

МУНИЦИПАЛИТЕТ

НАУЧНО-ПОПУЛЯРНЫЙ ЖУРНАЛ | ИЮЛЬ 2017 | выпуск № 7 (68)

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

В НОМЕРЕ:

Горячая тема

Новое содержание местного самоуправления..... 2

Форум городов

Счастливые города Кыргызстана: какими они должны быть и какими станут?..... 9

Мониторинг и оценка МСУ

Инструмент оценки деятельности МСУ (LSGPAT)..... 16

Юридическая консультация

Деятельность местных кенешей: о взаимодействии с айыл окмоту и

государством, о совмещении мандата и политических партий..... 25

Новости Проекта ГГПОМСУ

Администраторам муниципальных веб-сайтов Чуйской области было презентовано Руководство пользователя..... 28

Лучше один раз увидеть, чем сто раз услышать..... 29

Ак-Башатцы обсудили проект бюджета на 2018 год..... 31

В Кочкорбаевском АА Чуйской области обсудили вопросы эффективного пользования питьевой водой..... 32



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
Адил 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, д. 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



НОВОЕ СОДЕРЖАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Надежда ДОБРЕЦОВА,
председатель правления ИПР,
главный редактор журнала "МУНИЦИПАЛИТЕТ"

Почти 30 лет кыргызстанское государство, воссоздавая и развивая свою государственность, практически не занималось развитием местных сообществ, обеспечением равных условий жизни в крупных городах и отдаленных селах. В результате, сегодня уровень жизни, возможности граждан страны и их доступ к услугам и защите прав разительно отличаются от региона к региону, от муниципалитета к муниципалитету. Территориальное неравенство имеет далеко идущие социальные и экономические последствия, среди которых выделяются очевидные: внутренняя и внешняя миграция, расцвет экстремизма и радикализма, обнищание и обезлюдение отдельных территорий. Есть тому объективные причины, включая географические особенности и экономический потенциал территорий, но есть и субъективные, в первую очередь, ошибки управления.

Кыргызская Республика в 90-х годах про-

шлого века сделала верный выбор в пользу децентрализации и развития местного самоуправления, так как только такая модель позволяет справиться с развитием территорий при отсутствии дешевых источников национального богатства, вроде нефти, газа или морских портов. Давно известно, что «рулить» из столицы уборкой мусора в отдаленной провинции и ремонтировать котельную в медвежьем углу по приказу президента могут позволить себе только страны, где государственные бюджеты регулярно генерируют колоссальные доходы от экономики, чаще всего, добывающей, ресурсной. Таков был Советский Союз, таковыми остаются арабские страны, таковой частично остается Российская Федерация. Но большинство стран выбирает децентрализацию в силу экономических причин, тех же, в силу которых выбирают и рыночную экономику. Гораздо дешевле отдать право принятия решений и управления вопросами, имеющими значение только для жителей конкретной территории,

территориальным органам управления, чаще – органам местного самоуправления. Через них граждане, объединенные в сообщества, берут на себя ответственность за управление территорией, ее благоустройство, организацию жизнеобеспечения. Так возникает стабильность и одновременно формируются возможности для развития страны в целом, когда государство занято не канализацией и мусорными свалками в отдельных муниципалитетах, а стратегическими вопросами, имеющими значение для всей нации. Так что когда мы говорим о необходимости развития местного самоуправления, мы говорим, в первую очередь, о социальной стабильности и экономической эффективности, а уже потом – о демократии. Даже в совсем недемократичных

странах всегда существуют элементы местного самоуправления, просто потому, что это экономически выгодно.

Однако несмотря на верный выбор в целом, Кыргызская Республика не создала эффективной системы местного самоуправления, прежде всего, в сфере обеспечения МСУ ресурсами. Это позволяет сегодня некоторым политикам ставить под сомнение саму идею местного самоуправления и даже выдвигать предложения о возврате к прямому государственному управлению на всей территории страны. Прежде, чем делать какие-либо выводы, необходимо понять, что сработало и что не сработало, а потом уже принимать решения.

Местные бюджеты

После долгих мытарств и сопротивления бюрократии в стране все-таки была введена двухуровневая бюджетная система, которая никогда не являлась самоцелью, а была и остается отражением системы власти, определенной в Конституции. Так, есть вопросы государственного значения, одинаково важные для всех граждан страны, которые решаются за счет республиканского бюджета. Есть вопросы местного значения, важные для жителей конкретного муниципалитета, которые решаются за счет средств конкретного местного бюджета. Возникает вопрос: как должны соотноситься друг с другом эти части публичных финансов? Сколько денег нужно оставлять в центре для решения вопросов государственного значения, а сколько – тратить на развитие местных сообществ? Однозначного ответа мировая практика на этот вопрос не дает, так как все зависит от того, какой объем полномочий передан местному самоуправлению. Например, есть страны, где первичное здравоохранение и среднее образование являются вопросами местного значения и финансируются из местных бюджетов. В Кыргызстане эти сферы остаются в ведении государства. Учитывая, что страна не ведет войн, не закупает вооружения, не строит космические корабли, а государство тратит средства, в основном, на социальную

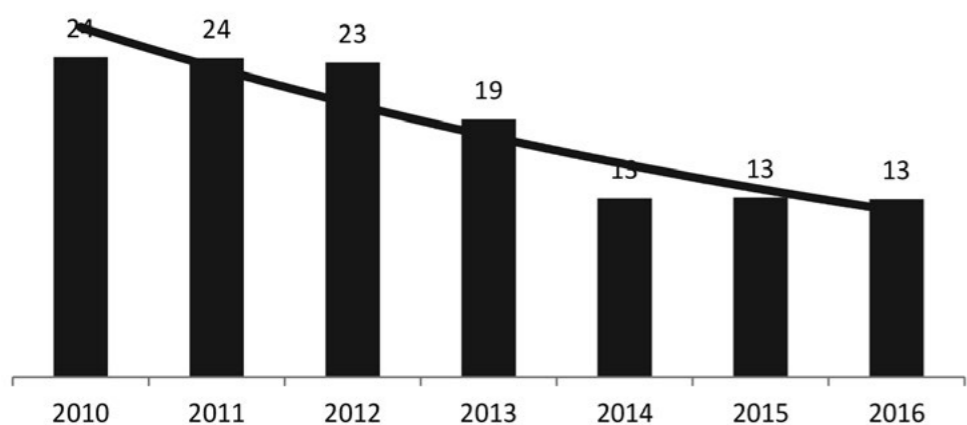
сферу, разумно предположить, что государственные финансы могут делиться между центром и сообществами если не поровну, то хотя бы в каких-то разумных пропорциях, определяемых объемом функций, выполняемых органами МСУ, например, 60 на 40. При этом темпы роста государственного и местных бюджетов должны быть примерно равными (учитывая инфляцию, другие макроэкономические факторы), что будет означать, что потребности центра и сообществ удовлетворяются в равной мере.

Однако если посмотреть на динамику роста доходов различных видов бюджетов, мы увидим совершенно другую картину. В сравнении с темпами роста доходов республиканского бюджета, доходы местных бюджетов практически не растут. Всплеск наблюдался только в 2011-2012 гг., а затем в течение трех лет наблюдалось снижение общего объема доходов местных бюджетов, тогда как доходы республиканского бюджета растут устойчивыми темпами. Начиная с 2014 года,

Диаграмма 1. Динамика доходов республиканского и местных бюджетов, млрд. сомов



Диаграмма 2. Доля доходов МБ в общих доходах МБ и РБ, в процентах к итогу



вого сопровождения их исполнения. Так, только за последние пару лет количество вопросов местного значения увеличилось с 23 до 25. Плюс разваленная сельская инфраструктура, в которую государство мало что инвестировало за весь период независимости. Плюс неоплачиваемые вопросы государственного значения, которыми фактически занимаются

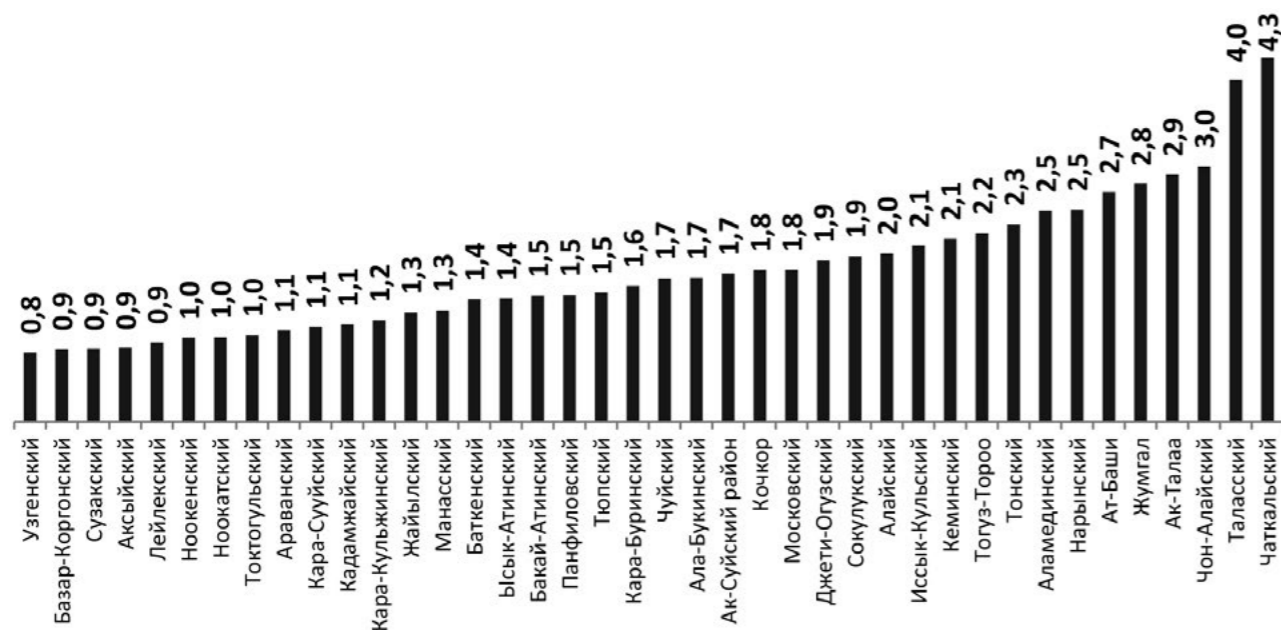
динамика объемов местных бюджетов практически отсутствует, что в условиях инфляции и растущих обязательств означает фактическое снижение. При этом доля доходов местных бюджетов в совокупном объеме доходов республиканского и местных бюджетов устойчиво снижается. Все это говорит о том, что вопросы местного значения, включая тяжелые финансовые обязательства по инфраструктуре, остаются недофинансированными.

Эти простые диаграммы наглядно говорят о том, что распределение публичных финансов совершается не в пользу местных сообществ, а тенденция демонстрирует ухудшение финансового положения органов местного самоуправления. Можно ли говорить о том, что органы МСУ обеспечены необходимыми ресурсами? Нет. А еще печальнее ситуация выглядит на фоне того, что государство постоянно наращивает объем полномочий, передаваемых органам МСУ, без какого-либо финансо-

органов МСУ, начиная военным учетом и заканчивая проведением государственных праздников и международных спортивных соревнований.

Территории неравны изначально. Долинное село недалеко от областного центра имеет больше возможностей для развития, чем отдаленное горное село. Для решения проблемы во всем мире, включая Кыргызстан, существует система выравнивания, но она работает неэффективно и, что самое страшное, непрозрачно. Смешно сказать, но во всей стране в деталях формулу выравнивания, утвержденную постановлением Правительства КР, понимают только несколько специалистов Министерства финансов. Остальные не знают, как работает формула выравнивания. И работает ли она? Почему, например, доходы местных бюджетов на душу населения в Аксыйском и Чаткальском районах отличаются почти в пять раз? Значит ли это, что жизнь в Чаткальском районе в пять раз лучше, чем в Аксыйском? Или это говорит о том, что

Диаграмма 3. Доходы местных бюджетов в расчете на душу населения, тыс. сомов



управление в Чаткальском районе требует средств в пять раз больше, чем в Аксыйском? Но в то же время Таласский и Чаткальский районы почти не отличаются по уровню доходов ...

Чтобы обеспечить ту самую социальную стабильность и создать условия для устойчивого развития, необходимо как минимум: обеспечить равные темпы роста республиканского и местных бюджетов; обеспечить соответствие объема местных бюджетов объему полномочий, исполняемых органами МСУ; обеспечить эффективную систему выравнивания.

Муниципальная ассоциация

Сложившаяся ситуация вокруг несправедливого распределения ресурсов, а особенно бесконтрольное и безответственное «навешивание» на органы МСУ все новых и новых обязанностей, без подкрепления их ресурсами, говорит о том, что между центром и сообществами нет никакого переговорного процесса. Читатель вправе задать вопросы: а кто сказал, что такой переговорный процесс вообще возможен? разве нет у государства монопольного права решать все вопросы, включая вопросы распределения национальных богатств? Если государство считает себя демократическим, в центре внимания которого стоит человек, то такой переговорный процесс необходим, обязателен в целях соблюдения баланса между интересами нации и сообществ. Гражданин не живет в пределах страны, он живет в пределах конкретного сообщества. При этом интересы сообщества и интересы государства могут вступать в конфликт. Например, государство продает лицензию на разработку месторождения и получает доход, а местное сообщество получает только множество проблем. Или обратная ситуация – жители сообщества, где расположено месторождение золота, претендуют на все доходы от его добычи, не соглашаясь с тем, что право на эти доходы имеют все граждане и все сообщества страны. Еще пример: государство хочет построить космодром или ядерную электростанцию и выбирает для этого конкретную территорию. И жители этой территории, это конкретное сообщество, не хотят, чтобы рядом с их домом хоронили радиоактивные отходы или создавали другие экологические риски! Вот и конфликт интересов. А где конфликт, там должен быть переговорный процесс, должен быть процесс согласования интересов, поиска баланса между целями развития страны в целом и конкретного сообщества. Именно на переговорном процессе построена система баланса интересов центрального правительства и местных сообществ. Так вот в Кыргызстане такой системы по сей день нет, так как переговорный процесс отсутствует. Чтобы защитить свои интересы, у местных сообществ есть только один путь

– стучаться в двери парламента, прибегать к помощи «своих» депутатов Жогорку Кенеша. В результате и парламент оказывается раздираемым территориальными интересами. А в разумной системе эти конфликты должны решаться в ходе переговоров правительства и местных самоуправлений, выступающих от имени своих сообществ, и только неразрешенные на этом этапе противоречия должны решаться Жогорку Кенешем. В первую очередь, переговорный процесс должен касаться бюджета, распределения национального богатства между центром и сообществами.

Для этого органы МСУ должны иметь переговорщика – муниципальную ассоциацию, признанную правительством в качестве стороны переговоров. В Кыргызстане есть Союз местных самоуправлений, имеющий давнюю историю, однако в настоящее время он переговорную функцию не выполняет, без чего конфликт интересов всегда решается в пользу центра, а баланс интересов не достигается. При этом в долгосрочном плане страдают не только местные сообщества, но и все государство в целом, в силу все той же нестабильности, территориального неравенства, недостаточных темпов улучшения качества жизни.

Переговорный процесс нужен не только для защиты интересов местных сообществ и местного самоуправления, он в равной степени необходим правительству, чтобы через такие переговоры получать информацию со мест о проблемах, которые требуют решения со стороны правительства; планировать свою деятельность с учетом интересов регионов и местных сообществ и обеспечить эффективную реализацию правительственных и иных государственных программ и политик. Конечно, для представления интересов муниципалитетов, прежде всего, нужна воля самих органов МСУ. Но для этого они должны иметь в достаточной мере политическую, финансовую и административную автономию, которая составляет суть МСУ и без которой органы МСУ не могут формировать и выражать свою волю и выполнять свою истинную роль как орган управления. В настоящее время органы МСУ зависимы от государственных органов и не имеют той самостоятельности, которая позволила бы им проявлять свою инициативу и быть подотчетными местному сообществу. В этом плане Правительство КР, как орган, ответственный за выработку и реализацию государственной политики в сфере МСУ, могло бы предпринять необходимые меры для формирования переговорного процесса. В частности, инициировать изменения в законодательство, направленные на установление законодательного требования об обязательном предварительном согласовании вопросов, касающихся МСУ, с ассоциацией органов МСУ; установление регламента процесса переговоров, прав и обязанностей сторон.

Механизмы взаимодействия между государством и местным самоуправлением

Кроме переговорного процесса, для эффективной работы системы управления и, главное, надлежащего оказания услуг населению, необходимы другие механизмы взаимодействия органов МСУ и государства. Классическая модель местного самоуправления, заложенная в Европейской хартии¹, предусматривает наличие трех автономий местного самоуправления – политической, административной и финансовой. Но, кроме того, она также предусматривает четкие правила игры, связывающие местное самоуправление и государство в единую систему управления. Главное правило – верховенство закона. И если законы хороши, полномочия четко разграничены между государственными органами и органами МСУ, ресурсы распределены в соответствии с объемом возложенных на них функций и полномочий и каждый уровень управления самостоятельно и безукоризненно выполняет свои задачи, то многие вопросы снимаются. Иная ситуация возникает, когда полномочия разграничены не до конца, существует дублирование и размытая ответственность. Как, например, в Кыргызстане, где есть множество общественных вопросов, ответственность за которые одновременно возложена на государственные органы и органы МСУ, а в результате ни те, ни другие эти вопросы не решают, либо имеет место дублирование и неэффективное расходование бюджетных средств. Как это, к примеру, происходит в отношении полномочий по взаимодействию органов управления с горнодобывающими компаниями².

Однако процесс «расчищения» законодательства в плане разграничения полномочий – долгий и мучительный, обеспечение верховенства закона – еще более непростой. Поэтому в таких условиях требуется выстраивание дополнительных механизмов взаимодействия между государством и органами местного самоуправления. Положа руку на сердце, придется признать, что, декларируя развитие местного самоуправления и децентрализацию власти, государство в Кыргызской Республике мало того что недостаточно сделало в обеспечении необходимых автономий, так еще и напрочь забыло о выстраивании взаимодействия. Для иллюстрации можно привести перечень процессов, которые

необходимы для этого эффективного взаимодействия, но однозначно отсутствуют. Итак, это:

- переговорный процесс для решения конфликта интересов и защиты интересов местных сообществ, прежде всего, в отношении бюджета (см. выше);
- комплексное планирование развития территории с учетом пространственного планирования и взаимодействия государства и МСУ;
- комплексное планирование развития секторов (образование, сельское хозяйство и т.д.) с определением четкой роли органов МСУ и механизмов их взаимодействия с министерствами в решении секторных вопросов;
- делегирование полномочий по выполнению функций и оказанию услуг, сопровождающееся предоставлением необходимых ресурсов и обеспечением надлежащего мониторинга.

Ни один из этих процессов в должной мере не действует. Поэтому государственные программы «повисают» в воздухе, не имея механизмов исполнения на территории муниципалитетов, поэтому услуги должным образом не оказываются, не доставляются до нуждающегося потребителя; поэтому органы МСУ перегружены государственными полномочиями и неэффективны в исполнении собственных функций; поэтому территории лишены возможности комплексного развития и так далее и тому подобное.

Необходимость и условия для территориальной реформы

Многие годы политики различного уровня и по различным поводам поминают все административно-территориальную реформу как панацею от территориального неравенства и отставания развития сельских регионов. Многие политики убеждены, что вдруг наступит укрупнение айылных аймаков, как тут же случится внезапное общее счастье – машина управления станет эффективной, все проблемы решатся, услуги возникнут и будут достаточными, а экономическое развитие рванет ввысь невиданными темпами. К сожалению, таких простых решений не бывает.

Действительно, в укрупнении есть большая потребность и здравый смысл, который заключается в объединении ресурсов и эффекте масштаба, когда объединенные бюджеты нескольких муниципалитетов позволят последовательно выполнить на территориях более крупные проекты улучшений, нежели сегодня себе может позволить один муниципалитет. Также сократятся административные издержки, это тоже правда. Но правда также и в том, что процесс этот будет политически болезненным, встретит колоссальное сопротивление со стороны бюрократии и населения³. Такая рефор-

³ Новейшая история стран, прошедших в недавнем прошлом через горнило укрупнения, например, стран Восточной Европы и

ма требует значительных ресурсов на начальном этапе, так как потребуются инвестиции, чтобы довольно быстро показать гражданам эффект от ее проведения, а также провести реорганизацию органов управления, включая сокращение численности муниципальных служащих и компенсации за увольнение вследствие сокращения. Таким образом, для начала реформы требуются очень благоприятные условия – политическая и социальная стабильность, наличие свободных средств. Ну и, конечно, колоссальная политическая воля парламента и правительства и, прежде всего, премьер-министра.

Реформа пройдет гораздо менее болезненно, если будут приложены усилия по проведению административной реформы, которая обеспечит наличие процессов, описанных в разделе выше. Например, если заработает процесс комплексного планирования развития территорий, то довольно быстро и сообществам, и органам местного самоуправления станет ясно, что гораздо выгоднее планировать развитие территории на кластерном уровне, объединяя ресурсы соседних муниципалитетов. Справедливости ради стоит сказать, что и в этом случае широко добровольного объединения сразу не произойдет, но почва будет куда как более подготовлена. То же самое справедливо и в отношении других процессов.

При этом запустить или реанимировать перечисленные процессы сейчас намного более дешево и быстрее, чем принуждать местные сообщества к укрупнению. Запустив эти процессы, через три-пять лет можно будет уже увидеть социальные и экономические эффекты, и тогда можно планировать территориальную реформу. Таким образом, сосредоточиться следует на административном содержании реформы, а уже потом переходить к территориальному.

Человек и сообщества как цель системы управления

Уже не надо никому доказывать, что мы нуждаемся в «сервисном» государстве, существование которого оправдывается потребностями граждан, гражданам служит и перед гражданами же отчитывается (подотчетно им).

На уровне местного самоуправления в этой сфере существуют проблемы. В силу отсутствия достаточных ресурсов, бюджетного перекоса в пользу центра и в ущерб местным сообществам, органы МСУ на протяжении всей истории независимости были не в состоянии предоставлять гражданам необходимый объем услуг надлежащего качества. Чтобы жизнь в регионах не остановилась, местные сообщества были вынуждены самостоятельно прилагать усилия для решения вопросов благоустрой-

Прибалтики, показывает, что ни один политик, начавший подобную реформу, до окончания срока на своей должности не досидел, так как реформа вызвала множественное недовольство.

ства. Отсюда возникла тенденция переключать на плечи сообществ, семей, граждан ответственность за услуги, решение проблем и даже за развитие инфраструктуры.

Не счесть, сколько мостов, дорог, школ, ФАПов и других объектов в селах было отремонтировано и даже заново построено силами и на деньги местных сообществ. Даже софинансирование, требуемое международными донорами для реализации инфраструктурных проектов, вытаскивалось из карманов граждан, а значительная часть работ ими же и выполнялась. Возникло неоправданное злоупотребление «ашаром», в ходе которого государство и местное самоуправление фактически за счет людей выполняли свои обязанности по благоустройству. Фактически люди платили за все это дважды – как налогоплательщики, а потом и по факту. «Ашар» из доброй традиции соседской взаимопомощи в экстренных случаях превратили в порочную практику переключивания ответственности. К тому же большинство объектов, построенных методом «ашара», не отвечают технологическим требованиям и приходят в негодность через пару лет эксплуатации, как это, например, произошло с большинством «ашарных» школ, признанных сегодня МЧС не подлежащими эксплуатации.

Граждане больше не хотят дважды платить власти за услуги и инфраструктуру. «Ашар» во многом позволил местным сообществам сохранить инфраструктуру в сложные экономические периоды, однако в настоящее время граждане стали требовать от местного самоуправления выполнения своих обязанностей, стали лучше понимать бюджет и его назначение. По-прежнему люди готовы вкладываться в развитие местного сообщества, но теперь их больше волнуют социальные и культурные проблемы, а решения инфраструктурных вопросов граждане склонны требовать от местного самоуправления, при этом требуя раскрытия информации о том, насколько эффективно управляется местный бюджет, чтобы решались инфраструктурные проблемы.

Так, анализ 234 местных инициатив сообществ за 4 года показал снижение числа проектов, связанных с базовой инфраструктурой и местной экономикой, и рост инициатив в сфере социального развития и благоустройства¹. Исходя из этого, нужно помочь органам МСУ выстроить взаимовыгодные отношения с местным сообществом, основанные не на «ашаре», а на эффективных коммуникациях и механизмах поддержки и сотрудничества. Например, рассмотреть практику применения стимулирующих грантов из местного бюджета гражданам для реализации местных инициатив, как это уже делается в некоторых городах. Нужно помнить о том, что множество донорских проектов

¹ Местная инициатива: переход от выживания к развитию // Муниципалитет, ноябрь, 2016. Доступно на сайте: <http://www.municipalitet.kg/ru/article/full/1438.html>

требовали от местных сообществ софинансирования различных проектов, трудового вклада в виде «ашара», но пришло время переходить на более формализованные и взаимовыгодные формы сотрудничества между МСУ и гражданами.

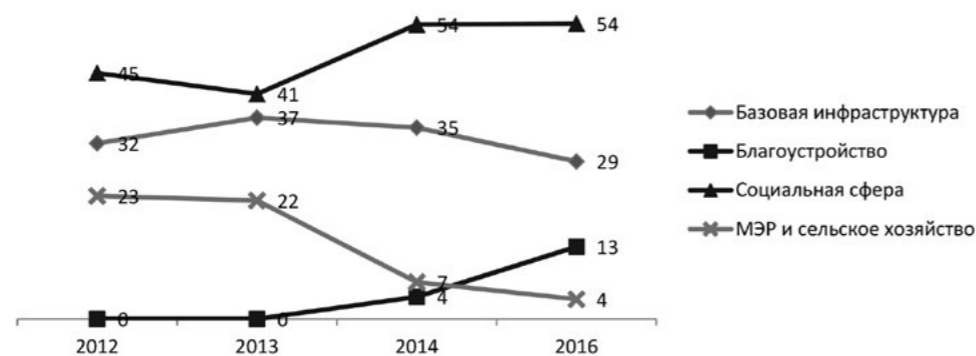
Другая сторона этой же медали – передача некоторых местных услуг в управление общественным организациям. Так, в Кыргызской Республике питьевым водоснабжением управляют общественные объединения СООППВ, поливным – АВП, пастбищами – жайыт-комитеты. Наверное, это хорошо, с точки зрения демократии, но в конечном итоге это очень плохо, с точки зрения качества и доступности услуг. Конечную ответственность за некоторые из этих вопросов несут органы МСУ, но процессом они при этом никак не управляют, так как договоров по услугам между ними и общественными объединениями нет, тарифная политика отсутствует, контроль качества и количества не ведется. Ресурсов для развития у этих объединений также нет, поэтому оставшаяся инфраструктура ветшает и разваливается, услуги ухудшаются, перспективы отсутствуют. И отдельные яркие примеры успешности таких объединений, являясь исключениями, демонстрируют общее правило – ошибочность перекладывания ответственности за услуги на граждан. Власть, в конце концов, на то и власть, чтобы нести ответственность за услуги, которые не может предоставить частный рынок.

Для решения этих проблем необходимо поставить в центр целей развития МСУ человека и местное сообщество и предлагать управленческие рецепты с точки зрения удобства и выгоды для гражданина. Для этого, как минимум, нужно вернуть в управление органов МСУ услуги и наладить финансирование инфраструктуры. Но органы МСУ смогут выполнить эти задачи качественно и в полном объеме при соблюдении условий, описанных выше.

Справедливость между поколениями: недра и собственность

И напоследок нельзя обойти вниманием важную тему, касающуюся будущего страны. Кыргызская Республика активно распродает свои недра, а местное самоуправление – землю и собственность. При этом органы управления получают сиюминутные выгоды, разовые денежные поступления. Но все забыли о том, что это исчерпаемые ресурсы, доход от которых можно получить только один раз, при

Динамика изменения тематической структуры местных инициатив, в процентах к общему количеству проектов в год (234 проекта)



этом принадлежат они не только ныне живущим, но и будущим поколениям. Ради справедливости между поколениями все доходы от приватизации недр и недвижимости необходимо делить на две части. Первую часть тратить на «капитальные», стратегические потребности живущего поколения, а вторую часть превращать в работающий капитал для будущих поколений. Так делается во всем мире, где действующая власть осознает ответственность перед потомками. У нас же тратится все до копейки на нужды и псевдо-нужды ныне живущих. Например, анализ инвестиций, сделанный за счет поступлений от Джеруя показывает, что половина денег была просто «зарыта» в землю, потрачена на объекты, которые невозможно содержать, или на технику, которая уже сломалась. Не говоря уже о тратах на праздники.

Необходимо срочно ввести законодательные требования к инвестированию доходов от приватизации недр и земли с тем, чтобы защитить интересы будущих поколений, обеспечить преодоление экологических последствий в будущем, создать ресурсную базу для развития общества, науки и культуры.

В целом местные сообщества Кыргызской Республики выживают скорее не благодаря, а вопреки государственной политике. Но это самоубийственный путь для нации и государства. Цели госполитики должны быть сформулированы и реализованы с учетом интересов местных сообществ и гражданина, а задачи сформулированы вокруг сбалансированного развития всех регионов страны вместе и каждого муниципалитета и местного сообщества страны в отдельности. Для этого равное внимание со стороны высших уровней управления должно уделяться как развитию государственной системы управления, так и системы местного самоуправления.



Счастливые города Кыргызстана: какими они должны быть и какими станут?

12 и 13 мая в Национальной библиотеке столицы состоялся первый в истории независимого Кыргызстана Форум «Сеть счастливых городов» («Куттуу шаарлар уюлу»), организованный Государственным агентством по делам местного самоуправления и межэтническим отношениям при Правительстве КР (ГАМСУМО) совместно с Общественным фондом «Городские инициативы» и Институтом политики развития.

Несмотря на новизну, мероприятие собрало более 250 участников: мэров и сотрудников мэрий, депутатов городских кенешей, гражданских

активистов, гостей из зарубежных стран, специалистов экспертного сообщества. Все это придало форуму не только масштабность внешних проявлений, но и тематическую глубину. А на уровень события государственного значения Форум «Сеть счастливых городов» вывело участие и выступление на открытии руководителя аппарата Президента Сапара ИСАКОВА, первого вице-премьер-министра Мухамметкалыя АБУЛГАЗИЕВА, директора ГАМСУМО Джумагуль ЭГАМБЕРДИЕВОЙ, посла Швейцарии в КР Рене ХОЛЕНШТАЙНА, директора Фонда «Сорос – Кыргызстан» Шамиля ИБРАГИМОВА.



Форум начинается с идеи

Урбанистический форум состоялся в Кыргызстане в третий раз, ранее подобные собрания проводились при активном участии мэрии Бишкека для бишкекчан, затем при активном участии мэрии Оша для общественности и местного самоуправления Южной столицы и близлежащих городов. Однако многие города Кыргызстана оставались вне процесса, одновременно нуждаясь в новых знаниях и ресурсах. Поэтому в третий раз решено было проводить форум для всех городов без исключения. Ключевая идея форума – ответить на потребность в объединении практиков, которые занимаются развитием городов, в единую горизонтальную сеть, а также стремление улучшить качество жизни в малых и средних городах. Куттуу шааралр уюлу – сеть благодатных городов, городов, в которых нравятся жить горожанам.

Форуму предшествовала большая и кропотливая работа, начавшаяся с масштабного исследования пяти городов страны, проведенного ОФ «Городские инициативы». Материалы исследования легли в основу программы мероприятия, работа над которой началась в начале 2017 года. Первым делом сформировали оргкомитет, действующий на принципах открытости и прозрачности. В течение зимы и весны он собирался на свои заседания пять раз, а затем начались встречи с экспертами, сессии с зарубежными спикерами – отдельно по каждой секции. При определении тематики секций ориентировались на вопросы и проблемы, важные и общие для большинства городов, отвечающие насущным потребностям и интересам сообществ. К тому же они должны были охватывать различные сферы городской жизнедеятельности, чтобы участвовавшие в форуме специалисты МСУ могли не только изучить в ходе секционного обсуждения, но и применить на практике полученные знания и направления. То есть, чтобы с площадок форума полученные навыки «перетекли» в реальную сферу деятельности городского руководства и его служб.

Благодаря Посольству Швейцарии в КР, на форум удалось пригласить и обеспечить участие экспертов из Цюриха Филиппа КОХА, Регулу ИЗЕЛИ,

Сайкал ЖУНУШОВУ. Кроме того, в его работе принял участие и эксперт по муниципальным ассоциациям из Латвии Эдвинс БАРТКЕВИЧ.

В подготовке секций, помимо основных организаторов и ГАМСУМО, участвовали 10 организаций-партнеров: Move Green, Ресурсный центр для пожилых, Азиатский банк развития (программа CAREC), ОФ Kg Labs, Гражданская инициатива интернет-политики, Агентство развития г. Бишкека, Национальный институт стратегических исследований КР, Союз МСУ, Велосообщество Кыргызстана, Youth of Osh, Ассоциация проектных организаций КР, Министерство экономики КР. В результате программа получилась весьма обширной и была выполнена в параллельных секциях сразу в нескольких залах.

Международный уровень под флагом страны и государства

Главным государственным партнером и организатором Форума стало ГАМСУМО. ГАМСУМО провело работу с руководителями городов, обеспечив их участие в форуме. Аппарат Президента и Аппарат Правительства обеспечили приветствия со стороны руководителей государства высшего уровня. Также для первого форума было крайне важно присутствие как первых лиц городов – мэров и вице-мэров, так и рядовых специалистов мэрий, активных горожан, председателей домовых комитетов и квартальных. В результате в регистрационных списках отметилось 253 человека из 31 города Кыргызстана и зарубежные гости из Алматы, Кишинева, Цюриха, Барселоны, Москвы, Киева и Еревана. Несомненной звездой форума стал Висенте ГУАЙАРТ, работавший ранее главным архитектором Барселоны, который прочитал лекцию в одном из университетов и встретился с руководством Бишкека.

Успеху форума способствовали городские исследования, проведенные предварительно. Они обеспечили коммуникативные связи между мэриями и группами социально активных горожан, способных стать основой и движущей силой позитивных изменений. Для таких неравнодушных людей, стоящих за различными городскими инициативами, в ходе подготовки форума даже возник термин «шаарман» – городской герой, человек, который меняет город к лучшему. Это положительный вклад форума в развитие городской культуры, слово уже прижилось и многим нравится.

Удачи и просчеты

Позитивных моментов было немало, например, в процессе подготовки и проведения активно задействовались «новые медиа» (фейсбук, рассылки, интерактивные действия) наряду с традиционными (пресс-конференции, пресс-релизы и

проч.). Положительным моментом было и то, что удалось сформировать различные пространства на Форуме, например, такие, как «зеленая юрта», где участники могли познакомиться и получить консультации по поводу городских зеленых насаждений, которые благоприятно влияют на урбанистическую среду, демонстрации экологических подходов к строительству.

Если же говорить о просчетах, то одним из них можно считать ограниченное участие в мероприятии специалистов, традиционно активных в жизни города. Например, архитекторы, обычно стоящие в авангарде многих городских начинаний, на этот раз были представлены крайне скудно.

Что касается общей программы, то в следующий раз стоит предусмотреть больше времени для неформального общения участников.

Объединяя города

Сегодня все города КР являются членами Союза местных самоуправлений Кыргызской Республики. Созданная в 2000 году как Ассоциация городов, эта организация сыграла большую роль в развитии местного самоуправления, муниципального движения и объединении городов. На протяжении многих лет на постоянной основе специалисты Ассоциации предоставляли правовые консультации, оказывали информационные услуги городским администрациям, представляли и защищали интересы местного самоуправления в продвижении политической и финансовой децентрализации.

В последние годы роль Союза МСУ уменьшилась. Это происходит по объективным причинам, среди которых к существенным можно отнести недостаточное внимание к развитию МСУ со стороны государства, непонимание роли ассоциации со стороны самих органов МСУ, уязвимость положение местных бюджетов и, как следствие, неуплата членских взносов в Союз, частую сменяемость руководящих кадров в органах МСУ и другие.

Ситуация привела, как минимум, к двум большим проблемам – отсутствию на национальном уровне переговорщика, способного регулировать отношения органов местного самоуправления с

другими уровнями власти, и отставанию в развитии межмуниципального сотрудничества в части обмена опытом и положительной практикой.

В связи с этим специальные сессии форума для глав городов и представителей местных кеңешей были нацелены на презентацию успешного международного опыта взаимодействия муниципалитетов, обсуждение вопросов активизации Союза МСУ КР и возможностей горизонтального сотрудничества между органами МСУ. В рамках этих целей были представлены доклады члена правления Латвийской ассоциации местных и региональных правительств (LALRG) Эдвинса БАРТКЕВИЧА и экс-председателя Международной ассоциации сотрудничества органов местного самоуправления Турции Мустафы БАШКУРТА. Затем участники разделились на фокус-группы и направляемые своими фасилитаторами подробно обсудили возможности развития Союза МСУ, вертикального переговорного процесса и горизонтальных связей.

В результате стало ясно, что, например, городскими органами МСУ у нас практикуется межмуниципальное сотрудничество в вопросах местного значения, в основном в сфере вывоза ТБО. Такие наработки имеются у мэрий городов Каракуля, Нооката, Джалал-Абада. В других сферах такое взаимодействие пока не установлено, хотя нормативных препятствий не имеется. Главная причина – недостаточность опыта и знаний у руководителей и отсутствие системы накопления и распространения положительного опыта.

Отсюда вывод – органы МСУ нуждаются в консолидации, а межмуниципальное сотрудничество городов страны имеет большой потенциал в различных сферах – социальное развитие, бизнес и торговля, туризм, услуги и т.д. А также в различных формах – сотрудничество городов-соседей, городов различных регионов страны и даже зарубежных. Это можно обеспечить за счет активизации деятельности Союза МСУ страны. Какие меры для этого необходимо предпринять, тоже стало темой рассмотрения одной из фокус-групп, результаты которой показали, что в настоящее время отсутствуют условия для финансовой устойчивости Союза МСУ. А значит, необходимо найти финансовые





средства для его поддержки, особенно на первоначальном этапе. Сумма взносов может определяться либо из расчета на душу населения, либо закладываться в бюджет в виде какого-то процента, либо отчисляться от местных налогов. Когда эта сумма определится, ее необходимо утвердить в местном кенеше. Чрезвычайно важно, чтобы Союз и вся его деятельность не зависели от государства.

Участие сообществ как двигатель перемен

Большой интерес вызвали выступления зарубежных гостей, поделившихся опытом работы с городскими сообществами. В частности, Ольга КОРАБЛЕВА (Украина) поделилась подробностями проекта «Дивовыжни» (Удивительные горожане), в ходе которого организаторы смогли привлечь общественность к «заброшенной части города» и посредством диалога с горожанами определить основную направленность будущего объекта притяжения, согласовать дизайн и наполнение пространства, собрать средства на реконструкцию и даже провести ремонт руками горожан.

Акмарал САТИНБАЕВА, представитель Youth of Osh, рассказала о проекте восстановления парка в центре Оша с помощью активных горожан. По ее словам, успех основан на вовлечении горожан, которые затем считают результат своим и выступают в качестве защитников проекта. Стоит отметить, что успех повлек за собой целую серию аналогич-



ных проектов в тандеме с городской профильной структурой, что в свою очередь является ярким примером для остальных городов.

Стало совершенно очевидно, что вовлечение горожан в общественную жизнь и благоустройство является краеугольным фактором успешности подобных проектов, а в формате диалога необходимо решать все вопросы городской жизни, включая самые мелкие и несущественные. Даже финансирование проекта не станет проблемой, если люди почувствуют свою сопричастность к улучшению своей «среды обитания».

В целом механизмы гражданского участия и партнерства глубоко укоренились в социально-экономических процессах современных городов. Человеческий и социальный капитал движут его экономикой и управлением. Налаженный диалог населения с мэриями в рамках и за пределами институтов местного самоуправления обеспечивает городским властям обратную связь и адекватную систему реагирования на потребности жителей и их проблемы.

Три сессии форумы были посвящены участию горожан в городском развитии: «Городские сообщества», «Участие горожан в развитии города» и обмен успешными практиками. На них обсуждались принципиальные шаги, позволяющие местному сообществу включаться в решение собственных проблем. В рамках сессий Филипп КОХ прочитал лекцию «Город совместного действия» на примере Швейцарии, а Иван ВЕРБИЦКИЙ презентовал результаты своих исследований о гражданской активности в городах Украины. В обсуждении приняли участие представители ошской и джалал-абадской мэрий, а также Анастасия СТЫЦЕНКО из каракольского МВО «Лидерство» и Шамиль ИБРАГИМОВ – директор Фонда «Сорос-Кыргызстан».

Городские события как инструмент развития

Могут ли события стать инструментом информирования, диалога и развития городской среды?

Мирлан САТЫГУЛОВ рассказал о «Пешеходном рае» и привел достаточно аргументов, как подобное событие может положительно сказаться на соблюдении правил дорожного движения детьми и водителями. Он акцентировал внимание на устойчивости проекта и корреляции с осложнением ситуации на дорогах в текущем году. Это стало главным аргументом в вопросе отзывчивости доноров и спонсоров при реализации столь важных городских событий.

Представитель фонда Розы ОТУНБАЕВОЙ поделилась опытом проведения «Фестиваля образования» и обозначила важность проекта, как в образовании детей, так и профессиональной ориентации подростков. Все согласились, что данное мероприятие является важным фактором в разви-

тии рынка образовательных услуг, так как предоставляет площадку для новинок в данной сфере, создает каталоги участников фестиваля для заинтересованных лиц.

Данияр АМАНАЛИЕВ поведал о проекте «Музыкальный Эркиндик», отличившемся либеральным подходом организаторов. Проект побуждает музыкантов к манифесту через игру на улицах города, что приводит как к изменению общественного сознания, так и городской среды в отношении горожан, туристов и самое главное – музыкантов, которые теперь нашли новый способ самореализации. Миссия проекта – сделать город уникальным за счет свободы музыкального выражения.

Из этих рассказов несложно понять, что любое городское событие чрезвычайно важно для диалога местной власти с горожанами, способствует их просвещению и пробуждает социальную и гражданскую активность. Кроме того, является показателем привлекательности населенного пункта для гостей и туристов. Однако, чтобы этих результатов достичь, необходимо подходить к их подготовке серьезно и ответственно. И это – задача городских властей. При этом они должны быть отзывчивы на любую инициативу снизу и способны активно использовать партнерский подход в реализации мероприятий.

Лаборатория городских решений

По общему признанию участников форума, очень смелым и успешным экспериментом стала так называемая «Лаборатория городских решений», суть которой сводилась к решению кейсов – реальных ситуаций из разных городов без проработанного и вынесенного решения. Участникам предлагалось самостоятельно выработать и предложить свой вариант решения с учетом интересов всех сторон.

Организаторы форума предложили «игру» без победителей: сформировали 5 команд по 4-6 человек, собрали у них ответы на задания, которые и были обсуждены на следующий день со всеми участниками. Кстати, обсуждение результатов само по себе стало частью игры, так как аудитория активно включилась в формирование новых, дополнительных рекомендаций. Необходимо заметить, что достаточно часто участники в виде решения проблемы предлагали штрафовать и даже сажать виновников ситуации или проблемы в тюрьму, не вникая в причины возникновения ситуации или проблемы. Часто предлагалось перекладывать ответственность на городские власти, что противоречило идее соучастия и вовлечения горожан в развитие города. Все еще сильно в нас постсоветское понимание устройства города и привычка отстраняться от общих проблем.

Многим понравилась игра. Для некоторых это она стала возможностью проявить себя и поде-

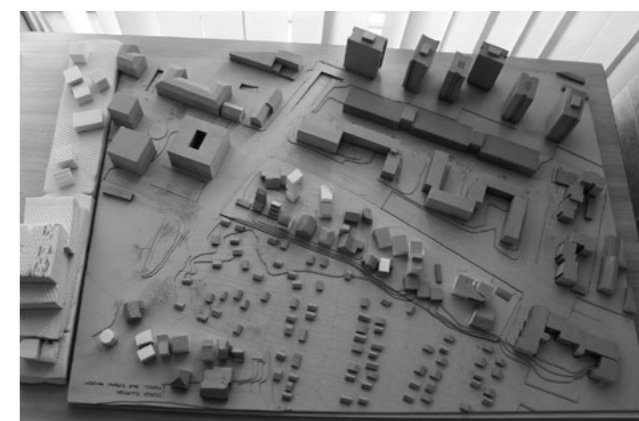


литься экспертизой, для других – поводом пополнить багаж прикладных знаний. Поэтому этот метод стоит чаще использовать в мероприятиях подобного рода.

«Умные» города и городские данные

В Кыргызстане заметна устойчивая тенденция к урбанизации. По глобальным оценкам, к 2050-му году 90% населения будет проживать в городах. Подростающее поколение предпочитает выстраивать будущее в городском пространстве. С ростом населения растет спрос на новое жилье, рабочие места, культурные события. Вместе с увеличением плотности населения возрастает и нагрузка на имеющуюся инфраструктуру, дороги, коммунальные и правоохранительные службы. Неспособность мэрий Бишкека и Оша справляться с данными задачами становится причиной ежедневных негативных публикаций в прессе.

Одним из способов решения данных задач является построение «умных» городов, основанных на цифровом анализе большого объема данных, установке технологических датчиков, камер и сенсоров, способствующих более рациональному управлению городским хозяйством. Не случайно концепция «умных» городов стала частью национальной программы цифровой трансформации «Таза коом», о которой ежедневно вещают по всем каналам связи.



Включение в тематику форума секции «Умные города» вызвало самый большой интерес участников, секция сопровождалась активным обсуждением и не ограничилась запланированными двумя часами, захватив даже время перерыва и последующих секций. В рамках этой темы вице-мэр Оша Замирбек АСКАРОВ презентовал мобильное приложение интерактивной карты города, благодаря которой горожане могут пожаловаться на работу коммунальных служб, оперативно решать вопросы городской важности. Приложение разработано совместно с представителями гражданского сектора НПО Youth of Osh при поддержке международного донора. Данный проект получил высокую оценку участников форума.

Мухамади ИБОДУЛЛОЕВ, руководитель центра Гражданских инициатив интернет-политики Таджикистана, поделился достижениями в области применения технологий для решения городских проблем мэрией Душанбе. Особую заинтересованность вызвал проект по мониторингу рыночных цен на основные продукты, посредством установки камер на городских рынках. Примеры и рекомендации особенно полезны для руководства малых городов, планирующих реализовать крупномасштабные проекты.

Руководитель SmartCity Lab (подразделение Правительства Москвы) Эльдар ТУЗМУХАМЕТОВ представил обзорную презентацию о том, что собой представляет «умный» город Москва, какие выгоды получены, из каких компонентов состоит и как влияет на качество жизни горожан. Он акцентировал внимание на тех проблемах, которые могут возникнуть после установки всех необходимых датчиков по мониторингу работы коммунальных хозяйств. Как оказалось, наблюдение за снегоуборочными и поливальными машинами позволяет узнать месторасположение агрегатов и фактический расход горюче-смазочных материалов. Однако они не дают возможности определить: проводили уборку снега, поливали дороги данные машины. Эльдар считает, что необходимо внедрять новые технологии в части использования аналитики больших данных и искусственный интеллект для выработки управленческих хозяйственных решений.

Руководитель подразделения «Разумные города» компании IBM Виктор ИГНАТОВ рассказал об управленческих проблемах, с которыми сталкиваются при внедрении Проекта «Умный город», и привел способы их решения на базе возможностей IBM. В частности, он подробно раскрыл составляющие проекта «Безопасный город» и сообщил, как предиктивная (предсказывающая, заранее планирующая) видеоаналитика может ускорить время реагирования муниципальных служб, повысить уровень безопасности на дорогах, сократить затраты на задания.

Вице-президент компании Habidatum Екатери-

на СЕРОВА перевела обсуждение данной тематики на новый уровень, затронув вопрос, насколько технические решения совпадают с потребностями горожан во временном пространстве и что понимается под термином «Умный город». Она привела пример города Рио-де-Жанейро, где в ходе временно-пространственного анализа обнаружилось, что камеры видеонаблюдения установлены не там, где чаще всего происходят преступления. На другом примере она показала, насколько неэффективно используются городские пространства Лондона, заполненные народом в какое-то определенное время дня и пустующие в другое время. Или когда одно и то же пространство используется разными группами общества для разных целей в разное время. Такие данные должны приниматься во внимание при проектировании «умных» городов.

Как обычно, презентации завершились вопросами слушателей. Особый интерес вызвал вопрос эффективности внедрения проектов «Безопасный город» в различных точках мира и проблематика внедрения «Умных городов». Так же участники форума выразили желание, чтобы опыт Оша в скором времени реализовался в других городах и населенных пунктах Кыргызстана.

По итогам пленарной сессии можно заключить, что у каждого участника сложилась четкая дорожная карта этапов и уровней понимания концепции «Умные города», начиная от интерактивных карт до использования машинного обучения и алгоритмов построения временно-пространственных хронотипов города. Самое важное, что осознали участники: прежде чем внедрять технологии, надо определить, для чего это делается и какие нетехнологические решения существуют для данных задач. В целом сложилось понимание, что, используя подход, основанный на анализе данных, можно эффективно увеличивать городские пространства, делать их более дружелюбными для горожан и гостей.

Городское планирование

В секции, посвященной планированию, выступил консультант Всемирного банка по вопросам комплексного планирования городского развития Алистер БЛАНТ, который представил новые подходы к планированию городов, объединяющие пространственное и социально-экономическое планирование, а также концепцию нового закона о планировании, который должен быть разработан и принят в Кыргызстане. Интерес вызвал доклад о проекте экономической интеграции городов Алматы и Бишкека. Также в секции выступила эксперт из Швейцарии Регула ИЗЕЛИ, которая остановилась на проблемах современных архитектурных подходов к планированию на примере ее страны.

В ходе общей дискуссии сделаны следующие выводы: все политические и социальные решения рано или поздно отражаются в пространстве. При этом граждане начинают осознавать результат этих решений именно в тот момент, когда они получают свое пространственное, физическое воплощение. Следовательно, пространственное планирование и планирование социального и экономического развития – неразрывные процессы, один без другого просто не имеют смысла.

Соответственно, иерархия планов имеет значение только в административных, управленческих целях, но сам процесс планирования должен носить интегрированный характер, объединяя большое количество областей знаний – пространственных, архитектурных, демографических, социологических, культурных, экологических, экономических, исторических и прочих. А поскольку граждане, горожане являются главной созидательной силой развития городов, их интересы обязательно должны учитываться в планировании в максимальной степени, для чего властью должны создаваться соответствующие механизмы. Эти принципы должны быть отражены в новом законе о планировании, где будут предельно конкретно и ясно описаны полномочия всех участников комплексного интегрированного планирования развития муниципалитетов.

Таким образом, перед государством сегодня стоит задача: разработать и принять новый закон о планировании, определив рамки планирования и роли участников, выстроив управленческую иерархию планов. Вторая крупная задача государства – создать систему накопления и обмена данными. А муниципалитеты должны обеспечить создание механизмов учета интересов и потребностей жителей в процессе планирования, научиться работать с различными видами данных, а не только традиционной статистикой.

Что касается экспертного сообщества, то за ним – формирование новых инструментов анализа данных, прогноза, моделирования будущего городов в материальном (пространственном) и нематериальном выражении. Все вышеперечисленные задачи существенно облегчатся, если граждане

станут активнее выражать свои ожидания и потребности, больше общаться с муниципалитетами, настаивать на своем праве участия в процессе планирования.

В целом первый форум городов Кыргызстана воспринят участниками как весьма удачный, а главное – полезный опыт, ставший импульсом для поиска новых социальных идей, укрепивший связь органов местного самоуправления с населением. Многие участники по его итогам наметили конкретные планы дальнейшей работы и взаимодействия. ОФ «Городские инициативы» и Институт политики развития продолжат развитие данного движения и проведение Форума городов в различных форматах и населенных пунктах.

Форум стал по-настоящему командным событием. Институт политики развития получил бесценный опыт кооперации и истинного партнерства с вдохновленной и вдохновляющей командой ОФ «Гражданские инициативы». Пользуясь случаем, ИПР выражает признательность за уроки, опыт, энтузиазм идейному лидеру форума Раушане САРКЕЕВОЙ, административному лидеру – Айканыш ДЕРБИШЕВОЙ, а также всей сплоченной и эффективной команде фонда – Динаре КАНЫБЕК КЫЗЫ, Атаю САМЫЙБЕК УУЛУ, Зарине УРМАНБЕТОВОЙ, Салтанат АНАРБАЕВОЙ.

Форум не мог быть успешным без вклада блестящих модераторов, продемонстрировавших не только опыт владения аудиторией, но и высочайший профессионализм по существу – Татьяны ТРЕТЬЯКОВОЙ, Азизы СОЛТОВАЕВА, Каната ТЕМИРБОЛОТ уулу, Сайкал ЖУНУШОВОЙ, Марии КОЛЕСНИКОВОЙ, Асель БЕКТЕНОВОЙ, Асылбека ЧЕКIROVA, Светланы БАШТОВЕНКО. Настоящей опорой команды в дни форума стал основной модератор Сергей ДОЛЖЕНКОВ, который сумел виртуозно объединить разные аудитории, обобщить сложнейшие выводы и рекомендации и «спасть» различные секции и площадки форума в единое целое.





Подготовлено Проектом USAID «Успешный аймак»¹

¹ Данная публикация стала возможной благодаря помощи американского народа, оказанной через Агентство США по международному развитию (USAID). Проект USAID «Успешный аймак» несет ответственность за содержание публикации, которое не обязательно отражает позицию USAID или Правительства США.

ИНСТРУМЕНТ ОЦЕНКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МСУ

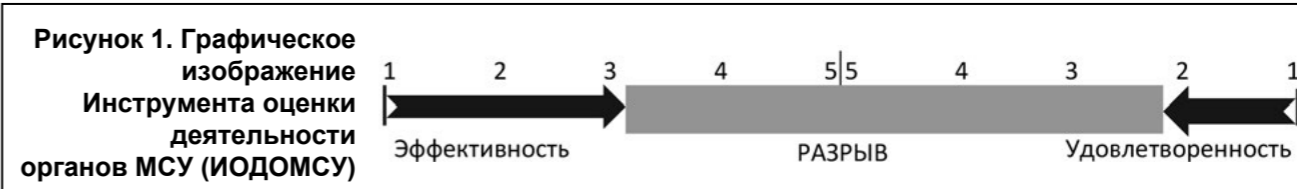
Прогрессивные руководители органов местного самоуправления заинтересованы в социальной стабильности в местном сообществе, когда население не выражает недовольства в адрес айыл окмоту, поддерживает его работу и инициативы, активно участвует в развитии муниципалитета, открыто и конструктивно высказывает свое мнение в отношении работы МСУ. Однако отследить настроение населения не всегда просто. Случается так, что айыл окмоту старается изо всех сил, а граждане все равно недовольны, просто потому, что мало информированы о том, что делается. Но бывает и наоборот – местное самоуправление явно недорабатывает, а люди этого не замечают, относя все проблемы к влиянию внешних факторов. В обоих случаях причиной ситуации становится отсутствие у руководителей и сотрудников органов МСУ инструментов и механизмов измерения качества своей работы и отношения к ее результатам со стороны местного сообщества. Для эффективного органа МСУ крайне важно точно знать не только уровень качества своей работы, но и уровень удовлетворенности граждан результатами этой работы.

Чтобы помочь органам МСУ в вопросе «измерения» ситуации в сообществе, соответствия приложенных усилий результатам и восприятию их населением, Проект USAID «Успешный аймак» разработал и внедряет в Кыргызстане инновационный Инструмент оценки деятельности органов МСУ (LSGPAT или ИОДОМСУ) – механизм самомониторинга и самооценки, который позволяет органам МСУ вовремя и точно определять проблемы предоставления услуг и улучшать их качество.

В чем заключается инновационность инструмента?

Традиционные инструменты оценки измеряют либо качество работы органа местного управления, либо мнение населения об эффективности

работы органа местного управления, либо используют смешанные индикаторы. Основное отличие данной методологии от традиционных инструментов оценки заключается в том, что здесь, после одновременной оценки качества работы органа МСУ и мнения населения о качестве этой работы, производится сопоставление вклада – работы органа



МСУ (effectiveness) и воздействия – мнения населения об этой работе (legitimacy).

Эти два объекта оценки представляются как два стремящихся друг к другу вектора, что показано на Рисунке 1.

С одной стороны, орган МСУ стремится работать так, чтобы наилучшим образом удовлетворить ожидания и потребности населения (на Рисунке 1 эффективность работы муниципалитета оценена на 3 балла из пяти возможных). С другой стороны, население выражает большую или меньшую удовлетворенность результатами работы органа МСУ (на Рисунке 1 удовлетворенность населения работой МСУ составляет только 2 балла). При этом основным объектом измерения становится разрыв между качеством работы и оценкой этой работы со стороны клиента – населения (на Рисунке 1 разрыв достаточно большой: органы МСУ делают много, но граждане недовольны).

Таким образом, инструмент выходит за рамки традиционной оценки деятельности муниципалитетов, измеряя не только эффективность работы органа МСУ, но и соответствие предоставляемых услуг ожиданиям граждан (удовлетворенность). Показывая взаимосвязь между этими двумя важными элементами, ИОДОМСУ предоставляет муниципалитетам возможность увидеть пробелы в своей деятельности, в частности, в организации услуг. Замеряя разрыв между эффективностью своей работы и удовлетворенностью граждан, инструмент позволяет разработать контрольный список приоритетных вопросов для улучшения деятельности ОМСУ.

ИОДОМСУ – это эффективный и точный инструмент планирования, реализации, мониторинга и оценки. На данный момент Проект USAID «Успешный аймак» предлагает использовать данный инструмент в отношении пяти направлений деятельности органов МСУ: предоставление услуг; местное экономическое развитие; финансовый менеджмент; муниципальное управление; взаимодействие ОМСУ с гражданами.

Как любой инструмент оценки, ИОДОМСУ состоит из набора показателей (индикаторов), которые и определяют уровень как эффективности, так и удовлетворенности. При этом от качества индикаторов зависит, в конечном итоге, эффективность применения самого инструмента. Поэтому Проект ответственно подошел к разработке индикаторов Инструмента оценки деятельности органов МСУ. В январе и феврале 2017 года проект организо-

вал семинары для детального обсуждения индикаторов ИОДОМСУ. В семинарах приняли участие представители 23 муниципалитетов, гражданского общества Джалал-Абадской и Иссык-Кульской областей, сотрудники ГАМСУМО, представители Союза МСУ и местных кенешей. Участники семинаров активно обсуждали индикаторы и делились опытом успешных практик в организации услуг. Проект принял во внимание все предоставленные комментарии при составлении финального списка 19 инди-

Таблица 1. Индикаторы Инструмента оценки деятельности органов МСУ

| | |
|----|--|
| 1 | Определение потребностей и приоритетов граждан при планировании предоставления услуг |
| 2 | Измерение улучшения качества услуг |
| 3 | Возмещение затрат на услуги (собираемость платежей) |
| 4 | Наличие механизмов обратной связи о качестве услуг |
| 5 | Качество работы и прозрачность поставщика услуг |
| 6 | Межмуниципальное сотрудничество по оказанию услуг |
| 7 | Наличие системы управления активами (муниципальной собственностью) |
| 8 | Повышение доходов |
| 9 | Привлечение частных инвестиций для улучшения предоставления услуг |
| 10 | Привлечение грантовых средств для улучшения предоставления услуг |
| 11 | Наличие информационных услуг для граждан |
| 12 | Ориентация на обслуживание клиентов |
| 13 | Надзор за предоставлением услуг со стороны местного кенеша |
| 14 | Улучшение государственных закупок |
| 15 | Наличие соответствующего Плана социально-экономического развития (ПСЭР) |
| 16 | Мониторинг предоставления услуг гражданами |
| 17 | Участие граждан в принятии решений по формированию и организации услуг |
| 18 | Участие граждан в бюджетном процессе |
| 19 | Прозрачность бюджета и финансовая подотчетность |

каторов и 95 контрольных показателей (Таблица 1). Контрольные показатели имеют пять уровней оценки – от одного до пяти баллов. Отсутствие эффективности оценивается как 1 балл, а самый высокий возможный балл – 5.



Роберт БОДО,
руководитель
Проекта USAID
«Успешный аймак»:

«Наш инструмент позволяет одновременно рассмотреть эффективность и удовлетворенность граждан предоставляемыми услугами и обнаружить «разрыв» между ними. Цель проекта заключается в том, чтобы сократить этот

разрыв между двумя показателями в пилотных органах МСУ и в дальнейшем распространить лучшие практики среди других муниципалитетов посредством привлечения местной организации. Проект будет вовлекать местную организацию и ее экспертов в процесс работы на протяжении всей деятельности Проекта, а после его окончания передаст все соответствующие документы, инструменты, услуги и передовой опыт для обеспечения устойчивости данного уникального опыта».



Азамат ОРОЗОБЕКОВ,
заместитель
руководителя
Проекта USAID
«Успешный аймак»:

«В моей практике прежде организации акцентировали свое внимание на оценке деятельности муниципалитетов, не учитывая при этом удовлетворенность населения предоставляемыми услугами. Были случаи, когда проводилась оценка удовлетворенности населения по деятельности органов МСУ, но редко эта оценка учитывалась при принятии дальнейших решений. Поэтому особенность нашего проекта заключается в том, что в течение всего Проекта мы рассматриваем деятельность органов МСУ параллельно с удовлетворенностью граждан в отношении качества предоставляемых им услуг».

Дамира СУЛЬПИЕВА, ведущий специалист компонента по повышению эффективности ОМСУ Проекта USAID «Успешный аймак»:

«Уникальность данного инструмента заключается в том, что он оценивает на одинаково высоком



уровне эффективность и удовлетворенность граждан. Проектом была проведена большая предварительная работа по определению эффективности органов МСУ. Сотрудники Проекта посетили каждый из 16 пилотных айылных аймаков, с целью проведения оценки эффективности по 19 индикаторам. Деятельность каждого органа МСУ была сопоставлена с этими индикаторами, соответствие которым подтверждалось наличием конкретных достижений или документов по проведенным мероприятиям. Рассматривая соответствие индикаторам, учитывались и временные рамки, в течение которых органы МСУ должны были предоставить соответствующие подтверждающие документы. Для справедливой оценки исследования проводились с участием самих представителей органов МСУ, депутатов айылных кенешей и представителей общественности».

ность каждого органа МСУ была сопоставлена с этими индикаторами, соответствие которым подтверждалось наличием конкретных достижений или документов по проведенным мероприятиям. Рассматривая соответствие индикаторам, учитывались и временные рамки, в течение которых органы МСУ должны были предоставить соответствующие подтверждающие документы. Для справедливой оценки исследования проводились с участием самих представителей органов МСУ, депутатов айылных кенешей и представителей общественности».

Почему в разработке данного инструмента много внимания уделяется измерению удовлетворенности граждан?



Джамиля АРБАНАЛИЕВА,
ведущий специалист
компонента по
мобилизации
сообществ Проекта
USAID «Успешный
аймак»:

«В процессе улучшения качества услуг решающую роль имеет именно гражданское

участие. Оценка ожиданий и удовлетворенности населения айылных аймаков важна по нескольким причинам. Во-первых, это дает возможность населению вовлекаться в судьбу своего айылного аймака и сообща улучшать условия проживания. Во-вторых, органы МСУ могут лучше определять направления своей деятельности, очередность и приоритеты задач с учетом потребностей граждан и своих финансовых, кадровых и других возможностей. В-третьих, данная оценка позволяет органам МСУ улучшить качество услуг, будучи более от-

крытым и подотчетным своему населению. Таким образом, данный инструмент служит механизмом коммуникации между местным самоуправлением и населением. Благодаря измерению удовлетворенности населения, органы МСУ имеют возможность посмотреть на свою работу со стороны и выявить дальнейшие области для развития, включая работу по своевременному информированию граждан.

Для объективной оценки отношения граждан важно привлечь независимую компанию. В марте-апреле 2017 года наш Проект привлек независимую местную исследовательскую компанию для проведения опроса среди населения Джалал-Абадской и Иссык-Кульской областей по измерению доверия граждан».

Азамат ОРОЗОБЕКОВ, заместитель руководителя Проекта USAID «Успешный аймак»:

«ОМСУ должны понимать, что их миссия - это, в первую очередь, обслуживание интересов граждан. Предоставление услуг на местном уровне гражданам органично вписывается в эту миссию. Организация уборки мусора, предоставление питьевой воды, освещение улицы – это примеры услуг, которые ОМСУ могут и должны эффективно и качественно предоставлять своим гражданам.

Оценка удовлетворенности граждан позволит ОМСУ выявить свои недочеты в работе, понять и услышать потребности граждан, а гражданам быть более вовлеченными в решение проблем своего села».

Роберт БОДО,
руководитель Проекта USAID «Успешный аймак»:

«После проведения оценки эффективности и удовлетворенности граждан, Проект USAID «Успешный аймак» проанализировал полученные данные, подвел итоги и вывел «разрыв» между «эффективностью» и «удовлетворенностью граждан» для каждого из 16 пилотных ОМСУ. В июне 2017 года Проект провел региональный форум «Улучшение эффективности кластерных ОМСУ в оказании муниципальных услуг», во время которого предоставил пилотным ОМСУ их результаты оценки. Мы надеемся, что изучение и анализ данных результатов позволит ОМСУ обдумать следующие шаги по улучшению своей деятельности».

Зачем ИОДОМСУ нужен органам МСУ? Как им пользоваться в практике управления?



Максат ДОРБАЕВ¹,
глава Ак-Чийского АА:

«Мы получили результаты исследования в июне 2017 года. В целом результаты отражают реальную картину взаимодействия айыл окмоту с местным населением. Однако некоторые оценки (значения не-

которых индикаторов) оказались неожиданными. Например, мы были уверены, что в нашем айыл окмоту хорошо поставлено информирование местного населения о деятельности местного самоуправления: несколько раз в год мы проводим общественные слушания по бюджету, регулярно – сельские сходы. Тем не менее разрыв по индикатору №11 «Наличие информационных услуг для граждан» оказался в 4 балла (см. Рис. 2 и Табл. 2). По результатам оценки мы сделали вывод, что нам предстоит еще много поработать в направлении удовлетворенности граждан предоставляемыми услугами и активного вовлечения их в работу муниципалитета.

Осенью 2017 года планируем провести сельский сход и собрать информацию, которая ляжет в основу нового социально-экономического плана развития села на следующие 5 лет. В августе планируем провести общественные слушания по бюджету и создать мониторинговую группу из числа жителей села. Мы будем развивать работу по межмуниципальному сотрудничеству в рамках выбранной приоритетной услуги, в нашем случае это – организация услуги по вывозу мусора».

Кыдыр ТЫНАЛИЕВ, глава Боз-Учукского АО:

«Мы получили результаты оценки деятельности нашего органа МСУ во время регионального

¹ Оценки публикуются с письменного согласия глав пилотных муниципалитетов.



Таблица 2. Оценка деятельности Ак-Чийского АА, в баллах

| № | Индикаторы ИОДОМСУ | Эффектив-ность | Удовлетво-ренность граждан | Разрыв |
|---------------|--|----------------|----------------------------|-----------|
| 1 | Определение потребностей и приоритетов граждан при планировании предоставления услуг | 5 | 2 | 3 |
| 2 | Измерение улучшения качества услуг | 4 | 3 | 3 |
| 3 | Возмещение затрат на услуги (собираемость платежей) | 4 | 2 | 4 |
| 4 | Наличие механизмов обратной связи о качестве услуг | 5 | 3 | 2 |
| 5 | Качество работы и прозрачность поставщика услуг | 4 | 2 | 4 |
| 6 | Межмуниципальное сотрудничество по оказанию услуг | 2 | 1 | 7 |
| 7 | Наличие системы управления активами (муниципальной собственностью) | 5 | 3 | 2 |
| 8 | Повышение доходов | 5 | 3 | 2 |
| 9 | Привлечение частных инвестиций для улучшения предоставления услуг | 5 | 2 | 3 |
| 10 | Привлечение грантовых средств для улучшения предоставления услуг | 5 | 3 | 2 |
| 11 | Наличие информационных услуг для граждан | 4 | 2 | 4 |
| 12 | Ориентация на обслуживание клиентов | 5 | 4 | 1 |
| 13 | Надзор за предоставлением услуг со стороны местного кенеша | 5 | 2 | 3 |
| 14 | Улучшение государственных закупок | 5 | 2 | 3 |
| 15 | Наличие соответствующего Плана социально-экономического развития (ПСЭР) | 5 | 2 | 3 |
| 16 | Мониторинг предоставления услуг гражданами | 5 | 1 | 4 |
| 17 | Участие граждан в принятии решений по формированию и организации услуг | 5 | 1 | 4 |
| 18 | Участие граждан в бюджетном процессе | 5 | 2 | 3 |
| 19 | Прозрачность бюджета и финансовая подотчетность | 5 | 2 | 3 |
| Итого: | | 88 | 41 | 61 |

Таблица 3. Оценка деятельности Боз-Учукского АА, в баллах

| № | Индикаторы ИОДОМСУ | Эффектив-ность | Удовлетво-ренность граждан | Разрыв |
|---------------|--|----------------|----------------------------|------------|
| 1 | Определение потребностей и приоритетов граждан при планировании предоставления услуг | 2 | 2 | 6 |
| 2 | Измерение улучшения качества услуг | 1 | 2 | 7 |
| 3 | Возмещение затрат на услуги (собираемость платежей) | 2 | 1 | 7 |
| 4 | Наличие механизмов обратной связи о качестве услуг | 3 | 1 | 6 |
| 5 | Качество работы и прозрачность поставщика услуг | 2 | 1 | 7 |
| 6 | Межмуниципальное сотрудничество по оказанию услуг | 2 | 1 | 7 |
| 7 | Наличие системы управления активами (муниципальной собственностью) | 3 | 1 | 6 |
| 8 | Повышение доходов | 3 | 2 | 5 |
| 9 | Привлечение частных инвестиций для улучшения предоставления услуг | 3 | 1 | 6 |
| 10 | Привлечение грантовых средств для улучшения предоставления услуг | 4 | 1 | 5 |
| 11 | Наличие информационных услуг для граждан | 2 | 2 | 6 |
| 12 | Ориентация на обслуживание клиентов | 3 | 2 | 5 |
| 13 | Надзор за предоставлением услуг со стороны местного кенеша | 2 | 2 | 6 |
| 14 | Улучшение государственных закупок | 3 | 1 | 6 |
| 15 | Наличие соответствующего Плана социально-экономического развития (ПСЭР) | 3 | 1 | 6 |
| 16 | Мониторинг предоставления услуг гражданами | 1 | 1 | 8 |
| 17 | Участие граждан в принятии решений по формированию и организации услуг | 1 | 1 | 8 |
| 18 | Участие граждан в бюджетном процессе | 1 | 1 | 8 |
| 19 | Прозрачность бюджета и финансовая подотчетность | 1 | 1 | 8 |
| Итого: | | 42 | 26 | 122 |

форума. К сожалению, показатели почти по всем индикаторам оказались довольно низкими. Суммарный разрыв по всем 19 индикаторам составляет 122 балла (см. Рис. 3 и Табл. 3). Предстоит очень большая работа по повышению удовлетворенности граждан предоставляемыми услугами и улучшению эффективности деятельности нашего АО. Особенно удручают низкие оценки по таким индикаторам, как участие граждан в бюджетном процессе и

прозрачность бюджета. Но должны признать, что оценка соответствует действительности. Мы постараемся восполнить данный пробел и надеемся на поддержку Проекта в данной работе. В первую очередь планируем провести общественные слушания по бюджету, в ходе которых представим нашу стратегию организации услуг. Посещая семинары Проекта, убедились в том, что нужно активно работать с местным населением. Мы уверены, что планируемая работа по реализации стратегии также поможет нам повысить доверие наших граждан. В настоящее время мы подготовили проектно-сметную документацию на ремонт Дома культуры села Ново-Вознесенка. За счет средств местного бюджета отремонтировали мосты во всех селах АО, в проведение ремонтных работ активно вовлекали местное население».



Мирлан БЕЙШЕНОВ, глава Дарханского АО:

«Мы согласны с результатами оценки по всем 19 индикаторам, как и с тем, что разрыв между показателями эффективности и удовлетворенности велик и составляет 96 баллов (см. Рис. 4 и Табл. 4). Мы действительно слабо взаимодействовали с общественными организациями, гражданскими активистами, привлеченными к процессу разработки и реализации планов улучшения предоставления государственных и муниципальных услуг населению, в частности, детям, женщинам и молодежи.

К настоящему времени аппарат АО проинформировал сообщество и жителей села о результатах оценки эффективности и удовлетворенности граждан, пересматривает планы улучшения услуг и их дальнейшую оптимизацию. Также мы поэтапно внедряем практики более тесной взаимосвязи с



гражданами села: проводим открытые сессии, чаще встречаемся с квартальными для обсуждения и ознакомления с предстоящими мероприятиями, проводим устные опросы при составлении списков приоритетных услуг. Руководствуясь рекомендациями Проекта USAID «Успешный аймак», мы доверили выбор членов Рабочей комиссии местному населению. В дальнейшем рабочая комиссия будет ответственна за реализацию стратегии по организации услуг и подотчетна населению».

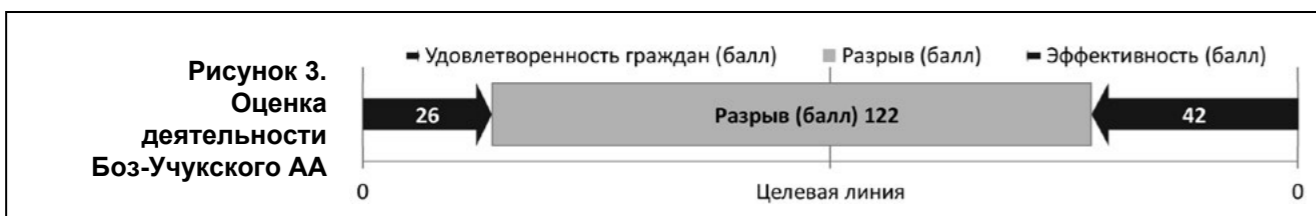


Таблица 4. Оценка деятельности Дарханского АА, в баллах

| № | Индикаторы ИОДОМСУ | Эффектив-ность | Удовлетво-ренность граждан | Разрыв |
|---------------|--|----------------|----------------------------|-----------|
| 1 | Определение потребностей и приоритетов граждан при планировании предоставления услуг | 2 | 3 | 5 |
| 2 | Измерение улучшения качества услуг | 1 | 3 | 6 |
| 3 | Возмещение затрат на услуги (собираемость платежей) | 3 | 2 | 5 |
| 4 | Наличие механизмов обратной связи о качестве услуг | 2 | 2 | 6 |
| 5 | Качество работы и прозрачность поставщика услуг | 2 | 2 | 6 |
| 6 | Межмуниципальное сотрудничество по оказанию услуг | 2 | 2 | 6 |
| 7 | Наличие системы управления активами (муниципальной собственностью) | 3 | 2 | 5 |
| 8 | Повышение доходов | 3 | 3 | 4 |
| 9 | Привлечение частных инвестиций для улучшения предоставления услуг | 3 | 2 | 5 |
| 10 | Привлечение грантовых средств для улучшения предоставления услуг | 5 | 2 | 3 |
| 11 | Наличие информационных услуг для граждан | 2 | 2 | 6 |
| 12 | Ориентация на обслуживание клиентов | 4 | 2 | 4 |
| 13 | Надзор за предоставлением услуг со стороны местного кенеша | 4 | 3 | 3 |
| 14 | Улучшение государственных закупок | 4 | 2 | 4 |
| 15 | Наличие соответствующего Плана социально-экономического развития (ПСЭР) | 4 | 2 | 4 |
| 16 | Мониторинг предоставления услуг гражданами | 1 | 2 | 7 |
| 17 | Участие граждан в принятии решений по формированию и организации услуг | 5 | 2 | 3 |
| 18 | Участие граждан в бюджетном процессе | 2 | 1 | 7 |
| 19 | Прозрачность бюджета и финансовая подотчетность | 2 | 2 | 6 |
| Итого: | | 54 | 40 | 96 |

Алтынбек АДИШОВ,
глава Бешик-Жонского АО:

«В целом результаты оценки отражают реалии нашей деятельности, в особенности, уровень оказания услуг со стороны сотрудников айыл окмоту. К примеру, разрыв в индикаторах оценки оказания услуг межмуниципального сотрудничества оказался значительным. Этот разрыв можно обосновать тем, что на данный момент у нас нет налаженной системы по мониторингу мнения населения. Для обеспечения устойчивости мониторинговой системы мы сейчас рассматриваем вариант создания мониторинговой группы из числа представителей всех групп населения айылного аймака. Эта группа позволит нам постоянно наблюдать за мнением населения в отношении услуг, оказываемых айыл окмоту, и более эффективно и плодотворно вы-



полнять свою работу. Регулярно проводим устные опросы среди населения для того, чтобы своевременно узнавать его запросы и нужды. В рамках Проекта USAID «Успешный аймак» мы провели несколько встреч с населением аймака, где путем голосования в качестве приоритетной задачи выбрали ремонт внутренних дорог. Для решения этой важной задачи мы организовали рабочую комиссию, в состав которой вошли представи-

тели разных профессий, возрастов, национально-

Рисунок 5.
Оценка деятельности Бешик-Жонского АА



Таблица 5. Оценка деятельности Бешик-Жонского АА, в баллах

| № | Индикаторы ИОДОМСУ | Эффектив-ность | Удовлетво-ренность граждан | Разрыв |
|---------------|--|----------------|----------------------------|-----------|
| 1 | Определение потребностей и приоритетов граждан при планировании предоставления услуг | 5 | 2 | 3 |
| 2 | Измерение улучшения качества услуг | 4 | 2 | 4 |
| 3 | Возмещение затрат на услуги (собираемость платежей) | 3 | 2 | 5 |
| 4 | Наличие механизмов обратной связи о качестве услуг | 4 | 2 | 4 |
| 5 | Качество работы и прозрачность поставщика услуг | 4 | 2 | 4 |
| 6 | Межмуниципальное сотрудничество по оказанию услуг | 1 | 2 | 7 |
| 7 | Наличие системы управления активами (муниципальной собственностью) | 3 | 3 | 4 |
| 8 | Повышение доходов | 5 | 2 | 3 |
| 9 | Привлечение частных инвестиций для улучшения предоставления услуг | 1 | 2 | 7 |
| 10 | Привлечение грантовых средств для улучшения предоставления услуг | 5 | 2 | 3 |
| 11 | Наличие информационных услуг для граждан | 4 | 2 | 4 |
| 12 | Ориентация на обслуживание клиентов | 5 | 2 | 3 |
| 13 | Надзор за предоставлением услуг со стороны местного кенеша | 2 | 2 | 6 |
| 14 | Улучшение государственных закупок | 5 | 2 | 3 |
| 15 | Наличие соответствующего Плана социально-экономического развития (ПСЭР) | 4 | 2 | 4 |
| 16 | Мониторинг предоставления услуг гражданами | 1 | 2 | 7 |
| 17 | Участие граждан в принятии решений по формированию и организации услуг | 1 | 2 | 7 |
| 18 | Участие граждан в бюджетном процессе | 4 | 2 | 4 |
| 19 | Прозрачность бюджета и финансовая подотчетность | 4 | 2 | 4 |
| Итого: | | 65 | 40 | 85 |

стей, а также граждане с ограниченными возможностями здоровья. На данный момент рабочая комиссия ведет активную работу с населением в сфере организации предоставления услуг».

Абсатар СЫРГАБАЕВ,
глава Барпы АО:

«Нам вручили результаты оценки деятельности нашего МСУ на региональном форуме Проекта USAID «Успешный аймак». Мне данный инструмент понравился тем, что он предоставляет подробную информацию о многих важных аспектах управления и организации услуг. По возвращении с форума, я представил результаты оценки всем сотрудникам айыл окмоту. В целом мы согласны с результатами оценки. Что меня сильно удивило в результатах данного ис-



следования, так это большой разрыв между эффективностью деятельности органов МСУ и уровнем удовлетворенности населения. Особенно наличие большого разрыва в 7-8 баллов в показателях по индикаторам №14 «Улучшение государственных закупок», №17 «Участие граждан в оказании услуг» и №18 «Участие граждан в бюджетном процессе». Результаты оценки подталкивают нас к принятию срочных мер по сокращению разрыва

Рисунок 6.
Оценка деятельности Барпы АА



Таблица 6. Оценка деятельности Барпы АА, в баллах

| № | Индикаторы ИОДОМСУ | Эффективность | Удовлетворенность граждан | Разрыв |
|---------------|--|---------------|---------------------------|------------|
| 1 | Определение потребностей и приоритетов граждан при планировании предоставления услуг | 2 | 2 | 6 |
| 2 | Измерение улучшения качества услуг | 1 | 2 | 7 |
| 3 | Возмещение затрат на услуги (собираемость платежей) | 1 | 2 | 7 |
| 4 | Наличие механизмов обратной связи о качестве услуг | 2 | 2 | 6 |
| 5 | Качество работы и прозрачность поставщика услуг | 1 | 2 | 7 |
| 6 | Межмуниципальное сотрудничество по оказанию услуг | 1 | 2 | 7 |
| 7 | Наличие системы управления активами (муниципальной собственностью) | 2 | 2 | 6 |
| 8 | Повышение доходов | 2 | 2 | 6 |
| 9 | Привлечение частных инвестиций для улучшения предоставления услуг | 1 | 2 | 7 |
| 10 | Привлечение грантовых средств для улучшения предоставления услуг | 5 | 2 | 3 |
| 11 | Наличие информационных услуг для граждан | 2 | 2 | 6 |
| 12 | Ориентация на обслуживание клиентов | 1 | 2 | 7 |
| 13 | Надзор за предоставлением услуг со стороны местного кенеша | 1 | 2 | 7 |
| 14 | Улучшение государственных закупок | 1 | 1 | 8 |
| 15 | Наличие соответствующего Плана социально-экономического развития (ПСЭР) | 4 | 2 | 4 |
| 16 | Мониторинг предоставления услуг гражданами | 1 | 2 | 7 |
| 17 | Участие граждан в принятии решений по формированию и организации услуг | 1 | 2 | 7 |
| 18 | Участие граждан в бюджетном процессе | 1 | 2 | 7 |
| 19 | Прозрачность бюджета и финансовая подотчетность | 1 | 2 | 7 |
| Итого: | | 31 | 32 | 127 |

по этим показателям. Мы понимаем, что должны не только улучшать качество предоставляемых нами услуг, но также своевременно и на постоянной основе информировать население о своей деятельности. В дальнейшем будем работать над сокращением разрыва в показателях по эффективности нашей деятельности и уровнем удовлетворенности населения.

Для улучшения качества услуг наш айыл окмоту применяет несколько методов: проводим встречи с населением, где обсуждаем важные события села; планируем встречи с населением во всех 11 селах аймака на общественных слушаниях, где обсуждаем стратегию видимых улучшений; активно готовимся к проведению бюджетных слушаний в августе. На слушаниях представим результаты деятельности за первое полугодие 2017 года, а также проект бюджета мероприятий на 2018 год. На предстоящих слушаниях сотрудники айыл окмоту сделают презентацию бюджета аймака, которую они разработали на основе полученных знаний на тренингах Проекта USAID «Успешный аймак». Постараемся использовать более интересные методы презентации на общественных слушаниях, чтобы населению было легче воспринимать новую информацию».

Заключение

Роберт БОДО,
руководитель Проекта USAID «Успешный аймак»:

«Мы высоко ценим готовность пилотных органов МСУ сотрудничать с Проектом, их заинтересованность в данном инструменте. Важно, что муниципалитеты восприимчивы и активны в применении Инструмента оценки деятельности ОМСУ в своей повседневной работе. Мы наблюдаем, что анализ полученных результатов позволил муниципалитетам посмотреть на свою деятельность со стороны, выявить недостатки и убедиться в необходимости тесного взаимодействия с гражданами. Более того, муниципалитеты начали внедрять наши рекомендации и планировать свою деятельность, основываясь на анализе полученных оценок. Проект со своей стороны окажет техническую поддержку муниципалитетам в улучшении организации и предоставлении услуг на местном уровне. Мы надеемся, что, благодаря активному сотрудничеству между Проектом и муниципалитетами, нам удастся улучшить показатели по эффективности и удовлетворенности граждан предоставляемыми услугами».

Рубрика сформирована из вопросов, поступающих в адрес Института политики развития от органов местного самоуправления.

Ответы на вопросы муниципалитетов подготовлены **Бектурганом ОРОЗБАЕВЫМ** и **Нуржан МАМЫРАЛИЕВОЙ**, юристами Проекта ГГПОМСУ, ИПР

Деятельность местных кенешей

О взаимодействии кенеша с ответственным секретарем айыл окмоту

Может ли председатель айылного кенеша возложить ведение протоколов сессий айылного кенеша на одного из депутатов, так как ответственный секретарь не полностью отражает информацию о ходе сессии? Как можно повлиять на работу ответственного секретаря в части работы айылного кенеша?

Возложение ведения протоколов сессий айылного кенеша на одного из депутатов не допускается, так как депутат должен участвовать в обсуждении вопросов и принятии решений посредством голосования, которые выносятся на сессию.

В соответствии с Типовой должностной инструкцией работников органов местного самоуправления айылов и поселков КР, утвержденной постановлением Правительства КР 23 февраля 2004 года, № 91, ответственный секретарь, в части обеспечения деятельности айылного кенеша, обязан:

- организовывать работу по подготовке материалов на сессии айылного кенеша и его постоянных комиссий, в том числе проектов решений кенеша и постоянных комиссий;
- разрабатывать проекты планов работы айылного кенеша и постоянных депутатских комиссий, контролировать их выполнение после утверждения;
- осуществлять оповещение депутатов айылного кенеша о созыве сессий, заседаний постоянных комиссий;
- вести протокол сессий айылного кенеша, а при необходимости - постоянных депутатских комиссий, обеспечивать работу по реализации принимаемых решений;
- обеспечивать хранение, систематизацию и надлежащее состояние документации айылного кенеша, включая документацию постоянных и иных депутатских комиссий;
- оказывать организационную помощь временным депутатским комиссиям;
- вести делопроизводство айылного кенеша, в том числе работу с жалобами и обращениями граждан в айылный кенеш;
- осуществлять иные функции в соответствии

с уставом местного сообщества, регламентом работы айылного кенеша и по поручению айылного кенеша и главы местного самоуправления.

Неисполнение или ненадлежащее исполнение ответственным секретарем возложенных на него вышеуказанных обязанностей влечет дисциплинарную ответственность, согласно статьям 33 и 34 Закона КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе».

Так, под дисциплинарной ответственностью понимается применение к служащему мер дисциплинарного воздействия (взыскания) за виновное, противоправное поведение, неисполнение или ненадлежащее исполнение своих служебных обязанностей (совершение дисциплинарного проступка).

Дисциплинарное взыскание на ответственного секретаря налагается главой айыл окмоту лишь в случаях установления или подтверждения факта совершения дисциплинарного проступка.

Для установления или подтверждения факта совершения дисциплинарного проступка может быть проведено служебное расследование, назначаемое главой айыл окмоту по собственной инициативе, по представлению комиссии по этике или по инициативе самого служащего.

Служебное расследование может быть проведено на основании обращений физических и юридических лиц. В данном случае основанием для инициирования служебного расследования может быть официальное обращение айылного кенеша как юридического лица о ненадлежащем исполнении ответственным секретарем своих обязанностей.

Порядок проведения служебного расследования определяется правительством. За неисполнение или ненадлежащее исполнение ответственным

секретарем возложенных обязанностей на него налагаются следующие виды дисциплинарных взысканий:

- 1) замечание;
- 2) выговор;
- 3) строгий выговор;
- 4) предупреждение о неполном служебном соответствии;
- 5) понижение в классном чине;

- 6) понижение в должности;
- 7) освобождение от занимаемой должности.

Дисциплинарные взыскания применяются непосредственно после обнаружения проступка, но не позднее шести месяцев со дня его совершения. За каждое неисполнение или ненадлежащее исполнение служащим возложенных на него обязанностей может быть наложено только одно дисциплинарное взыскание.

О совмещении депутатского мандата с государственной службой

В каких случаях законодательство допускает возможность быть избранным депутатом одного айылного кенеша и в то же время занимать руководящую должность в государственных учреждениях в другом айылном аймаке или городе?

Законодательство допускает возможность быть одновременно депутатом айылного (городского) кенеша и в то же время быть государственным или муниципальным служащим в другом айылном аймаке/городе.

Данное положение детально изложено в статье 22 Закона КР «О местном самоуправлении», где предусматривается несовместимость статуса депутата местного кенеша с некоторыми должностями и видами деятельности, т.е. где депутат местного кенеша одновременно не может быть государственным или муниципальным служащим:

- 1) если государственный орган или орган местного самоуправления, в котором он занимает руководящую должность, расположен в пределах территории того же айылного аймака или города, что и местный кенеш, депутатом которого он является;
- 2) если государственный орган или орган местного самоуправления, в котором он состоит на

государственной или муниципальной службе, подотчетен местному кенешу, депутатом которого он является;

3) если избрание, представление к назначению, освобождение руководителя государственного органа или органа местного самоуправления, в котором он состоит на государственной или муниципальной службе, относится к полномочиям того местного кенеша, депутатом которого он является.

Кроме этого, Закон предусматривает и другие ограничения для депутатов: это невозможность совмещения депутатского полномочия с должностью руководителя государственного или муниципального предприятия, государственного или муниципального учреждения образования и здравоохранения, оказывающих услуги населению соответствующего айылного аймака или города за счет средств республиканского и местного бюджетов.

О возможностях местного кенеша решать вопросы государственного значения

Каким образом местный кенеш может решать вопросы, которые не относятся к вопросам местного значения? Например, в случае когда граждане обращаются в кенеш по поводу приобретения оборудования для ФАПа?

В соответствии с частью 2 статьи 18 Закона КР «О местном самоуправлении», перечисленные в Законе полномочия органов МСУ не являются исчерпывающими и не ограничивают органы МСУ в осуществлении иных полномочий, не запрещенных законодательством Кыргызской Республики, или в осуществлении иных полномочий, установленных в другом законодательстве КР.

Депутат местного кенеша рассматривает поступившие к нему предложения, заявления и жалобы, принимает меры к их правильному и своевремен-

ному решению, ведет прием граждан.

В случае если вопросы, поставленные в обращении, не относятся к полномочиям местного кенеша, депутат может направлять полученные им предложения, заявления и жалобы в соответствующие органы, учреждения и организации, в компетенцию которых входит решение данного вопроса. Соответствующие органы, предприятия, учреждения и организации обязаны рассмотреть их в соответствии с действующим законодательством и о результатах сообщить заявителю, а также депутату.

Органы местного самоуправления не вправе расходовать средства местного бюджета на приобретение медицинского оборудования для фельдшерско-акушерского пункта (далее – ФАП), поскольку это не входит в компетенцию органов МСУ. В то же время органы МСУ вправе расходовать средства местного бюджета на содержание муниципального имущества (например, здания или помещения ФАПа), поскольку оно является муниципальной собственностью.

В соответствии с приказом Министерства здравоохранения КР «Об утверждении нормативных правовых документов, регулирующих деятельность фельдшерско-акушерских пунктов» от 24 ноября 2006 года, № 627, ФАП является структурным подразделением группы семейных врачей, оказывающим первичную медико-санитарную помощь обслуживаемому населению. Открытие и закрытие

ФАПа в населенном пункте производится местной госадминистрацией по согласованию с Министерством здравоохранения КР. Штатная численность ФАПа также определяется в соответствии с приказом Министерства здравоохранения КР, № 101 от 02.04.2001 г. «О центре семейной медицины».

ФАП должен быть оснащен оборудованием, средствами связи и транспортом (велосипед, гужевой или др. вид транспорта) со стороны Министерства здравоохранения КР и его соответствующих структурных подразделений.

На ФАП возлагаются функции аптечного пункта по реализации населению готовых лекарственных форм и других аптекарских товаров при наличии разрешительных документов Министерства здравоохранения КР.

Об участии политических партий в выборах депутатов местных кенешей

Почему для айылных аймаков существуют ограничения по поводу выдвижения кандидатов в депутаты от политических партий и чем это обосновано?

Для политических партий в избирательном законодательстве нашей страны, в частности, в Законе КР «О выборах депутатов местных кенешей» от 14 июля 2011 года, № 98 не установлены ограничения для выдвижения кандидатов в депутаты от политических партий. Политические партии тоже могут участвовать в выборах айылных кенешей и выдвигать своих кандидатов в депутаты. Есть только разница в порядке выдвижения политическими партиями своих кандидатов в депутаты городских кенешей и в депутаты айылных кенешей, поскольку в городах выборы в депутаты в городские кенеша проводятся по пропорциональной системе, где территория города является единым избирательным округом, а в айылных кенешах выборы проводятся по мажоритарной системе, где территория айылного аймака делится на многомандатные избирательные округа.

Более подробно ответы на указанные вопросы определены в статьях 2, 49 и 60 Закона КР «О выборах депутатов местных кенешей». В статье 2 дается определение следующих понятий и терминов: *единый избирательный округ* – избирательный округ, включающий в себя всю территорию административно-территориальной единицы, в которой, в соответствии с настоящим Законом, допускается проведение выборов депутатов местного кенеша по пропорциональной системе; *многомандатный избирательный округ* – избирательный округ, в котором избираются несколько депутатов и за каждым из них избиратели голосуют персонально.

Статья 49 определяет право выдвижения кандидатов в депутаты местных кенешей:

- 1) в местные кенеша городов - политическим партиям;
- 2) в местные кенеша айылного аймака - политическим партиям и гражданам путем самовыдвижения.

Политическая партия вправе выдвинуть:

- 1) по выборам по пропорциональной системе - по каждому единому избирательному округу кандидатов в количестве, превышающем не менее чем в полтора раза установленного для данного местного кенеша количества депутатских мест;
- 2) по выборам по мажоритарной системе - по каждому многомандатному избирательному округу кандидатов в количестве, не превышающем количества мандатов, установленных по данному округу.

В статье 60 определен порядок регистрации кандидатов в депутаты айылных кенешей. Для регистрации кандидатов в депутаты айылных кенешей уполномоченные представители кандидатов не позднее чем за 30 календарных дней до дня голосования представляют в соответствующую территориальную избирательную комиссию:

- 1) решение политической партии о выдвижении кандидатов с указанием наименования партии (в случае выдвижения кандидата политической партией по мажоритарной системе) либо заявление о самовыдвижении;
- 2) заполненную кандидатом специальную форму со сведениями о себе (биографические и другие данные);
- 3) копию паспорта кандидата.

НОВОСТИ ПРОЕКТА "Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс", финансируемого Швейцарским управлением сотрудничества и развития

Рубрика подготовлена
**Нургуль
ДЖАМАНКУЛОВОЙ**,
специалистом
по связям
с общественностью
Проекта ГГПОМСУ,
ИПР

Общая редакция –
Сабины ГРАДВАЛЬ,
заместителя
руководителя
Проекта ГГПОМСУ,
ИПР



Администраторам муниципальных вебсай- тов Чуйской области было презентовано Руководство пользователя

30 июня 2017 года в Бишкеке было презентовано Руководство пользователя системой управления контентом муниципальных сайтов. Пособие было разработано специально для администраторов муниципальных веб-сайтов, созданных для 11 сельских муниципалитетов Чуйской области в рамках Проекта ГГПОМСУ.

«Система управления контентом (CMS) предназначена для того, чтобы помочь администратору сайта без каких-либо специальных навыков управлять сайтом, то есть публиковать новые страницы, новости, загружать фотографии и видео, – сказал автор пособия, представитель веб-студии Weltkind. – Отличительными чертами данной системы управления контентом стали расширенный функционал

для управления сайтом, безопасность и простота использования».

В ходе презентации участникам была предоставлена возможность самостоятельно подготовить и разместить на сайте материалы и фотографии на свои веб-сайты. Тренерами выступили специалисты Проекта – Станислав БАЛЫБИН, IT-специалист, и Нургуль ДЖАМАНКУЛОВА, специалист по связям с общественностью.

«Для нас, новых редакторов муниципальных веб-сайтов, созданных недавно при поддержке Проекта, это была отличная возможность все услышать, увидеть и самим все попробовать сделать, – сказала экономист-статист Узун-Кырского айыл окмоту. – Во время мероприятия мы сумели сами разместить материалы в различных разделах

сайта. Мне было очень интересно, так как ранее я видела веб-сайты только снаружи, уже в готовом виде. А теперь я увидела всю кухню изнутри и даже научилась там «орудовать».

В течение дня все администраторы веб-сайтов выполняли самостоятельную работу, которую обязались продолжить в течение последующей недели.



Справка: в декабре 2016 года для 6 сельских муниципалитетов были созданы веб-сайты и проведен Вводный практический семинар от разработчика сайтов. В ходе мероприятия участникам была представлена теоретическая часть ведения муниципального сайта, после которой участники получили возможность администрировать сайт муниципалитета самостоятельно.



Лучше один раз увидеть, чем сто раз услышать

Свыше сорока представителей из 27 муниципалитетов Ошской, Нарынской и Чуйской областей обменялись опытом в сфере практики вовлечения граждан в бюджетный процесс и совместного решения вопросов местного значения с целью достижения прозрачности и усиления подотчетности органов местного самоуправления.

Обменный тур состоялся 27 и 28 июля 2017 года на территории Ак-Башатского айыльного аймака (АА) Жайылского района и Кочкорбаевского айыльного аймака Иссык-Атинского района Чуйской области в рамках Проекта ГГПОМСУ.





«Подобные мероприятия по обмену опытом предоставляют возможность участникам увидеть на практике успешный опыт решения вопросов местного значения через посещение объектов и участие в мероприятиях своих коллег, – сказал Бекболот БЕКИЕВ, руководитель Проекта. – Органы МСУ и представители целевых муниципалитетов также обмениваются информацией о достижениях в сфере прозрачности и открытости своей деятельности через организацию и проведение общественных мероприятий, в том числе поделятся опытом в преодолении трудностей и методами организации и проведения информационной кампании перед общественными мероприятиями. В учебную поездку по обмену опытом были приглашены главы айыл окмоту и координаторы от

айыл окмоту по работе с Проектом из 10 муниципалитетов Ошской и пяти муниципалитетов Нарынской областей. В обмене опытом приняли участие и главы 12 муниципалитетов Чуйской области, с которыми Проект сотрудничал с апреля 2015-го по март 2017 года».

В ходе обменного тура участники посетили ряд объектов, демонстрирующих лучший опыт решения вопросов местного значения. Также они посетили общественные слушания по проекту бюджета на 2018 год Ак-Башатского АА и общее собрание СООППВ «Вода – это жизнь» Кочкорбаевского АА по подведению итогов работы за 2016 год и первое полугодие 2017 года, внесению изменений в Устав СООППВ, рассмотрению тарифа и обсуждению мер воздействия к неплательщикам.



Ак-Башатцы обсудили проект бюджета на 2018 год

Общественные слушания по обсуждению проекта местного бюджета на 2018 год состоялись 27 июля 2017 года в Доме культуры села Ново-Николаевка Жайылского района Чуйской области. Жители Ак-Башатского айылного аймака в этот день ознакомились с предварительным бюджетом на следующий год и внесли свои предложения.

По словам главы Ак-Башатского айыл окмоту Канатбека УМЕТАЛИЕВА, в 2018 году проект местного бюджета составлен на сумму более 24 миллионов сомов. «При определении расходов бюджета за основу взяты расходы предыдущих лет, откорректированные в зависимости от экономической ситуации, инфляционных процессов и приоритетов населения, выявленных в ходе совместного изучения нужд сообществ (СИНС) и отраженных в Плане совместных действий (ПСД), – рассказывает глава АО. – Проект расходной части бюджета на 2018 год определен в объеме 24 млн. 611,1 тыс. сомов. Приоритетами на 2018 год являются следующие вопросы:

- ремонт дорог села Ново-Николаевка – 3 млн. 500 тыс. сомов;
- освещение

- вывоз мусора – 1 млн. 200 тыс. сомов;

На все эти расходы мы планируем получить одобрение сообщества, для чего выносим проект бюджета на публичное обсуждение. За две недели до общественных слушаний мы провели информационную кампанию среди населения нашего муниципалитета, что возымело свое действие – у присутствующих сегодня участников было уже представление о бюджете, который мы вынесли на обсуждение. Мы также впервые в нашей истории включили наш муниципальный сайт в механизм информирования о предстоящем мероприятии».

Согласно проекту бюджета, расходы в 2018 году в основном направлены на сферы, указанные в таблице.

По завершении презентаций, участники смогли задать свои вопросы и внести предложения.

| Наименование расходов | 2017 г. | | 2018 г. | |
|----------------------------------|---------------------|------------|----------------|------------|
| | Утвержденный бюджет | % от всего | Проект бюджета | % от всего |
| Государственные услуги | 4 602,9 | 20% | 5 020,9 | 20% |
| Жилищные и коммунальные услуги | 5 938,0 | 26% | 7 296,8 | 30% |
| Отдых, спорт, культура и религия | 5 052,6 | 22% | 4 031,8 | 16% |
| Образование | 6 851,2 | 30% | 7 611,6 | 31% |
| Социальная защита | 545,0 | 2% | 650,0 | 3% |
| Всего: | 22 989,7 | 100% | 24 611,1 | 100% |



В Кочкорбаевском муниципалитете Чуйской области обсудили вопросы эффективного пользования питьевой водой

Общее собрание состоялось 28 июля 2017 года в селе Кенеш Кочкорбаевского айылного аймака Иссык-Атинского района Чуйской области. В нем приняли участие члены Сельского общественного объединения потребителей питьевой воды (СООППВ) «Вода – это жизнь», которое осуществляет свою деятельность на основании Устава и свидетельства о государственной регистрации юридического лица Министерства юстиции от 26 октября 2001 г.

На повестку дня общего собрания были вынесены следующие вопросы: информация о деятельности СООППВ «Вода – это жизнь» за 2016 год и первое полугодие 2017 года, внесение изменений в Устав СООППВ, рассмотрение тарифа и работа с неплательщиками.

«Вода – наше бесценное богатство, и мы должны использовать его с умом и беречь. При этом мы также не должны забывать о том, что за чистую воду надо платить. Я призываю всех вас, уважаемые участники собрания, принять активное участие в обсуждении вопросов, которые вынесены сегодня», – сказал глава Кочкорбаевского айыл окмоту, открывая собрание и приветствуя участников.

Директор СООППВ Мирлан КАРАГУЛАКОВ презентовал отчет организации за 2016 год и первое полугодие 2017 г.: «СООППВ обеспечивает население села Кенеш и Буденовка чистой питьевой водой. Взаимодействие с органами местного самоуправления осуществляется на основе договора СООППВ «Вода это жизнь» с айыл окмоту Кочкорбаевского АА, с водопользователями – на основе индивидуальных договоров. На сегодняшний день тариф за питьевую воду составляет 25 сомов в месяц с водопользователя или 300 сомов в год. Доступ к услуге обеспечен для:

- в селе Кенеш – 364 абонентов, численностью 2010 водопользователей,
- в селе Буденовка – 417 абонентов, численностью 2590 водопользователей.

Есть проблема: задолженность населения, которая в 2017 году составляет 850 000 сомов или 33% от бюджета СООППВ. Почему так происходит?

Ответ прост – мы нецелесообразно используем воду! Население поливает огороды питьевой водой. Разумеется, ведется информационно-разъяснительная работа: подворный обход, составляется акт проверки, который передается суду аксакалов, суд аксакалов устно выносит предупреждение, но результатов нет».

По завершении презентаций, сделанных сотрудниками СООППВ, состоялось обсуждение, по итогам которого поступили предложения и рекомендации по работе с неплательщиками.

