство по региональному развитию и строительству. Насколько эффективной окажется эта реорганизация – покажет время. На НАМС были возложены очень важные полномочия по координации всех вопросов, затрагивавших напрямую интересы органов МСУ, поэтому реорганизация НАМС должна проводиться не в ущерб качеству.

В одной статье невозможно охватить все проблемы которые волнуют жителей регионов. Но поэтапное их решение даст возможность гражданам понять, что в стране начались и продолжаются изменения, которые, в конечном итоге, улучшат жизнь населения. Вернуть доверие людей к государству, органам власти – эта актуальная задача стоит сегодня как никогда остро, и ее решение будет определять будущее нашей страны.



**Вниманию всех,
кто неравнодушен
к усилению регионов,
улучшению качества жизни жителей
городов и сел Кыргызстана!**

В нашей стране есть огромное количество примеров того, как органы местного самоуправления успешно решают проблемы населенных пунктов и улучшают условия жизни. Однако сообщества мало знают о том, как живут и работают соседи, еще меньше - о том, как живет МСУ в других областях.

Журнал «Муниципалитет» хочет помочь узнать друга друга жителям и сотрудникам органов МСУ из разных регионов!

**Коллеги и друзья!
Примите участие обмене опытом между муниципалитетами!**

Напишите свою историю о том, как идет жизнь в вашем сообществе, как решаются вопросы местного значения:

**720021, Кыргызская Республика,
г. Бишкек, ул. Усенбаева, д. 44,
Институт политики развития,
редакция журнала «Муниципалитет»;
office@dpi.kg,
nadya.dobretsova@gmail.com**

Донорская помощь МСУ: координация усиливает качество

Асылбек Чекиров,
Институт политики развития



В течение 2011 года донорская помощь местному самоуправлению в Кыргызской Республике активизировалась после затишья 2008-2010 годов, связанного с политическими тенденциями в стране. На 2012 год у многих доноров большие планы в отношении местного самоуправления: значимые проекты начинают выполнять Программа развития ООН, Агентство США по международному развитию, АРИС, другие донорские организации. Поэтому вопрос качества и координации донорской помощи по данному направлению приобретает особую актуальность.

Решение вопросов регионального развития напрямую связано с дальнейшим развитием местного самоуправления, укрепления его экономического, финансового, инфраструктурного потенциала. Необходимо признать, что, в связи с объективными трудностями, в значительной степени вопросы становления местного самоуправления, развития местных сообществ, поддержки муниципальной инфраструктуры решались в рамках донорской помощи международных организаций и финансовых институтов. Донорская помощь в сферу развития регионов и местного самоуправления по масштабам сопоставима с поддержкой таких значимых областей, как образование, здравоохранение, финансовый сектор, поэтому некоторые наблюдения будут на верное важны и полезны.

На разных этапах развития местного самоуправления философия донорской помощи понималась по-разному. Во многом это зависело от текущей ситуации, а также от общих тенденций в вопросах координации и управления финансовыми ресурсами, полученными от доноров. При этом весь поток донорской помощи можно условно разделить на два направления.

Первое направление – финансовая помощь, направляемая в рамках соглашений между Правительством Кыргызской Республики и международными финансовыми институтами и организациями. Как правило, инициаторами таких со-

глашений выступает Правительство КР, хотя на практике часто бывает, что международные организации, взяв за основу озвученную потребность, «настойчиво рекомендуют» нашему Правительству те или иные пути решения. В дальнейшем мы более подробно остановимся на проблемах такого рода сотрудничества.

Второе направление – помощь, оказываемая международными организациями на основе собственного анализа ситуации в стране и рамках собственных программ и планов. Этот пласт донорской помощи трудно поддается анализу на предмет оценки воздействия и результативности, потому что, как правило, организации, исполняющие данные проекты, неохотно идут на контакт с государственными организациями в части представления реальных результатов или возможности совместной оценки. Такое поведение обусловлено прежде всего тем, что такого рода помощь является полностью грантовой, не обременена обязательствами перед государством, и донор считает, что свободен в части выбора цели проекта, дизайна, методов реализации.

На начальном периоде, в условиях становления местного самоуправления в КР, отсутствия опыта, потенциала людей, работающих в этой сфере, такая практика была оправдана и объяснима. Более того, именно благодаря помощи международных организаций местное самоуправление в Кыргызской Республике, несмотря на проблемы развития в последние годы, остается примером реформ как минимум для некоторых стран СНГ. К настоящему времени Кыргызстан уже имеет определенную модель МСУ, которая хотя и нуждается в совершенствовании, но в целом отвечает особенностям менталитета и традициям нашего общества.

Вероятно, что с приходом новой формации политиков и их приверженностью к продолжению реформ в системе МСУ, необходимо внести коррективы в понимание донорской помощи для развития регионов и местного самоуправления.

Прежде всего, необходимо определить, что мы

понимаем под термином «координация донорской помощи» для проектов, реализуемых на основании соглашений с правительством КР. Существуют несколько моделей, которые приемлемы в понимании этого термина:

- 1) донорские организации сами организуются для оказания более эффективной помощи стране,
- 2) смешанная форма, когда доноры и государство согласовывают направления поддержки и следуют им в рамках определенных соглашений,
- 3) доминирующую роль в координации берет на себя государство, выстраивая донорскую помощь под свои стратегии.

Важно отметить, что в последние годы были достигнуты значительные успехи в координации донорской помощи по проектам, реализуемым по Программам государственных инвестиций (ПГИ), особенно в рамках Стратегии помощи стране, которая принимается на трехлетний период и объединяет усилия Всемирного банка, Азиатского банка развития, ООН, МВФ, правительств Швейцарии, Германии, Великобритании, Европейской комиссии. Не умаляя роли правительства КР в этом процессе, необходимо отметить инициативу самих донорских организаций, которые также заинтересованы в достижении эффективности финансовых вливаний и зачастую «подгоняют» наше правительство для ускорения вопросов координации. В настоящее время заметна тенденция, когда государство демонстрирует стремление работать по второй модели и даже в какой-то степени проявляет склонность к переходу к третьей модели. Такое стремление представляется оправданным и наиболее перспективным. Каковы аргументы?

Кыргызстан уже пережил период, когда «примерял» на себя ту или иную модель развития местного самоуправления и даже был «полигоном» для определенных экспериментов. Несмотря на имеющиеся проблемы, в целом у нас имеется апробированная модель, наилучшие результаты которой мы видели в 2007-2008 гг., и никто не мешает вернуться на эти позиции и продолжить реформы. Государство имеет право заявить о своей готовности следовать опре-

деленной стратегии и выстраивать донорскую помощь под свои приоритеты.

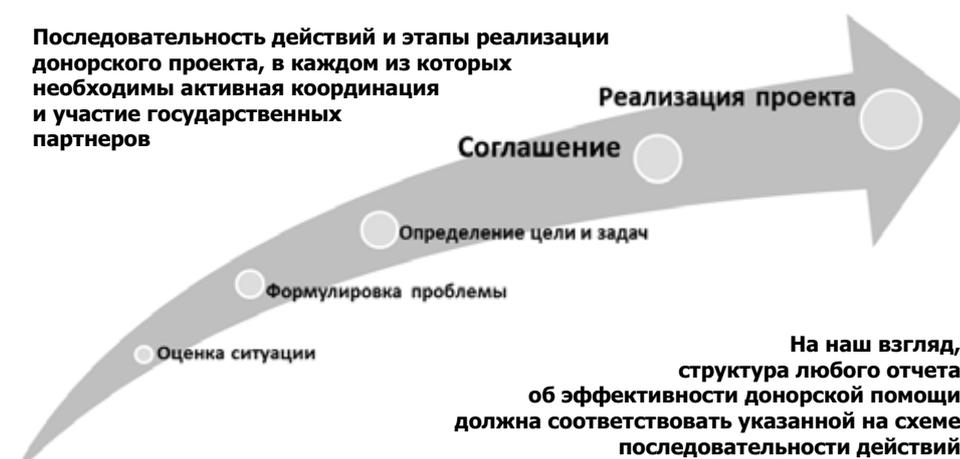
С определенного момента часть финансовой помощи по ПГИ направляется на кредитной основе, что требует тщательного анализа на предмет целевого назначения и использования этих средств.

Имея в целом сформированную модель МСУ, необходимо более тщательно подходить к вопросам детальной доработки тех или иных вопросов, например: механизмы делегирования государственных полномочий, оценка качества муниципальных услуг, улучшение бюджетного процесса, повышение потенциала сотрудников ОМСУ и в целом становление муниципальной службы и т. д. Эти более детальные вопросы, которые характеризуют устойчивость системы МСУ, требуют точечного воздействия со стороны донорских организаций, которое не должно исказить или негативно влиять на саму идею.

Существует еще одна проблема, которая в значительной степени снижает эффективность использования донорских ресурсов. Как правило, при формировании проекта выдерживается определенная последовательность. При этом доноры искренне заинтересованы в участии представителей государственных органов на всех стадиях проектного цикла, представленных на рисунке внизу. Заинтересованный и профессиональный подход со стороны представителей нашего правительства в обсуждении проектов на ранней стадии значительно снизил бы риски неудачной реализации и позволил бы более точно выставить акценты на тех или иных проблемных вопросах. К сожалению, практика показывает крайне пассивное поведение представителей государственных органов не только на стадии оценки проблемы, но и во время переговоров при обсуждении целевых индикаторов, общего дизайна, распределения ресурсов. Зачастую в ущерб интересам дела, в погоне за сиюминутными благами в виде оборудования, автотранспорта, поездок за рубеж принимаются невыгодные для страны решения.

Что касается непосредственно воздействия донорской помощи для развития местного самоуправления, то пришла пора сместить некоторые акценты в ее использовании. В качестве примера можно привести чрезмерное увлечение последние 10-12 лет проектами, связанными с Развитием по инициативе сообществ (РИС). Понимая полезность и значимость участия граждан в процессах принятия решений, мы

Последовательность действий и этапы реализации донорского проекта, в каждом из которых необходимы активная координация и участие государственных партнеров



На наш взгляд, структура любого отчета об эффективности донорской помощи должна соответствовать указанной на схеме последовательности действий

вынуждены признать, что поставили органы местного самоуправления в положение, когда усиленная активность граждан не встречает адекватной ответной отдачи от органов МСУ по вполне объективной причине: отсутствие финансовых ресурсов, низкий потенциал сотрудников ОМСУ и др. Низкая активность местного самоуправления на фоне высокой активности гражданских групп, создаваемых донорами, провоцирует противопоставление организованных групп сообществ и органов МСУ, не имеющих ресурсов и практики исполнения проектов. Правильнее было бы включить органы МСУ непосредственно в реализацию проектов, с использованием опыта участия граждан и создавая при этом реальное партнерство населения и органы МСУ. В свое время излишняя увлеченность концепцией РИС поставила под угрозу вопросы снабжения населения питьевой водой через СОППВ, которые также создавались с участием граждан, а сами системы водоснабжения в принудительном порядке передавались этим общественным организациям.

Вероятно, что усилия правительства в реализации Среднесрочной программы развития на 2012-2014 гг. невозможны будут без участия донорских организаций. Отрадно, что в самой Программе уже заложены задачи, которые должны стать приоритетными на ближайший период и послужить основой для обсуждения с донорами вопросов оказания помощи по тем или иным направлениям.

Возникает вопрос: кто должен осуществлять общую координацию такого рода донорской помощи? На сегодняшний день полномочным представителем правительства КР в этих вопросах выступает Министерство финансов КР (Минфин), которое, несмотря на небольшой штат, в целом справляется с этими функциями, но в ограниченном объеме. В частности, приоритетом для Минфин является контроль исполнения финансовых процедур соглашений, обеспечение софинансирования программ, соблюдение процедур закупок, отчетность. По объективным причинам Минфин не может влиять на вопросы целесообразности проекта, его целей и задач и т. д. Вместе с тем Минфин не имеет полномочий по воздействию на соответствующие государственные органы по их эффективному участию на всех стадиях проектного цикла, а также на отслеживание исполнения индикаторов результата.

Напрашивается вывод, что данные вопросы должны быть отнесены к компетенции другого государственного органа, уполномоченного реализовывать государственную политику в сфере местного самоуправления. Коль скоро таковым органом будет Государственное агентство по строительству и региональному развитию (ГАСРР), оно должно обладать: мандатом (от правительства) для такой работы, 2) уверенностью доноров, что потенциал организации позволяет выполнять координацию, 3)

наличием авторитета международных организаций, 4) активностью самой организации.

Также ГАСРР должны быть переданы полномочия: 1) по представлению правительства КР в переговорах с донорскими организациями, 2) по формированию рабочих или экспертных групп при подготовке проекта, 3) по мониторингу исполнения проекта и достижения основных индикаторов.

Особого обсуждения заслуживают вопросы координации донорской помощи, которая поступает в Кыргызскую Республику напрямую от международных организаций, вне Программы государственных инвестиций. Как ранее отмечалось, эта помощь поступает, как правило, полностью на грантовой основе в рамках целевых программ самих донорских организаций. Безусловно, значителен вклад этих международных организаций в развитие местного самоуправления. Но необходимо признать, что обеспечивать общую координацию деятельности таких организаций малоперспективно, в связи с особенностями организации проектов и их источников финансирования. Вместе с тем именно в таких проектах наблюдается значительное количество дублирующих программ и мероприятий, а зачастую и противоречий по трактовке тех или иных положений в определенных дисциплинах. Поэтому важно обеспечить если не полную координацию, то, как минимум, задать определенную направленность проектам и территории освоения. Такая работа могла бы осуществляться посредством периодически проводимых встреч проектов под эгидой ГАСРР, а также с использованием мотивационного аспекта. Каждый проект заинтересован в положительной реакции бенефициария в лице государственного органа или ОМСУ. Важно убедить доноров, что партнерство с агентством по формированию дизайна проекта, его приоритетов послужит залогом успешной реализации. При этом агентство не должно опускаться до мелочной опеки и тем более запрашивать себе определенные преференции. Такого рода поведение сразу вызовет недоверие доноров и, соответственно, поставит под сомнение дальнейшие контакты.

Надо признать, что со стороны донорского сообщества в 2011 году предпринимались собственные усилия по координации таких проектов. Проводились регулярные информационные встречи сначала донорских агентств, затем к ним присоединились и подрядчики – исполнители грантовых проектов. Важно, чтобы в 2012 году эта практика не просто продолжилась по желанию международных организаций и неправительственного сектора, но и получила партнерскую базу, координационное участие со стороны новообразованного государственного агентства по строительству и региональному развитию.

Классный час для родителей:



Миф о бесплатном среднем образовании

Что мы потеряли?

В 1990 году система образования Кыргызстана могла считаться достаточно хорошей, с долей финансирования, составлявшей 7,6% от ВВП. Более 95% от общего числа детей школьного возраста посещали учебные заведения, а уровень общей грамотности достигал 99%. В 2005 году государственные отчисления в систему образования снизились до 4,7% от ВВП, а количество детей, не посещающих школы, значительно увеличилось. В 2005 году только 59% четвероклассников смогли пройти стандартный тест на знание математики, тогда как в 2001 году этот показатель составлял 81%. Также выявилось, что только 44% прошли тест по грамотности, что ниже показателя 2001 года, составлявшего 59%.

После распада системы централизованного финансирования, стандарты образования значительно снизились, финансирование этой области со стороны государства не успевало за резко возросшими расходами. Зарплаты учителей отставали от темпов роста расходов на проживание, что привело к резкому сокращению преподавательского состава, особенно в сельских районах. Для «латания дыр» в собственном бюджете, возникающих из-за недостаточного финансирования со стороны правительства, школы на местном уровне внедрили практику ряда неформальных родительских платежей и взносов: для зачисления детей в школы, для материального обеспечения учебного процесса, для поддержки инфраструктуры, для оказания других услуг.

Официальная стратегия Кыргызской Республики по развитию в области образования на 2007 – 2010 годы гласит, что «основные проблемы финансирования образования в Кыргызской Республике относятся к бюджетированию, анализу денежных потоков и умелому управлению ими на уровне школ,

жесткое урезание которых привело к упадку в качестве образования, с плачевными результатами для образовательной системы».

Кто платит?

Министерство образования и науки КР контролирует всего около 15-20% всех расходов на образование, около 80% - Министерство финансов КР (в основном, категориальные гранты) и около 20% - местные бюджеты. При этом остальные финансовые потоки, состоящие из родительских и спонсорских средств, совокупно никто не отслеживает и достоверных данных, сколько денег граждане Кыргызской Республики тратят на школьное обучение своих детей из личного бюджета, не существует. Однако мы попытаемся проанализировать ситуацию на примере нескольких бишкекских и сельских школ, чтобы понять, какова примерная доля родительского софинансирования среднего образования. Абсолютное значение в данной ситуации определить не представляется возможным, поэтому рассматривать мы будем только процентные доли.

Информация о финансировании из республиканского бюджета показывает, что наибольшую долю расходов составляет заработная плата (78,34%) и отчисления в Соцфонд (13,47%), в то время как совершенно не предусмотрены затраты на учебный процесс, повышение квалификации и прочие мероприятия, направленные на повышение качества образования.

В то же время учебный процесс состоит из нескольких, неразрывно связанных составляющих – самой школы, учителя и необходимых для учебного



Школа:
есть деньги,
чтобы здание не
развалилось



Инструменты:
нет денег



Учитель:
есть деньги, чтобы
не умереть с голоду

Диаграмма 1.1. Источники финансирования расходов ГОРОДСКОЙ школы

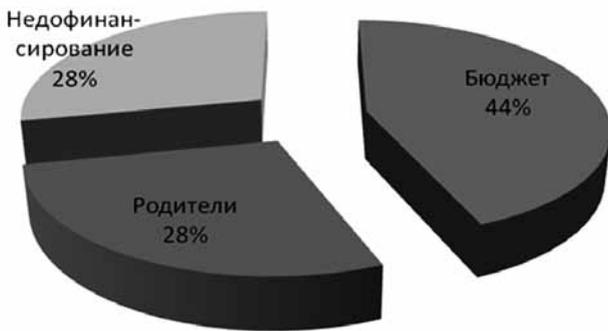
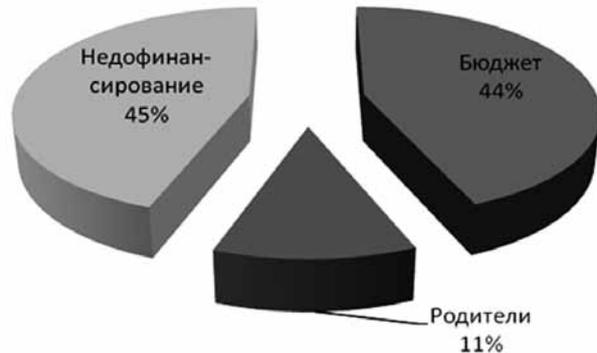


Диаграмма 1.2. Источники финансирования расходов СЕЛЬСКОЙ школы



процесса инструментов, материалов и т.д. Все три составляющие одинаково важны и необходимы.

На Диаграммах 1.1., 1.2. и 2 представлена общая картина того, какие статьи расходов средней школы и в какой степени финансируются из разных источников. Расчеты сделаны на примере нескольких бишкекских и сельских школ. Можно спорить о точных размерах долей, но суть останется – более половины расходов городской школы финансируется не за счет государства или вовсе не финансируется. В сельских школах ситуация иная, доля государственного финансирования существенно выше, однако и там она полностью не удовлетворяет потребности школы. Вместе с тем нельзя не заметить, что в сельских школах уровень качества образования гораздо ниже, и ниже он из-за недофинансирования со стороны родителей, которые просто не могут в том же объеме, что и городские родители, расходовать личные средства на нужды школы. Очевидно, что в сельских школах гораздо выше уровень недофинансирования и это не может не оказывать негативного влияния на качество учебного процесса.

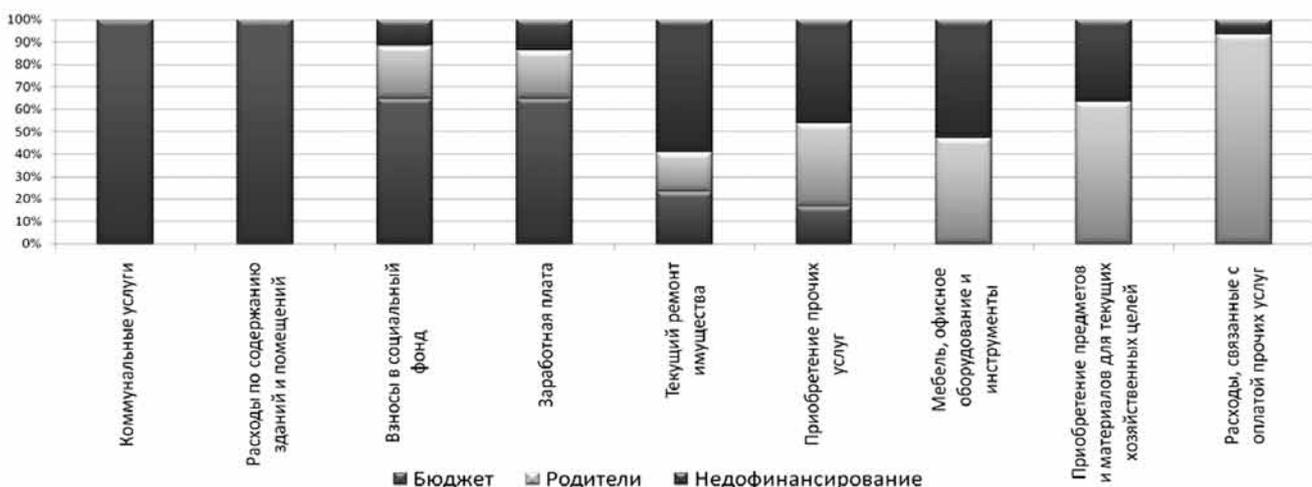
На Диаграмме 2 можно более подробно увидеть, какие статьи в какой степени финансируются из того или иного источника.

Таким образом, полностью учебный процесс государством НЕ ФИНАНСИРУЕТСЯ. При этом есть ста-

ты расходов, которые вообще не финансируются государством, но без которых нормальное функционирование школы невозможно. Это приобретение мебели, оборудования и инструментов; предметов и материалов для текущих и хозяйственных целей; оплата прочих услуг. Чтобы понять, какие нужды школы игнорируются государством, стоит подробнее посмотреть на детализацию этих расходов:

- Приобретение оборудования.
- Приобретение медикаментов и перевязочных средств.
- Прочие приобретения предметов и материалов для текущих хозяйственных целей (хозяйственных товаров - мыло, порошки, тряпки и т.д., методической литературы, товаров для награждения учащихся школы, учебников, товаров для пожаротушения, канцелярских товаров, спортивных товаров, прочих товаров).
- Расходы, связанные с оплатой прочих услуг (банка, адвоката и нотариуса, санэпидемстанции, Интернета, чистка канализации, транспортные услуги, подписка на газеты и журналы, услуги аудитора, по обслуживанию оргтехники, прочие услуги).
- Мебель, офисное оборудование и инструменты.
- Приобретение компьютерного оборудования.

Диаграмма 2. Источники финансирования расходов школы по статьям



Беглого взгляда достаточно, чтобы понять, что без родительских и спонсорских денег работа школы невозможна, задачи учебного процесса практически невыполнимы.

А ты заплатил за обучение ребенка?

В целом система школьного образования не отвечает в полной мере современным требованиям социально-экономического развития страны, качество образования остается низким. Ни для кого не секрет, что в настоящее время понятие «бесплатное образование» относительно. Теоретически родители вообще не обязаны вносить какую-либо плату в школу, кроме оплаты дополнительных занятий, кружков, дисциплин по выбору и т. д. Многие школы ввели охрану, что также (по договоренности с родителями) оплачивается из внебюджетных источников. Однако финансирование среднего образования со стороны государства не дает возможности детям получать качественное образование, не говоря уже об отсутствии учебной, методической литературы, пособий, компьютерных классов и т. д. А большая часть родителей хочет для своих детей разностороннего развития, хороших условий в школе, квалифицированных и внимательных учителей. Поэтому и создалась ситуация, когда родители большей части учащихся добровольно или вынужденно участвуют в финансировании средней школы. Информация о софинансировании привлеченных средств на покрытие необходимых статей по содержанию в среднем одной школы представлена ниже.

Диаграмма 3. Средства родителей и спонсоров, привлеченные на покрытие статей, недофинансированных государством



Основная проблема управления родительскими и спонсорскими средствами сводится к тому, что эти финансовые потоки плохо контролируются и создают почву для коррупции. Там, где руководство школы не имеет коррупционных намерений, отсутствие контроля и прозрачности все равно порождает подозрения в коррупции, поэтому в обществе тотально присутствует штамп о воровстве и коррупции в школах. Официальные запреты на сбор родительских денег не уничтожили родительское софинансирование, но сделали его совершенно непрозрачным

и неконтролируемым. Особенно затруднен контроль там, где деньги собираются общественными фондами, в которых размер взноса легко варьируется, в отличие от общественных объединений, где размер взноса фиксирован.

Вторая проблема заключается в том, что нарушается принцип ДОБРОВОЛЬНОСТИ пожертвований в школах. Формально родители не признаются, что на них оказывается давление, однако все они опасаются последствий для своего ребенка в случае отказа от уплаты взноса. Правда заключается в том, что руководители школ не могут не давить на родителей, так как они вынуждены обеспечить материальную сторону учебного процесса в условиях государственного недофинансирования. Иначе они просто не могут выполнять свои функции. Таким образом, и руководители школ, и родители поставлены государством в безвыходную ситуацию, порождающую коррупцию, взаимное недовольство, атмосферу подозрений и нетерпимости. В такой ситуации невозможно говорить о сотрудничестве, партнерстве родителей и школы, без которых невозможно воспитание полноценного, образованного гражданина.

В нынешней ситуации у нас практически не осталось выбора. Мы вынуждены признать, что государство объективно не выполняет свою функцию по обеспечению равного доступа к бесплатному среднему образованию. Если мы не скажем это вслух, проблема не решится в обозримом будущем.

Юридические аспекты проблемы

Но если мы признаем, что государство не справляется со своими финансовыми обязательствами в отношении среднего образования, то возникает сложная правовая коллизия, способная негативно отразиться на основных демократических достижениях и международной репутации Кыргызской Республики. Суть проблемы в том, что равный доступ и бесплатность – базовый принцип образования – закреплен во множестве международных актов, к которым присоединилась Кыргызская Республика. Назовем лишь главные из них.

Всеобщая декларация прав человека (от 10 декабря 1948 г.). Статья 26: «Каждый человек имеет право на образование. Образование должно быть бесплатным, по меньшей мере в том, что касается начального и общего образования».

Конвенция о правах ребенка (от 16 декабря 1966 года). Кыргызстан присоединился в 1994 г. «Государства-участники признают право ребенка на образование, и с целью постепенного достижения осуществления этого права на основе равных возможностей они, в частности:

- вводят бесплатное и обязательное начальное образование;
- поощряют развитие различных форм среднего образования, обеспечивают его доступ-

ность и принимают такие необходимые меры, как введение бесплатного образования;

- обеспечивают доступность информации и материалов в области образования;
- принимают меры по содействию регулярно посещению школ и снижению числа учащихся, покинувших школу».

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (от 16 декабря 1966 года). Кыргызстан присоединился 12.01.1994 г. «Государства-участники признают право каждого человека на образование. Для осуществления данного права:

- начальное образование должно быть обязательным и бесплатным для всех;
- среднее образование в его различных формах должно быть открыто и сделано доступным для всех путем принятия всех необходимых мер и, в частности, введения бесплатного образования».

Кроме того, статья 20 **Конституции КР** гласит: «Не подлежит никакому ограничению установленное Конституцией право на бесплатное получение основного общего и среднего общего образования в государственных образовательных организациях». Статья 45: «Каждый имеет право на образование. Основное общее образование обязательно. Каждый имеет право бесплатно получить основное общее и среднее общее образование в государственных образовательных организациях. Государство создает условия для развития государственных, муниципальных и частных учебных заведений».

Закон КР «Об образовании» устанавливает основные принципы организации образования:

- равенство прав всех граждан Кыргызской Республики на получение качественного образования;
- обязательность и бесплатность получения каждым гражданином начального и основного образования, а также бесплатность получения общего среднего образования в государственных и муниципальных учебных заведениях;
- возможность получения бесплатного начального, среднего и высшего профессионального образования в государственных учебных заведениях в пределах требований государственных образовательных стандартов (ст. 4, 16).

Также Закон КР «Об образовании» закрепляет государственные гарантии права на образование:

- Государство (в лице правительства КР) обеспечивает право граждан на образование путем создания необходимых социально-экономических и правовых условий для получения бесплатного обязательного основного общего, общедоступного бесплатного

общего среднего образования в государственных образовательных организациях в пределах образовательных стандартов.

- Бесплатность образования для граждан реализуется через бюджетное финансирование содержания государственных образовательных организаций, оплату бюджетными средствами покупки образовательных услуг образовательных организаций либо предоставление государственных образовательных грантов (статья 7).

Таким образом, ни внутреннее законодательство, ни международные требования не позволяют Кыргызстану отказаться от бесплатного образования. Вместе с тем продолжать делать вид, что государство выполняет свои обязательства, означает обманывать самих себя. В условиях обширной социально-экономической реформы предлагается использовать различные модели и рассмотреть несколько путей выхода из ситуации.

Варианты

Исходя из сложившейся ситуации, эксперты считают, что прежде всего на государственном уровне необходимо признать наличие проблемы недофинансирования средней школы за счет бюджета. Признав проблему, мы получаем возможность рассмотреть несколько сценариев ее решения.

I. Отказ от бесплатного образования

Это самый радикальный сценарий, выполнение которого затруднено по причинам юридического и международного характера. Отказ от бесплатного образования нанесет огромный урон достижениям страны в плане развития демократии и внедрения в общемировую систему ценностей. Это станет огромным политическим поражением, и ни одно правительство не осмелится взять на себя такую ответственность.

II. Переход к смешанным типам школ

Можно воспользоваться опытом Российской Федерации и перейти к смешанной системе финансирования, при которой будут работать три типа школ: государственные (или муниципальные), частногосударственные и частные. При этом государство выполнит свои гарантии, обеспечив доступ к бесплатному образованию в государственных школах тем семьям, которые не в состоянии платить за обучение детей. В частногосударственных школах будут учиться дети, чьи родители хотят участвовать в софинансировании школьного образования, оплачивать дополнительные образовательные услуги. В частных школах будут учиться дети, чьи родители способны оплатить образование более высокого уровня. Этот сценарий выглядит оптимальным с точки зрения финансовой нагрузки на бюджет, однако он представляется спорным с точки зрения неравенства. Разные типы школ будут способство-

вать росту социального неравенства и расслоению общества на богатых и бедных. С другой стороны, в настоящей ситуации это расслоение и это неравенство уже имеют место, достаточно сравнить так называемые статусные школы Бишкека и школы в новостройках столицы.

Однако этот сценарий требует перехода к подшевному финансированию образования, при котором минимум, выделяемый государством на одного ребенка, будут получать все типы школ.

III. Введение фиксированного родительского взноса

Этот сценарий поддерживается Министерством финансов и повторяет уже работавшую несколько лет назад схему, при которой родители платили фиксированный взнос в сумме 160 сомов за каждого ребенка. Безусловно, сумма должна быть индексирована. Более того, она должна быть рассчитана на основе объективных данных о потребностях школы в софинансировании с учетом льготных категорий семей, которые будут освобождены от уплаты взноса. И здесь мы сталкиваемся с проблемой отсутствия каких-либо достоверных данных о реальных потребностях школ в финансировании. Понятно, что средства, например, на ремонт должны выделяться, исходя из года строительства, местонахождения и состояния школы, и у каждой школы, таким образом, потребности в ремонте будут разные. То же справедливо и в отношении других статей расходов. Чтобы рассчитать эти разные потребности, необходимо провести инвентаризацию всех школ страны, используя определенный формат («паспорт школы»), в котором должны быть прописаны все активы школы: помещения, материалы и оборудование, преподавательский состав, ученический состав и т.п., их текущее и желательное состояние. Следовательно, Министерству образования и науки необходимо предусмотреть в бюджете средства на проведение такой паспортизации.

Этот сценарий уже опробован, и существуют данные, которые можно проанализировать, чтобы избежать ошибок прошлых лет. Это довольно реалистичных сценарий, позитивная сторона которого заключается в том, что родительские финансовые потоки будут проходить через казначейство, а значит, станут прозрачными и контролируемыми, а с руководителей школ будут сняты полностью или сведены к минимуму подозрения в коррупции.

IV. Программа мер по развитию культуры спонсорства школьного процесса

Четвертый сценарий предполагает сохранение существующей системы благотворительных организаций родителей и спонсоров, отделенных от школы. Но для упорядочения финансовых ро-

дительских и спонсорских потоков необходимо разработать комплекс мер, которые при поддержке гражданского сектора и государства позволят повысить уровень культуры и практики этими средствами, создадут общественные механизмы и инструменты контроля. Это самый логичный и правильный путь, однако он требует больших усилий со стороны государства и общества, а также длительного времени, так как изменение сознания людей – это самая сложная и трудоемкая реформа, какую можно представить. Скептически настроенная часть экспертов слабо верит, что при нынешнем уровне гражданской и правовой культуры в обществе достижение прозрачности и эффективности управления этими деньгами возможно в обозримом будущем.

V. Необходимость контроля качества образования

Общественное мнение заключается в том, что государство не имеет права:

- **молчать и делать вид, что оно выполняет свои обязательства в отношении финансирования образования в удовлетворяющем общество объеме;**
- **отказаться от объективных инструментов измерения качества школьного образования.**

Особенно важен второй пункт. Пока все наши дискуссии вокруг качества школьного образования не носят конструктивного характера, мы не можем сделать выводы о результатах того или иного преобразования, так как отсутствуют объективные измерители. Плачевные результаты исследования PISA обозначили для нас «точку падения», начальную линию, от которой мы должны начать движение вверх. Но в 2012 году государство не выражает намерений продолжить участие в данном исследовании, так как, по всей вероятности, опасается не увидеть улучшений. Но отказаться измерять означает усугубить проблему. Нежелание измерять качество образования – антисоциальная позиция, попытка скрыть провал в данной сфере. Более того, помимо участия в PISA наша система образования должна иметь собственные измерители.

Надежда Добрецова,
председатель правления
Института политики развития

Роза Гайбулина,
исполнительный директор
ОЮЛ «Альянс «За прозрачный бюджет»

Написано летом 2011 г.

В средней школе Ленинского айылного аймака Джалал-Абадской области победили школьный рэкет



В конце декабря 2011 года в Ленинском айылном аймаке Сузакского района Джалал-Абадской области состоялся сельский сход по итогам деятельности органов местного самоуправления. Глава АО Чолпонбек Мырзаканов информировал население о результатах работы за год, достигнутых успехах и проблемах, которые еще не решены и требуют внимания, ознакомил население с планом на 2012 год, подчеркнув, что план основан на приоритетах местного сообщества. В завершение сельского схода глава АО вместе с председателем айылного кенеша Бакытом Токтосуновым наградили Дипломом айылного кенеша и айыл окмоту достойных представителей местного сообщества, которые в течение 2011 года активно участвовали в решении дел местного значения и внесли посильный вклад в развитие своего села. Среди награжденных был Сиражидин Хайирдинов – сотрудник службы безопасности школы имени Гагарина в селе Ленин. Почему односельчане так уважают охранника школы?

Летом 2011 года Сиражидин Хайирдинов вернулся в родное село Ленин из Москвы, где был на заработках. В сентябре поступил на работу в службу безопасности сельской средней школы имени Гагарина. Вскоре он заметил, как к школе подъезжают автомашины, дожидаются школьников и увозят их в неизвестном направлении. Понаблюдав в течение некоторого времени за странными путешествиями школьников, Сира-

жидин стал интересоваться у ребят, куда они ездят и с кем. Войти в доверие к подросткам было непросто, но все же служба безопасности школы смогла выяснить, что школьников забирают на поля убирать урожай. Забирают односельчане, которые несколько лет назад сами окончили эту школу. Случалось, что ребят заставляли работать до трех часов ночи. Но и это не все, выяснилось, что старшеклассники еженедельно должны собирать сумму до 5 000 сомов со всех учеников школы, включая девочек, и передавать деньги все тем же «работодателям», а вернее правонарушителям, эксплуатировавшим детский труд.

Для Сиражидина Хайирдинова выяснить личности указанных «предпринимателей» труда не составило. Труднее было убедить их прекратить незаконную деятельность, направленную против детей. Однако несколько раундов очень трудных переговоров позволили организовать встречу «наимателей» со старшеклассниками, где были обговорены все условия о прекращении работы школьников на полях и сборе денежных средств. Трудно поверить, но уже в декабре 2011 года денежные поборы были остановлены. Сиражидин Хайирдинов завоевал авторитет среди подростков, вошел в доверие к школьникам, теперь они сотрудничают и сообща решают возникающие проблемы. Чтобы сохранить покой детей и учителей, родители сами решили помочь обеспечить охрану школы, для чего добровольно и на благо дело ежемесячно оплачивают по 15 сомов за услуги службы безопасности.

Вести о победе Сиражидина над школьным рэкетом в школе имени Гагарина дошли и до соседних сел, которые теперь хотят перенять этот опыт по решению большого для сельских школ вопроса. Выражая признательность за защиту своей детей, односельчане решили наградить Сиражидина Хайирдинова Почетным дипломом от имени органов местного самоуправления, что и было сделано на сельском сходе.

Султан Майрамбеков,
Институт политики развития



ГРАЖДАНСКАЯ ЖУРНАЛИСТИКА: Шарлотт – Нью-Йорк – Бердск – далее везде,



Или
**В поисках точного названия того, что делают
 простые люди, когда их не устраивают
 традиционные масс-медиа**

Виктор Юкечев*,
 директор Института развития прессы-Сибирь

Версия-0. Гражданские журналисты – это слепые, исследующие слона

Сегодня, не совсем спокойно по отношению друг к другу (в основном, в среде профессиональных медиа-теоретиков), сосуществуют несколько различных определений и эвфемизмов, обозначающих «самозанятость» граждан в медийной сфере. Её называют общественной, социальной, общинной, коммунитарной, гуманитарной, проектной, рефлексивной, журналистикой соучастия, партисипаторной (!), гражданской и даже народной¹.

Какая досада: если я сейчас скажу, что все эти названия меня не сильно интересуют, я окажусь не первый. Мой американский коллега Марк Купер сформулировал эту мысль (в письменном виде!) раньше меня в своей статье с замечательно многозначным названием «Медиареволюция: средства журналистского производства захвачены обычными людьми» (<http://www.newjournal.com/material/7>). Поэтому просто перескажу эту, разделяемую нами обоими, сентенцию своими словами. Хотя меня сегодня не сильно интересует, что такое журналистика, меня очень беспокоит, как будут дальше развиваться массовые коммуникации, как они будут служить общественным интересам, как с их помощью будут контролироваться правительства и устраиваться диалоги в сообществах. И здесь роль журналиста – не самая главная. Сегодня, с развитием цифровых технологий, на реализацию этих задач могут работать разные индивиды, являющиеся экспертами в тех или других областях. Но они могут и не быть экспертами, они просто могут быть умными людьми. Могут быть и группы умных или не очень умных людей. Информация бессознательно может возникать из социальных сетей и неправительственных организаций, отражая точку зрения, отличающуюся от информации, доставляемой газетами или ТВ. Способность бесконечного числа людей самоорганизовываться

изменит все. Мы только на десятом или на пятнадцатом году этой революции, она еще только началась... Но сейчас (считает Марк Купер) гораздо больше подотчетности политиков публике, чем 20 лет назад, потому что люди способны добывать, копировать и комментировать многие документы и фотографии и выкладывать их в Интернете, добавляя к ним свои собственные сведения, и на все это контроль политических институтов не распространяется.

Но ведь это не журналистика! – скажете вы и будете, несомненно, правы. Но я ведь уже говорил, что меня (как и Марка Купера) не сильно интересует, что такое сегодня традиционная профессиональная журналистика, сформировавшаяся в нынешнем ее виде еще в XIX веке. Но как же все это теперь называть? На одной из конференций, в полемике, я ответил буквально так: «Как это все называть? Часто. И название придет. Само».

Я думаю, все помнят притчу о слепцах, посланных от имени такого же слепого сообщества узнать, что такое слон. Они честно принялись ощупывать его со всех сторон – каждый какую-нибудь одну его часть. Когда они вернулись, люди стали расспрашивать их о форме и размерах слона. Человек, трогавший ухо слона, сказал: «Слон – это нечто большое, широкое и шершавое, как ковер». Тот, кто щупал хобот, сказал: «Он похож на прямую пустотелую трубу, страшную и разрушительную». «Слон могуч и крепок, как колонна», – возразил другой, ощупавший ногу и ступню слона. И каждый полагал, что именно его сведения верны.

Но наверняка не все помнят, что у этой сказки есть альтернативная версия: о том, как несколько мудрых, слепых слонов поспорили, на что похожи люди. Не придя к общему мнению, они решили определить, что представляют собою люди, на опыте. Первый слон потрогал человека и объявил: «Люди плоские». Остальные мудрые, слепые слоны, тоже потрогав человека, согласились с ним.

К чему это я? А к тому, что вслед за М. Купером я бы тоже предпочел каждый день иметь в своем распоряжении бесконечное число источников неотфильтрованной информации, чем шесть легитимных источников, признанных легитимными

¹ См. Е.С. Беломирская. Гражданская журналистика: определения, виды, функции.

* Печатается с любезного разрешения автора. Юкечев В. П. Новая концепция для местных масс-медиа: 9 ответов на вопрос о том, как наладить коммуникации в вашем сообществе, Новосибирск, Институт развития прессы Сибирь, 2010.

кем-то другим. Но как тогда быть с достоверностью сведений, полученных от «слепцов»? Ведь, строго говоря, они все (!) могут быть недостоверны? Это серьезная проблема, и мы о ней обязательно поговорим позже. А пока я предлагаю наблюдать за сферой «информационного обитания граждан» и взаимодействовать с нею, что называется, «не прикладывая рук» – то есть, не трогая эту хрупкую сферу грубыми инструментами профессиональных исследователей: вспомните детство – разобранные игрушки больше не оживали.

Версия-1. Гражданская журналистика: «Давайте посмотрим вместе, какой цвет больше соответствует вашим нуждам»

Есть устойчивая версия, что развитие гражданской (или народной) журналистики обусловлено развитием Интернета и мобильной связи. Опровергнуть эту последовательность невозможно. Но я соглашаюсь с теми экспертами, которые считают, что информационная революция, будучи инициированной новыми технологиями и влияя практически на все ценности общества, сама направляется, прежде всего, нетехническими факторами, включая социальные и культурные. И, в свою очередь, социальные и культурные изменения неизбежны, если отдельные граждане, организации и даже нации совместно используют возможности информационных технологий. Ключевое слово здесь для меня – совместно. Такая вот спираль прогресса.

...А знаете ли вы, что первый аналог сетевого блога вообще появился за 300 лет до Интернета? Первая многостраничная газета в Америке (4 полосы!) вышла в свет в Бостоне 25 сентября 1690 года. Но на самом деле – вышла в свет она на трех полосах (ибо последняя была пустой, дабы читатели писали на ней свои мнения и передавали друг другу). Но, увы, уже 29 сентября она была закрыта решением губернатора и Совета штата Массачусетс: их видение событий не совпало с редакционным. А о 1-й Поправке к Конституции США, как и об Интернете, куда могла бы переместиться газета, еще никто не знал.

А вспомнил я об этом потому, что один из первых опытов «гражданской журналистики» случился в Шарлотте (Северная Каролина, США) в 1991 году, когда Интернета в медийной среде и в конкретной газете «Шарлотт Обзервер», в частности, по-прежнему еще не было (хотя стандарт WWW был уже утверждён в CERN в мае 1991 года). Ни блогосферы, ни социальных сетей, где буйствуют сегодня граждане, нет, а гражданская журналистика есть. Как так? И правда ли всё то, что писали в переводной книжке про «Шарлоттский проект»: что, мол, в результате граждане во время избирательной кампании «взяли власть в свои руки»?²

² Марк Купер, научный сотрудник Института гуманитарных исследований в Лос-Анджелесе, почетный член Гильдии сценаристов Америки. В настоящее время - редактор журнала «The Nation», обозреватель газеты «Los Angeles Weekly», специальный корреспондент «Huffington Post», редакционный директор своей кампании «Off The Bus Project» (www.offthebus.net).

И мы, группа тренеров и экспертов Института развития прессы-Сибирь, будучи в сентябре 2010 года на стажировке в США благодаря поддержке медиа-программы IREX, решили: едем в Шарлотт и пытаемся разобраться во всем сами. Но для начала решили освежить в памяти ключевые моменты «Шарлоттского проекта»-1991. Рекомендуем и вам это сделать, поскольку выпущенной небольшим тиражом этой книжки сегодня уже почти не найти, а электронные ее версии в Интернете по разным причинам недоступны.

«Шарлоттский проект»-1991: о препонах и переменах

Кратко напомню суть «Шарлоттского проекта». В результате двухлетнего (1991-1993 гг.) сотрудничества Института Пойнтера (The Poynter Institute) с газетой «Шарлотт Обзервер» (Charlotte Observer) и телестанцией WSOC-TV в г. Шарлотт (шт. Северная Каролина) были разработаны принципиально новые подходы к освещению избирательной кампании. Принятая стратегия была достаточно проста:

- основные пункты избирательных программ должны определять не кандидаты, а избиратели;
- кандидаты должны держать ответ по существу этих пунктов;
- привлекать читателей к участию освещения избирательной кампании и к оценке кандидатов, и работы прессы.

О том, каковы были результаты этого проекта для граждан и журналистов вы можете прочитать в книге И.М. Дзялошинского «Журналистика соучастия. Как сделать СМИ полезными людям». Я же хочу предложить вам для осмысления несколько фундаментальных выводов, зафиксированных в этой книге еще в 1993 году, но ставших понятными нам только 16 лет спустя, когда мы получили в свои руки удобные цифровые интернет-технологии, сделавшие взаимодействие граждан и журналистов простым и эффективным. И убедились: новые технологии действительно инициируются актуальными социальными процессами и получают наибольшее развитие именно там, где они совместно используются. Итак, несколько цитат из старой книжки «Шарлоттский проект».

«Известные гуру в области менеджмента, вроде Р. Маккены, назвали было это переходом от мотивации на рынок. Проводя аналогию с автопромышленностью, он определяет стратегию, порождаемую желанием продать, афоризмом: «Мы можем предложить вам автомобиль любого цвета, лишь бы он был черный». При стратегии, направленной на удовлетворение потребителя, в аналогичной ситуации спрашивают: «Какого цвета вы хотите машину?». При подходе, ориентированном на рынок, потребителю предлагают: «Давайте посмотрим вместе, какой цвет больше соответствует вашим нуждам».

«Для того чтобы освещение кампании (избира-

тельной – ВЮ) направлялось читателями, нужно было изменить внутренние связи в редакции, построенной по принципу удельных княжеств, поставив во главе проекта сильного руководителя, который сможет ломать границы между отделами и координировать их совместную работу. <...>. Но главное – должно было измениться отношение к читателям. Они должны были из клиентов стать партнерами». «<...> хотя они (журналисты – ВЮ) на протяжении всей жизни с энтузиазмом описывают драматические перемены – революции, войны, забастовки, перевороты в культуре, – они с такой же страстью сопротивляются переменам в собственной организации...».

Ну вот, вспомнив о ключевых переменах и преполах на пути к ним, теперь можно и в дорогу: в Шарлотт-2009! И, наконец, мы узнаем, что такое американская «гражданская журналистика» сегодня.

Но, пожалуй, всем нам на пути в Шарлотт будет полезна еще одна остановка: в Университете Кентукки, где у нас есть счастливая возможность побеседовать с одним из пионеров гражданской журналистики в США.

Версия-2. Гражданская журналистика – это общение

Наш собеседник – Эд Арноун (Edward Arnone), профессор Университета Майами (штат Огайо), приехавший в соседний штат Кентукки специально для беседы с нами. Постепенно тема нашей беседы формулируется так: «В своем лучшем проявлении журналистика – это общение». Вот несколько его мыслей, без комментариев.

Гражданская журналистика — это не сервисы, а философия

Когда мы говорим о гражданской журналистике, то всегда упоминаем имя Джеймса Кэри (James Carey), автора концепции Public Journalism, профессора журналистики Колумбийского университета. Я был знаком с ним лично. По большому счету, делом всей его жизни было закончить фразу: «Журналистика – это...». Он мог продолжить ее множеством вариантов. Самое простое определение, которое он дал незадолго до смерти, мне нравится больше всего: «В своем лучшем проявлении журналистика – это общение». Это действительно так: независимо от того, как высоко мы думаем о себе как о личности, мы все равно присоединяемся к общению. Вырастаем, присоединяемся к этому общению, а потом умираем. И это общение идет уже без нас. И наша, журналистов, работа по большому счету – присоединиться к этому общению и говорить о проблемах так, как говорят о них граждане.

По моему мнению, когда многие наши коллеги говорят о «журналистике граждан», они обозначают этим эвфемизмом способ заставить людей делать репортажи за себя. Именно это в США чаще всего называют гражданской журналистикой. Пусть это звучит цинично, но таким образом многие масс-

медиа пытаются получить дополнительный бесплатный ресурс от людей, которые могут добыть больше информации или найти больше источников.

В нашей стране идет серьезная дискуссия: чему стоит, а чему не стоит доверять в журналистике, какая информация надежная, а какая – нет... И не имеет значения, кто это делает: профессионал, который получает за это деньги, или любитель. Критерии, стандарты – верификация информации, множество источников, честная попытка добиться правды – должны быть общие.

Но почему же мы до сих пор, уже 20 лет спустя, недостаточно уверенно используем термин «гражданская журналистика»? Причина нашего неудобства именно в том, что это такая серая зона – словно попытка получить дополнительный бесплатный ресурс от граждан... Лично я предпочитаю вместо «гражданская» или «общественная» журналистика называть это «разговорной моделью журналистики», а еще лучше – трехмерной моделью. И если это так, то мы просто выполняем свою работу. Мы считаем, что это – нормальная традиционная журналистика, а другая сбилась с пути...

На протяжении долгого времени многие из нас, кто был вовлечён в реформу журналистики, позже названную «народной, гражданской», вежливо отказывались давать определение тому, что мы делали. В первую очередь, это был разговор по поводу улучшения нашей журналистской практики и наших привычек, чтобы они более соответствовали нашим целям и этическим принципам. Особенно в той части, которая касается журналистского рассказа о том, что происходит в обществе. И даже позже, когда «движение народной журналистики», как оно было названо, выросло до сотен экспериментов, проведённых редакциями всего земного шара, – никто не смог дать, не дал, не предпринял попытку дать определение этого понятия. Но с самого начала существует насущная причина обсудить, почему мы экспериментируем на этом поле, рассказать о наших мотивах и принципах, которым мы пробуем следовать. Это действительно так, потому что большая часть критики – особенно самая саркастическая её часть – основана на заблуждениях или ошибочных суждениях о том, что мы понимаем под народной журналистикой.

Перечисленные ниже принципы основаны на моем тридцатилетнем опыте работы с авторитетными журналистами в нашей стране и в мире. Именно эти принципы я связываю (и не связываю) с терминами «народная» или «гражданская» журналистика. Мы подразумеваем, что народная журналистика основывается на следующих принципах:

- Думать о людях в первую очередь как о гражданах, прежде чем ты подумаешь о них как о потребителях «продукта».
- Формулировать проблему в общепонятных тер-

минах (не в экспертных, не в институциональных, не в идеологических). Делай все возможное, используй все, что у тебя есть, чтобы узнать, как граждане хотят обсудить эту ситуацию.

- Помнить, что важная и приоритетная задача новостной организации в демократическом обществе – помогать создавать публичное пространство, в буквальном и фигуральном смысле. В этом пространстве сообщество (общество) могло бы улучшить свое понимание важнейших событий и решить, по какому пути ОНО хочет идти. Это еще один путь, где журналист может помочь общественной жизни развиваться, помимо повышения качества своей репортерской работы.
- Представлять новости, истории с «гражданской» точки зрения. Это значит, что необходимо держать в голове один вопрос, который должен быть задан: «Что мы вместе можем сделать в отношении этого?». Иногда журналисты задают себе читательские вопросы: «Что я могу сделать в отношении этого» или «Как это повлияет на меня?». Это хорошо, но недостаточно. Нам нужно задавать другой вопрос, который по-настоящему разбудит читателей, слушателей и зрителей. Вопрос о коллективных усилиях – малых и крупных ассоциациях, которые формируются или уже существуют – а не только «что правительство должно делать».

Когда мы представляем правительство как «каких-то других людей», как что-то отдельное от большинства из нас, мы неверно истолковываем управление и решение общественных проблем – исключительно как ответственность чиновников в нашем демократическом обществе. Реальность такова, что большей частью прогресс, достигаемый в решении любых социальных проблем, создается за пределами правительства, он создается руками людей и групп, обсуждающих проблемы, совместно решающих, что можно сделать в конкретной ситуации, и действующих на основании решений.

Что мы не считаем народной, гражданской журналистикой:

- Ограждение или ограничение в любом виде новостной организации от выполнения роли «сторожевых псов» и «четвёртой власти». В «народной журналистике» нет ничего, что ограничивает журналистов в том, чтобы быть квалифицированными исследователями, какими они хотят быть. По сути, я бы сказал, что народная журналистика помогает узнать, где именно нужно расследовать.
- Нарушение принципов журналистской этики и стандартов честного, правдивого, всестороннего и аккуратного сообщения фактов.
- Пропаганду и отстаивание чьих-либо взглядов. На самом деле, мы говорим противоположное – создавайте условия для сообщества для приня-

тия взвешенных решений, куда оно хочет идти. И при этом новостная организация, как редакция, не обязана соглашаться с этим направлением.

- Журналистику, проталкивающую политическую повестку дня (кроме как в смысле показа вовлеченности граждан в общественную жизнь). Мы не говорим о заранее написанных ответах, решениях или направлениях действия для общества. Мы говорим о том, чтобы помогать гражданам понимать и обсуждать набор основных на ценностях этого сообщества перспектив в разрешении общественных проблем, задач и сомнений.
- Проведение опросов и фокус-групп, диктующих, как нужно освещать событие.
- Отказ журналистов от ответственности определять значимость и ранжировать новости. Предпочтительнее, если бы это ранжирование делалось на основе активного способа понимания вашего сообщества и социума.
- «Просто лучше слушать» (это серьезное непонимание и медвежья услуга практикам народной журналистики). Говоря так, они сводят на нет саму идею.
- Большие и дорогие проекты, которые отнимают у сотрудников огромное количество времени и других ресурсов. В реальности, мы говорим о ежедневном подходе к работе, суть которой – предпринять честную ежедневную попытку правдиво описать то, как живут люди. СМИ могут выбрать путь проектов или отказаться освещать события, требующие большой подборки материалов. Но нет разницы в «снаряжении», которое вы выбираете. Отличие – в определенном способе мышления «народного журналиста», который применим к любой истории, большой или маленькой.

Будьте внимательны. Не приравнивайте инструменты, которыми вы пользуетесь, к идее народной журналистики. Эти технологии призваны помочь вам в попытке сделать репортаж об общественных проблемах более гражданским. Но они не являются определяющей основой народной журналистики. Некоторые технологии могут подойти к тому, что вы делаете, некоторые – нет. Нет необходимости трактовать народную журналистику как инфографику, блок вопросов-ответов, досье на персоны или другие журналистские форматы. Инструменты, которые вы используете, не равны тому, что вы строите.

Таким образом, будет ошибочным сводить народную журналистику к чему-либо из этого списка:

- партнерства с участием медиа,
- большие проекты,
- гражданские форумы и встречи,
- гражданские «говорящие головы»,
- вопросы граждан чиновникам и кандидатам на выборные должности,

- блоги, онлайн-форумы и другие формы потокового комментирования.

Повторюсь, мы направляем усилия, чтобы наши журналистские привычки, рефлексy и практики стали более «народными» или «гражданскими», – мы меняем отношение. Это способ мышления, подход к вашей ежедневной работе. Не смешивайте их с функциями, техниками, инструментами, устройствами, которые журналисты могут использовать в достижении этой цели.

Версия-3. Гражданская журналистика – это эксплуатация пользователя

И вот мы, наконец, в Шарлотте. И практически первая история, которую нам рассказывают коллеги, – о супер-разоблачительном расследовании, предпринятом журналистами «Шарлотт Обзервер» в 2007 году. Но мы же приехали знакомиться с опытом гражданской журналистики! Не спешите, успокойте нас американские коллеги. И продолжили рассказ о том, как два года назад они заподозрили региональное представительство одной из крупнейших благотворительных организаций США «United Way» в мошенничестве и затеяли расследование. Факты подтвердились. Редакция опубликовала несколько материалов, виновники были наказаны. Но случилось непредвиденное: население Северной Каролины перестало доверять ВСЕМ благотворительным организациям штата. Люди, увидев, что их деньги были использованы кем-то для личного обогащения, перестали вообще делать пожертвования в какие-либо благотворительные фонды. «Но ведь потребность людей в благотворительности никуда не исчезла, – говорит главный редактор газеты Рик Теймз, – все еще есть люди, у которых нет дома, нет еды, так что уже в ходе расследования мы понимали, что на нас лежит ответственность найти решения и этой проблемы».

И газета решила взять на себя обязанность по реабилитации благотворительных фондов и общественных организаций вообще. Но как? Не агитки же писать о фондах! И было решено создать на сайте «Шарлотт Обзервер» базу данных, где можно было бы выбрать по ключевому слову ту организацию, которой вы хотите помочь. Например, у вас есть компьютер, вы хотите его кому-то отдать. Вы набираете слово «компьютер», и у вас появляется список тех организаций, которым компьютер необходим. Люди теперь по своему усмотрению могут напрямую помочь той или иной общественной организации, и не только деньгами. Так родился новый проект – «Шарлотт: миссия выполняема». Редакция газеты стала главным посредником между людьми и благотворительными организациями в регионе.

Вы никогда не замечали, что, когда начинаешь много думать о какой-то серьезной проблеме, партнеры приходят совсем с неожиданной стороны? Вот и у «Шарлотт Обзервер» получилось так же. Они много

лет работали с инновационной компанией под названием «Everyday Eddissons» (Эдиссон каждый день), которая производит программу «Everyday Eddissons» для канала PBS Television. Смысл этой программы – создание своего рода «трастового фонда для мозгов». Из этого фонда они выбирают какие-то идеи, предложенные людьми, затем продвигают их на рынке и подбирают идеи для компаний, которые в таких свежих идеях нуждаются. Это компания ИДЕЙ для бизнеса. И вот тут-то, начав обсуждать миссию посредника между гражданами и благотворителями, газета и «Everyday Eddissons» словно впервые увидели друг друга: «Эврика!». Газетчики предложили «эддиссонам» попробовать использовать их программное обеспечение для фильтрации идей в своем проекте и совместно поискать решения гражданских проблем. «Они до этого момента занимались такой работой только за деньги, но их исполнительный директор, будучи человеком с гражданской позицией, заинтересовался возможностью применения системы к решению проблем общества. До этого он особо об этом не задумывался. Когда же услышал о нашем проекте, сказал: «Возможно, действительно есть способ применить то, что я делаю, к решению общественных проблем, ведь этот инструмент призывает людей объединиться для решения проблем. Нам это помогло сэкономить много денег и времени, в итоге мы получили 350 идей, совершенно разных: от совершенно смехотворных до идеи изменения налогового кодекса США», – говорит заместитель главного редактора Шерил Карпентер.

Если вы до сих пор ничего не слышали о краудсорсинге (привлечении непрофессионалов, в основном через Интернет, к исследованию и решению проблем той или иной компании), то теперь знаете: совместный мультимедийный проект «Шарлотт Обзервер», телекомпании PBS и компании «Everyday Eddissons» – это чистой воды краудсорсинг. Или, что почти одно и то же, эксплуатация пользователя. Ну, хорошо, не буквальная эксплуатация, ведь все делается добровольно, во имя ИДЕИ. Но все равно: никакая это не гражданская журналистика, да и не журналистика вообще. Но от этого социальная значимость проекта ничуть не уменьшилась, не правда ли?

«Что роднит проект «Шарлотт: миссия выполняема» и «Шарлоттский проект» начала 90-х годов? – спрашивает Рик Теймз и сам же отвечает: – Оба проекта пытались вовлечь граждан в обсуждение важных для них проблем и заставить их активно участвовать в процессе поиска решений».

А технологии или инструменты, как говорил накануне нашего отъезда в Шарлотт Эд Арноун, – действительно оказались разные: в начале 90-х это были, в основном, блокноты и диктофоны, сегодня – Интернет и компьютерные программы.

Продолжение читайте в следующем номере журнала «Муниципалитет»