

МУНИЦИПАЛИТЕТ

НАУЧНО-ПОПУЛЯРНЫЙ ЖУРНАЛ | МАРТ 2016 | выпуск № 3 (52)

Муниципалитет - это триединство территории, живущего на ней населения и органов местного самоуправления

В НОМЕРЕ:

Горячая тема

О порядке проведения проверок деятельности органов местного самоуправления.....2

Новости законодательства

О выборах депутатов местных кенешей.....5

О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах.....5

О Типовом положении о Комиссии по делам детей.....6

Юридическая консультация

Про собственность и земли.....6

Про ветеринара.....8

Участие граждан

Сельские комитеты здоровья – устойчивый и эффективный гражданский институт.....9

СКЗ села Ак-Коргон: доступ к питьевой воде получили более полутысячи граждан.....11

СКЗ села Кош-Добо: темные улицы в прошлом!.....12

СКЗ села Манас: маленькие победы – большие достижения.....14

СКЗ села Сары-Ой: спортивная площадка и электрификация новостройки.....15

СКЗ села Советское: спортплощадка, каток и светлые улицы – жизнь стала комфортнее.....17

СКЗ села Шор-Булак: дети в школе получили доступ к воде.....19

Новости Проекта ГГПОМСУ

Чуйцы определились с приоритетными проектами.....22

Общественные слушания по исполнению бюджета за 2015 год в муниципалитетах Чуйской области.....25

Планирование совместных действий сообщества и местной власти.....28

Новости ИПР

Как преодолеть разрыв между национальными и местными программами развития?.....31

Учредитель и издатель
Институт политики развития (ИПР)

Главный редактор,
председатель правления ИПР
Надежда Добрецова

Исполнительный редактор
Лариса Ли

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 необязательно отражают точку зрения издателя и партнеров издателя. Ответственность за содержание материалов несут авторы.
По всем вопросам обращаться по адресам: почтовый – 720001, Кыргызская Республика, г. Бишкек, ул. Уметалиева, 108, Институт политики развития; **электронные – office@dpi.kg, NDobretsova@dpi.kg**

Телефоны: (0312) 97-65-30 (31, 32, 33, 34)

Факс: (0312) 97-65-29

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

Регистрационный номер Свидетельства о регистрации средства массовой информации 1785.

ISBN 1694-7053

Проверки будут регламентированы! Поздравляем органы МСУ с решением наболевшей проблемы!

В течение нескольких лет органы МСУ на всех уровнях формулировали проблему, существенно влияющую на режим и качество работы - многочисленные, часто дублирующие друг друга и отнимающие огромное количество драгоценного времени ПРОВЕРКИ. Проблема была услышана Жогорку Кенешем КР и Президентом КР, и теперь проверки будут регламентированы! Институт политики развития поддерживал разработку закона и поздравляет органы МСУ с этим важным решением государственной власти!



Закон Кыргызской Республики «О порядке проведения проверок деятельности органов местного самоуправления» принят Жогорку Кенешем в третьем чтении 18 февраля 2016 года и 1 апреля 2016 года подписан Президентом Кыргызской Республики

Инициаторами данного Закона выступили депутаты Жогорку Кенеша КР: К. С. БОКОЕВ, Н. В. НИКИТЕНКО, А. О. КУТУШЕВ, А. Г. БЕКМАТОВ, Ч. А. ТУРСУНБЕКОВ, Э. А. КОЧКАРОВА, М. Ю. АБДЫЛДАЕВ, М. А. РАСУЛОВ, Б. Э. ТОРОБАЕВ, Н. А. КАСЫМБЕКОВ, К. С. ДЫЙКАНБАЕВ, А. К. КОЧКОРБАЕВ, М. И. БАКИРОВ, Т. МАДЫЛБЕКОВ, У. К. НУРКУЛОВ.

Существующая практика контроля и проверки

деятельности органов МСУ, ориентированная на наказание, а не на профилактику, не способствует снижению коррупции и создает препятствия для качественного выполнения органами МСУ своих функций по решению вопросов местного значения и оказанию качественной услуги населению.

Практически на каждой встрече представители органов МСУ говорят о несистемном, хаотич-

ном, часто необоснованном процессе проведения проверок со стороны контрольно-надзорных государственных органов. Отмечают многочисленность проверок и их дублирование, отсутствие четких процедур и регламентов, неопределенность сроков проверок, а также наличие злоупотреблений со стороны недобросовестных проверяющих.

Безусловно, системе проверок органов МСУ сегодня требуется уделить особое внимание, назрела необходимость упорядочения и законодательного урегулирования проверок органов МСУ, ибо последствия этой хаотичной системы обретают все более острый негативный характер.

Основные причины наболевшей проблемы в сфере осуществления проверок органов МСУ обусловлены следующими факторами:

1) отсутствие единого законодательно регламентированного порядка проведения проверок органов МСУ;

2) необоснованное расширение круга функций и полномочий органов МСУ;

3) отсутствие тесного взаимодействия государственных органов с органами МСУ, направленного на установление превентивных мер по недопущению нарушений законодательства;

4) слабый потенциал кадрового состава органов МСУ.

Принятый Закон разработан в целях установления для проверяющих государственных органов единого порядка проведения проверок деятельности органов МСУ, а также для обеспечения защиты прав и интересов органов МСУ от незаконного вмешательства в их деятельность. Более того, Закон возлагает на проверяющие государственные органы не только проведение проверок органов МСУ с целью выявления, предупреждения и пресечения нарушений законодательства, но и оказание методической и практической помощи органам МСУ по недопущению и сокращению нарушений законодательства.

Особую роль Закон возлагает на органы прокуратуры: согласование плановых и внеплановых проверок, проводимых государственными органами, а также ведение единого учета всех видов проверок для последующего отслеживания и внесения рекомендаций по их улучшению. Генеральной прокуратуре поручено в течение одного месяца со дня вступления в силу Закона:

1) разработать механизм согласования плановых и внеплановых проверок деятельности органов МСУ;

2) принять порядок ведения органами прокуратуры единого учета всех видов проверок деятельности органов МСУ.

В заключительном положении Закон дает поручение Правительству КР, в течение одного месяца со дня вступления Закона в силу, внести в Жогорку Кенеш КР для утверждения:

1) перечень государственных органов, уполномоченных осуществлять плановую и внеплановую проверки, контрольную проверку и перепроверку деятельности органов МСУ;

2) перечень государственных органов, уполномоченных осуществлять внеплановую проверку, контрольную проверку и перепроверку деятельности органов МСУ.

Также в рамках осуществления мер по антикоррупционной деятельности принятым Законом вводится обязательный порядок освещения ежегодных планов и результатов проверок на официальных сайтах Генеральной прокуратуры и на сайтах соответствующих проверяющих государственных органов, обязательное обнародование результатов (актов) проверки органов МСУ на официальных сайтах органов МСУ, предоставление отчета исполнительным органом МСУ перед депутатами местного кенеша по устранению замечаний и нарушений законодательства, изложенных в актах проверки.

В целом Закон детально регулирует отношения, связанные с проведением проверок деятельности органов МСУ, и устанавливает:

- принципы и ограничения при проведении проверок деятельности органов МСУ;
- виды проверок;
- единый порядок и процедуру организации проверок деятельности органов МСУ;
- сроки проведения проверок;
- предмет и основания проведения проверок;
- порядок согласования плановых и внеплановых проверок с органами прокуратуры;
- порядок информирования о результатах проведенной проверки;
- права, обязанности и ответственность сторон при проведении проверок;
- меры по защите прав и законных интересов органов местного самоуправления.

Местное самоуправление не должно страдать от административного давления контрольно-надзорных органов. Чрезмерное количество проверок и запросов, в отдельных случаях формально проводимых «для галочки», существенно осложняет работу органов местного самоуправления. Вместо того чтобы выполнять свои прямые обязанности, работники муниципалитетов тратят огромное количество времени на проверяющие органы, составление ответов на их обращения и запросы, включая частые выезды в районные, областные учреждения госорганов.

При этом отменять контроль за деятельностью органов МСУ неправильно и незаконно, однако методы этого контроля необходимо четко систематизировать и упорядочить. Поэтому по аналогии с Законом КР «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства» был разработан данный Закон, упорядочивающий проведение проверок деятельности органов МСУ.

Указ Президента Кыргызской Республики г. Бишкек, от 15 марта 2016 года, УП 58 «О дополнительных мерах по правовой защите субъектов предпринимательства и органов местного самоуправления при проверке их деятельности правоохранными и налоговыми органами»

В целях устранения необоснованного вмешательства государственных органов в деятельность субъектов предпринимательства и органов местного самоуправления, усиления их правовой защиты, создания благоприятной предпринимательской и инвестиционной среды, противодействия проявлению коррупционных рисков при осуществлении проверок правоохранными и налоговыми органами, руководствуясь статьей 65 Конституции Кыргызской Республики, постановляю:

1. Правительству Кыргызской Республики совместно с Генеральной прокуратурой Кыргызской Республики с привлечением других государственных органов разработать и внедрить в деятельность правоохранных и налоговых органов Кыргызской Республики модель системной правовой защиты субъектов предпринимательства и органов местного самоуправления от необоснованных проверок их деятельности правоохранными и налоговыми органами, предусматривающую, что:

- проверки деятельности органов местного самоуправления, в том числе проводимые со стороны правоохранных органов в рамках уголовного судопроизводства и законодательства об оперативно-розыскной деятельности, проверки деятельности субъектов предпринимательства, проводимые правоохранными органами в рамках уголовного судопроизводства и налоговыми органами в рамках налогового законодательства, осуществляются исключительно после регистрации их актов о проверке в органах прокуратуры;
- органы прокуратуры осуществляют регистрацию и учет актов правоохранных и налоговых органов о проверке деятельности органов местного самоуправления и субъектов предпринимательства в порядке, установленном Правительством Кыргызской Республики;
- формы обратной связи с проверяемыми субъектами предпринимательства и органами местного самоуправления позволят органам прокуратуры оперативно реагировать и пресекать проведение проверок без регистрации.

2. Рекомендовать Правительству Кыргызской Республики:

- в двухмесячный срок рассмотреть вопрос об утверждении, до законодательного закрепления, модели системной правовой защиты субъектов предпринимательства и органов местного самоуправления, указанной в пункте 1 настоящего Указа, временных правил регистрации проверок деятельности субъектов предпринимательства и органов местного самоуправления со стороны правоохранных и налоговых органов, предусмотрев механизмы максимальной прозрачности и оперативности процедуры регистрации проверок, внедрение передовых технологий, включая электронные формы их учета, публикацию информации о проверках в Интернете;
- принять другие необходимые меры, в том числе по разработке и внесению в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики соответствующих проектов законодательных актов Кыргызской Республики, вытекающих из настоящего Указа.

3. Генеральной прокуратуре Кыргызской Республики в порядке, установленном законодательством, усилить надзор за законностью и обоснованностью проводимых правоохранными и налоговыми органами проверок субъектов предпринимательства и органов местного самоуправления, принимать исчерпывающие меры к лицам, допустившим нарушения установленных законодательством Кыргызской Республики норм.

4. Контроль за исполнением настоящего Указа возложить на отдел судебной реформы и законности и отдел финансово-экономического анализа и мониторинга развития Аппарата Президента Кыргызской Республики.

5. Настоящий Указ вступает в силу со дня официального опубликования.

Опубликован в газете «Эркин Тоо» 18 марта 2016 года, № 22.

Президент Кыргызской Республики
А. АТАМБАЕВ

НОВОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Подготовил Бектурган ОРОЗБАЕВ

О выборах депутатов местных кенешей

21 января 2016 года Президент Кыргызской Республики Алмазбек АТАМБАЕВ подписал Закон Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О выборах депутатов местных кенешей». Закон направлен на совершенствование избирательного процесса выборов депутатов местных кенешей и предусматривает использование инновационных технологий на основе биометрических данных, электронных списков избирателей и автоматических считывающих урн, успешно апробированных в процессе выборов депутатов Жогорку Кенеша 2015 года.

Ввиду внедрения биометрической идентификации избирателей в день голосования, а также в целях исключения фальсификации и влияния коррупционных факторов на избирательный процесс,

Закон исключил нормы о досрочном голосовании. Кроме этого, Закон исключил участие «групп избирателей» в избирательном процессе, это группа граждан, жители айылного аймака, которые имели право на выдвижение кандидатов в депутаты айылных кенешей¹.

Принимая во внимание внедрение в избирательный процесс новых технологий, Законом также пересмотрены положения об оспаривании итогов голосования, подсчета избирательных бюллетеней, а также ответственности соответствующих должностных лиц.

¹ По мнению Института политики развития, это исключение ограничивает право граждан избирать и быть избранным депутатом местного кенеша. Теперь граждане могут участвовать в выборах айылных кенешей только через политические партии или самовыдвижением.

О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах

Президент Кыргызской Республики Алмазбек АТАМБАЕВ подписал Закон «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах». Закон принят Жогорку Кенешем Кыргызской Республики 14 января 2016 года.

Закон принят по итогам инвентаризации нормативных правовых актов и в целях приведения положений Закона «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» в соответствие с Конституцией, конституционным Законом «О Правительстве Кыргызской Республики», Законом «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» и другими законами Кыргызской Республики.

Основные положения принятого Закона направлены на определение и уточнение полномочий Правительства в сфере курортного дела и отдыха. Для уточнения полномочий государственных органов и органов местного самоуправления, на органы местного самоуправления возложены дополнительные функции по регулированию отношений

в области функционирования, развития и охраны курортов, лечебно-оздоровительных местностей и природных лечебных ресурсов:

- представление в Правительство Кыргызской Республики предложения о признании территории лечебно-оздоровительной местностью или курортом местного значения;
- участие в реализации государственных программ освоения земель оздоровительного и рекреационного значения, генеральных планов (программ) развития курортов и курортных регионов (районов);
- контроль за рациональным использованием и охраной природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей, курортов и их земель в пределах своей компетенции;
- участие во внешнеэкономической деятельности, направленной на привлечение материально-технических ресурсов, развитие сервиса, индустрии отдыха, использование зарубежного опыта в развитии курортов.

О Типовом положении о Комиссии по делам детей

В целях защиты прав и интересов детей и семей, имеющих несовершеннолетних детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также в рамках реализации статьи 26 Кодекса о детях, постановлением Правительства Кыргызской Республики от 24 декабря 2015 года, № 878 утверждено Типовое положение о Комиссии по делам детей.

Комиссия по делам детей является коллегиальным органом системы защиты детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, и осуществляет свою деятельность на периодической основе и создается:

- при местных государственных администрациях;
- при мэриях городов.

Целью Комиссии является обеспечение согласованных действий территориальных органов государственной власти, исполнительных органов МСУ, учреждений, оказывающих услуги детям, находящимся в трудной жизненной ситуации, а также по вопросам профилактики безнадзорности, беспризорности, правонарушений детей, защиты прав и законных интересов детей.

Положение и состав Комиссии утверждаются решением местной государственной администрации или мэрии города, в состав которой входят:

- 1) представитель органа внутренних дел;
- 2) представитель уполномоченного государственного органа в сфере образования;

- 3) представитель уполномоченного государственного органа в области здравоохранения;
- 4) представитель территориального подразделения уполномоченного органа по защите детей;
- 5) представитель уполномоченного государственного органа в области миграции;
- 6) представитель территориального государственного органа исполнения наказания;
- 7) представитель местной государственной администрации или мэрии города;
- 8) представители гражданского общества, предоставляющие социальные услуги и иные услуги детям и семьям, находящимся в трудной жизненной ситуации (по согласованию).

Комиссия подотчетна главе местной государственной администрации или мэру города и ежеквартально представляет отчет о положении детей в районе (городе).

Председателем Комиссии является заместитель главы местной государственной администрации или вице-мэр города, курирующий социальные вопросы.

Глава местной государственной администрации и мэр города представляют ежеквартальный отчет о деятельности Комиссии в уполномоченный орган по защите детей.

ЮРИДИЧЕСКАЯ КОНСУЛЬТАЦИЯ

Подготовил **Бектурган ОРОЗБАЕВ**

Про собственность и земли

ВОПРОС:

Каким образом передать спорткомплекс или мини-футбольное поле из муниципальной собственности в частное управление с тем, чтобы повысить эффективность и результативность работы объекта в интересах сообщества?

ОТВЕТ:

Согласно статье 3 Закона КР «О муниципальной собственности на имущество» (далее – Закон), в муниципальной собственности может находиться следующее имущество:

- здания, оборудование и другое движимое иму-

щество органов местного самоуправления и предприятий, находящихся в их ведении;

- объекты образования, здравоохранения, культуры, спорта и туризма и др.

Спортивные объекты, находящиеся в муниципальной собственности, в соответствии со статьей 15 этого же Закона, могут быть предоставлены физическим и юридическим лицам в пользование и аренду.

Предоставление объектов муниципальной собственности в пользование и аренду производится путем проведения торгов, решениями местных ке-
нешей.

При проведении торгов и заключении договоров об аренде или пользовании недвижимым муниципальным имуществом (спортивным объектом) сроком на один год и более применяются следующие процедуры:

- айыл окмоту публикует объявление о своем намерении принимать заявки на право аренды или пользования недвижимой муниципальной собственностью. Письменное уведомление должно быть вывешено в общественных местах и опубликовано в местных средствах массовой информации;
- в объявлении указывается собственность, ее местонахождение и описание, минимальная цена приобретения права аренды или пользования, условия или ограничения, установленные на право аренды или пользования, время и место проведения тендера. Объявление публикуется не позднее 30 дней до даты проведения конкурса;
- конверты с запечатанными в них заявками вскрываются публично в доступном общественном месте. Право аренды или пользова-

ния предоставляется лицу, предложившему наибольшую цену и удовлетворяющему условиям, установленным для данной сделки. Общественности сообщается о результатах конкурса, включая имя (наименование) лица, выигравшего конкурс, цену и любые условия и ограничения по данной сделке посредством письменного уведомления, помещаемого в общественных местах, и посредством введения данной информации в местный реестр объектов муниципальной собственности на имущество.

Все доходы от предоставления права аренды или пользования муниципальным имуществом, за вычетом комиссионных, оплаты юридических услуг или других расходов, необходимых для совершения сделки, поступают в местный бюджет. Лицо, которому муниципальное имущество предоставлено в пользование или аренду, несет ответственность за регистрацию сделки в государственном регистрационном органе, а также за любые регистрационные расходы.

ВОПРОС:

В условиях дефицита земель для индивидуального жилищного строительства, местная государственная администрация проводит анализ бесхозных земель на территории района. Есть ли у МГА полномочия для такой инвентаризации и каким нормативным правовым актом они регулируются?

ОТВЕТ:

Из контекста вопроса вытекает, что его автора интересует, повлияет ли проводимая инвентаризация на расширение возможностей для выделения земель под индивидуальное жилищное строительство. Напрямую не повлияет, так как речь идет об инвентаризации государственных земель, а они могут быть предоставлены под ИЖС только после трансформации из категории в категорию. Однако более полный учет, детальная инвентаризация государственных земель позволит принимать более обоснованные решения в отношении трансформации.

Инвентаризация земельного фонда Кыргызской Республики (государственных земель) является единовременной и проводится согласно постановлению Правительства КР от 3 марта 2014 года, № 114 «О проведении инвентаризации земельного фонда КР», утверждено Положение «О порядке проведения инвентаризации земельного фонда Кыргызской Республики».

Данным постановлением Министерству сельского хозяйства и мелиорации Кыргызской Республики поручено:

- в течение 2014-2018 годов провести инвента-

ризацию земельного фонда республики, включающую выполнение работ по установлению границ между хозяйствующими субъектами, независимо от формы собственности и ведомственной подчиненности;

- ежегодно предусматривать необходимые ассигнования на проведение инвентаризации земельного фонда в пределах утвержденного бюджета;
- рассмотреть и внести предложения по использованию средств, поступающих от возмещения потерь сельскохозяйственного производства, связанных с предоставлением сельскохозяйственных угодий для несельскохозяйственных нужд, на проведение работ по инвентаризации земельного фонда;
- провести переговоры с представителями Всемирного банка по вопросу использования средств в ходе реализации Проекта «Поддержка вспомогательных сельскохозяйственных услуг» на приобретение ортофотопланов с высокой точностью космической съемки;
- ежегодно предоставлять в Аппарат Правительства Кыргызской Республики информацию о ходе инвентаризации земель.

Далее данным постановлением местным государственным администрациям и органам местного самоуправления (по согласованию) поручено оказывать содействие в проведении инвентаризации земельного фонда республики, согласно Положению о порядке проведения инвентаризации земельного фонда Кыргызской Республики.

Про ветеринара

ВОПРОС:

В 2015 году айыл окмоту по договору нанял ветеринара, однако в 2016 году такой договор не заключен.

Можно ли включить ветеринара в штат айыл окмоту или финансировать договор с ним из местного бюджета, так как в селе большая потребность в ветеринарных услугах?

ОТВЕТ:

Вопрос найма ветеринара органом местного самоуправления может быть решен при условии, что уполномоченный орган обеспечит финансирование этого полномочия, так как оно является государственным.

Однако государство несет ответственность не за всю ветеринарию целиком, а за ту часть, которая относится к компетенции государства; при этом часть ветеринарных услуг предоставляется частному сектору и не может быть оплачена из бюджета – ни из местного, ни из государственного. Согласно законодательству, органам МСУ могут быть делегированы следующие полномочия: применение карантинных и иных ограничительных мер; выполнение ветеринарно-санитарных требований и противоэпизоотических мероприятий; уничтожение выявленных больных животных, а также ответственность за соответствующее содержание мест захоронений павших животных.

Закон КР «О ветеринарии» от 30 декабря 2014 года, № 175 (далее – Закон) определяет правовые, социальные, организационные, финансово-экономические основы в области ветеринарии и направлен на охрану населения от болезней, общих для человека и животных, обеспечение эпизоотического благополучия и ветеринарно-санитарной безопасности на территории Кыргызской Республики.

Необходимо отметить, что Закон, согласно последним изменениям, внесенным в него 2 июля 2015 года, был приведен в соответствие с требованиями части 2 статьи 113 Конституции КР, в части наделения органов МСУ дополнительными государственными полномочиями по ветеринарии в соответствии с законодательством о делегировании государственных полномочий.

В этой связи статья 4 Закона к субъектам в системе ветеринарии относит:

- Правительство Кыргызской Республики;
- уполномоченный государственный орган по ветеринарии;

- местные государственные администрации;
- органы МСУ в рамках делегированных государственных полномочий;
- независимый ветеринарный статутарный орган по контролю за соблюдением норм профессиональной этики;
- лиц, занимающихся ветеринарной предпринимательской деятельностью (частные ветеринарные врачи).

Далее редакция статьи 7 Закона, одновременно наделяя органы МСУ отдельными государственными полномочиями, четко разграничивает их с полномочиями местной государственной администрации в области ветеринарии, так: в случае угрозы возникновения или выявления инфекционных болезней животных, местная государственная администрация по представлению уполномоченного государственного органа по ветеринарии устанавливает или снимает карантинные и иные ограничительные меры на территориях соответствующих административно-территориальных единиц.

Местные государственные администрации в рамках своей компетенции, органы местного самоуправления за счет средств, переданных для осуществления делегированных государственных полномочий, осуществляют финансирование и несут ответственность за организационную и хозяйственную деятельность при проведении карантинных и иных ограничительных мер.

Органы местного самоуправления обеспечивают выполнение ветеринарно-санитарных требований и противоэпизоотических мероприятий в рамках осуществления делегированных государственных полномочий.

Местные государственные администрации в рамках своих полномочий, органы местного самоуправления в рамках делегированных государственных полномочий несут ответственность за осуществление уничтожения выявленных больных животных, а также за соответствующее содержание мест захоронений павших животных.

Таким образом, последние изменения (от 2 июля 2015 года), внесенные в Закон в части полномочий органов МСУ по ветеринарии, определяют их как делегированные государственные полномочия. Вследствие этого, для решения органами МСУ данных вопросов требуется методическое сопровождение этих полномочий и финансовое обеспечение штатной единицы за счет финансовых средств, переданных из республиканского бюджета в местный бюджет.



GLOBAL
PARTNERSHIP FOR
SOCIAL
ACCOUNTABILITY

Д | ОНУКТУРУУ САЯСАТ ИНСТИТУТУ
ИНСТИТУТ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ
DEVELOPMENT POLICY INSTITUTE



Сельские комитеты здоровья – устойчивый и эффективный гражданский институт

Айнура ДЖУНУШАЛИЕВА, менеджер Проекта "Голос КСЗ"

В данной рубрике речь пойдет о том, как Сельские комитеты здоровья – небольшие общинные организации, которые часто даже не имеют статуса юридического лица, меняют жизнь в селах. Их истории успеха доказывают, что главная ценность и ресурс развития – это граждане и их объединения.

Проект «Голос Сельских комитетов здоровья и социальная подотчетность органов местного самоуправления по детерминантам здоровья сельских сообществ Кыргызской Республики» реализуется Институтом политики развития и Ассоциацией «Кыргызстан айылдык ден соолук комитеттери» при поддержке Трастового фонда «Глобальное партнерство по социальной подотчетности» при Всемирном банке (ГПСР). ГПСР представляет собой коалицию из доноров, правительств и организаций гражданского общества, усилия которой направлены на улучшение результатов в области развития путем повышения потенциала для создания условий для улучшенной обратной связи населения и его участия в процессе принятия решений. Деятельность проекта продлится до конца 2017 года и будет направлена на повышение потенциала Сельских комитетов здоровья Кыргызской Республики (СКЗ) и Ассоциации АДК. Деятельность проекта нацелена на построение диалога между СКЗ и органами местного самоуправления (МСУ) для

мобилизации всех возможных ресурсов по решению проблем, связанных с детерминантами здоровья сельского населения.

Основные бенефициары проекта – Сельские комитеты здоровья (СКЗ), целью которых является предоставление возможности сельским сообществам действовать самостоятельно для улучшения состояния своего здоровья. СКЗ – это общинные организации, действующие на уровне одного села или его части. СКЗ объединены в широкую сеть, покрывающую всю республику, в количестве более 1600. Ассоциация «Кыргызстан айылдык ден-соолук комитеттери» представляет интересы всех СКЗ на национальном уровне и занимается развитием сети СКЗ. Конечным бенефициаром проекта является население пилотных сел, где в результате деятельности проекта будут улучшены местные услуги и инфраструктура сел.

Совместный Проект ИПР и АСКЗ стремится привлечь внимание общественности и государства к необходимости межсекторального решения проблем, связанных с детерминантами здоровья. Сельские комитеты здоровья – объединения волонтеров, которые занимаются проблемами детерминантов здоровья в сельской местности, – способны играть значимую роль в этом процессе. Поэтому Проект направлен на усиление взаимодействия МСУ и СКЗ для совместного решения проблем в 25 пилотных селах Кыргызской Республики. После-

дующие шаги Проекта будут направлены на повышение потенциала СКЗ и разработку местных политик, которые будут учитывать решение проблем, влияющих на здоровье местных сообществ.

Проект нацелен на улучшение детерминантов здоровья сельских сообществ, к которым относятся такие факторы, как доступ к питьевой воде, санитария, гигиена, безопасное жилье и т.д. Они оказывают большое влияние на состояние здоровья как отдельного человека, так и на сообщество в целом. За счет улучшения состояния детерминантов здоровья, косвенным получателем пользы от Проекта станет сельское население КР. Система здравоохранения, независимо от степени ее развитости, лишь на 25% влияет на состояние здоровья населения страны. Остальные 75% – это факторы, на которые медики не в состоянии оказать значительного влияния, так как они больше относятся к другим сферам деятельности. Например, качество питания детей в дошкольных и школьных учреждениях относятся к ведению сферы образования, а физические условия, в которых пребывают дети в данных учреждениях, относятся к ведению органов местного самоуправления, на балансе которых находятся школы и детские сады. Часто эти условия называют «детерминантами здоровья», и это понятие в последние годы получает все большее распространение во всем мире как одна из важнейших концепций, определяющих качество жизни человека.

Уникальность данного Проекта состоит в том, что реализация данного Проекта может стать основой для формирования и совершенствования межсекторальной политики, направленной на сохранение и укрепление здоровья населения. На уровне

населения необходимы усилия всего общества с участием не только отрасли здравоохранения, но и других отраслей и секторов. Отрасль здравоохранения для достижения долгосрочного эффекта должна сотрудничать с различными отраслями и секторами общества с тем, чтобы повысить осознание их вклада в создание тех или иных условий и ответственности, которую они несут за то, чтобы улучшить эти условия. Именно такой курс позволяет добиться значительного улучшения состояния здоровья населения.

Работы в рамках данного Проекта позволят СКЗ улучшить связи с органами местной власти, создать партнерские отношения и совместно проводить работу по улучшению детерминантов здоровья в сельской местности.

Активная фаза Проекта началась в ноябре 2014 года с проведения тренингов для представителей Сельских комитетов здоровья, депутатов местных кенешей и сотрудников айыл окмоту пилотных муниципалитетов. Обучение СКЗ и их партнеров, заложенное в рамках данного Проекта, и их участие в совместной деятельности поможет органам МСУ стать более прозрачными и подотчетными сообществу в вопросах условий жизни, влияющих на здоровье. МСУ будет больше внимания уделять проблемам детерминантов здоровья, что положительно скажется на состоянии здоровья сельского населения.

За 2015 год Проекту удалось провести совместное изучение нужд села в 25 селах пилотных муниципалитетов. Решения выявленных приоритетов полностью или частично были включены в большинство местных бюджетов пилотных муниципалитетов на 2015 и 2016 годы.





СКЗ села Ак-Коргон: доступ к питьевой воде получили более полутысячи граждан

Омуралиевский айылный аймак Таласского района Таласской области

Кулубек ТУРГАНБАЕВ, Алмаз РАХИМДИНОВ,
специалисты Проекта «Голос СКЗ»

В селе Ак-Коргон проживают 720 жителей, и только каждый десятый имеет доступ к чистой питьевой воде. На протяжении многих лет население потребляет питьевую воду из речки, что создает угрозу здоровью граждан. Однако строительство и реконструкция системы водоснабжения – это сложные и затратные проекты, реализовать их силами сельского местного сообщества крайне сложно. Однако в селе Ак-Коргон проблему удалось частично решить. И что удивительно – по инициативе небольшой общинной организации, Сельского комитета здоровья.

Проблему доступа к питьевой воде жители назвали самой главной, расставляя приоритеты в рамках Совместного изучения нужд сообществ (СИНС), которое было организовано Сельским комитетом здоровья при поддержке Проекта «Голос СКЗ».

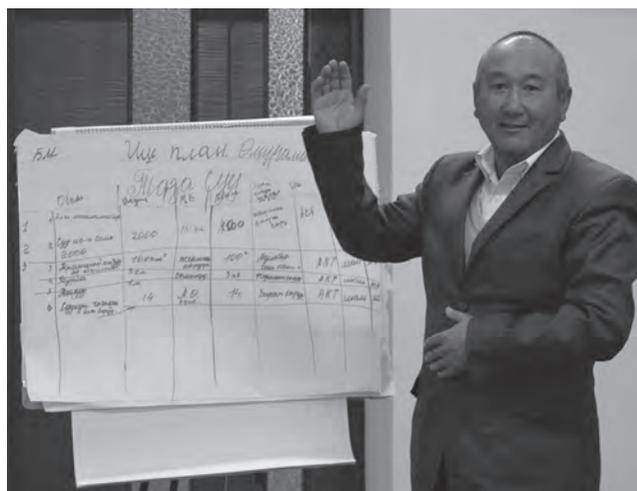
На встрече активистов села, организованной Сельским комитетом здоровья, было принято решение провести собрание жителей села Ак-



Коргон по вопросу обеспечения питьевой водой. В обсуждении приняли участие члены СКЗ, жители села, айыл окмоту, представители общественных организаций и депутаты местного кенеша. На собрании жители рассмотрели предварительный техпроект, разработанный силами активистов, членов Сельского комитета здоровья и специалистов айыл окмоту.

Согласно проекту, необходимо было провести 3,5 км водопроводной линии от источника до водозабора. Общая сумма на восстановление системы водоснабжения составила 468 000 сомов. Совместно приняли решение о необходимости проведения восстановительных работ системы водоснабжения, но ограниченность местного бюджета не позволила провести восстановительные работы за счет бюджетных ресурсов. Пришлось искать другие источники. Благодаря слаженным действиям членов Сельского комитета здоровья и айыл окмоту, после их неоднократных обращений в различные инстанции был найден спонсор в лице частного лица, который предоставил 400 000 сомов.

В решении данной приоритетной проблемы участвовали многие жители села, они выходили на общественные работы: рыли каналы, монтировали водопроводную трубу, очистили резервуар и забетонировали участок вокруг него. Помимо этого, жители собрали 28 000 сомов, а 40 000 сомов выделил айыл окмоту.



В результате всех выполненных работ всего за полгода была решена проблема обеспечения чистой питьевой водой. Было протянуто 3,5 км водопроводных труб, очищен и огражден резервуар, 70% местного населения (504 человека) были обеспечены чистой питьевой водой.

Данная инициатива стала примером для других Сельских комитетов здоровья Таласского района. Председатель Сельского комитета здоровья села Ак-Коргон Майрамбек КОШАЛИЕВ сказал: «Если проблема действительно важная, приоритетная, то люди объединяются с местным самоуправлением и находят решение».

СКЗ села Кош-Добо: темные улицы в прошлом!



Аралский АА Тюпского района Иссык-Кульской области

Кулубек ТУРГАНБАЕВ, Жылдыз КЕРИМОВА,
специалисты Проекта «Голос СКЗ»

Жители улицы им. Токсобаева села Кош-Добо никогда не имели на своей улице ни одного уличного фонаря. Детей приходилось звать домой уже в сумерках, пообщаться с соседями после захода солнца вне дома было трудно, а передвигаться старались только при необходимости и с фонариком. Но теперь ситуация изменилась – на улице установлены четыре прибора уличного освещения, а в скором времени их число увеличится. И сдвинул проблему с «мертвой точки» Сельский комитет здоровья.

Кош-Добо – небольшое село, расположенное далеко от основной магистральной трассы. Население села чуть меньше пяти сотен жителей. Но проблемы у села такие же, как и у многих сел Кыргызстана – уже 20 лет мало кто занимается вопросами благоустройства села, уличным освещением, ремонтом дорог, сельских клубов и спортивных площадок. А ведь это условия, которые влияют на здоровье и среду для комфортной или дискомфортной жизни в селе, что в свою очередь воздействует на развитие жителей и воспитание моло-

дого поколения. Казалось бы, всего лишь уличное освещение! Но на деле уличное освещение влияет на многое – на досуг, на безопасность.

В 2014 году Сельский комитет здоровья села Кош-Добо стал партнером Проекта «Голос СКЗ». Совместно с органами МСУ Аралского айылного аймака СКЗ села Кош-Добо провел в селе цикл мероприятий по выявлению приоритетных проблем, связанных с детерминантами здоровья. Председатель СКЗ села Кош-Добо Керимбек МУКАНБЕТОВ, человек с большим жизненным опытом, приложил немалые усилия для мобилизации населения и проведения мероприятий проекта по совместному с населением изучению нужд села (СИНС). Жители села решили, что одна из самых приоритетных проблем – это отсутствие уличного освещения на улице им. Токсобаева.

Керимбек совместно с единомышленниками – членами СКЗ и активистами села – решили довести дело до конца. Они подготовили официальное обращение главе Аралского айылного аймака, поскольку уличное освещение – это вопрос местного значения, который находится в компетенции местного самоуправления.

Глава инициативу поддержал и решил просить депутатов местного кенеша выделить для решения вопроса средства из местного бюджета. Несмотря на ограниченные средства местного бюджета, кенеш нашел возможность выделить 32 000 сомов на установку четырех фонарей по улице им. Токсобаева, а также продолжить установку фонарей в 2016 году. Еще два фонаря жители решили установить в 2016 году на собственные деньги.

Глава Аралского айылного аймака Бактыбек МАМЫТОВ: «Это замечательно, когда по инициативе СКЗ и населения совместно с органами МСУ решаются проблемы, связанные со здоровьем граждан. Да, мы понимаем, ответственность за предоставление муниципальных услуг, например, освещения – это компетенция органов МСУ. Но мы не всегда точно знаем, какие у жителей села приоритеты, что для них важнее всего решить в первую очередь и какие ресурсы люди готовы найти самостоятельно. Сотрудничество с СКЗ помогает выявлять приоритетные потребности, адекватно отвечать на нужды



населения. И мы надеемся, что жители проявят сознательность и будут готовы самостоятельно регулировать включение и выключение освещения. Это особенно важно в наших условиях, когда подача электроэнергии не всегда стабильна, а за малейшую задолженность энергокомпания может отключить у нас электроэнергию. Работа в этом направлении продолжается, и в скором времени мы окончательно решим проблему освещения».

Показательно, что глава айыл окмоту понимает ответственность местного самоуправления за местную инфраструктуру и проявляет готовность продолжить работу. Особенно важно, что главе удалось добиться выделения средств для установки освещения из местного бюджета. Это означает, что органы МСУ готовы отвечать на нужды и потребности граждан, что между населением, представительным и исполнительным органом МСУ есть контакт, взаимопонимание, как это и должно быть.

«Теперь, с появлением уличного освещения, после захода солнца детей необязательно «загонять» домой, они продолжают играть на улице под яркими лампами, создающими домашнее тепло. А взрослое население села собирается в группы по интересам, рассуждая о политике, о жизни», - говорит КУБАНЫЧ уулу Бакыт, директор начальной школы села Кош-Добо.

Для СКЗ участие в проекте стало бесценным опытом. Теперь, имея поддержку местного сообщества, члены СКЗ верят, что могут сделать жизнь людей лучше и комфортнее.

Керимбек МУКАНБЕТОВ, председатель СКЗ села Кош-Добо: «Установить уличное освещение в селе – большое дело, это меняет жизнь и настроение людей. А сам факт совместной работы, общего успеха повысил у граждан чувство ответственности за развитие своего села, мотивировал и дальше принимать участие в совместных мероприятиях. Мы очень благодарны землякам и органам местного самоуправления, что они совместно решили проблему уличного освещения и помогли нам поверить в свои силы».

СКЗ села Манас: маленькие победы – большие достижения



Кыргызстанский айылный аймак Манасского района Таласской области

Кулубек ТУРГАНБАЕВ, Алмаз РАХИМДИНОВ,
специалисты Проекта «Голос СКЗ»

Село Манас расположено почти на границе с Казахстаном. Добраться до села по ухабистым дорогам непросто. Живут здесь 735 человек. В устройстве жизни сельчан давно не было больших перемен, и казалось, что люди уже отчаялись их ждать. Но в 2015 году перемены, наконец, произошли – в селе отремонтированы две улицы, приведен в порядок фельдшерско-акушерский пункт.

Вся небогатая инфраструктура села состоит из фельдшерско-акушерского пункта, построенного 8 лет назад на деньги одной из донорских организаций, который ни разу не ремонтировался с тех пор, и маленькой школы, построенной методом «ашара», расположенной вдоль главной улицы, носящей имя Манаса. Но центральной улицу назвать было сложно, так как большей частью она представляла собой полосу непреодолимых препятствий даже для машин, чего уже говорить о школьниках, добравшихся до местной школы по щиколотку в грязи.

Местная общинная организация – Сельский комитет здоровья, став участником Проекта «Голос СКЗ», реализовала ряд мероприятий по изучению нужд сообщества. Сельчанами было высказано множество проблем, которые были аккуратно собраны и приоритезированы с помощью местного сообщества. Самыми актуальными оказались проблемы: отсутствие детского сада и современной школы, спортивного зала; неудовлетворительное состояние столовой в старой школе; муниципальные дороги внутри села; а также необходимость ремонта и ограждения ФАПа.

Решить все проблемы сразу местный бюджет позволить себе не мог, поэтому начать решили с малого. Поддержав инициативу СКЗ во главе с председателем Байыскан ШАБРАЛИЕВОЙ, жители

села решили сделать ремонт двух основных улиц – им. Манаса и им. Чымырбая. В проекте приняли участие члены Сельского комитета здоровья и депутаты местного кенеша, которые обеспечили доставку гравия для засыпки наиболее проблемных участков. Сельчане собрали денежные средства в сумме 5000 сомов и предоставили 40 литров дизтоплива. Глава айыл окмоту Сабит ТОРОБЕКОВ выделил 10 тысяч сомов из местного бюджета, провел переговоры с дорожно-эксплуатационным управлением и арендовал автогрейдер за счет местного бюджета.

Село удивилось, что от постановки проблемы до ее решения прошло совсем немного времени. Жители села довольны: «Теперь дороги в гораздо лучшем состоянии, детям стало легче добираться до школы. Хорошо, что есть инициативные люди в селе, которым небезразличны проблемы своего сообщества. Они готовы решать собственные проблемы своими силами и мобилизовать на это других».

Другая проблема, поднятая жителями на СИНС-мероприятиях, – это ремонт ФАПа и благоустройство территории вокруг него. Построенный в 2008 году, ФАП с каждым годом приходил в упадок без должного ухода и внимания. Из-за отсутствия необходимых условий в здании ФАПа услуги населению стало оказывать все трудней и трудней, а жители перестали обращаться за медицинской помощью так часто, как это было необходимо. На СИНС-сессии один из аксакалов села ИСМАИЛОВ Рахим сказал так: «Мы прожили долгую жизнь, но теперь я боюсь за наших детей, внуков, за их здоровье. Поэтому мы должны способствовать улучшению состояния ФАПа, если надо, соберем



деньги для ремонта». Жители поддержали инициативу. На месте была создана инициативная группа: были отобраны активисты села, которые впоследствии совместно с членами СКЗ разработали смету ремонтных работ и обратились в органы местного самоуправления за помощью.

В результате переговоров инициативной группы с главой айыл окмоту для ремонта ФАПа из местного бюджета было выделено 8 000 сомов. Еще 7000 сомов из своего фонда выделил СКЗ. Благодаря совместным усилиям, в фельдшерско-акушерском пункте были отремонтированы и покрашены стены, окна, двери и благоустроена территория.

Пример села Манас показывает, что большие достижения села начинаются с малых начинаний и побед. Инициатива маленькой общинной ор-

ганизации – Сельского комитета здоровья села Манас - позволила объединить жителей села, депутатов местного кенеша и айыл окмоту во круг решения небольших, но достаточно важных проблем. Иногда маленькая искра, поддержанная чьим-то стремлением привести изменения в жизнь людей, может стать источником пламени, которое осветит им жизнь.



СКЗ села Сары-Ой: спортивная площадка и электрификация новостройки



Чон-Сары-Ойский АА Иссык-Кульского района Иссык-Кульской области

Клуббек ТУРГАНБАЕВ, Жылдыз КЕРИМОВА,
специалисты Проекта «Голос СКЗ»

Земля – важнейший ресурс для сельских жителей Кыргызстана. Большая часть населения занята сельским хозяйством в долинах и животноводством - в горной местности. Но в стране есть особенная территория – Иссык-Кульская долина, где развивается туризм и рекреационный отдых. Жизнь кипит в Иссык-Кульской котловине всего лишь три-четыре

месяца в год, когда туристы со всего Кыргызстана и соседних стран приезжают отдохнуть на берегу целебного озера.

Цикличность сельскохозяйственной и туристической деятельности влияет на уклад жизни и привычки сельского населения. Если в отсутствие полной трудовой занятости взрослое население



может занять себя бытовой рутинной, то сельская молодежь зачастую не может направить свою энергию в продуктивное русло, что часто приводит к деструктивному поведению: распитию алкогольных напитков, дракам между молодежными группировками одного или нескольких сел, сплочению в криминальные группы. Такие привычки поведения, что хуже всего, переходят со временем во взрослую жизнь и усугубляются, становясь проблемой уже для семьи и всего сообщества в целом.

Эти проблемы не раз обсуждались сельскими сообществами на мероприятиях по Совместному изучению нужд сообщества (СИНС), проводимых в рамках Проекта «Голос СКЗ». Почти в каждом селе жители говорили о необходимости обеспечения досуга для молодежи и развития спорта и культуры. Не исключением было и село Сары-Ой, находящееся в рекреационной зоне северного побережья озера Иссык-Куль. Сельский комитет здоровья села Сары-Ой, ставший одним из пилотов Проекта «Голос СКЗ», в рамках проведенных им СИНС-мероприятий выявил, что население села поставило на второе по приоритетности ме-

сто вопрос строительства спортивной площадки, определив тем самым самую высокую значимость проблемы.

СКЗ села Сары-Ой во главе с председателем Нурилой АБДЫРАЕВОЙ провел работу с органами местного самоуправления – главой айыл окмоту и депутатами местного кенеша, которые поддержали идею и приняли совместное решение СКЗ и ОМСУ для привлечения необходимых средств, достаточных для строительства спортивной площадки, приняв уча-

стие в грантовой программе одной из донорских организаций, которая на тот момент объявила сбор заявок на грантовый конкурс. Однако получить заветный грант не удалось. Но это не остановило депутатов местного кенеша и Сельский комитет здоровья. Было принято решение построить спортивную площадку исключительно за счет местного бюджета, для чего местный кенеш выделил необходимую для строительства сумму из резервного фонда.

Кроме того, совместными усилиями удалось решить проблему электрификации в новостройке села Сары-Ой, которая была образована в 2006 году в селе на 20 гектарах земли, выделенных для обеспечения населения жильем. С 2006 года новостройка росла, дома строились, но жизненно важные объекты инфраструктуры, такие, как линии электропередачи и питьевой водопровод, созданы не были. Это влияло на условия жизни, на детерминанты здоровья, а потому в решение включились СКЗ села Сары-Ой, депутат местного кенеша и активные лидеры сообщества. Вместе они смогли мобилизовать местное население, а

также подготовить необходимые документы. Здесь стоит особо отметить заслуги депутата местного кенеша от села Сары-Ой Султангазы КАИРОВА, который на собственные средства приобрел 10 электростолбов, на сумму более 100 тысяч сомов. Недостающие средства для приобретения столбов собрали жители новостройки.



За короткий срок, всего за три месяца, общими усилиями в селе был установлен новый трансформатор, мощностью 160 кВт, и 10 электрических столбов. Кроме этого, жители новостройки полностью взяли на себя решение проблемы по обеспечению водой. Они дружно собрали 100 тысяч сомов, и своими силами провели водопроводную линию.

Эта история - наглядный пример того, как в решении проблем села участвуют все стороны: СКЗ, органы МСУ и местные жители. Султангазы КАИРОВ, депутат АК от села Сары-Ой: *«Сделать вклад меня подтолкнула не моя депутатская должность, не желание «отличиться», а мой гражданский долг, как жителя своего села. Ведь если каждый будет принимать участие в жизни села и приносить маленькую, но пользу, мы сможем устроить комфортную жизнь».*

Еще одно немаловажное достижение жителей села – это озеленение территории ФАПа. На этот раз снова представители СКЗ совместно с сотру-

дниками ФАПа, при участии органов МСУ, улучшили и облагородили территорию ФАПа. Посадили около 20 саженцев тянь-шанской ели. Сегодня маленькая территория здравоохранения служит не только местом для поддержки здоровья, но и комфортным местом отдыха для всех жителей села Сары-Ой.

Так жители села Сары-Ой обрели свой голос через небольшую общинную организацию – Сельский комитет здоровья, ранее не имевшую большого опыта в работе с местным самоуправлением. Опыт показал, что при активном вовлечении населения, организаций гражданского общества, таких, как Сельский комитет здоровья, поддержке со стороны органов местного самоуправления, решить конкретную проблему проще и быстрее путем выделения и приоритизации ее среди множества других. Решив одну проблему, проще перейти к решению другой, нежели пытаться решить все проблемы сразу, и в результате не решить ни одной.

СКЗ села Советское: спортплощадка, каток и светлые улицы - жизнь стала комфортнее



Ак-Чийский АА Ак-Суйского района Иссык-Кульской области

Кулубек ТУРГАНБАЕВ, Жылдыз КЕРИМОВА,
специалисты Проекта «Голос СКЗ»

В шестидесяти километрах от города Каракола, на востоке страны, среди величественных гор Ала-Тоо притаилось село Советское. Здесь проживает более тысячи жителей, перед которыми с давних пор стоит проблема плохих дорог. Вечный вопрос,

как добраться до областного центра, где они могут получить услуги и купить необходимые товары, вынужден задавать себе любой житель села. Чтобы в зимнее время добраться из села до дороги, ведущей в город, жители села вынуждены по старинке



преодолевать это расстояние на лошадях, так как и без того плохие дороги заносит снегом.

До недавнего времени две существующие в селе улицы пребывали в плачевном состоянии – узкие и каменистые, по ним с трудом можно было проехать на легковом автомобиле. Бывало и так, что при вызове «Скорой помощи» машина не могла подъехать к дому больного, в результате чего жители не могли получить своевременную медицинскую помощь. Как результат езды по ухабам и ямам, автомобили жителей часто ломались, что также усложняло и без того нелегкую сельскую жизнь, опустошая семейные бюджеты. Ко всему описанному можно еще прибавить и проблему отсутствия уличного освещения, что превращало прогулку по ночным улицам в опасное предприятие. Но настал момент, когда люди решили взяться за дороги, а подтолкнул их к этому Сельский комитет здоровья.

Ранее СКЗ занимался, в основном, просвещением населения села, внося вклад в профилактику йододефицита, анемии, бруцеллеза и прочих болезней, свойственных сельской местности. Роль СКЗ в жизни села не выходила за рамки информационных кампаний, однако, следуя желанию сделать для своих сельчан больше и улучшить их жизнь, СКЗ села Советское решил на участие в



Проекте «Голос СКЗ», чтобы научиться применять инструменты социальной подотчетности в работе с органами местного самоуправления.

В рамках данного Проекта члены СКЗ с. Советское прошли обучение методике выявления и приоритизации нужд сообщества, в рамках которого самостоятельно организовали Совместное изучение нужд сообщества (СИНС) в своем селе, в котором приняли участие около ста взрослых. С помощью различных методов СИНС они смогли собрать и ранжировать общие проблемы, влияющие на здоровье граждан: плачевное состояние внутренних дорог и мостов; отсутствие стоматологического кабинета; отсутствие чистой питьевой воды на улице Жаштар; отсутствие мест досуга, условий для развития культуры и спорта; плохое состояние кабинетов СКЗ, СООППВ и старосты села.

Для решения проблем СКЗ совместно с органами МСУ мобилизовали активную часть населения и разработали План совместных действий. Так совместными усилиями уже к середине 2015 года появились первые результаты совместной и сплоченной работы СКЗ, органов МСУ и местного сообщества.

Одним из важнейших достижений СКЗ во главе с его председателем и действующим депутатом АК Тологоном ИСАЕВЫМ стал ремонт дорожного покрытия двух улиц села. Была отремонтирована улица имени Сартбая, протяженностью более двух километров: ее заново заасфальтировали, а старый асфальт перестелили и дополнительно засыпали мелким песчаным гравием на другой улице, где покрытие отсутствовало вовсе. Все эти работы были поддержаны средствами из местного бюджета. Айыл окмоту в лице главы Максата ДОРБАЕВА организовал грузовые машины и экскаваторную технику, обеспечил условия для того, чтобы сгружать грунт на участки дороги, нуждающиеся в ремонте, а жители его разровняли. На одной из улиц за счет местного бюджета было приобретено и установлено 17 уличных фонарей. Теперь улицы стали не только удобными и ровными, но и безопасными и светлыми.

Жители села: «Наконец-то мы, не боясь упасть в лужу и грязь, можем смело ходить по ровной и светлой улице. Спасибо СКЗ, айыл окмоту и депутатам за подаренное нам чудо».

Дальше взялись за обеспечение условий для досуга и развития спорта: установили ограждение для спортивной площадки. Средства на ограждение также были выделены из местного бюджета. Сообщество в свою очередь внесло свой трудовой вклад, возводя и устанавливая ограждение. Организовали ледовый каток. Теперь СКЗ активно вовлечен в обеспечение функционирования катка, следя за чистотой территории и порядком. Местное сообщество села довольно: «Теперь у нас каток, где мы можем проводить свое свободное время. Часто молодежь «болталась» на улице, распивая алкогольные напитки, а сейчас они стали ув-



лекаться спортом». Местная власть стала активно поддерживать общинные организации в селе. СКЗ, СООППВ и староста села теперь могут работать в более комфортных условиях, ведь их кабинеты были отремонтированы за счет местного бюджета.

«Наконец-то наша жизнь стала комфортнее, мы живем почти как в городе: светлые ровные улицы и места отдыха», - говорят довольные жители села. Все это было достигнуто благодаря стараниям и работе СКЗ. У жителей села появилось понимание, что если хочешь жить в красивом селе, нельзя сидеть сложа руки, а надо объединять усилия и добиваться поставленных целей самостоятельно.

СКЗ села Шор-Булак: дети в школе получили доступ к воде



**Улахольский АА Тонского района
Иссык-Кульской области**

Кулубек ТУРГАНБАЕВ, Жылдыз КЕРИМОВА,
специалисты Проекта «Голос СКЗ»

Шор-Булак – небольшое село, расположенное среди гор, на южном берегу сияющего озера Иссык-Куль. Немногочисленные жители в основном занимаются животноводством, как единствен-

ным источником дохода. Социальная инфраструктура села небогатая – небольшая школа и фельдшерско-акушерский пункт. А вот с коммунальной инфраструктурой не так давно было и вовсе из рук



вон плохо – ни воды, ни уличного освещения. Пока за дело не взялся Сельский комитет здоровья, который сумел переломить ситуацию.

На территории села функционирует общинная организация – Сельский комитет здоровья, которая уже в течение 10 лет работает с местным населением по вопросам профилактики среди сельского населения таких болезней, как сахарный диабет, гипертония, а также по продвижению идеи правильного питания беременных женщин и молодых матерей. В основном работа сводилась к информированию населения и замерам артериального давления у жителей села. Но Сельскому комитету здоровья хотелось сделать для людей намного больше. Так СКЗ стал партнером Проекта «Голос СКЗ».

В рамках Совместного изучения нужд сообщества, техникам которого СКЗ был обучен в рамках тренингов проекта, среди множества проблем на-

селение отдало приоритет проблеме отсутствия доступа к чистой питьевой воде. Все село пьет воду из местной речки. Наиболее драматичная ситуация складывалась в местной средней школе. Воду для приготовления пищи для школьников, мытья школьной посуды, рук детей и прочего также приходилось брать из ближайшей речки. О хорошем санитарно-гигиеническом состоянии в данном случае здесь говорить не приходилось.

Решить проблему с доступом к чистой питьевой воде для всего села разом – задача для органов местного самоуправления непосильная. Стоимость проекта намного превышает возможности местного бюджета. Зная, что решить проблему быстро и целиком не удастся, члены СКЗ и его председатель Айымкан АБДРАЗАКОВА решили начать с малого и проработать вопрос обеспечения чистой водой нужд местной школы. Помощь пришла от грантовой программы Корпуса мира, в которой

приняли участие СКЗ и волонтер Корпуса мира, с которым СКЗ организовывал оздоровительные занятия по йоге для женщин села. Как результат участия в грантовой программе, СКЗ получил 5000 долларов США для обеспечения водой местной школы и оснащения умывальниками для того, чтобы школьники могли мыть руки после посещения туалетов и перед едой.

Силами СКЗ был организован и осуществлен большой объем работ: бурение скважины, прокладка труб, установка умывальников внутри здания шко-





лы. Помимо помощи, получаемой от донора, СКЗ привлекает к работе местных жителей. По приблизительным расчетам, объем работ, осуществленных за счет добровольного труда местного населения, уже оценивается в 100 000 сомов, что составляет треть от общей стоимости проекта СКЗ.

Также в рамках СИНС-мероприятий была выявлена проблема отсутствия уличного освещения. Проблема возникла из-за дефицита местного бюджета, хотя есть и другая сторона медали – до недавнего времени никто не проявил должной инициативы. Но уличное освещение касалась всех, так как при его отсутствии повышается уровень преступности, растет число несчастных случаев, возникает проблема поиска домов машиной «Скорой помощи», учащаются случаи нападения на жителей диких собак и шакалов.

Сельчане во главе со старостой села Шор-Булак Жаанбаем АБДРАЗАКОВЫМ приступили к решению проблемы планомерно, согласно своему плану совместных действий. Вначале органы МСУ выделили необходимую сумму для приобретения уличных фонарей, на сумму 200 тысяч сомов. Староста села совместно с членами СКЗ взяли на себя контроль и исполнение всех остальных мероприятий по решению проблемы уличного освещения - от процесса приобретения уличных фонарей до их установки.

В результате на центральной улице, протяженностью 2 километра, появилось долгожданное освещение. Общие старания были не напрасными. Совместное планирование и реализация проекта по установке уличного освещения сплотили сообщество, общинную организацию СКЗ и органы МСУ, а также вселили им веру в собственные силы. **M**



НОВОСТИ ПРОЕКТА "Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс"



Чуйцы определились с приоритетными проектами

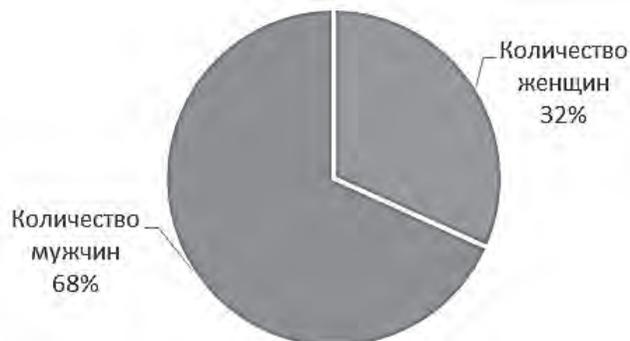
Султан МАЙРАМБЕКОВ, Наргиза СЫДЫКОВА,
специалисты Проекта ГГПОМСУ

С 1 по 17 февраля 2016 года в пилотных муниципалитетах Чуйской области проведены сходы местных жителей по отбору приоритетного проекта для участия в Программе малых грантов Проекта ГГПОМСУ.

Всего в 12 сходах приняли участие 1 274 человека, из них 404 женщины. Посещение жителями общественных мероприятий в муниципалитетах было разным – от 50-80 человек до 140-190 человек. Женщины составили всего 32% участников сходов жителей по такому важному вопросу, как отбор проекта первостепенной важности для финансирования. Это объясняется, скорее всего, сезонностью, так как в зимний период сельское население в основном свободно, и в различных общественных мероприятиях сел большей частью участвуют мужчины. В остальные сезоны года мужчины более заняты, в результате чего число женщин, участвующих в мероприятиях, чуть больше. В

качестве примера, для сравнения: летом 2015 года в пилотных муниципалитетах были проведены мероприятия по изучению нужд села, где участвовали 3320 человек, из них 1692 или 51% составили женщины.

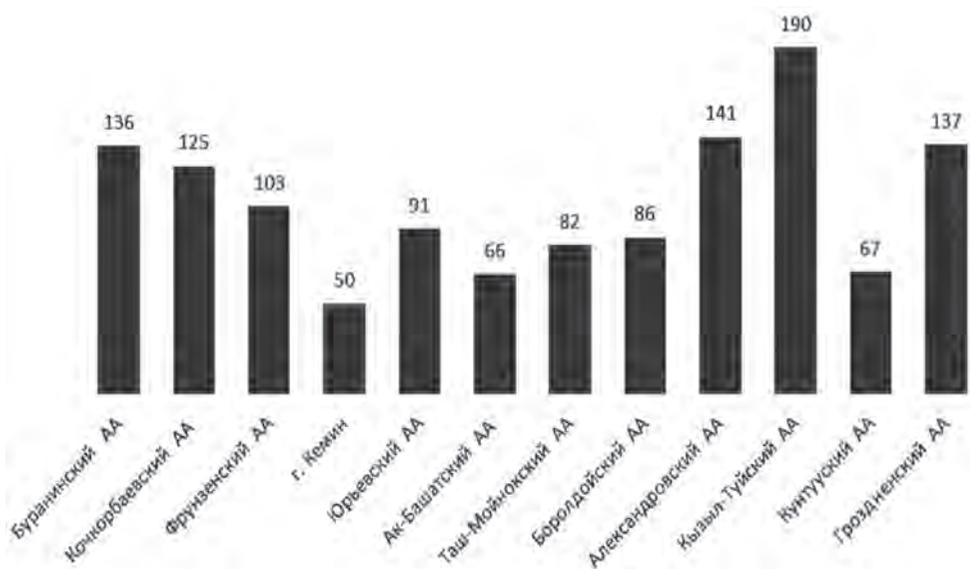
Диаграмма 1. Состав участников сходов в гендерном разрезе



Несмотря на это, были применены различные методы информирования населения о предстоящем сходе: муниципалитеты вывешивали объявления с указанием даты, времени и места проведения схода, раздавали приглашения для участия в сходе с перечнем проектов. Женщин на сходе оказалось мало, что указывает на проблему активного участия женщин в общественной жизни села. Поэтому необходимо предпринимать определенные меры по активизации женщин, независимо от времени года.

Хочется отметить различное участие депутатов местных кенешей на жизненно важных общественных мероприятиях села. Статистика показывает, что не во всех муниципалитетах слуги народа, избранные для решения вопросов на местах, активно участвуют и исполняют свои функции и полномочия как депутаты местных кенешей. Но ситуация по муниципалитетам различается, есть депутаты местных кенешей, которые стали лидерами или членами инициативных групп, они помогали писать проектную заявку, защищали подготовленные ими приоритетные проекты на сходе. У депутатов местных кенешей, не участвовавших в сходах, будет возможность ознакомиться с проектами на заседаниях сессий местных кенешей, где они должны выделить средства из местного бюджета для финансирования проекта и утвердить приоритет-

Диаграмма 2. Количество участников сходов в муниципалитетах



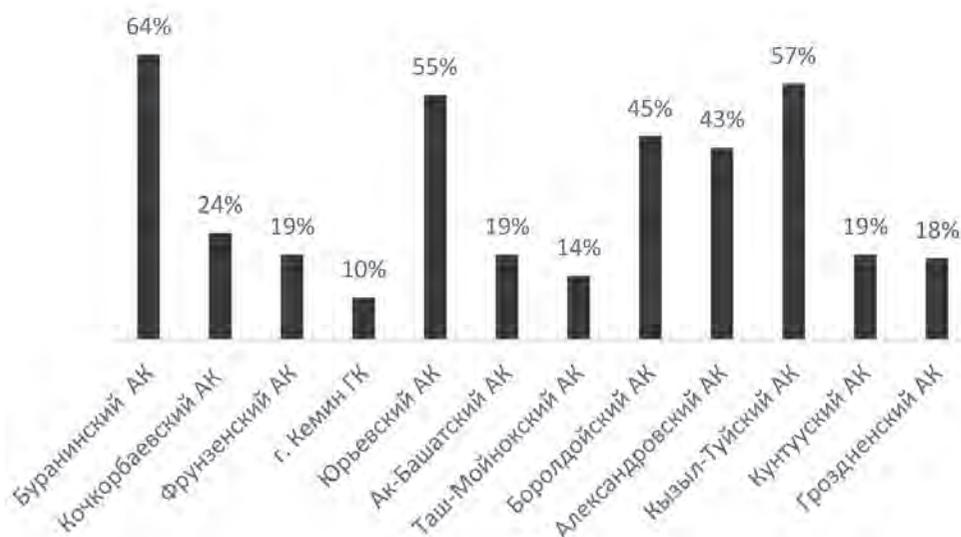
ный проект, выбранный на сходе. Депутат Таш-Мойнокского айылного кенеша МОМУНКУЛОВ Т.: «Жаль, что наш проект по спортивной площадке не получил большинство голосов, но теперь у меня есть опыт работы с проектом, я буду помогать писать заявку на грант по проекту детских садов».

При подготовке к сходу каждый муниципалитет подошел по-своему: кто-то провел его как очередное рабочее мероприятие, а некоторые муниципалитеты превратили это событие в праздник, оформили зал, подготовили концертную программу силами учеников школы. В некоторых муниципалитетах участвовали представители соседних айыл окмоту. Юрист Гавриловского айыл окмоту Сокулукского района КУЛУБЕКОВ Т., участвуя в сходе Кызыл-Туйского айылного аймака, отметил: «Нам есть чему учиться у кызылтуйцев при организации и проведении общественных мероприятий,

рабочий процесс они превратили в праздник, люди с удовольствием будут ходить на такие мероприятия».

На сходе лидеры инициативных групп презентовали и защищали свои проектные идеи, которые были выявлены в процессе СИНС-сессий (совместное изучение нужд сообщества) и внесены в ПСД (план совместных действий). Процесс подготовки был не легким, для каждого проекта необходимо было разработать КОП (кра-

Диаграмма 3. Участие депутатов местных кенешей в сходах





ткое описание проекта), подготовить презентационный материал, презентовать и защитить его. На презентациях выступающие рассказывали о проблеме своего села, о причинах возникновения этой проблемы и последствиях, что будет, если ее не решить сейчас, в качестве подтверждений представляли фотоматериалы. Не у всех лидеров инициативных групп были презентационные навыки, среди них были члены местного сообщества, кто первый раз выходил на аудиторию с выступлением, но серьезная подготовка, репетиции дали им уверенность, и все презентации и защиты проектов прошли успешно.

Пилотные муниципалитеты в рамках реализации проекта не первый раз проводят массовые общественные мероприятия, надо отметить, что с каждым разом качество проводимых мероприятий становится лучше и лучше, начиная с регистрации участников, ведущего, порядка ведения и соблюдения регламента. Каждому участнику схода были розданы копии КОПов всех проектов. Всего было презентовано 37 проектных предложений.

Диаграмма 4. Темы (направления) проектов, представленных на сходах



После презентаций и защиты проектов выступали главы АО, они обращали внимание участников схода на критерии отбора проектов Программы малых грантов- 2016 Проекта ГГПОМСУ: БП, важно, чтобы отобранный проект соответствовал этим 11 критериям. Перед голосованием главы айыл окмоту давали характеристику каждому проекту, представленному инициативной группой: имеется ли достаточно средств в местном бюджете для софинансирования проекта, по условиям конкурса, эта

сумма составляет не менее 10% от общей стоимости проекта. Были случаи, когда некоторые главы айыл окмоту намеренно лоббировали определенные проекты, навязывая свое мнение участникам сходов, чего не должно было быть, но в результате голосования местное сообщество не поддерживало мнение главы АО, а где-то мнение главы АО совпало с мнением большинства участников схода.

Перед голосованием участникам сходов была дана возможность высказаться по презентованным проектам, где они призывали отдать свой голос за определенный проект и давали объяснения своему выбору проекта. Пенсионер села Кой-Таш, Таш-Мойнокского айылного аймака Аламединского района, ИСМАИЛОВ Ж. отметил: «Миллионы сомов не решат наши проблемы с мусором, пока мы сами не изменимся и не изменим свое отношение к мусору, давайте начнем с себя и будем примером для молодежи. Поэтому, прошу вас проголосовать за проект по поддержке детских садов в нашем аймаке».

Особо хочется отметить процедуру голосования при отборе приоритетного проекта. Участникам сходов были предложены два способа голосования, первый – голосуют все участники схода, второй – от каждого села голосует равное количество людей для справедливости, так как были проекты, охватывающие всех жителей муниципалитета, а также были проекты, которые решали проблему только одного села. Все 12 муниципалитетов выбрали первый вариант голосования – голосуют все присутствующие на сходе жители. Перед голосованием выбрали состав счетной комиссии для подсчета голосов, каждому участнику схода раздали по одному стикеру, вывесили плакаты с названием проектов, каждый участник схода подходил к плакату с названием проекта, который он поддерживает, и клеил свой стикер. Данный способ голосования учитывает мнение каждого участника мероприятия. Житель села Кызыл-Бирлик ЖАЙЧИЕВ А., пенсионер: «Все было справедливо, с решением схода согласен, хоть я из села Кызыл-Бирлик, где планируется строительство спортивной площадки, свой голос я отдал проекту по детскому саду».

сейчас для нашего аймака этот проект важнее».

Нужно отметить, что не все участники схода были довольны результатами голосования, были огорчены те, чьи проекты не получили поддержку большинства. После озвучивания результатов голосования по выбору приоритетного проекта, главы айыл окмоту поделились своими планами, что будет с проектами, не прошедшими отбор, в частности, глава Кызыл-Тууйского АО Сокулукского района НУРМАМБЕТОВ З. отметил: «Эти

проекты являются приоритетными для наших жителей, они вошли в План совместных действий. В течение года мы должны решать и реализовать эти проекты тоже, что-то мы будем финансировать из средств местного бюджета, а для реализации проекта по детскому садика мы будем подавать заявку на грант в АРИС и на конкурс по стимулирующему гранту».

12 пилотных муниципалитетов вышли на финишную прямую, но впереди конкурсный отбор...

Общественные слушания по исполнению бюджета за 2015 год в муниципалитетах Чуйской области



Гулям ШАМШИДИНОВА, Азамат МАМЫТОВ,
специалисты Проекта ГГПОМСУ

Каждый год органы МСУ формируют, рассматривают, утверждают, исполняют местный бюджет. Доходная часть местного бюджета состоит из налогов и неналоговых платежей. Плательщиками этих налогов и платежей являются простые жители муниципалитетов. В Конституции КР говорится, что граждане имеют право участвовать в формировании республиканского и местных бюджетов, а также получать информацию о фактически расходующихся средствах из бюджета (гл.3, ст. 52, п.3). В соответствии со ст.12 Закона КР «Об основных принципах бюджетного права в КР» и ст.13 Закона КР «О финансово-экономических основах МСУ», рассмотрение и утверждение республиканского и

местных бюджетов производится гласно и публично на открытых сессиях местного кенеша и общественных слушаниях, т.е. с обязательным участием населения.

С 6 февраля по 3 марта 2016 года в 12 пилотных муниципалитетах Чуйской области прошли общественные бюджетные слушания (ОБС) по исполнению бюджета за 2015 год. Необходимо отметить, что в Кызыл-Тууйском АА, Грозденском АА, Александровском АА слушания состоялись в один день со сходами по отбору проектов на участие в грантовой программе Проекта. Почему два мероприятия проводились в один день? Накануне уже состоялись несколько общественных мероприятий

с участием местного сообщества, и руководство органов МСУ приняло решение не собирать население на сход повторно. Поэтому органы МСУ совместили проведение слушаний со сходами.

Общественные слушания прошли успешно, благодаря технической помощи Проекта ГГПОМСУ. Общее количество участников, принявших участие в 12 слушаниях, составило 1 237 человек, из них: 437 женщин, 58 депутатов АК, а также лидеры местного сообщества, руководители учреждений и организаций, простые жители.

Бюджет города или АА - дело не только самих органов МСУ (мэрии или АО), это деньги каждого жителя, который обладает правом знать, откуда и почему возникают различные проблемы по вопросам качественного предоставления услуг, таких, как питьевая вода, мусор, дороги, освещение и др., и правильно ли распределяются финансовые средства. Практический смысл общественных слушаний в том, чтобы население совместно с ОМСУ путем обсуждения решили эти проблемы, что позволит улучшить качество управления через повышение эффективности расходования средств, которых, как известно, всегда не хватает.

Информационная кампания "ДО слушаний"

Важным этапом в проведении слушаний является подготовительный процесс, т.к. именно от результата подготовки любого дела или мероприятия зависит качество самого мероприятия и его итог, в особенности таких общественных мероприятий, как сходы, общественные слушания и курултай. Поэтому консультанты Проекта обратили особое внимание органов МСУ 12 пилотных муниципали-

тетов на процесс организации подготовительного периода и в первую очередь проведение такого важного элемента, как информационная кампания «ДО». На территории каждого пилотного муниципалитета в общественных местах были вывешены баннеры, гражданский бюджет, объявления с краткой информацией о планируемом мероприятии. Также депутатам, руководителям учреждений и организаций, предпринимателям, лидерам сообщества и простым жителям села были розданы приглашения с правилами проведения слушаний и программой мероприятия.

Краткое описание бюджета

Кроме информационной кампании «ДО», муниципалитеты готовили краткое описание бюджета (далее КОБ), предназначенное для предоставления бюджетной информации в доступной для населения форме. Это документ, где описываются источники дохода, и то, каким образом эти доходы были распределены (расходы). В качестве технической помощи специалисты Проекта разработали макет КОБа, по которому органы МСУ подготовили краткое описание своего бюджета. Подготовка КОБа требует детальной информации местного бюджета (по разделам и статьям), поэтому начальники ФЭО отдельных муниципалитетов затруднялись в детальном раскрытии информации по статьям. Например, в разделе «Культура и спорт» неизвестны точные расходы на организацию праздничных мероприятий. Что же касается доходной части бюджета, финансисты не смогли ответить на простые вопросы, например, сколько процентов населения оплачивает, и сколько нет по

Численность и состав участников общественных слушаний по исполнению бюджета за 2015 год

Дата	Наименование муниципалитета	Район	Общее количество участников	В том числе:		
				женщины	аппарат АО	депутаты АК
25.02.2016г.	Юрьевский АО	Ыссык-Атинский	75	30	4	3
17.02.2016г.	Александровский АО	Московский	141	38	6	8
19.02.2016г.	Город Кемин	Кеминский	92	44	8	4
25.02.2016г.	Фрунзенский АО	Панфиловский	103	28	5	5
16.02.2016г.	Ак-Башатский АО	Жайылский	80	21	6	4
11.02.2016г.	Кочкорбаевский АО	Ыссык-Атинский	65	16	5	8
17.02.2016г.	Кызыл-Тууйский АО	Сокулукский	190	39	15	12
06.02.2016г.	Кун-Туусский АО	Сокулукский	109	21	6	5
18.02.2016г.	Таш-Мойнокский АО	Аламединский	85	43	6	3
17.02.2016г.	Гроздененский АО	Аламединский	137	71	10	2
03.03.2016г.	Боролдойский АО	Кеминский	68	39	6	3
02.03.2016г.	Буранинский АО	Чуйский	92	47	15	1
ИТОГО:			1237	437	92	58

статье «Сбор за вывоз мусора». В этом и есть эффективность подготовительного этапа, когда прежде чем предоставить информацию населению, нужно проанализировать и разработать точные объективные данные любой информации. Тем более, если это касается местного бюджета, то краткое описание бюджета должно быть более чем реальным, иначе рано или поздно местное сообщество перестанет доверять органу МСУ, что вызовет недовольство, возмущение и негативную атмосферу внутри всего сообщества. Правда, были слушания, в

которых использовали гражданский бюджет для предоставления бюджетной информации, в таких муниципалитетах, как Кызыл-Туйский АО, Таш-Мойнокский АО и Боролдойский АО.



баннеры с диаграммой «Пирог», где в процентном соотношении указаны доходная и расходная части бюджета за 2015 год, а также гражданский бюджет за 2015 год и правила проведения ОБС.

Информационная кампания "ВО ВРЕМЯ"

При регистрации участникам раздали заранее подготовленное краткое описание бюджета с полной информацией о всех финансовых расходах за 2015 год, программу ОБС, бланк предложений и замечаний с карандашом. На стенах были вывешены

Информационная кампания "ПОСЛЕ"

Не менее важным этапом является информационная кампания «ПОСЛЕ», когда после проведения ОБС муниципалитеты планируют обнародовать результаты мероприятия через вывешивание на информационных досках протокола ОБС, ответов на вопросы участников общественных слушаний и решения местного кенеша об утверждении исполнения бюджета за 2015 год.



Со стороны Проекта муниципалитетам оказана техническая помощь по следующим направлениям: копирование краткого описания бюджета и гражданского бюджета в необходимом количестве для каждого ОБС, подготовка слайдов для презентации в Power Point, предоставление ноутбука и проектора для презентации на ОБС, распечатка баннеров и пригласительных. **M**

Планирование совместных действий сообщества и местной власти

Роза СУРАНЧИЕВА, Танат ОСМОНКУЛОВ,
специалисты Проекта ГГПОМСУ

В 12 муниципалитетах Чуйской области в рамках сотрудничества с Проектом ГГПОМСУ завершился этап планирования совместных действий, результатом которого стали Планы совместных действий (ПСД) по решению выявленных в ходе СИНС приоритетных проблем местного сообщества. Особенность и ценность как самого плана, так и процесса его разработки в том, что он стал инструментом реальной подотчетности органов МСУ перед местным сообществом, а также вовлечения граждан в процесс принятия решений.

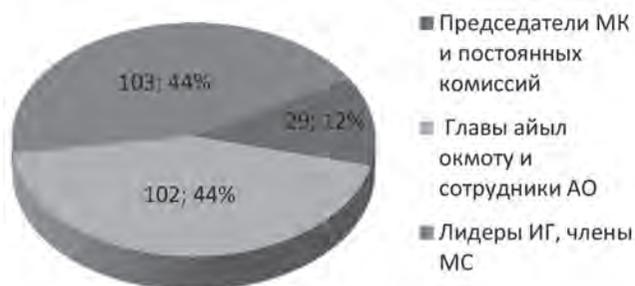
Цель данного этапа заключалась не только в планировании решения заявленных населением приоритетных проблем, но и в рассмотрении планирования совместных действий местного сообщества и органов МСУ как основы процесса планирования развития местного сообщества. В целом же планирование развития местного сообщества – это более обширный процесс, принимающий на практике самые разные формы – от годового плана приватизации земельных участков до стратегии социально-экономического развития муниципалитета на долгосрочный период.

В целевых муниципалитетах План совместных действий, разработанный на основе результатов СИНС, стал частью Плана социально-экономического развития аймака на текущий год и соответствовал стратегии развития муниципалитета. Также ПСД стал основой для разработки индивидуальных планов специалистов айыл окмоту и других планов по развитию и управлению. Именно этот документ обеспечил учет потребностей местного сообщества при планировании работы органов управления.

12 планов совместных действий стали результатом применения знаний и навыков, полученных в рамках проведенных Проектом обучающих семинаров-тренингов на тему «Планирование совместных действий местного сообщества и органов МСУ по решению вопросов местного значения». Целевая аудитория тренингов включала руководителей органов МСУ, сотрудников АО, депутатов МК, представителей местных сообществ, включая тех, кто вошел в состав инициативных групп. Стоит отметить, что активность участия в тренингах со стороны депутатского корпуса оставляла желать

лучшего, что в дальнейшем сказывается на работе местного кенеша в целом и на вовлечении депутатов в работу по внедрению Модели участия граждан в бюджетном процессе на местном уровне.

Диаграмма 1. Состав участников тренингов



На обучение приглашались представители всех сельских органов МСУ Чуйской области. Помимо широко представленного участия 12 муниципалитетов, обучение прошли представители 18 АО Чуйской области. Всего было обучено 234 человека, из них 118 женщин.

На тренинге обсуждались вопросы разных видов планирования, планирования социально-экономического развития. В деталях рассматривалась теория и практика разработки Плана совместных действий, а также порядок его общественного обсуждения, принятия и обнародования.

Тренинг совмещал в себе теоретические блоки и практические занятия для развития навыков планирования с учетом потребностей местного сообщества. Ввиду того, что на тренингах использовались реальные материалы и документы, в частности, результаты СИНС, то участникам вместе с тренерами приходилось не только выявлять причины приоритетных проблем, но и предвидеть последствия и возможное дальнейшее воздействие на условия жизни в селе, обсуждать все возможные пути реализации. Пришлось рассматривать вопросы взаимодействия органов МСУ с госорганами, общественными организациями, предоставляющими услуги на местах; вопросы финансирования исполняемых органами МСУ делегированных полномочий. Немало споров вызывали предлагаемые

пути решения проблем.

Многим участникам тренингов было трудно понять цель участия местных жителей в процессе планирования, так как каждый глава АО и депутаты допускали только то, что все проблемы территории они знают, и только в процессе обучения понимали, что участие граждан дает возможность увидеть проблемы глазами жителей, а также возможности решения этих проблем совместно с населением.

По итогам обучения в целевых муниципалитетах распоряжением глав АО, мэра были созданы рабочие группы (РГ) по разработке ПСД, в состав которых вошли специалисты АО/мэрии, депутаты АК и лидеры инициативных групп. Был составлен график планировочных встреч и заседаний.

Необходимо отметить, что члены рабочих групп при подготовке ПСД особое внимание обратили на разработку мероприятий, на процесс, каким образом органы МСУ планируют решать проблему, определяли конкретные цели, ставили задачи, под них разрабатывались практические мероприятия с определением ответственных лиц и соответствующих сроков.

Следующим за подготовкой проекта плана ша-



гом было общественное обсуждение проектов планов. Органы МСУ впервые презентовали планы действий перед сообществом, проводя отдельные сходы с жителями. Эти сходы определенно отличались от предыдущей практики, когда планы на будущее местных властей озвучивались во время отчетов глав айыл окмоту о проделанной работе и им (планам) отводилось небольшое время, в основном это был перечень того, что планируется построить или отремонтировать. Особенностью разработанных ПСД стало то, что местные власти рассказали жителям, что, где, когда и как будет делаться для решения выявленных приоритетных проблем, связанных с условиями жизни в муниципалитете.

Мероприятия	Сроки и продолжительность	Ответственные
Первое заседание РГ	В течение трех дней после создания рабочей группы	Глава АО, руководитель рабочей группы
Планировочные встречи по блокам/направлениям (при необходимости проводится 2-3 планировочные встречи по блокам/направлениям)	В течение пяти дней после первого заседания РГ	Глава АО, руководитель РГ, ответственные по блокам/направлениям
Подготовка специалистами ФЭО АО предложений по ресурсному обеспечению из местного бюджета на реализацию ПСД	В течение трех дней после проведения планировочной встречи	Глава АО, заведующий ФЭО АО
Подготовка поставщиками услуг (СООППВ, АВП и т.д.) предложений по ресурсному обеспечению реализации соответствующих разделов ПСД	В течение трех дней после проведения планировочной встречи	Глава АО, поставщики услуг (АВП, СООППВ, организации, учреждения)
Второе заседание рабочей группы по обсуждению общего проекта ПСД	В течение пяти дней после завершения последней планировочной встречи	Глава АО, председатель рабочей группы по ПСД



К примеру, во Фрунзенском АА в ПСД вошли мероприятия по возобновлению работы АВП и СООППВ, деятельность которых была приостановлена на сходах жителей ранее. Но на сходе по презентации и обсуждению ПСД представители этих объединений смогли показать реально свою работу перед жителями. В Ак-Башатском АА, чтобы решить проблемы мусора, местная власть запланировала поэтапную деятельность: увеличить инфраструктуру, через закупку спецтехники и мусорных контейнеров, рассчитать эффективные тарифы и создать муниципальное предприятие. В Боролдойском АА планируют решить многие годы нерешаемый вопрос питьевой воды, путем ввода в эксплуатацию скважины, а также установить фильтры на месте подачи питьевой воды, поступающей самотеком. В Буранинском АА озаботились состоянием местных остановок, чтобы население не могло под дождем или снегом.

Согласно законодательству, программы развития должны утверждаться представительным органом, т.е. местным кенешем. Этому была посвящена отдельная сессия на тренинге. На практике процесс рассмотрения постоянными комиссиями проекта ПСД начался после передачи главой айыл окмоту пакета документов с сопроводительным письмом, включая протокол схода. В депутатских корпусах разных муниципалитетов процесс рассмотрения и утверждения везде проходил в соответствии с нормами регламента АК, и вместе с тем по-разному. Собраться членам постоянных комиссий было сложно: кто-то из-за своей основной работы не смог прийти, кто-то был занят своим бизнесом, а кто-то просто отвечал: не может, и все. Председатели постоянных комиссий МК озвучили, что в своей деятельности не проводили заседания с подготовкой соответствующих заключений, что

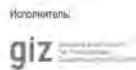
затрудняло их работу по рассмотрению проекта ПСД. Организация и подготовка сессий АК, в соответствии с требованиями законодательства, в т.ч. подготовка и проведение информационной кампании по участию местного сообщества, подготовка места проведения, соответствующего участвующим жителям, были новшеством для многих целевых муниципалитетов. В результате сессии АК были проведены организованно, и утверждены ПСД постановлением. После постановления АК были размещены на информационных досках, а также в районных газетах.

Процесс подготовки ПСД показал всем, что есть разное представление по проблемам, которые поднимают жители

местного сообщества и органы местной власти. Если для жителя проблемой является непостоянное получение питьевой воды, отсутствие информации о расходах на содержание водопроводных сетей, то айыл окмоту видит проблему в отсутствии финансов на ремонт водопровода, слабой оплате жителями услуг по питьевой воде. Возможно, в этом заключается главная причина слабого планирования или формального отношения к составлению планов развития. В основном в планах развития отражают, что нужно сделать, не задумываясь, как это будет происходить, будет ли получен тот результат, который решит проблему, волнующую жителей. Часто не анализируется, повлияет ли замена водопроводных труб на решение проблемы жителя, который не может получить питьевую воду. Органами МСУ зачастую не планируются мероприятия, направленные на содействие улучшению управления СООППВ или на проведение мероприятий по улучшению открытости и прозрачности их работы, хотя эти мероприятия могут напрямую повлиять на решение проблемы жителей.

Важно также учитывать, когда приоритетные потребности ставятся местными жителями, то именно они в первую очередь должны решаться органами ОМСУ, несмотря на другие текущие обязательства, связанные с управлением муниципальной собственностью, в виде ремонта объектов, предоставлением коммунальных услуг (обеспечение углем, электроэнергией, водой), организацией культурно-массовых мероприятий. Решения приоритетных потребностей жителей в первую очередь дают им уверенность, что органы МСУ - это их власть, и для этой власти мнение жителей важно. Если ОМСУ будет это учитывать, то приобретет полную поддержку со стороны местного сообщества.

Как преодолеть разрыв между национальными и местными программами развития?



С 29 февраля 2016 года началась реализация нового Проекта «Социально-экономическое развитие айылных аймаков на основе потребностей местного общества», финансируемого Проектом GIZ (Германского общества по международному сотрудничеству) "Фонд поддержки гражданского общества". В результате тендера исполнителем проекта стал консорциум организаций в составе: Институт политики развития (Кыргызстан, лидер консорциума), Институт бюджетных решений (Россия), Агентство инициатив развития (Кыргызстан).

Длительность реализации – семь месяцев, география – Джеты-Огузский район Иссык-Кульской области (по решению финансирующей стороны Джеты-Огузский район заменил Сузакский район Джалал-Абадской области, который изначально был определен техническим заданием).

Проект носит исключительно пилотный характер, и его основная задача заключается в том, чтобы предложить варианты решения проблемы сочетания местных планов развития с национальными программами, а также обеспечить учет инте-

ресов местных сообществ в национальной политике.

Далее приводится описание модели, возможность применения которой будет исследоваться в рамках проекта. Поскольку модель невозможно исследовать одновременно в отношении всех видов деятельности органов управления, было принято решение выбрать пять направлений для исследования на пилотном этапе. В число этих видов деятельности вошли: капитальные вложения, полустационарные социальные услуги, общественные работы, регистрация актов гражданского состояния, здравоохранение (суженное до конкретной проблемы или услуги). Данное решение было принято на планировочном семинаре, состоявшемся 10-11 марта 2016 года с участием экспертной команды, приглашенных специалистов и координационного совета проекта, в который входят заказчики со стороны государства – Министерство экономики и Государственное агентство по делам местного самоуправления и межэтническим отношениям при Правительстве Кыргызской Республики.

Необходимость совершенствования процесса планирования на всех уровнях вызвана существенными разрывами в системе управления Кыргызской Республики. Данные проблемы существуют, несмотря на то, что в стране есть значительный опыт и практика совместной организации планирования развития силами органов МСУ и местного сообщества. На уровне айылных аймаков и городов на основе участия граждан разрабатываются пла-

ны совместных действий¹, инвестиционные планы развития², программы социально-экономического развития³ и другие программные документы, в ко-

¹ Например, в рамках Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», реализуемого ИГР при финансировании Правительства Швейцарии.

² Например, в рамках Проекта сельских инвестиций, реализуемого АРИС.

³ Например, в рамках программ Фонда Ага-Хана в Нарынской и Ошской областях.

торых учитываются интересы населения и возможности органов МСУ. Как правило, реализация всех вышеперечисленных программ затруднена в силу ограниченности полномочий органов МСУ перечнем вопросов местного значения и отдельных полномочий, делегированных им государственными органами¹.

Вместе с тем гражданину, проживающему в селе или городе, важно получать услуги, не разделяя их по полномочиям между государственными органами и органами МСУ. Граждане в отдельности и местные сообщества в целом нуждаются в услугах и решении вопросов в сфере образования, здравоохранения, социального обеспечения, культуры, спорта и т.д. Важно, чтобы эти потребности учитывались государственными органами при планировании и осуществлении своей деятельности, включая разработку и реализацию государственных программ. Но, к сожалению, в настоящее время государственные программы планируются, не имея тесной связи с населением и его потребностями, на которые эти программы должны быть ориентированы.

Кроме этого, есть проблема выполнимости существующих государственных программ, призванных оказывать непосредственное воздействие на условия жизни человека, включая программы, связанные с государственными и муниципальными услугами, а также программами развития отдельных отраслей, например, сельского хозяйства, и сочетания их с потребностями рядового гражданина или потребителя услуги. Значительное количество государственных программ носит «заявительный» характер, в них представлены определенные индикаторы развития, но не прописаны детальные механизмы их реализации до уровня города или села. Как правило, исполнение таких программ исключительно административным путем планируется «сверху-вниз» до уровня мэрии или айыл окмоту без учета возможностей органов МСУ, оценки их управленческого потенциала и социального капитала на местах. Такой формальный подход к реализации отраслевых, региональных программ не направлен на реальное улучшение условий жизни граждан, вызывает разочарование населения действиями власти, снижает уровень доверия между властью и гражданами.

Существует практика, когда государственные органы, оставляя за собой конечную функцию по предоставлению услуги (как правило, связанную с распределением финансов), делегируют органам МСУ наиболее сложные задачи по выполнению этой функции. Возникает разрыв между уровнями ответственности, который порождает конфликт и недовольство населения. Например, выдачу социального пособия осуществляет государственный орган, а формирование списка граждан на получение

пособия формирует орган МСУ. При этом орган МСУ руководствуется при формировании списков уязвимых групп населения методиками, которые не в полной мере дают им возможность выявить действительно нуждающихся в пособиях граждан, с другой стороны, они находятся под диктатом государственного органа, который регулирует возможное количество получателей пособия. В этих условиях наибольшую критику со стороны граждан получают органы МСУ, которые не несут ответственности за конечную выдачу пособия, но несут большую ответственность за отбор нуждающихся в пособиях. Например, существующая методология выявления безработных граждан, постановка на учет, выдача пособий не отражает истинной картины уровня безработицы. По итогам 2014 г., уровень зарегистрированной безработицы в Кыргызской Республике составил 8,4%, что, конечно же, не соответствует действительному положению дел. При этом в первом полугодии в службы занятости обратилось 88,4 тысячи человек, на учете как безработные состоят 58,5 тысячи человек, а пособия получают только 820 человек по всей стране². В Джалал-Абадской области общее количество безработных, получающих пособие, составляет всего 19 человек. Фактически государственная программа по поддержке безработных социальными пособиями не работает. То есть, действия государственного органа оторваны от реальных потребностей гражданина, но эти реальные потребности лучше видны на уровне МСУ. Практика обеспечения временной занятости через общественные работы также не привязана в полной мере ни к потребностям безработных в зарплате, ни к потребностям органов МСУ в общественных работах. Как правило, эта практика в большей степени распространена в районных центрах и городах, что исключает возможность подключения к этой государственной программе жителей отдаленных айыл окмоту. Другой пример – патронажные сестры, которые обеспечивают уход за больными и престарелыми, отбираются и назначаются государственным органом без привязки к фактическим потребностям населения и особенностям личных взаимоотношений между патронажной сестрой и пациентом.

Значительное воздействие на повышение доступа граждан к социальной инфраструктуре имеет государственная программа по капитальному строительству. Финансирование этой программы осуществляется из республиканского бюджета соответствующими государственными органами и направлено на строительство или реконструкцию школ, детских садов, больниц, домов культуры, дорог и т.д. В 2015 г. на эти цели было предусмотрено 2,1

¹ Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении».

² Данные Национального статистического комитета и Министерства по делам молодежи за 2014 г. Доступно на сайте: http://vesti.kg/?option=com_k2&view=item&id=29155:v-kyrgyzstane-vyiroslo-kolichestvo-bezrabotnyih-poluchayuschih-posobiya&Itemid=80

млрд. сомов¹. Вместе с тем, не в полной мере осуществляется привязка данной государственной программы к приоритетам местных программ развития. Как правило, предложения по объектам капитального строительства направляются в Министерство финансов КР от имени отраслевых министерств или государственных администраций на уровне района или области. Приоритеты и потребности граждан, информация о которых есть только у органов МСУ, но не у министерств и ведомств, теряются.

Резюмируя вышесказанное, необходимо отметить, что в системе планирования имеются существенные разрывы, связанные с наличием следующих факторов: 1) отсутствие связи между потребностями граждан, сформулированными в местных программах развития и государственными (отраслевыми, региональными) программами развития; 2) недостаток механизмов и инструментов реализации государственных программ до уровня города, села, точнее, до уровня гражданина, потребителя услуги. Существующие региональные уровни управления (район, область) не смогли обозначить своей роли в качестве аккумулятора запросов граждан, а также координатора реализации государственных программ на местном уровне; 3) повсеместный разрыв между функцией финансирования и объектом воздействия данного финансирования, как в случае с безработными, объектами капитальных вложений из республиканского бюджета и многих других случаях.

Для решения данных проблем Консорциум предлагает отработку механизмов, составляющих модель планирования и управления. Суть данной модели заключается в сочетании страновых приоритетов, определяющих государственную политику и финансирование ее реализации, и приоритетов местных сообществ. Страновые приоритеты делятся на базовые гарантии, предоставленные Конституцией Кыргызской Республики и иными законодательными актами, и текущие приоритеты, обусловленные конъюнктурой текущей ситуации в стране, управление которой выражено в программе правительства и государственных программах развития. Приоритетные потребности местных сообществ выявляются органами местного самоуправления на регулярной основе индивидуально для каждого сообщества в связи с тем, что сообщества неоднородны, а его потребности могут меняться в соответствии с изменением условий и структуры самого сообщества. Выявление органами МСУ потребностей местного сообщества по вопросам государственного значения должно осуществляться на условиях делегирования указанных государственных полномочий.

Роль местного самоуправления в случае реали-

зации данной модели в процессе планирования и сочетания планов различных уровней управления должна стать намного значительнее, нежели это наблюдается в настоящее время. В настоящее время органы МСУ реально планируют и выполняют только задачи, определенные кругом вопросов местного значения. В отношении всех остальных потребностей граждан они служат лишь источником информации для государственных органов, но качество этой информации остается крайне низким, так как никакой ответственности за последствия применения этой информации в процессе планирования органы МСУ не несут. Проще говоря, органы МСУ что-то считают и передают «наверх», но не отвечают за реакцию «сверху». Это приводит к тому, что органы МСУ могут манипулировать данными, приоритетами, руководствуясь при этом различными мотивами, включая конъюнктурные интересы отдельных должностных лиц или государственных органов. Должно быть иначе: собирая и анализируя информацию о потребностях граждан, органы МСУ должны частично разделять ответственность с государственными органами за удовлетворение этих потребностей. Что невозможно без реального делегирования части реализации государственных программ на уровень МСУ, включая передачу финансовых ресурсов. При этом органы МСУ, напрямую представляя интересы местного сообщества, должны выступать в роли защитников этих интересов на различных уровнях управления. Такие действия могут осуществляться органами МСУ напрямую, а также в партнерстве с ассоциациями МСУ, Союзом МСУ, ГАМСУМО и другими.

Предлагаемая модель основывается на наличии двух «встречных потоков» информации для планирования.

Первый поток – это существующие приоритеты государственных отраслевых, национальных программ, которые определены, исходя в целом из потребностей развития определенной сферы жизнедеятельности человека, и решения, которые необходимо донести до местного сообщества в интересах которых они формировались. Модель предусматривает разработку механизмов реализации определенных задач из государственных программ на местном уровне.

Второй поток – это инициативы местного сообщества, которые через органы МСУ, территориальные подразделения государственных органов отражаются в отраслевых государственных и национальных программах развития. Такого рода инициативы после прохождения определенных этапов обсуждения, согласования становятся обоснованными заявками, на которые государственные органы отвечают включением в свои программы развития с соответствующим материальным и методическим сопровождением.

Модель предусматривает «возвращение» этих заявок в виде конкретных действий со стороны го-

¹ Гражданский бюджет на 2015 г. Министерство финансов КР. Доступно на сайте: <http://www.open.kg/about-kyrgyzstan/kyrgyz-economy/finance/1079-grazhdanskiy-byudzhel-kyrgyzskoy-respubliki-na-2015-god.html>

сударственных органов или через делегирование полномочий органам МСУ по удовлетворению этих запросов.

Материально и методологически поддержанные заявки местных сообществ и органов МСУ становятся частью программ социально – экономического развития муниципалитета с указанием механизмов, инструментов реализации, а также источников и объемов финансирования.

Центральным инструментом планирования в данной модели становится план социально-экономического развития местного самоуправления (ПСЭР) – существующий в настоящее время в нормативной базе документ. Однако предлагаемая модель подразумевает его существенное изменение. Тематическая структура плана остается, в целом, прежней (экономика, социальная сфера). Основное изменение заключается в том, что план будет состоять из трех операционных частей, финансируемых из местного и республиканского бюджетов.

Первая часть ПСЭР будет включать в себя инициативы в рамках полномочий МСУ и финансироваться целиком из местного бюджета.

Вторая часть будет включать отдельные задачи и услуги для граждан, которые должны оказываться государственными органами. Перечень этих задач и услуг закрепляется в рамках партнерских взаимоотношений между государственными органами и ОМСУ по каждому конкретному случаю через утвержденный законом механизм делегирования государственных полномочий органам МСУ. В рамках пилотного Проекта предлагается протестировать механизм делегирования полномочий в отношении отдельных вопросов, процесс отбора которых описан в следующих разделах. При формировании этой части ПСЭР орган МСУ учитывает не только выявленные потребности местного сообщества, но страновые приоритеты, описанные выше. Информацию об этих страновых приоритетах, а также о потенциально доступных объемах финансирования, включая расчетную стоимость выполнения делегированных полномочий, орган МСУ получает от районного уровня управления – местной государственной администрации и территориальных подразделений министерств и ведомств.

Далее орган МСУ, опираясь на ПСЭР, формирует заявку в адрес территориальных подразделений государственных органов. Данная заявка представляет собой информацию о получателе той или иной услуги и необходимом соответствующем объеме финансирования (рассчитанном на базе исходной информации, полученной от государственных органов). Например, заявка в отношении пособий по безработице направляется в адрес территориального подразделения Министерства труда и социального развития, заявка в отношении необходимого объема финансирования капитальных вложений – в адрес комиссии при местной государственной администрации, заявка в отноше-

нии потребности в государственных ветеринарных услугах – в адрес территориального подразделения Министерства сельского хозяйства и т. д. Результатом заявки (запроса) для органов МСУ становится получение от государства обоснованного необходимого объема финансирования для выполнения тех или иных делегированных функций, включая функции по оказанию услуг.

В отношении капитальных вложений и другой деятельности, выходящей за рамки отдельного сообщества, заявка будет носить характер планировочной информации для государственного уровня управления. Создание диалоговых площадок на районном уровне позволит сопоставлять выявленные приоритеты сообществ с приоритетами района в целом, с приоритетами отраслевых программ, и затем от имени местной государственной администрации подаваться на национальный уровень не как инициатива отдельного муниципалитета, а как обоснованные и реальные приоритеты развития района. Опираясь на эту информацию, государство будет принимать решение о распределении ресурсов между районами (например, в отношении стимулирующих грантов или программ по поддержке сельского хозяйства).

На национальном уровне ведомства проектируют свои программы, опираясь на приоритеты правительства, стратегические документы страны, а также сводные данные, полученные через агрегирование запросов от муниципалитетов.

Далее каждое ведомство решает, каким образом будут финансироваться данные заявки. Здесь возможны два основных варианта. Либо вопрос, проблема или услуга решаются или предоставляются через ведомство и его территориальные подразделения и финансируются из республиканского бюджета (при этом вопрос в ПСЭР отмечается как вопрос, взятый на себя государством). Либо включается механизм делегирования государственных полномочий органам МСУ, описанный в соответствующем законодательстве. Консорциум предполагает, что, например, многие социальные вопросы, за исключением вопросов здравоохранения и образования (кроме дошкольного), подлежат делегированию органам МСУ. Также необходимо рассмотреть возможность делегирования полномочий по капитальному строительству объектов местного значения и некоторые другие вопросы развития отраслей экономики, например, туризма, сельского хозяйства.

Важным элементом модели становится построение системы мониторинга и оценки выполнения функций и оказания услуг, в которую должны быть включены как местные сообщества, так и органы управления – государственные и муниципальные.

Детальная проработка данной модели и станет предметом консультационных исследований в рамках данного Проекта «Социально-экономическое развитие айылных аймаков на основе потребностей местного общества».