

МУНИЦИПАЛИТЕТ

НАУЧНО-ПОПУЛЯРНЫЙ ЖУРНАЛ | МАРТ 2018 | выпуск № 3 (76)

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

В НОМЕРЕ:

Горячая тема

- Женщины
в местном самоуправлении..... 3
- Почему органы МСУ
не должны заниматься
коммерческой деятельностью?..... 8

Участие граждан в МСУ

- Муниципалитеты
внедряют новые технологии
коммуникации с гражданами..... 15

Услуги МСУ

- Методические подходы
к организации услуг досуга на уровне
местного самоуправления..... 20

Новости Проекта ГГПОМСУ

- Гражданский бюджет –
это реальный инструмент,
обеспечивающий прозрачность и
подотчетность местных бюджетов..... 24
- Практический семинар
по работе с муниципальными сайтами
и современными инструментами
распространения информации..... 25
- Представители НПО
Нарынской и Ошской областей
ознакомились с системой мониторинга

- и оценки, предусмотренной
Моделью участия граждан
в бюджетном процессе..... 26
- На конкурс Программы малых грантов
в 2018 году поступила
121 проектная заявка..... 27
- 15 целевых органов МСУ
разработали совместные с населением
планы действий..... 28

Новости Союза МСУ

- Заседание Правления Союза МСУ..... 29
- Участие в законотворческой
деятельности
и защита интересов МСУ..... 29
- В проект Закона «О курултаях»
внесено предложение о том,
чтобы функции секретариата
выполнял Союз МСУ КР..... 30
- Возражения правительству
по механизму делегирования..... 30
- Участие членов Союза МСУ
в парламентских слушаниях о бюджете..... 31
- Создан Экспертный совет
Союза МСУ КР..... 31

Союз МСУ отвечает на вопросы

- О жайыт-комитетах, типовом уставе,
членских взносах в Союз МСУ..... 31

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

Главный редактор,
председатель правления ИПР
Надежда Добрецова

Исполнительный редактор
Лариса Ли

Редактор кыргызской версии
Нургуль Джаманкулова

Верстка и дизайн
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

МСУ. Работают женщины. Решение принимают мужчины



Алексей СКАЧКОВ

Автор плаката -
Алексей СКАЧКОВ,
участник конкурса
плакатов "Жить лучше:
здесь и сейчас-2017"

Женщины в местном самоуправлении

Реальную ситуацию в отношении права женщин участвовать в процессе принятия решений, проще говоря, влиять на власть и присутствовать во власти, отражает грустная поговорка, сложившаяся в Кыргызстане в последние годы: «Там, где нужно решать, – мужчины, где нужно работать – женщины».

К сожалению, практический опыт работы Института политики развития в муниципалитетах подтверждает правдивость поговорки – мужчины собираются, чтобы принять решение, значительную долю подготовительной работы, предшествующей

решению, и большую часть работы по его последующей реализации выполняют женщины. Иллюстрацией служит и гендерная статистика в местном самоуправлении, которую мы публикуем без особых комментариев, учитывая весенний праздник 8 Марта, когда принято вспоминать о роли женщин в развитии общества. Статистику мы лишь решили проиллюстрировать «живыми картинками», живописующими фактическую ситуацию в отношении положения женщин в местном самоуправлении, а также дополнить этот «весенний салат» выдержками исследования соблюдения гендерного баланса в различных процессах.

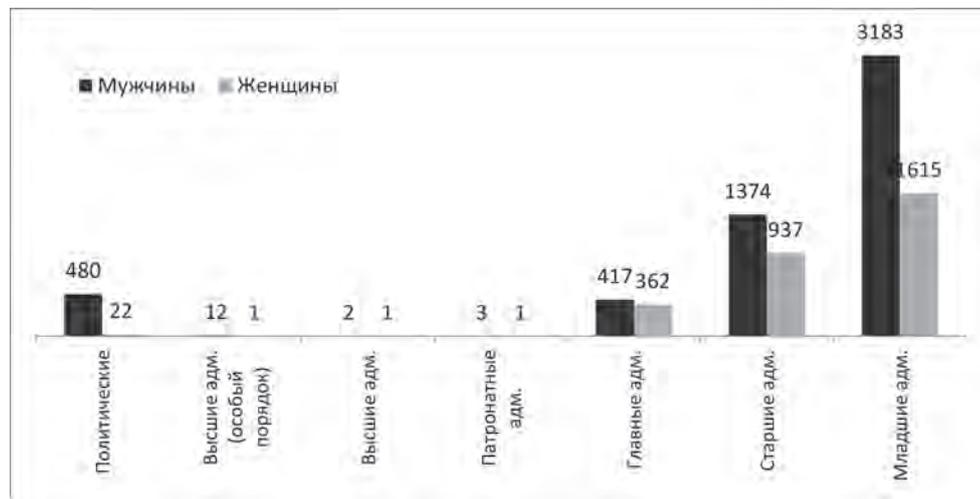
Выводы уважаемый читатель или читательница сделают самостоятельно.

Таблица 1. Гендерный состав руководства исполнительных органов МСУ (главы айыл окмоту и мэры городов)¹

Область	Ж	М	В процентах
Чуй	4	107	3,6
Ош	1	90	1,1
Нарын	3	64	4,5
Баткен	0	36	0,0
Иссык-Куль	1	63	1,6
Жалал-Абад	3	73	3,9
Талас	1	38	2,6
ИТОГО	13	471	
В среднем по Кыргызской Республике			2,5

¹ В данной таблице использованы данные ГАМСУМО.

Диаграмма 1. Количество женщин и мужчин на муниципальных должностях



ЖЕНЩИНЫ В ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ МСУ¹

Женщины занимают 37,0% всех муниципальных должностей, однако на политических должностях доля женщин составляет только 4,0%, на высших – 13,0%, тогда как на главных – уже 46,0%, на старших – 41,0%, на младших – 34,0%, на патронатных – 25,0%. То есть, чем ниже должность, соответственно, уровень заработной платы, и больше «черновой» работы, тем больше женщин занимает эту должность.

Доступ к муниципальной службе для женщин с ограниченными возможностями здоровья хуже, чем у мужчин в аналогичной ситуации. Так, на муниципальных должностях работают 134 человека с ограниченными возможностями здоровья,

¹ В этом разделе использованы данные из публикации «Местное самоуправление в Кыргызской Республике, 2015-2016. Информационно-аналитическое приложение к журналу «Муниципалитет».

в том числе 117 мужчин и 17 женщин, включая инвалидов III группы – 51 человек (38%), из них женщин – 12 (24%); инвалидов II группы – 70 (52%), из них женщин – 17 (24%); инвалидов I группы – 14 (10%).

ЖЕНЩИНЫ В МЕСТНЫХ КЕНЕШАХ¹

Снижение уровня представленности женщин в сельских местных кенешах. В целом по Кыргызской Республике после выборов 2016 года представленность женщин в сельских

местных кенешах снизилась на 2% и составила 13% от общего количества депутатов. Наибольшее снижение уровня представленности женщин наблюдается в Нарынской и Чуйской областях – на 5 и 6% соответственно. Некоторый рост наблюдается в Таласской и Джалал-Абадской областях. Наиболее низкий уровень представленности женщин в местных кенешах наблюдается в Ошской области.

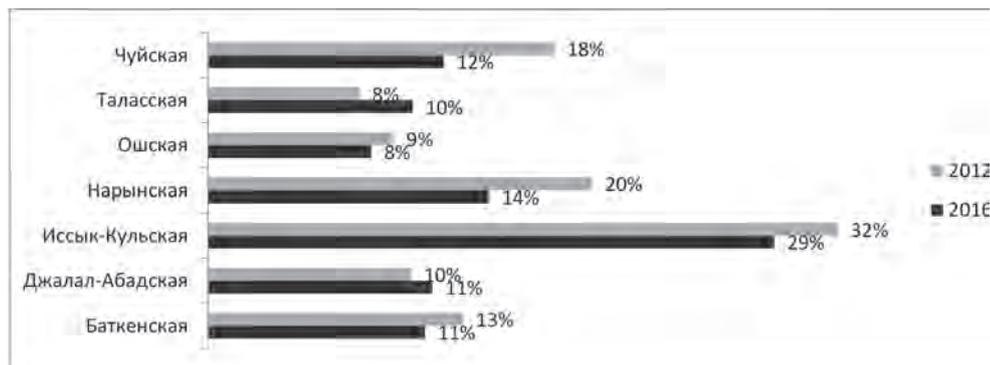
Снизилась доля женщин в составах городских кенешей – с 24,6% до 20,5%. Хотя в целом в городских кенешах ситуация более благополучна, чем в среднем по стране и по областям. По результатам выборов 2016 года, появился город, в кенеше которого вообще нет женщин – город Кант. Меньше 10% женщин в кенешах Джалал-Абада, Таш-Кумыра и Узгена. К общепринятому уровню представленности в 30% приближаются города Айдаркен, Кемин, Ноокат, Токтогул, Чолпон-Ата, Шопоков, Сулюкта. Превышен порог в 30 процентов лишь в городе Кок-Джангаке, где доля женщин в кенеше составила 38,1 процента или 8 депутатов из 21-го.

Таблица 2. Уровень представленности женщин в городских кенешах¹

Город	После выборов 2012 г.				После выборов 2016 г.			
	М	Ж	Всего	Доля женщин	М	Ж	Всего	Доля женщин
Кербен	24	7	31	22,6%	24	7	31	22,6%
Айдаркен	15	6	21	28,6%	15	6	21	28,6%
Балыкчы	24	7	31	22,6%	24	7	31	22,6%
Баткен	26	5	31	16,1%	24	7	31	22,6%
Бишкек					36	9	45	20,0%
Джалал-Абад	27	4	31	12,9%	29	2	31	6,5%
Исфана	25	6	31	19,4%	27	4	31	12,9%
Кадамджай	14	7	21	33,3%	16	5	21	23,8%
Каинды	18	4	22	18,2%	17	4	21	19,0%
Кант	20	11	31	35,5%	21	0	21	0,0%
Кара-Балта	20	11	31	35,5%	25	6	31	19,4%
Каракол	23	8	31	25,8%	23	8	31	25,8%
Кара-Куль					25	6	31	19,4%
Кара-Суу	26	5	31	16,1%	26	5	31	16,1%
Кемин	16	5	21	23,8%	15	6	21	28,6%
Кок-Жангак			0		13	8	21	38,1%
Кочкор-Ата			0		18	3	21	14,3%
Кызыл-Кия	22	9	31	29,0%	24	7	31	22,6%
Майлуу-Суу	26	5	31	16,1%	26	5	31	16,1%
Нарын	22	9	31	29,0%	24	7	31	22,6%
Ноокат	15	6	21	28,6%	15	6	21	28,6%
Орловка	14	7	21	33,3%	17	4	21	19,0%
Ош	37	8	45	17,8%	37	8	45	17,8%
Сулюкта	22	9	31	29,0%	22	9	31	29,0%
Талас	29	1	30	3,3%	25	6	31	19,4%
Таш-Кумыр	21	10	31	32,3%	28	3	31	9,7%
Токмок	26	5	31	16,1%	26	5	31	16,1%
Токтогул	15	6	21	28,6%	15	6	21	28,6%
Узген	25	6	31	19,4%	28	3	31	9,7%
Чолпон-Ата	14	7	21	33,3%	15	6	21	28,6%
Шопоков	13	8	21	38,1%	15	6	21	28,6%
Общий итог:	695	174	761	24,6%	695	174	869	20,5%

¹ Данные о созыве 2012 года собирались путем направления запросов в города, не все из них предоставили информацию.

Диаграмма 2. Уровень представленности женщин в местных кенешах



¹ В этом разделе использованы данные из публикации «Местное самоуправление в Кыргызской Республике, 2015-2016. Информационно-аналитическое приложение к журналу «Муниципалитет».

Итак, некоторые факты о доле женщин в местном самоуправлении:

- на политических должностях доля женщин составляет только 4 процента;
- среди муниципальных служащих с ограниченными возможностями здоровья женщины занимают только 14,5 процентов рабочих мест;
- после выборов 2016 года представленность женщин в сельских местных кенешах снизилась на 2% и составила 13% от общего количества депутатов;
- снизилась доля женщин в составах городских кенешей – с 24,6% до 20,5%;
- после выборов 2016 года появился город, в кенеше которого вообще нет женщин, – город Кант;
- меньше 10% женщин в кенешах Джалал-Абада, Таш-Кумыра и Узгена.

ГЕНДЕРНЫЕ КАРТИНКИ: НАБЛЮДЕНИЯ ПРАКТИКОВ И ИССЛЕДОВАТЕЛЕЙ

Институт политики развития и другие неправительственные организации проводят в сельских сообществах много мероприятий и исследований, что позволяет сформировать комплекс наблюдений в отношении реальной ситуации с гендерным равенством. Представленные ниже наблюдения не претендуют на полноту и исчерпывающее описание ситуации, однако помогут получить общее впечатление о том, каково реальное положение женщин в местном сообществе, как реализуется их право участвовать в процессе принятия решений и получать доступ к благам и условиям для развития.

Возможностей для развития девочек намного меньше, чем для развития мальчиков

В последние годы приоритеты местных сообществ во многих случаях сместились от удовлетворения базовых потребностей в инфраструктурных услугах (питьевая вода, уборка мусора, ремонт местных дорог) к решению различных социальных вопросов, в частности, в сфере образования, культуры и спорта. Во множестве муниципалитетов строятся спортивные площадки, открываются спор-

МУЖЧИНЫ ГОЛОСУЮТ



ЖЕНЩИНЫ РАБОТАЮТ

Автор плаката -
Дуйшебек ИСКАКОВ,
участник конкурса
плакатов "Жить лучше:
здесь и сейчас-2017"

тивные залы, проводятся соревнования. Однако подавляющее большинство данных спортивных объектов предназначены для развития видов спорта, которыми могут заниматься преимущественно мужчины. Так, в муниципалитетах строятся футбольные поля, открываются залы для борьбы, бокса, силовых тренажеров и так далее. Так получается, что спортивные секции и объекты становятся доступными преимущественно для мальчиков, юношей и мужчин, но не для девочек и женщин. Статистики в отношении гендерного баланса пользующихся данными спортивными объектами не ведется, однако очевидно, что если сообщения о спортивных объектах для мужчин слышны десятками, то новости об открытии спортивных услуг для женщин настолько редки, что сродни сенсации. Хотя, справедливости ради, стоит отметить, что и они случаются. Например, в селе Гроздь Чуйской области открыт спортивный зал для женщин, а в селе Масы Джалал-Абадской области на поле тренируется волейбольная команда девочек. Но это действительно редкие исключения.

Право женщины работать в органах управления ставится под сомнение

В айыл окмоту одного из горных районов работает единственная молодая женщина. Но и ее право на работу ставится под сомнение обществом, поэтому муж сотрудницы вынужден сопровождать ее на работу каждый день и сидеть с ней рядом на протяжении рабочего дня, так как в противном случае репутация работающей замужней женщины оказывается под угрозой только потому, что в ходе выполнения работы она в рамках служебных обязанностей должна разговаривать с посторонними мужчинами.

Социальный стереотип «хорошая девочка» препятствует социализации девушек¹

В сообществах Ошской и Джалал-Абадской областей сложились очень строгие гендерные стереотипы в отношении девушек, их образа жизни, предпочтений и карьерных амбиций, которые создают социальное давление на девушек и препятствуют им реализовать свои мечты и цели.

¹ Выдержка из исследования, выполненного Общественным объединением "Youth of Osh" по заказу Филиала Ассоциации ХЕЛЬВЕТАС Свисс Интеркооперейшн в КР.

Автор плаката - Артур БОЛЖУРОВ, участник конкурса плакатов "Жить лучше: здесь и сейчас-2017"



Ранние браки - проданное детство
Эрте никеге туруу - бул балалыкты сатуу

Одним из распространённых стереотипов является понятие «хорошая девочка». Данный стереотип подразумевает под собой совокупность моделей поведения, которым должна следовать девушка дома и в сообществе. Прежде всего, данный стереотип распространяется на внешний облик девушки. «Хорошая девочка» носит скромную одежду, которая не выделяет части тела; многие «хорошие девочки» ходят с покрытой головой, носят хиджаб. «Хорошая девочка» не общается с мужским полом, она умело выполняет всю домашнюю работу, слушается родителей и не строит амбициозных карьерных планов. Она не вовлекается в общественные мероприятия в школе и сообществе. Согласно портрету, который был составлен во время фокус-групп, «хорошая девочка» соглашается с выбором родителей и взрослых; не позже 18 лет выходит замуж, ведет семейную жизнь. Данный стереотип препятствует получению высшего или даже средне-специального образования девушек.

Результаты исследования указывают на то, что девушкам приходится воспринимать свою роль, согласно общественному мнению, даже если внутренне они против этого. Девушки делятся мечтами о том, что хотели бы быть свободными, получать образование, не носить хиджаб, но они не могут самостоятельно противостоять общественному мнению в своих сообществах. Уклонение от

социальных норм и стереотипа «хорошая девочка» приводит к отрицательным последствиям – социальной изоляции и отчуждению.

МОЖНО ЛИ ВЛИЯТЬ НА СИТУАЦИЮ?

Практика работы в местных сообществах показывает, что при желании сообщество может исправлять и выравнять гендерный баланс, вовлекая женщин в процесс принятия решений. Опыт работы Проекта ГГПОМСУ с местными сообществами показал, как может расти уровень участия женщин в общественных обсуждениях и выборе приоритетных проектов для инвестирования. При этом эффективность участия женщин оказывается нередко выше, чем эффективность мужчин. В данном случае речь идет о том, насколько успешно женщины защищают предложенные ими проекты для инвестирования, по сравнению с мужчинами. Так, в 2017 году в Чуйской области среди женщин, презентовавших свои проекты для инвестирования, поддержки сообщества достигла каждая вторая – были поддержаны 7 из 14 предложенных женщинами проектов. Среди мужчин успешных презентаторов оказалось намного меньше – только каждый пятый, поскольку сообщество поддержало только 4 из 20 предложенных мужчинами проектов. В 2018 году в Ошской и Нарынской областях доля успешных презентаторов из числа женщин составила 42 процента, среди мужчин – 39

процентов. Надо отметить, что голосование в чуйских муниципалитетах проходило в подготовленной аудитории – на протяжении двух лет Проект ГГПОМСУ активно работал в данных муниципалитетах, в том числе по вопросам гендерного равенства. В Нарынской и Ошской областях работа только началась, однако и здесь доля успешных презентаторов среди женщин оказалась пусть немного, но выше. Важно также то, что во всех областях участников сходов мужского пола было намного больше, чем женского. А это значит, что за проекты, представленные женщинами, голосовали как сами женщины, так и мужчины.

Диаграмма 3. Эффективность женщин в презентациях проектов для инвестирования, Чуйская область, 2017 год, в процентах

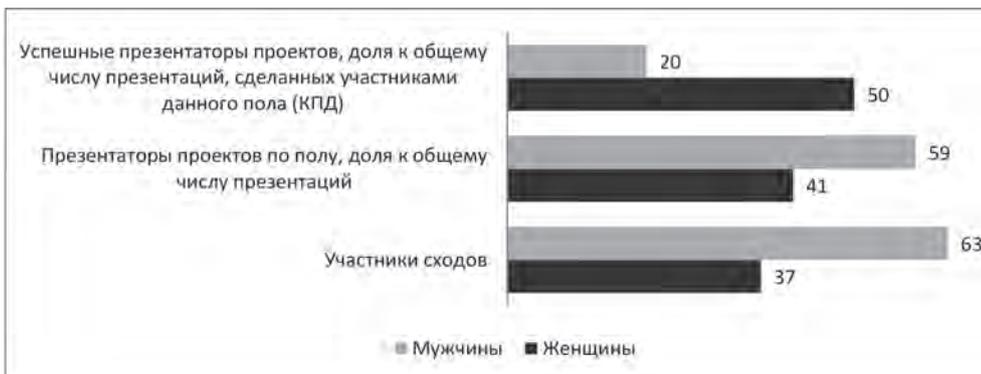
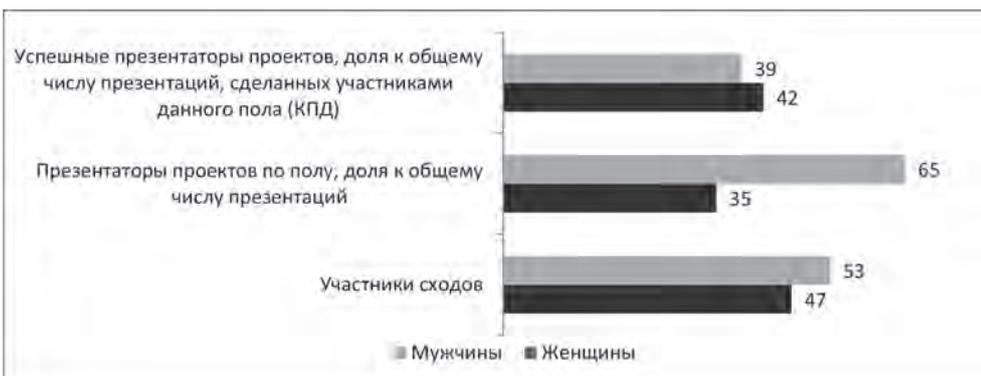


Диаграмма 4. Эффективность женщин в презентациях проектов для инвестирования, Ошская и Нарынская области, 2018 год, в процентах





Почему органы МСУ не должны заниматься коммерческой деятельностью?

ОБРАЩЕНИЕ

Института политики развития, Союза МСУ,
ХЕЛВЕТАС Свисс Интеркооперейшн
к Правительству Кыргызской Республики;
органам местного самоуправления Кыргызской Республики;
международным партнерам по развитию и их проектам

*Практика создания органами МСУ коммерческих организаций
(за исключением муниципальных предприятий,
предназначенных для решения вопросов местного значения)
противоречит современным принципам
государственного управления,
рыночной экономики, законодательству
и позиции Правительства Кыргызской Республики*

За последние несколько лет в СМИ не раз звучали сообщения о том, как тот или иной орган МСУ открывает коммерческие организации. Многие международные партнеры по развитию, доноры и их проекты предлагают органам МСУ предоставлять гражданам коммерческие услуги, например, в сфере сельского хозяйства. При этом данные факты преподносятся как положительная практика – якобы, это помогает муниципалитетам получить дополнительный доход и выйти из дотации, создаст рабочие места, способствует снижению бедности, формирует предложение отсутствующих услуг и так далее. На самом деле это порочная практика, противоречащая современным принципам государственного управления, рыночной экономики, законодательству и позиции Правительства Кыргызской Республики.

Противоречие современным принципам государственного управления

Современное «сервисное» государство, которое строит Кыргызская Республика, основано на том, что государство должно заниматься только деятельностью и оказывать только публичные услуги, которые не в состоянии предоставить частный сектор или те, где необходимо жесткое государственное регулирование и государственный контроль. Нельзя отдать охрану государственной границы частному сектору. Необходимо контролировать доступ к питьевой воде или электроэнергии на всей территории Кыргызстана. Крайне необходимо обеспечить среднее образование для всех граждан, вне зависимости от их способности или неспособности платить за частное среднее образование. Но нет никакой необходимости государству заниматься вспашкой полей, выпечкой хлеба, пошивом штанов или ресторанным обслуживанием. Все это – услуги, которые может и должен оказывать частный сектор, создающий основную часть рабочих мест и производящий немалую долю национальных богатств.

Есть аксиома, которую сейчас никто не пытается оспаривать, – государство не должно заниматься бизнесом само, а должно лишь создавать условия для развития предпринимательства, защищая, в том числе, конкурентную среду. Органы МСУ являются частью системы государственной власти, установленной Конституцией Кыргызской Республики. На них тоже в полной мере распространяется принцип невмешательства в рыночную экономику в качестве предпринимателя. Здесь важно понимать, что в данном случае «невмешательство» означает отсутствие прямого участия государства в коммерческой деятельности, а не отсутствие регулирования экономического развития, уровень которого может быть различным и не является здесь

АКИпресс: «В Аксы сельская управа построила ресторан за 5 млн сомов, чтобы выйти из числа получателей дотаций»



предметом рассмотрения. Кроме того, у государства есть и прямые экономические функции, особенно в отношении естественных монополий.

Какие предприятия создают органы МСУ сегодня? Пекарни, рестораны, рыбные и мясные цеха, деревообрабатывающие и кирпичные мастерские, машинно-тракторные станции и так далее. То есть, сложившаяся в Кыргызской Республике практика органов МСУ создавать коммерческие организации показывает, что органами МСУ создаются коммерческие организации, производящие продукты или услуги, которые в состоянии произвести малый и средний бизнес, что означает прямое вмешательство органов МСУ исключительно в сферу малого и среднего бизнеса.

К чему это приводит, каковы последствия?

Чтобы разобраться в последствиях, полезно было бы сравнить аргументы «за» с реальным эффектом от такой коммерческой деятельности. Например, многие руководители айыл окмоту говорят, что такой бизнес позволяет местным бюджетам самостоятельно «заработать» деньги и выйти из дотации. Начнем с дотации. Дотация или выравнивающий грант – это следствие политики межбюджетных отношений в государстве, которая построена таким образом, что государство сначала забирает почти все налоговые доходы с территорий, а потом возвращает часть из них обратно регионам в виде дотаций или выравнивающих грантов. Далее, выравнивание будет всегда, какие бы усилия не предпринимали органы МСУ, просто потому, что экономический потенциал территорий отличается и будет отличаться всегда: большое долинное село,

где живут десятки тысяч человек, активно растет торговля и производство, никогда не сравнится по экономическим возможностям с маленьким горным поселением, где живет пара тысяч человек, – не с кем торговать и нет никакого производства. Теперь про «заработать деньги». Анализ нескольких предприятий показал¹, что такие предприятия убыточны, дотируются из местного бюджета, становятся статьей расхода, но не дохода. Например, простой расчет показывает, что понадобится в лучшем случае не менее 10 лет, чтобы окупить вклад местного бюджета отдаленного аймака в строительство ресторана в сумме 5 миллионов сомов, но через 10 лет заведение потребует капитального ремонта и переоборудования, и цикл начнется снова. При этом муниципальные предприятия подвергают деньги налогоплательщиков большому риску в отличие от частных предприятий, хозяева которых всегда будут гораздо более осторожными с инвестированием собственных денег. Разница между использованием собственных средств частным бизнесом и деньгами налогоплательщиков органами МСУ очень велика. Основная цель муниципального предприятия – предоставление высококачественных услуг по разумной цене – часто упускается из виду по мере возникновения других приоритетов. Не секрет, что муниципальные предприятия нанимают на работу родственников и зна-

комых по указанию влиятельных персон из местного самоуправления или органов государственного управления; все это приводит к высокому риску коррупции, неэффективности и профессиональной халатности.

Следующий аргумент – через коммерческие услуги айыл окмоту удовлетворяет спрос граждан на услуги, которые частный сектор либо не предоставляет, либо они слишком дороги. Ответом может послужить следующий пример, весьма характерный и популярный в последние два года, когда органы МСУ начали активно приобретать сельскохозяйственную технику. Айыл окмоту приобрел за 400 тысяч сомов два далеко не новых комбайна, которые уже через пару лет пришли в негодность; экономия граждан от дешевых услуг комбайнера составила 120 тысяч сомов; частный комбайнер разорился. Кто выиграл? Никто. Все проиграло, а финансово больше всех пострадал местный бюджет.

Аргумент о развитии местной экономики никакой критики не выдерживает, как сказано выше, такие коммерческие инициативы органов МСУ убивают конкуренцию и душат малый бизнес.

Таким образом, реальные последствия бизнеса органов МСУ следующие:

- разрушается конкурентная среда, так как вместо содействия развитию частного бизнеса, органы МСУ перекрывают им возможности для развития;

¹ А. ЧЕКИРОВ. Коммерциализация власти – опасный поворот местного самоуправления // <http://municipalitet.kg/ru/article/full/1335.html>

Фото с сайта open.kg



- неэффективно расходуются средства местных бюджетов, так как управление в таких предприятиях низкоквалифицированное, велик уровень воровства и коррупции, предприятия живут недолго, разоряются или приватизируются;
- снижается качество выполнения собственных функций органов МСУ, так как они отвлекают финансовые и человеческие ресурсы на выполнение неспецифической деятельности;
- растет неравенство и уровень коррупции, так как часто руководители органов МСУ пользуются этими предприятиями в личных корыстных целях;
- падает уровень доверия граждан к системе управления в целом, так как коммерческий характер этих предприятий, направленный на извлечение прибыли, заставляет граждан распространять это мнение на всю систему власти: граждане начинают думать, что вся власть действует лишь в интересах извлечения личной прибыли.

Противоречие действующему законодательству Кыргызской Республики

Все описанные выше последствия относятся к сфере логики, экономических законов и опыта управления. Но, кроме них, есть и прямые противоречия с действующим законодательством.

Местное самоуправление, как указывает статья 110 Конституции КР, – это возможность местных сообществ самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения. Статья 5 Конституции КР гласит, что государство, его органы, органы местного самоуправления и их должностные лица не могут выходить за рамки полномочий, определенных Конституцией и законами. Согласно части 2 статьи 2 Закона КР «О муниципальной собственности на имущество», органы МСУ по своему усмотрению могут приобретать, владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью, необходимой для решения вопросов местного значения. Перечисленные выше сферы коммерческой деятельности не являются вопросами местного значения и собственными функциями органов МСУ.

Далее, органы МСУ зарегистрированы как юридические лица в виде некоммерческих организаций в форме учреждения. Учреждением признается государственная и иная организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично (ст. 164 ГК КР). Согласно части 3 статьи 85 ГК Кыргызской Республики, некоммерческие организации могут заниматься предпринима-

тельской деятельностью лишь постольку, поскольку это необходимо для их уставных целей, то есть для выполнения возложенных на них функций.

Часть 1 статьи 84 Гражданского кодекса однозначно указывает на ограниченную правоспособность муниципальных и государственных предприятий, которые, в отличие от других коммерческих организаций, не могут иметь любые гражданские права и обязанности, необходимые для осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законом.

Таким образом, как было указано выше, правоспособность органов МСУ ограничена полномочиями, которые определены Конституцией и законами. Как следствие этого, органы МСУ вправе создавать муниципальные предприятия только для оказания услуг, предоставление которых является обязанностью органов МСУ. Правоспособность муниципальных предприятий определяется пределами компетенции органов МСУ и является вторичным по отношению к ним. Муниципальные предприятия не могут создаваться и осуществлять свою деятельность за пределами функций органов МСУ. Другими словами, органы МСУ, как учредители, не вправе наделять муниципальные предприятия правами осуществлять деятельность, которая выходит за рамки функций органов МСУ. Органы МСУ как органы управления создают условия для развития рынка и не могут выступать непосредственным участником рынка, за исключением случаев оказания услуг, предоставление которых является обязанностью органов МСУ.

Долгое время эксперты и международные организации пытались обосновать возможность органов МСУ заниматься бизнесом. Ссылок на законодательство, приведенных выше, было недостаточно, чтобы прийти к однозначному толкованию.

При этом основным аргументом «защитников» бизнеса от МСУ был пункт 1 статьи 18 Закона «О местном самоуправлении», который гласит, что в вопросы местного значения входит «обеспечение экономического развития соответствующей территории, а также привлечение инвестиций и грантов». Словосочетание «обеспечение экономического развития территории» позволило некоторым экспертам утверждать, что данный пункт закона разрешает органам МСУ заниматься бизнесом. Это, мягко говоря, неверное понимание и толкование закона и противоречие здравому смыслу. Слово «обеспечение» в применении к органу власти в сфере экономики означает создание необходимых условий для решения задачи, в данном случае – задачи экономического развития территории, но ни в коем случае не прямое участие в экономической деятельности, вмешательство в рыночную экономику. Другой вопрос в том, что законодатель не пояснил, какие именно условия и каким образом должно создать местное самоуправление для экономического развития, и это предстоит

Алгоритм принятия решения и примеры способов распоряжения имуществом органов МСУ, не предназначенным для решения вопросов местного значения и выполнения собственных функций органов МСУ

¹ В данной таблице приводятся условные, схематичные финансовые сценарии. В каждом конкретном случае должны делаться точные расчеты с использованием реальных показателей – стоимости затрат, рыночных условий, наличия других поставщиков и так далее.

Вид имущества	Назначение имущества, как оно используется фактически	Входят ли функции имущества в обязанности органов МСУ	Может ли имущество быть рентабельным (окупать свое содержание и амортизацию), если будет использовано только для исполнения собственных функций МСУ?	Возможность перепрофилирования имущества под обязанности МСУ	Финансовые сценарии ¹	Решение
Комбайн	Уборка зерновых	Нет	Не применимо (если на предыдущий вопрос ответ «нет», то в этой колонке всегда будет ответ «не применимо»)	Нет	Продажа – убыток в 100 тысяч сомов; простой – убыток в 400 тысяч сомов; аренда – убыток в 200 тысяч сомов	Продажа
Здание ресторана	Проведение личных и семейных торжеств с питанием	Нет	Не применимо	Да, возможно переоборудование в клуб	Переоборудование в клуб – затраты бюджета 500 тысяч сомов; продажа – убыток в 200 сомов	Вероятнее продажа. Однако, если местное сообщество нуждается в клубе и требует его открития от органа МСУ, возможно переоборудование в клуб
Трактор с прицепом	Перевозка грузов для граждан, выполнение хозяйственных работ во дворах жителей	Да, когда речь идет о коммунальных услугах	Нет, необходимо организовать предоставление платных услуг населению (частичная аренда)	Не требуется	Остается в собственности МСУ – расходы на содержание покрываются доходами от частичной аренды; продажа – возмещение неамортизированной стоимости	Остается в собственности органа МСУ, но исползуется в решении вопросов местного значения. В отношении услуг гражданам предоставляется в частичную аренду
Пекарня	Производство хлеба и кондитерских изделий	Нет, но есть нуждающиеся в дешевом хлебе, которым решением местного кенеша должна быть оказана помощь питанием. Также школы нуждаются в булочках по оптимальной цене	Не применимо	Нет	Продажа – возмещение расходов на открытие пекарни; аренда – небольшой доход, не покрывающий амортизацию, в конечном результате – убыток; простой – убытки от обветшания оборудования и помещения, расходы на охрану	Продажа (приватизация) на конкурентной основе. Для удовлетворения потребностей малоимущих и школ в дешевом хлебе применяется аутсорсинг: талоны на хлеб по сниженной цене для малоимущих, государственные закупки у частного бизнеса хлеба для школьных столовых либо приобретение хлебопекарного оборудования для школы

сделать в ближайшее время – дать более точное определение роли органов МСУ в экономическом развитии. При этом мировая практика в целом очерчивает круг обязанностей и возможностей органов МСУ влиять на местное экономическое развитие – прозрачно управлять землями и ресурсами, регулировать налоговую среду в пределах своих полномочий, создавать льготные условия для инвесторов и новых предпринимателей и так далее. Но не заниматься бизнесом самостоятельно! Так что дискуссия вокруг данного пункта закона носит искусственный характер и может быть порождена двумя причинами: либо некомпетентностью в вопросах государственного и муниципального управления в целом; либо стремлением решить свои собственные корыстные интересы, прикрываясь расплывчатой формулировкой закона.

Также сторонники предпринимательской роли МСУ ссылались на Гражданский кодекс, допускающий создание органами МСУ юридического лица, являющегося коммерческой организацией в форме муниципального предприятия (статьи 87, 227 и 230).

Но 27 января 2018 года Президент Кыргызской Республики поставил точку в дискуссии, подписав Закон «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении»», в котором изменена редакция статьи 62, дающей однозначный ответ на вопрос о том, вправе ли органы МСУ заниматься коммерческой деятельностью вне вопросов местного значения. Так, пункт 3 статьи 62 «Права органов местного самоуправления на создание муниципальных предприятий и некоммерческих организаций, а также на участие в акционерных обществах» гласит, что «муниципальные предприятия и некоммерческие организации создаются органами местного самоуправления для оказания услуг, предоставление которых является обязанностью органов местного самоуправления».

Противоречие позиции Правительства Кыргызской Республики

Последние два-три года от руководителей органов МСУ поступает информация о том, что их принуждают открывать машинно-тракторные станции (МТС) органы государственной власти в лице полномочных представительств Правительства КР в областях и глав местных государственных администраций, ссылаясь на решение Правительства КР. Якобы на совещаниях с указанными государственными органами поощрения и похвалы получают те руководители органов МСУ, где удалось создать не только МТС, но и какие-либо иные коммерческие муниципальные предприятия, которые занимаются деятельностью, выходящей за рамки функций органов МСУ. А те руководители, кто сделать этого не сумел или не захотел, получают взыскания. Нет достоверных данных о том, происходит ли это на

самом деле, но в любом случае полезно прояснить позицию Правительства Кыргызской Республики по данному вопросу.

Данная позиция ясно выражена в Распоряжении Правительства Кыргызской Республики от 17 марта 2016 года, № 107-р, где сказано, что «в целях оказания своевременных и качественных механизированных услуг сельским товаропроизводителям, создания благоприятных условий для развития лизинга, обновления и технической модернизации аграрной отрасли» органам МСУ рекомендуется содействовать процессу путем аренды или продажи объектов муниципальной собственности, выделении земель, поддержки необходимой инфраструктуры.

Во всем распоряжении правительства нет ни одного слова о создании коммерческих муниципальных предприятий! Да и не могло быть, так как это незаконная, нелогичная и вредная практика! Другой вопрос в том, что на местах распоряжение могли по-своему истолковать и расширить, но ответственность лежит на главах МСУ, которые сами должны читать распоряжение и законы и следовать им. Вряд ли удастся объяснить органам прокуратуры, на чем было основано решение об открытии МТС, ресторана или швейного цеха.

Вниманию доноров, международных партнеров по развитию и их проектов! Противоречие принципу ответственности консультантов

Существуют международно-признанные, писанные и неписанные принципы ответственности консультантов перед своими клиентами. Один из важнейших принципов ответственного консультанта – не советовать своему клиенту ничего такого, что могло бы нанести клиенту потенциальный вред. К сожалению, в своей ежедневной практике проекты не всегда следуют этому принципу, так как приоритет получают цели и задачи проекта, а принципы уходят на второй план. Иногда проекты идут на поводу у органов местного самоуправления, которые по незнанию или из корыстных побуждений требуют помощи в открытии коммерческих предприятий. Например, глава айыл окмоту убеждает проект, что населению срочно необходим комбайн или другая сельскохозяйственная техника, и проект соглашается профинансировать такое приобретение, обосновывая свое решение потребностью сообщества. При этом ни проект, ни орган МСУ не придают значения последствиям, которые неизбежно наступают позже и которые описаны выше. В отношении руководителей органов МСУ такая позиция понятна – некоторые из них мыслят только временным промежутком своего нахождения при должности или даже меньше – ближайшим отчетным перио-

дом. Но для международных проектов такие решения недопустимы, так как противоречат множеству объективных принципов и факторов, описанных выше.

Отсюда вытекает вопрос: что делать, если такая помощь уже оказана? Если орган МСУ уже получил от доноров и их проектов имущество, которое он не может и не должен использовать в рамках своих обязанностей?

Что делать с незаконно открытыми предприятиями и имуществом, которое невозможно законно использовать в рамках обязанностей органов МСУ?

Авторы обращения, работая почти со всеми органами МСУ на территории Кыргызской Республики, достоверно знают о широком распространении создания незаконных коммерческих предприятий и приобретения имущества, которое орган МСУ не вправе использовать в рамках своих обязанностей. Знают также о том, что прогрессивные и ответственные органы МСУ задаются вопросами: как исправить ситуацию, как избежать санкций и преследования? В ответ специалистами организаций – авторами данного обращения – были разработаны рекомендации, алгоритм принятия решений в отношении того или иного вида имущества. Чтобы рассмотреть каждый конкретный случай, необходимо последовательно ответить на ряд вопросов и прийти к логическому заключению о необходимом, законном и возможном решении. Отталкиваться лучше от вида имущества, как это представлено в таблице на стр. 12.

Например, у айыл окмоту в собственности есть хлебоуборочный комбайн. Следует задаться вопросом: какие функции выполняет комбайн? Ответ – убирает зерновые культуры. Следующий вопрос: входит ли уборка зерновых в функции местного самоуправления? Ответ: не входит. Вопрос: возможно ли применить это имущество для решения каких-либо вопросов местного значения? Ответ: невозможно. Вопросы: что можно сделать с этим имуществом? продать? сдать в аренду? оставить в простое? Для выбора варианта действий следует рассмотреть финансовые сценарии, посчитать и принять решение. В случае с комбайном, наиболее верным решением станет продажа. Подобным образом следует рассмотреть каждую единицу имущества, но имущественные комплексы, возможно, следует рассматривать как единое целое. В таблице на стр.12 приведены наиболее распространенные в Кыргызстане примеры. Важно понимать, что в большинстве случаев орган МСУ будет нести убытки, что является неизбежным следствием неверного решения об открытии бизнеса, принятого

изначально. Однако в сравнении с другими последствиями как для местного сообщества и местного бюджета, так и для руководителей органов МСУ персонально, эти убытки являются наименьшим злом. А проектам донорской помощи следует учитывать, что такие решения повлекут за собой и негативные финансовые последствия для местных бюджетов.

Стоит обратить внимание, что для расчета финансовых сценариев требуются усилия и знания финансистов и экспертов, сведущих в указанной сфере.

Заключение

В заключение авторы обращения призывают: **ПРАВИТЕЛЬСТВО КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ** еще раз дать однозначное разъяснение своей позиции в отношении коммерческой деятельности органов МСУ, не связанной с решением вопросов местного значения, и выстроить свою политику в соответствии с этой позицией.

ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ прекратить незаконную и вредную практику заниматься предпринимательской деятельностью, не связанной с оказанием услуг, предоставление которых является обязанностью органов МСУ, и принять верные решения в отношении имущества, которое невозможно использовать в рамках решения вопросов местного значения и которое требует необоснованных расходов из местного бюджета.

ОРГАНЫ ПРОКУРАТУРЫ обратить внимание на вступление в силу закона, однозначно определяющего полномочия органов МСУ в создании муниципальных предприятий (пункт 3 статьи 62 Закона «О местном самоуправлении» в редакции от 27 января 2018 г.).

МЕЖДУНАРОДНОЕ И ЭКСПЕРТНОЕ СООБЩЕСТВО не допускать случаев консультирования, технической и финансовой помощи, направленной на незаконное и неэффективное оказание коммерческих услуг и коммерческое производство органами МСУ, которое приведет их к негативным правовым и финансовым последствиям; улучшить информационный обмен между собой, распространяя информацию не только о достижениях, но и об ошибках; на стадии разработки дизайна проектов, а также в ходе их выполнения, особенно в части предоставления технической помощи, проводить консультации:

- с Государственным агентством по делам местного самоуправления и межэтническим отношениям при Правительстве Кыргызской Республики для уточнения позиции и потребностей Правительства Кыргызской Республики;
- с Союзом местных самоуправлений Кыргызской Республики для уточнения потребностей сообществ и требований законодательства.



USAID
ОТ АМЕРИКАНСКОГО НАРОДА

Подготовлено Проектом USAID
«Успешный аймак»¹

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

Муниципалитеты внедряют новые технологии коммуникации с гражданами



Введение

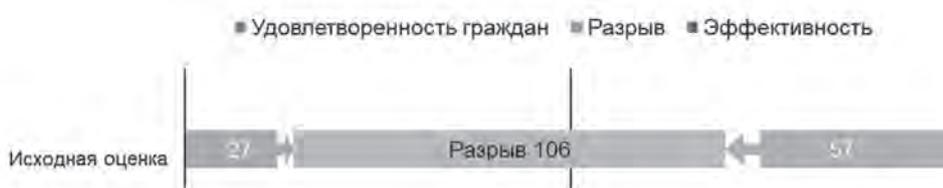
Управление территорией подразумевает учет потребностей всех групп населения, включая женщин, молодежь и представителей меньшинств. Своевременное информирование населения, высокая вовлеченность и обратная связь позволяют айыл окмоту принимать выгодные для всего населения решения. По результатам исследования Проекта USAID «Успешный аймак», среди граждан в пилотных айыл окмоту 61% респондентов отметил, что получают информацию о событиях в аймаке через информационные стенды в зданиях айыл окмоту. Получается, что населению необходимо постоянно посещать административные здания айыл окмоту, чтобы быть в курсе всех изменений, происходящих в их аймаке. Некоторые айылные аймаки, как к примеру Курманбекский в Джалал-Абадской области, включает в себя восемь сел, самое удаленное из них находится в 40 км от районного

центра. В таких условиях жителю данного аймака сложно посещать айыл окмоту без серьезной на то причины, что ограничивает его информированность и возможность активно вовлекаться в жизнь своего аймака.

Теплоключенский айыл окмоту, расположенный в Ак-Суйском районе Иссык-Кульской области, столкнулся со схожими проблемами. Как и все айыл окмоту, Теплоключенский айыл окмоту практикует информирование населения посредством информационных стендов. Население айылного аймака составляет 13349 человек и включает в себя два населенных пункта – Теплоключенка и Лесное, что усложняет своевременное распространение информации и получение обратной связи о своей деятельности. Айыл окмоту усиленно работает над улучшением качества предоставляемых услуг населению. К примеру, в 2017 году Проект USAID «Успешный аймак» запустил одну приоритетную услугу по покупке мелкого рогатого скота. Также айыл

окмоту проводит общественные слушания по планированию бюджета и другим важным вопросам. Как отмечают сами сотрудники айыл окмоту, часто их работа остается незамеченной со стороны населения, что вызывает некое недоверие граждан к ним. Это подтверждается результатами исходной оценки деятельности по эффективности и уровню удовлетворенности граждан услугами Теплоключенского айыл окмоту, проведенной в рамках Проекта USAID. Как видно из рисунка 1, айыл окмоту показывает положительные результаты по эффективности, но низкие показатели по удовлетворенности граждан качеством предоставляемых услуг.

Рисунок 1. Оценка деятельности Теплоключенского айыл окмоту



Отсутствие постоянной коммуникации между айыл окмоту и всеми группами граждан, включая женщин, молодежь и представителей меньшинств, также чревато ухудшением эффективности работы самого органа, ведь неосведомленное население не может должным образом вовлекаться в процесс принятия решений на местном уровне. В итоге Теплоключенский айыл окмоту пришел к выводу о необходимости внедрения эффективного доступного механизма обратной связи с населением вдобавок к уже используемым информационным стендам.

Мобильный механизм обратной связи посредством WhatsApp

Одной из основных целей Проекта USAID «Успешный аймак» является сокращение разрыва между тем, как граждане воспринимают работу своих органов местного самоуправления, и фактическим осуществлением ими своей деятельности. Данная цель проекта совпала с целью Теплоключенского айыл окмоту по повышению осведомленности и уровня доверия населения к своей деятельности. В сентябре 2017 года Проект начал внедрение инновационного механизма обратной связи через популярное бесплатное приложение WhatsApp по быстрому обмену текстовыми, графическими, аудио- и видеосообщениями.

WhatsApp – мобильное приложение, легкое в использовании, доступное и достаточно распространенное среди населения Кыргызстана.

Уникальность данного приложения заключается в его распространенности среди населения Кыргызстана, доступности и широте предоставляемых им возможностей.

По данным исследования уровня медиаграмотности в Кыргызской Республике 79,8% городского населения и 63,1% сельского населения используют WhatsApp¹. Поэтому механизм обратной связи посредством WhatsApp может способствовать налаживанию обратной связи с жителями сел. Посредством внедрения современных технологий коммуникации, граждане могут своевременно и без лишних расходов времени и затрат на проезд до айыл окмоту:

- узнать о новостях и предстоящих мероприятиях айыл окмоту;
- задать вопрос сотрудникам айыл окмоту;
- представить свое мнение по деятельности айыл окмоту через он-лайн анкетирование;
- оценить качество предоставляемых услуг на местном уровне через он-лайн-анкетирование;
- отправить аудио- и видеозапись или изображение о каких-либо нарушениях в предоставлении услуг местного характера.

Таким образом, механизм дает возможность населению следить за прозрачностью деятельности айыл окмоту, иметь открытый доступ к информации и установить общественный контроль за выполнением обязательств со стороны айыл окмоту.

Для айыл окмоту внедрение механизма обратной связи даст возможность:

- своевременно оповещать граждан о предстоящих общественных слушаниях и других собраниях;
- информировать граждан об изменениях, касающихся налоговых ставок на местном уровне, пенсионных и других видов пособий;
- мгновенно информировать о чрезвычайных происшествиях и методах реагирования;
- проводить опросы среди населения о качестве своих услуг;
- собирать мнения и рекомендации населения об улучшении качества услуг.

Таким образом, механизм позволит повысить эффективность и результативность взаимодействия между органами местного самоуправления и жителями аймака.

¹ Отчет по итогам исследования уровня медиаграмотности в Кыргызской Республике, ОФ «Институт Медиа Полиси» при финансировании Фонда «Сорос-Кыргызстан», 2017 г., стр. 38.

Функционирование механизма

Чтобы каждый желающий житель аймака мог использовать механизм, достаточно установить приложение WhatsApp на свой мобильный телефон. Далее необходимо сохранить номер телефона айыл окмоту в адресной книге телефона и отправить сообщение на этот номер посредством WhatsApp. В случае с Теплоключенским айыл окмоту, жителей просят отправить сообщение с кодовым словом «Аймак» и указанием фамилии и имени обращающегося, чтобы в свою очередь специалист айыл окмоту добавил данного пользователя в свой список контактов. Также в этом сообщении можно указать причину обращения к айыл окмоту.

Все полученные вопросы, комментарии, рекомендации посредством WhatsApp должны:

- фиксироваться в книге жалоб и предложений айыл окмоту;
- быть тщательно изучены специалистами айыл окмоту;
- рассматриваться индивидуально;
- айыл окмоту должен предложить соответствующие решения в пределах предоставленных полномочий.

Важно: ответы на задаваемые вопросы и предложения должны быть предоставлены в индивидуальном порядке, в частной переписке с жителем, направившим запрос.

Этапы внедрения мобильного механизма обратной связи

Опыт Теплоключенского айыл окмоту показал, что для гарантии успешного внедрения механизма обратной связи нужно пройти через несколько важных этапов.

Подготовка

Для начала айыл окмоту готовит постановление об утверждении регламента действия механизма на территории аймака, о причинах и целях запуска механизма.

Регламент определяет условия, при соблюдении которых WhatsApp признается дополнительным источником получения обратной связи по взаимодействию с местным населением.

Регламент описывает субъекты, их права и обязанности, способы получения и передачи обращений, сроки и порядок предоставления ответов со

стороны айыл окмоту, и порядок запуска мобильного механизма обратной связи посредством WhatsApp. Согласно утвержденному регламенту, айыл окмоту создает инициативную группу по реализации запуска и работы механизма. В инициативную группу могут войти все заинтересованные лица, включая активных членов общества, представителей НПО, местного кенеша и самого айыл окмоту.

Внедрение

Запуск механизма обратной связи начинается с подготовки технической базы, что включает в себя приобретение одного мобильного номера и телефона, поддерживающего WhatsApp, а также выделение одной единицы компьютерной техники для расширения возможностей распространения информации.

Далее инициативная группа совместно с айыл окмоту разрабатывает памятку об использовании механизма для жителей аймака, где дается руководство по обращению к айыл окмоту посредством WhatsApp и порядок рассмотрения заявок со стороны айыл окмоту. Данная памятка распространяется среди жителей посредством уже существующих каналов коммуникации либо при первом обращении жителя айыл окмоту посредством WhatsApp.

Действие

Когда речь заходит об использовании WhatsApp как средства для коммуникации, многим приходится на ум групповые чаты, где несколько участников делятся сообщениями в одном чате. Здесь существуют некоторые риски, поскольку сложно контролировать, какого характера сообщения отправляет каждый из участников группы.

Во избежание подобных рисков и более индивидуального подхода к каждому гражданину, Теплоключенский айыл окмоту использует списки рассылки для информирования населения посредством WhatsApp.

При получении запроса от нового жителя специалист, ответственный за функционирование механизма, сохраняет контактные данные в адресной книге телефона, затем добавляет контакт в список рассылок. Будучи в списке рассылок, каждый житель аймака получает индивидуальные сообщения от айыл окмоту и в таком же характере может отреагировать на полученную информацию. Таким образом, айыл окмоту может предотвратить распространение недостоверной информации и спама.

Список рассылки в WhatsApp – функция, позволяющая отправлять сообщения сразу нескольким контактам. Контакты сохраняются в одном списке, и для отправки сообщения достаточно открыть этот список.

Посредством списка рассылок айыл окмоту может отправлять объявления, оповещения и ссылки на он-лайн-анкетирование для оценки своей деятельности. Он-лайн-анкетирование готовится на бесплатных он-лайн-ресурсах как, например, SurveyMonkey.com

WhatsApp для компьютера – это сервис, позволяющий синхронизировать и отображать все сообщения из телефонных устройств на компьютере посредством сайта: web.whatsapp.com

Данный он-лайн-ресурс позволяет на компьютере разработать небольшую анкету по вопросам о доверии и удовлетворенности населения качеством услуг айыл окмоту. Еще одна уникальность WhatsApp – это возможность работы на компьютере через веб-сайт: web.whatsapp.com С помощью компьютерной версии WhatsApp можно отправить ссылку на анкету с компьютера через списки рассылок.

Факторы успеха

Успех внедрения и работы механизма обратной связи зависит от нескольких факторов:

- наличия специалиста в айыл окмоту, который может работать над внедрением и функционированием механизма;
- наличия компьютерной и мобильной техники с доступом в интернет;
- проведения информационной кампании для поэтапного распространения информации о запуске механизма среди населения.

Айыл окмоту должен быть готовым предоставить вышеперечисленные ресурсы, чтобы механизм работал эффективно и приносил пользу.

Также айыл окмоту нужно провести ознакомительную работу среди населения, используя име-

ющиеся каналы коммуникации, чтобы большее количество жителей присоединилось к механизму. Важно, чтобы эта ознакомительная кампания проводилась поэтапно, тогда айыл окмоту сможет адресовать запросы жителей в рабочем режиме.

При поддержке Проекта USAID «Успешный аймак» Теплоключенский айыл окмоту провел такую информационную кампанию среди жителей своего аймака. Для информирования населения о запуске механизма были подготовлены и развешаны баннеры, расклеены стикеры и розданы ручки с единым сообщением о WhatsApp-номере айыл окмоту и инструкцией к применению данного механизма. Специальный слоган «Теплоключенский айыл окмоту всегда на связи!» был разработан и включен во все промоматериалы. Промоматериалы были выпущены на кыргызском и русском языках для охвата большей части населения. Данная кампания обеспечивает постепенное увеличение запросов в списке контактов айыл окмоту.

С ноября 2017 года инициативная группа Теплоключенского айыл окмоту начала внедрение мобильного механизма обратной связи посредством приложения WhatsApp. За короткий период времени к мобильному механизму обратной связи присоединилось более 360 контактов. В среднем в неделю поступает 3-5 запросов о получении земельного участка, оформлении детского пособия, отсутствии воды и других вопросов местного значения. Айыл окмоту провел два тестовых опроса среди населения об уровне удовлетворенности жителей услугами айыл окмоту, в которых приняли участие 25 человек.

Распространение опыта Теплоключенского айыл окмоту по всей стране

Успех Теплоключенского айыл окмоту в интеграции современных технологий коммуникаций может



Жители аймака получили информационные материалы о запуске механизма обратной связи



Жаркын АМАНТУРОВА делится опытом с коллегами в Кочкорском районе Нарынской области

быть показательным для всех муниципалитетов. С целью распространения успешного опыта Теплоключенского айыл окмоту, Проект USAID «Успешный аймак» провел серию ознакомительных поездок для пилотных муниципалитетов в Джалал-Абадской, Иссык-Кульской, Нарынской и Ошской областях.

Серия обучающих презентаций началась в самом Теплоключенском айыл окмоту с участием представителей 11 пилотных айыл окмоту в Иссык-Кульской области, местных жителей, ГАМСУМО, Союза МСУ в КР и USAID. На мероприятии присутствовала директор миссии USAID в Кыргызской Республике, Кимберли РОЗЕН, которая отметила важность сплоченной команды и ее веры в необходимость внедрения инновационных подходов в своей деятельности. В своей приветственной речи глава Теплоключенского айыл окмоту Талант КОБОНБАЕВ отметил, что механизм обратной связи дополняет цели и мероприятия правительственной программы «Таза Коом» по достижению прозрачного и открытого государства. Один из участников мероприятия, депутат айылного кенеша Сергей МИЩЕНКО выразил благодарность Проекту USAID «Успешный аймак» за поддержку айыл окмоту в развитии аймака и отметил, что «данный механизм позволит жителям аймака мобильно оповещать айыл окмоту о существующих проблемах, задавать вопросы и запрашивать интересующую информацию. Эта новая возможность открывает больше перспектив для развития аймака».

Такие же презентации прошли в остальных пилотных муниципалитетах Проекта. Жаркын АМАНТУРОВА, ответственная за работу механизма обратной связи, рассказала об опыте Теплоключенского айыл окмоту главам, ответственным секретарям и специалистам 31 муниципалитета, а также представителям местных кенешей, НПО, СМИ и активным жителям аймаков. В каждой из

этих встреч участвовали региональные представители ГАМСУМО КР и Союза МСУ КР. Участникам презентации были интересны технические возможности и наличие необходимых ресурсов для успешного запуска механизма. Много вопросов поступило касательно регламента работы механизма и способов своевременной реакции на запросы жителей. Оказалось, что некоторые айыл окмоту уже частично используют WhatsApp для обмена информацией с отдельными группами граждан. К примеру, Ленинский айыл окмоту в Джалал-Абадской области открыл групповой чат с квартальными аймака. Как отметил глава ТОКТОСУНОВ Бактыбек, айыл окмоту нужно систематизировать и расширить использование WhatsApp и опыт его коллег из Теплоключенки поспособствует этому. С 2018 года еще большее количество пилотных айыл окмоту Проекта начнут внедрение данного мобильного механизма обратной связи посредством WhatsApp.

Муниципалитеты не должны ограничивать себя использованием традиционных каналов коммуникаций. В настоящее время существует много доступных средств для общения. Айыл окмоту могут при минимальных затратах использовать такие современные каналы коммуникации для того, чтобы наладить контакт с жителями. Регулярное информирование посредством таких средств общения, как WhatsApp, может повысить уровень вовлеченности жителей в судьбу своего аймака. Получая обратную связь от граждан, айыл окмоту могут адаптировать свою деятельность под нужды и ожидания граждан. Это позволит им быть более эффективными в предоставлении услуг и, соответственно, повысит доверие граждан к айыл окмоту. Доверительное отношение между гражданами и исполняющим органом местного значения, прозрачность и открытость последнего и активное участие граждан в решении проблем местного значения способствуют динамичному развитию регионов. **M**



Директор миссии USAID в Кыргызской Республике Кимберли РОЗЕН приветствует участников обучающего семинара



Представители муниципалитетов Ноокатского района Ошской области после презентации

Методические подходы к организации услуг досуга на уровне местного самоуправления

Кенешбек АЛМАКУЧУКОВ
д.э.н., доцент, Университет Адам / БФЭА, Кыргызская Республика
keneshalma@mail.ru

Статья дает описание методике, основанной на смысловых ресурсах (культурных кодах) села или города и их конвертации в события и мероприятия, интересные для местных сообществ. Знание культурного кода помогает расшифровать глубинный смысл культурных явлений (смыслов, знаков, символов, норм, текстов, ритуалов и т.д.). Цель организации досуга – в формировании сообществ на основе общих идей, истории, включенности в страновые смыслы. Благоприятные условия для организации услуг досуга обеспечиваются через тематическое планирование и проектирование.

История вопроса

Организация досуга населения на селе имеет свои особенности. В советское время инфраструктура культуры строилась в соответствие с нормативами (к примеру, количество кресел в клубе в пересчете на 10000 населения и т.д.), в основе которых был принцип пешеходной доступности.

Районные дома культуры на селе в сети существующих культурно-досуговых формирований создавались как организационно-методические центры руководства клубными учреждениями района и выполняли поставленную перед ними задачу, предоставляя населению разнообразные услуги просветительного и развлекательного характера, а также условия для организации разнообразных форм досуга и отдыха, творческой самореализации через занятие самодеятельным любительским творчеством.

В клубной работе реализовывались такие культурные практики, как фестивали, конкурсы, кружки, студии и т.д. Домашний телевизор с его двумя каналами, одним всесоюзным и одним республиканским, не был прямым конкурентом клуба, т.к. в будние дни вещание осуществлялось только в вечернее время – с 18.00 до 24.00, а в выходные дни трансляции начинались с полудня. При этом что клубная работа, что телевизионная сетка в тот

период были достаточно идеологизированными и дополняли друг друга, будучи эффективными инструментами воспитательной работы.

В настоящее время социокультурная ситуация в сельской местности характеризуется целым рядом негативных последствий, связанных с **отчуждением детей, молодежи и взрослых от культуры и искусства** (здесь имеются в виду привычные советские формы досуговых культурных практик). Существенное сокращение финансовой обеспеченности учреждений культуры, устаревшая материально-техническая база сельских учреждений культуры, слабое методическое обеспечение, низкий уровень безопасности в конечном счете снизили привлекательность учреждений культуры как **общественных пространств**. Это отразилось на качестве жизни на селе, росте миграции и маргинализации населения, росте девиантного поведения.

В условиях перехода к рыночной экономике много говорилось о разгосударствлении и децентрализации сферы культуры: государство пытается уменьшить своё участие в финансировании сферы культуры, полагая, что формирующийся рынок и местное самоуправление решит все проблемы автоматически. Этого, к сожалению, не произошло. Инфраструктура и сферы культуры, созданные под другие цели и задачи, практически разрушены, либо бесполезны, т.к. население «забыло» к ним дорогу.

По данным выборочных исследований бюджетов времени, кыргызстанец в среднем тратит на ежедневный просмотр телевизора не менее пяти часов. Иными словами, произошло **одомашнивание** досуга, в котором дом становится единственным легитимным центром индивидуального и коллективного досуга, а телевизор становится центром внимания и важнейшим источником информации, транслятором противоречивых социокультурных норм и **новых, временами чуждых нам, культурных практик**.

Использование свободного времени населения является своеобразным индикатором его культуры, круга духовных потребностей и интересов конкретной личности или социальной группы.

Имеются и другие побочные эффекты одомашнивания досуга: в частности, сокращаются общественные пространства, в которых происходят знакомства молодых людей и воплощается «цветочно-конфетный» этап брачных стратегий. С другой стороны, разные социальные группы и этнические сообщества не имеют достаточных условий для неформальных контактов друг с другом и, как следствие, люди более обособлены друг от друга.

Функции общественных пространств начинают выполнять магазины розничной торговли и площади, примыкающие к ним; остановки общественного транспорта; базары выходного дня, спортивные объекты (стадионы, спортивные залы), культурные учреждения (церкви, мечети) и парки (скверы). В случае с мечетями имеется существенное ограничение – это публичные места преимущественно для мужской части населения.

Сельское население, несмотря на возросшую мобильность и доступ к современным средствам (планшеты, смартфоны и т.д.) и каналам коммуникации (цифровое телевидение, Интернет, мобильный Интернет и т.д.), не имеет возможности приобщиться к «высокой» культуре (театры, музеи, концертные залы), поэтому клуб, Дом культуры для них является единственным местом: отдыха, посещения культурных мероприятий, общения и совместного проведения свободного времени.

Материалы полевых исследований, проводимых международными гуманитарными организациями на регулярной основе, с 2010 года стали показывать изменения в структуре и иерархии общественных потребностей на уровне местных сообществ. Поэтапное решение проблем с доступом к питьевой воде, решение вопросов управления общинными пастбищами и т.д. создало условия для актуализации вопросов с организацией досуга и творческой самореализации.

На возникшую и усиливающуюся востребованность организации досуга смогли оперативно отреагировать только считанные доноры, проекты и агентства развития. Их объединяет готовность и реальная помощь в строительстве либо капитальном ремонте существующей инфраструктуры спор-

та и культуры. При этом проблемой остается поиск ответа: как «стимулировать применение принципов добросовестного управления и использования **рентабельных, инновационных и устойчивых решений** для предоставления таких услуг». Решение проблемы взял на себя Проект «Улучшение услуг на местном уровне», реализуемый консорциумом организаций в составе Helvetas Swiss Intercooperation и Института политики развития.

Задача приобщения сельского населения диктует поиск и внедрение новых форм **дидактического и методического обеспечения** досуговой деятельности, **технологических процедур**, охватывающих быт, отдых, туризм, спорт, досуг людей.

Ситуационный анализ

Прежде чем перейти к описанию методики организации услуг досуга и результатов тестирования, остановимся на имеющихся ограничениях и факторах.

Сельские сообщества характеризуются сильной **локальной идентичностью**, когда индивид чаще всего отождествляет себя как члена территориальной общности, что является предтечей формирования устойчивых местных сообществ.

Проблема творческого подхода к организации досуга – это задача государственного уровня, но все-таки наиболее эффективно она решается **на местном уровне**.

Растет **запрос населения** на организацию досуга (спорт, культура); на противоположном полюсе запроса находится проблема отсутствия интересов, наличия большого объема ничем не занятого свободного времени и утилизации невостребованной энергии.

Дети, молодежь и взрослые **отчуждены** от культуры и искусства, от возможностей для творческой самореализации: если взрослые живут воспоминаниями о практике организации досуга в советском прошлом, то подрастающее поколение не имеет представления, как может быть организован коллективный досуг.

Произошло **одомашнивание досуга**, когда дом и цифровое телевидение (Интернет, мобильный Интернет) являются главными конкурентами общественных досуговых пространств. Прогноз состоит в том, что бюджет свободного времени будет расти, и стоит вопрос: чем человека занять?

Районные дома культуры не выполняют функции **организационно-методических центров** и не порождают «рентабельных, инновационных и устойчивых решений для предоставления услуг». К тому же, имеется правовая коллизия, когда районная государственная администрация назначает руководителя учреждения культуры, а финансирование учреждения культуры (спорта) осуществляется из средств местного бюджета (как правило, без бюджетов развития).

В основу планирования берутся рекомендации (циркуляры, не подкрепленные ресурсами) из

РГА, ОГА, письма-обращения от ведомств, неправительственных организаций, инициативы местных сообществ.

Репертуар форм мероприятий и их содержание однообразны, формируются циркуляром из районной государственной администрации – **Планом работ** на календарный год. Он содержит основные мероприятия, связанные с официальным праздничным календарем (Нооруз, День независимости, 90-летие со дня рождения Ч.Айтматова и т.д.). Местные органы власти расширяют план путем добавления мероприятий регионального масштаба, включая традиционные спортивные праздники, обряды, устное народное творчество, бытовую культуру народов (к примеру, конкурс «Сармерден»).

В дополнение к принципу пешеходной доступности услуг досуга приходит принцип транспортной доступности, когда личный и общественный транспорт расширяют **границы обслуживания** и являются одним из критериев привлекательности учреждения культуры (спорта).

Большая часть сельского населения полагает, что услуги досуга должны быть бесплатны, и пока не готова **платить адекватную цену**. В результате оказание услуги является малопривлекательным для предпринимателей делом и обременительной статьей расхода для местного бюджета.

Государственный заказ и государственный (муниципальный) социальный заказ не рассматриваются в качестве инструментов создания **конкурентной среды** в сфере досуга.

Правовой статус учреждений культуры/спорта в абсолютном большинстве случаев не оформлен.

Суть инновационной методики

Каждое село, район имеют свои исторические корни, **индивидуальность**, яркие преобладающие культурные традиции, поэтому выбор приемлемых, естественных, жизнеспособных досуговых форм для каждого из них должен осуществляться самостоятельно.

В условиях практического отсутствия на селе стационарных культурно-досуговых услуг, следует активно использовать **потенциал традиций общественной жизни**, основанный на социальной солидарности (социальном взаимодействии). В сфере досуга перекрещиваются **интересы личности и общества**.

На данном этапе в сельском социуме, на наш взгляд, необходима организация таких форм социокультурной деятельности, которые будут способствовать трансляции традиционных знаний и культурных практик, суть ее заключается в проживании народных традиций, обычаев, обрядов, праздников.

Принципы организации досуга

Участие потребителей услуг в принятии реше-

ний по всем затрагивающим их права и интересы вопросам на всех стадиях планирования, предоставления, оценки качества и эффективности предоставляемых услуг.

Социальный интерес (способность интересоваться другими и принимать в них участие).

Согласование интересов групп: всегда упирается в инструменты обратной связи культурных потребителей с производителями. Привлечение людей со стороны к процессу разработки календаря событий в расчете на желание сельчан/горожан бесплатно или за небольшую цену поделиться своими идеями, исключительно из интереса увидеть эти идеи воплощенными в производстве (создание сообщества участников; призыв к сообществам принять участие; запуск обсуждения; составление списка мер).

Технологические процедуры

Программа тренинга включает проведение 13 тематических сессий: сессии¹ 1-5 позволяют понять цели организации досуга, принципы организации досуга, механизмы организации досуга, правовые аспекты организации досуга; на сессиях 6-13 осуществляется инвентаризация ресурсов, анализ ситуации, основы планирования, инвентаризация субъектов интереса и целевых аудиторий, проектирование календаря событий и мероприятий, сценарий развития села/города и задания для самостоятельной работы; определяются цели, принципы, механизмы организации досуга, а также правовые аспекты организации муниципальной услуги в сфере досуга.

В адаптированной и протестированной методике² технологическая процедура выглядит следующим образом.

1. Для планирования тематики мероприятий осуществляется инвентаризация смысловых ресурсов, имеющих отношение к данному селу/городу, округу, области, стране путем включения местного сообщества в процесс обсуждения и заполнение соответствующей матрицы культурных кодов (отвечая на вопросы: кто мы? что у нас есть? что нас отличает? кем и чем мы гордимся? что мы недооцениваем?).
2. Заполнение «трехслойной модели села или города»: физическое пространство, социальные системы и отношения, культурные коды.
3. Разработка Календаря событий на основе матрицы культурных кодов села или города.

¹ Материалы к сессии 4 «Правовые аспекты организации досуга (полномочия ОМСУ, местный реестр услуг, правовой статус муниципальных учреждений культуры и спорта)» и к сессии 5 «Правовые аспекты организации досуга: платность, стандарты, трудовые отношения» взяты из материалов тренинга «Правовые основы предоставления местных услуг», разработанные экспертами LBD-консалтинг в рамках Проекта «Улучшение услуг на местном уровне».

² Материалы Центра прикладной урбанистики (ЦПУ) к семинару «Портфель брендов как технология городского диалога» (С.Мурунов).

4. Инвентаризация субъектов интереса (с целью организации социального взаимодействия либо упреждения сопротивления с их стороны) и целевых аудиторий.
5. Одно- и пятилетний сценарии развития села или города.

Далее для обеспечения полноты и качества принимаемых решений, следует пройти по предложенному алгоритму.

- Разработать календарный план работ, содержащий индикаторы реализации, синхронизированный с проектом Календаря событий.
- Выявить финансовые разрывы в планировании и предложить источники финансирования, включая внебюджетные средства.
- Разработать проект Календаря культурных или спортивных событий на основе заполненных документов (матрица культурных кодов, сценарий развития села, календарь культурных событий, календарный план).
- Осуществить подводку к возможным управленческим решениям для оказания муниципальных услуг на бесплатной/платной основе, прямого контракта, аутсорсинга (аренды).
- Пролоббировать принятие айыл окмоту решения о выделении средств на Календарь событий (смета, государственный заказ, муниципальный социальный заказ).
- Разработать проект Плана работ (искомый результат, исходный и искомый показатель, индикаторы, ресурсы и т.д.) и поставщика услуги.
- Формализовать работу и предложить 1 сценарий и 1 сценарный план мероприятия.

По данной методике проведено обучение и оказаны консультации участникам семинаров в кластерном формате в г. Джалал-Абад и Балыкчы. Проведен обмен мнениями и опытом проведения культурных/спортивных мероприятий. Подтверждена гипотеза, что на местах работники учреждений культуры/спорта тиражируют стереотипные, привычные, рутинные формы проведения (фестивали, марафоны, ыр-кесе, «Сармерден», кружковая работа, концерты по национальным праздникам, комплекс мероприятий по поводу юбилея и т.д.). Косвенные результаты тестирования методики таковы:

Работники учреждений культуры/спорта не владеют информацией, **не знают специфической истории края**, особенностей культуры края, имеющих смысловых ресурсов края. Недооценивают их потенциал для конвертации в события и мероприятия, интересные для местных сообществ и, соответственно, способные пробудить интерес местных сообществ к проведению организованного и совместного досуга.

Работники учреждений культуры/спорта **не понимают большой рамки** оказания досуговых услуг: склеивание и формирование местных сооб-



Фото с сайта open.kg

ществ, сокращение радиуса доверия, создание условия для творческой самореализации, полезный досуг и т.д.

Большая часть предлагаемых мероприятий основана **на принципе праздности** (праздник, зрелище, развлечение) и созерцательности досуга (без включенности в действо).

Для **проектного типа работы** (с технологиями) нет компетенций и навыков.

Принцип экстерриториальности мероприятий не соблюдается (не только в помещениях клуба, спорткомплекса, парка, но и на улицах села/города).

Работники учреждений культуры/спорта **не включают население, активистов**, целевые группы в процесс планирования.

Не просчитывают **финансовые разрывы** при планировании.

Все проблемы сводят к двум: отсутствие звукового оборудования и отсутствие ремонта на объектах досуга.

Рекомендации общего характера

Нужна **система оказания методической помощи** работникам учреждений, включая предметные консультации по правовым аспектам организации досуга, разработку **индикаторов** реализации, а также **внешнее администрирование**, консультирование по формированию планов улучшения услуги досуга.

Государственный заказ и государственный (муниципальный) социальный заказ должны рассматриваться в качестве инструментов возвращения на места **субъектов развития** и способа диверсификации организационно-правовых форм учреждений, оказывающих услуги досуга.

Необходимо научить **диверсифицировать формы и методы** проведения мероприятий, включая принцип экстерриториальности (не только в помещениях клуба, спорткомплекса, парка, но и улицах села/города).

Надо **обучать депутатов** местных кенешей вопросам развития культуры и спорта.

Новости Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемого Правительством Швейцарии через Швейцарское управление по развитию и сотрудничеству (SDC)

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

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



Гражданский бюджет – это реальный инструмент, обеспечивающий прозрачность и подотчетность местных бюджетов

Органы местного самоуправления более чем тридцати сельских муниципалитетов Ошской, Нарынской, Джалал-Абадской, Чуйской и Иссык-Кульской областей разработали гражданские бюджеты 2018 года.

По словам Азамата МАМЫТОВА, специалиста Проекта по муниципальным финансам, такой подход со стороны органов местного самоуправления помогает им обеспечить прозрачность и подотчетность, а сама инициатива доступа граждан к информации о бюджете направлена на улучшение Индекса бюджетной прозрачности власти в Кыргызстане.

«Гражданский бюджет излагается на доступном языке и готовится с учетом языковых особенностей каждой местности. Главная цель в данном случае – сделать информацию о формировании и расходовании гражданских средств доступной и понятной

для населения. Этот финансовый документ разрабатывается для ознакомления жителей с местным бюджетом, в соответствии с Бюджетным кодексом Кыргызской Республики. В Гражданском бюджете отражаются приоритетные вопросы сообщества на следующий год и объем финансовых средств, направляемый на решение этих вопросов. Ведь вопросы прозрачности бюджета интересуют всех – и домохозяек, и высокопоставленных чиновников. Но просто получить сведения о бюджете мало: во-первых, их нужно понять; во-вторых, для населения необходимо иметь возможность влиять на распределение тех средств, из которых состоит их местный бюджет. Именно поэтому единый формат Гражданского бюджета представлен в виде красочно оформленного документа, где представлены виды источников дохода и направления расходов

с указанием точных цифр», – сказал Азамат МАМЫТОВ.

В 2018 году со стороны Проекта для всех муниципалитетов из пяти областей, изъявивших желание разработать и распространить Гражданский бюджет среди местного населения, была оказана техническая и финансовая помощь. Электронные

версии гражданских бюджетов также доступны на сайте Проекта:

- на русском языке: http://vap.kg/ru/activities/intergovernmental_relations/local-budgets/
- на кыргызском языке: http://vap.kg/ky/activities/intergovernmental_relations/local-budgets/



Практический семинар по работе с муниципальными сайтами и современными инструментами распространения информации

27 февраля 2018 года в Бишкеке состоялся практический семинар по работе с муниципальным сайтом и современными инструментами распространения информации. В качестве участников выступили администраторы муниципальных веб-сайтов и члены групп Совместного мониторинга и оценки 10 муниципалитетов Чуйской области: Кочкорбаевского, Кунтуйского, Кызыл-Тууйского, Александровского, Таш-Мойнокского, Бураинского, Грозденского, Ак-Башатского, Юрьевского и Фрунзенского айылных аймаков.

«В рамках Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемого Правительством Швейцарии через Швейцарское управление по развитию и сотрудничеству (SDC) и выполняемого Институтом политики развития, ряду органов МСУ Чуйской области было оказано содействие в создании муниципальных веб-сайтов. Цели этой помощи - содействие повышению открытости и прозрачности органов МСУ, создание условий для участия граждан в процессе

принятия решений на местном уровне, повышение прозрачности в управлении средствами местных бюджетов. Ведь информация сегодня – один из главных ресурсов для развития и функционирования государства и общества. Поэтому информационный обмен между органами власти и обществом – важный фактор эффективного функционирования государства. По заказу Проекта, веб-студией Weltkind был разработан ШАБЛОН муниципального сайта, с учетом потребностей органов МСУ и требований законодательства КР в соблюдении прозрачности и обеспечения доступа к информации граждан. Во время семинара участникам было презентовано Руководство по администрированию муниципального сайта (далее – Руководство), разработанное и изданное Проектом на двух языках. В Руководстве подробно рассматриваются все возможности административной панели управления веб-сайтом, а именно: размещение, оформление (удаление) новостей, объявлений, статей, фотографий, документов и другой необходимой инфор-

мации. Для удобства освоения административной панели, Руководство пользователя содержит изображения (скриншоты), с поясняющими подписями к ним и расположенными на них элементами управления. Все изображения приведены пошагово, согласно модулям (разделам), из которых состоит веб-сайт», – сказала Сабина ГРАДВАЛЬ, заместитель руководителя Проекта.

В ходе семинара администраторы муниципальных сайтов детально ознакомились с руководством и на практике отработали все его разделы, в результате чего на сайтах их муниципалитетов появились важные документы, включая информацию

о бюджете, о планах по решению приоритетных вопросов населения. Рядом с сотрудниками АО – администраторами сайтов - работали представители групп СМИО, которые теперь точно знают, где и какую информацию можно получить, чтобы промониторить исполнение органами МСУ планов по решению вопросов местных сообществ. Группы СМИО будут тщательно следить за своевременным размещением на сайтах и Гражданского бюджета в том числе.

Электронная версия Руководства доступна на сайте Проекта: http://vap.kg/ru/press_room/publications/full/162.html



Представители НПО Нарынской и Ошской областей ознакомились с системой мониторинга и оценки, предусмотренной Моделью участия граждан в бюджетном процессе

9 февраля в Оше, 15 февраля в Нарыне состоялись тренинги на тему: «Общественный мониторинг и Муниципальный индекс бюджетной прозрачности» для представителей НПО Ошской области.

Организатором тренингов выступил Проект «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемый Правительством Швейцарии через Швейцарское управление по развитию и сотрудничеству (SDC) и выполняемый Институтом политики развития (далее – Проект).

«Первый тренинг прошел в городе Оше, куда мы пригласили представителей организаций гражданского общества и средств массовой информации. Основная цель тренинга – усиление потенциала представителей общественных организаций в об-

ласти общественного мониторинга и информирование о требованиях Бюджетного кодекса Кыргызской Республики по вопросам прозрачности и подотчетности органов местного самоуправления. Помимо предоставления информации о системе совместного мониторинга и оценки, предусмотренной Моделью участия граждан в бюджетном процессе, участникам были презентованы отдельные инструменты мониторинга работы органов МСУ в сферах, которые наиболее подвержены коррупционным проявлениям. В частности, участникам представили Руководство по мониторингу через работу с порталами госзакупок и кадастровой геоинформационной системы (КГИС) (сделки с объектами муниципальной собственности – землями



и объектами недвижимости). Во время семинара у всех была реальная возможность в режиме онлайн узнать о том, что закупает тот или иной орган МСУ или госорган. Аналогичный тренинг с участием представителей НПО Нарынской области был

проведен и в Нарыне. Общее количество участников составило 39 человек, из которых 26 женщин», - сказал Медет СУЛТАМБАЕВ, специалист по мониторингу и оценке Проекта.



На конкурс Программы малых грантов в 2018 году поступила 121 проектная заявка

15 февраля 2018 года был последним днем подачи проектных заявок для участия в конкурсе Программы малых грантов, проводимого в рамках Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемого Правительством Швейцарии через Швейцарское управление по развитию и сотрудничеству (SDC) и выполняемого Институтом политики развития. В 17.00 была завершена регистрация проектных заявок. Программа малых грантов Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс» принимала заявки от органов местного самоуправления из Нарынской и Ошской областей.

«К моменту закрытия регистрационного листа было зафиксировано поступление 121 заявки, из которых 59 были из Нарынской и 62 - из Ошской областей. Мы прекрасно понимаем, что это надежды на решение 121 приоритетной проблемы местных сообществ. Мы знаем, каких трудов и усилий стоило органам МСУ подготовить такое количество проектных заявок. В рамках подготовки к конкурсу, органы МСУ двух областей проводили обществен-

ные мероприятия, сами участвовали в наших специальных тренингах и консультационных встречах. Теперь начинается конкурс. Те заявки, которые пройдут предварительный отбор, будут соревноваться за 35 мест. В 2018 году фонд Программы малых грантов составляет 35 миллионов сомов. Следовательно, перед членами Конкурсной комиссии стоит трудная задача и большая ответственность – ознакомиться со всеми заявками, оценить и выявить лучшие проекты. Проекты, которые были действительно разработаны в ответ на выявленные приоритеты сообществ, которые прошли широкое обсуждение с населением. Проекты, через реализацию которых предполагается решение проблем большого числа жителей, с учетом интересов женщин. И я хочу попросить наших партнеров, подавших свои заявки, набраться терпения и подождать результатов конкурса, которые будут объявлены после 10 марта 2018 года. Мы сегодня уже начали работу с заявками. Каждой заявке будет присужден уникальный код, благодаря которому члены комиссии будут оценивать описанный проект, а не муниципальные органы.

ципалитет. Иными словами, из заявок будет удалено всякое упоминание о муниципалитете, подавшем эту заявку, и комиссия сможет оценить проекты объективно и беспристрастно», – сказал Султан МАЙРАМБЕКОВ, специалист Проекта по грантам.

В 2018 году сумма гранта составляет 1 миллион сомов для одного проекта. Каждый муниципалитет-заявитель вправе подать на Конкурс не более

2-х проектных заявок и получить не более двух грантов. Денежные средства будут перечисляться в сомах Кыргызской Республики по курсу валют коммерческого банка, обслуживающего Проект, на день их перечисления. При этом вклад местного сообщества должен составлять не менее 10% от общей стоимости грантового проекта.

15 целевых органов МСУ разработали совместные с населением планы действий

Вопросы планирования на местном уровне являются приоритетами, важными в свете последних изменений в сфере законодательства по распределению бюджетных ресурсов как на местном, так и на национальном уровне.

В рамках Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс» завершен комплекс мероприятий по совместному планированию действий ОМСУ и местного сообщества по решению проблемных вопросов, выявленных в процессе СИНС-мероприятий. В итоге был разработан и принят документ, направленный на развитие муниципалитета, – это План совместных действий (ПСД) органов МСУ и местного сообщества по решению вопросов местного значения на 2018-2019 годы.

«Особенностью мероприятий, проведенных в 15 целевых муниципалитетах Ошской и Нарынской областей, было то, что планирование совместных действий местного сообщества и органов МСУ было частью процесса планирования развития местного сообщества. Ценность принятого ПСД обусловлена тем, что он был основан на реальных приоритетах населения, и сообщество взяло на себя часть ответственности за их реализацию. План совместных действий (ПСД), созданный на основе результатов Совместного изучения нужд сообщества (СИНС), стал частью стратегии и развития муниципалитета, на его основе айыл окмоту и местные кенешы планируют вносить изменения в свои рабочие планы. Важным также было то, что процесс был максимально приближен к срокам, которые требовались по Бюджетному кодексу в части разработки программ социально-экономического развития (ПСЭР)», – сказал Танат ОСМОНКУЛОВ, специалист Проекта ГГПОМСУ по вопросам местного самоуправления.

В целях развития навыков и предоставления знаний по процессу планирования и подготовки Проекта ПСД для 15 целевых муниципалитетов Ошской и Нарынской областей, были проведены тренинги по теме «Планирование совместных действий местного сообщества и органов МСУ по решению вопросов местного значения». В тренингах приняли участие все заинтересованные стороны,

не только представители органов МСУ, государственных органов, но и активисты из числа местных жителей, а также представители заинтересованных муниципалитетов из районов.

В ходе обучения рассмотрены разные вопросы, включая знания по основам социально-экономического развития на местном уровне (сущность и виды планирования, их взаимосвязь и различия), модели участия граждан в местном самоуправлении, практические навыки по разработке Плана совместных действий (ПСД), возможности обеспечения ресурсами при реализации ПСД и др.

Наибольший интерес среди участников вызвала тема «Организация процесса разработки плана совместных действий», и на ее обсуждение потребовалось много времени. У многих участников были сложности в понимании разницы между стратегией, программой и планами, в большинстве муниципалитетов были стратегии, программы и планы развития, часть которых подготовлена в рамках донорских программ, но большинство участников не было проинформировано о содержании этих документов, так как они не выносились на общественные слушания для местного населения. Основное внимание участников было сосредоточено на формулировке проблемы, ее кратком описании, чтобы в дальнейшем проанализировать, провести качественный причинно-следственный анализ, для планирования задач и конкретных мероприятий. Как сказал один из участников: «Сложно определить проблему, которая важна для жителей. Ведь жители хотят увидеть конкретный результат. К примеру, определяют проблемой отсутствие спортзала и не всегда задумываются, что им нужно не здание, а именно услуга в виде новых секций, опытных тренеров, и айыл окмоту важно решать проблему по организации работы в этом направлении». У участников были сложности по постановке задач и конечных целей. Участникам также была дана подробная информация по возможностям ресурсного обеспечения Плана совместных действий (стимулирующий грант, фонды развития регионов, механизм государственного социального заказа, внешние инвестиции, местные поставщики услуг).

Новости Союза местных самоуправлений Кыргызской Республики

Заседание Правления Союза МСУ



21 февраля 2018 года в городе Бишкеке состоялось очередное заседание Правления Союза МСУ КР. Участвовали члены Правления и приглашенные представители партнерских организаций.

Рассматривались три вопроса:

- проект Перечня услуг, предоставляемых Союзом МСУ КР для членов организации, и проект Плана финансовой устойчивости Союза МСУ КР на период 2018-2020 гг.;
- механизмы защиты интересов муниципалитетов на национальном уровне, формат со-

гласительного процесса при формировании законодательства и принятии других решений;

- предложения Союза МСУ КР в отношении Указа Президента КР об объявлении 2018 года - «Годом развития регионов».

По трем вопросам исполнительный директор Союза МСУ КР Омурбек АЛМАНБЕТОВ сделал сообщение. По итогам обсуждений и рассмотрения поставленных вопросов приняты были следующие решения.

По финансовой устойчивости Союза МСУ КР из 3-х предложенных сценариев роста постоянных доходов Союза определен Базовый сценарий, который предполагает относительно низкий процент собираемости членских взносов в 2018 году с постепенным ростом по категориям средних и некрупных плательщиков.

Утвержден Перечень услуг, предоставляемых Союзом МСУ КР, для своих членов (айыл окмоту и мэриям городов).

Предложения Союза МСУ КР по Указу Президента КР об объявлении 2018 года «Годом развития регионов» в целом одобрены и будут доработаны с учетом поступивших предложений от членов Правления.

Участие в законотворческой деятельности и защита интересов МСУ

В соответствии со статьей 9 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении», при подготовке и принятии решений по вопросам, непосредственно затрагивающим интересы местных сообществ, органы государственной власти должны проводить консультации и обсуждение с органами местного самоуправления и их ассоциациями и союзами местных сообществ в установленном законом порядке.

Долгое время на практике данная норма работала лишь в отдельных случаях. В последние годы

Союз МСУ КР стал принимать активное участие в обсуждении будущих решений в мероприятиях Аппарата Правительства КР, министерств и ведомств.

По итогам проведенных работ, государственные органы стали более внимательно реагировать на экспертные заключения Союза МСУ КР, чаще согласовывать проекты нормативно-правовых актов и решений Правительства КР с Союзом МСУ КР.

Но это лишь начало выстраивания продуктивных взаимоотношений с органами государственного управления, так как, согласно вышеуказанной

норме, государственные органы должны консультироваться с Союзом МСУ КР и органами МСУ КР еще на этапе подготовки проектов НПА, учитывать их мнения до согласования проектов решений с членами Правительства КР.

В течение зимы 2017-2018 гг. Союз МСУ при поддержке Института политики развития и Проекта ГГПОМСУ направил в соответствующие органы управления свои заключения в отношении следующих НПА:

- проект постановления Правительства КР «О порядке разработки, оптимизации и утверждения административных регламентов государственных и муниципальных услуг»;
- проект Закона КР «О курултаях»;
- проект постановления Правительства КР «Об утверждении Базового реестра муниципальных услуг, предоставляемых органами местного самоуправления Кыргызской Рес-

спублики» от 14 января 2015 года, № 6;

- принятый Закон КР Жогорку Кенешем КР от 13 декабря 2017 года «О внесении изменений в Закон КР «О местном самоуправлении»;
- проект Закона КР «О муниципальной собственности на имущество»;
- проект постановления Правительства КР «О механизмах делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления»;
- проект постановления Правительства КР «Об организации полустационарного социального обслуживания в Кыргызской Республике».

В отношении некоторых проектов НПА были сформулированы существенные предложения, комментарии и возражения, о чем более подробная информация представлена ниже.

В проект Закона «О курултаях» внесено предложение о том, чтобы функции секретариата выполнял Союз МСУ КР

В целом законопроект о курултаях имеет положительное значение для общества и власти в осуществлении диалога, обмена мнениями и установлении двусторонней связи.

В соответствии со статьей 13 Закона КР «О местном самоуправлении», местные сообщества для координации своей деятельности, в целях взаимопомощи, совместного решения социальных, экономических и культурных задач, более эффективного осуществления своих прав и интересов, вправе создавать некоммерческие организации в порядке и формах, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики.

В Кыргызской Республике с 2010 года действует единственный в легитимный орган, представляющий интересы органов местного самоуправления

на центральном и местном уровнях, - Объединение юридических лиц «Союз местных самоуправлений Кыргызской Республики».

Союз как членская организация имеет соответствующие органы управления, исполнительную дирекцию, созданы правовые условия для устойчивого осуществления его деятельности, может полноценно осуществлять функции секретариата республиканского народного курултая. В связи с этим, предлагается абзац второй пункта 8 статьи 14 законопроекта записать в следующей редакции: «Функции секретариата выполняет Союз местных самоуправлений Кыргызской Республики».

Примечание редакции. Позиция Института политики развития по данному вопросу отличается от позиции Союза МСУ. ИПР считает, что миссия и функции Союза МСУ не дают возможности выполнять функции секретариата курултая.

Возражения правительству по механизму делегирования

Союз МСУ КР направил отрицательное заключение в отношении проекта постановления Правительства КР «О механизмах делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления». Данный проект постановления в предложенной редакции содержал ряд норм, препятствующих эффективному исполнению законодательства о делегировании государственных полномочий органам МСУ. В частности, проект по-

становления дублировал и существенно «урезал» существующий Типовой договор о делегировании, нарушал требование законодательства о методике расчета объема трансфертов (субвенций), предоставляемых местным бюджетам из республиканского бюджета; создавал излишнюю административную нагрузку на Правительство КР, а также содержал ряд других недочетов с правовой и практической точки зрения.

Участие членов Союза МСУ в парламентских слушаниях о бюджете

В ноябре 2017 года Союзом МСУ КР было организовано участие членов Правления Союза МСУ КР, также депутатов городского кенеша г. Балыкчы в Парламентских слушаниях в Жогорку Кенеше КР по проекту республиканского бюджета. Во время слушаний приглашенные Союзом МСУ КР предста-

вители органов МСУ имели возможность напрямую задавать вопросы представителям Правительства Кыргызской Республики о проблемах органов МСУ в сфере делегированных государственных полномочий и межбюджетных отношений.

Создан Экспертный совет Союза МСУ КР

При Союзе МСУ КР создан Экспертный совет по вопросам развития местного самоуправления в Кыргызской Республике. Цель Экспертного совета – участие в разработке перспективных направлений и программ МСУ, подготовке аналитических материалов, экспертных заключений и предоставления консультаций органам МСУ. Положение об Экспертном совете разработано и утверждено распоряжением Правления Союза МСУ КР.

Состав Экспертного совета сформирован из числа научных работников, экспертов, имеющих опыт и знания в сфере местного самоуправления, практический опыт работы в органах государственной и муниципальной службы, стаж научно-педагогической работы. Проведено организационное заседание Экспертного совета. Председателем избран Бакыт РЫСПАЕВ.

Союз местных самоуправлений КР ОТВЕЧАЕТ НА ВОПРОСЫ

Жайыт-комитеты прошли регистрацию в органах юстиции в качестве частного лица, поэтому айыл окмоту не имеют права контролировать их деятельность. Договариваются между собой, а денежные средства не поступают в бюджет айыл окмоту. Хотя и сказано, что деньги должны поступать в бюджет айыл окмоту, контроль практически отсутствует. Кто контролирует жайыт-комитеты?

Согласно статье 4 Земельного кодекса Кыргызской Республики, пастбища не могут быть переданы в частную собственность или аренду.

Статья 13 гласит, что в компетенцию айыл окмоту входит предоставление в пользование пастбищ и установление порядка их использования.

Согласно статье 18, местный кенеш с учетом оптимальной нагрузки на единицу площади пастбищ, инфраструктуры, а также его продуктивности и удаленности, устанавливает размеры оплаты за

пользование пастбищами для пастбищепользователей за поголовье скота.

В соответствии со статьей 4 Закона Кыргызской Республики «О пастбищах», полномочиями местного самоуправления являются:

1. Ответственность и контроль за управлением государственными пастбищными угодьями, кроме права распоряжения, передается органам местного самоуправления.

2. Орган местного самоуправления вправе деле-

гировать полномочия по управлению и использованию пастбищ объединениям пастбищепользователей.

3. Представительный орган местного самоуправления ежегодно утверждает планы сообществ по использованию пастбищ, а также отчеты об их исполнении.

4. Вмешательство государственных органов и местной государственной администрации в деятельность органов местного самоуправления и объединений пастбищепользователей по использованию пастбищ не допускается, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики.

Кроме этого, согласно статьям 5 и 6 данного Закона, утверждены права и обязанности пастбищепользователей и жайыт-комитетов.

В статье 11 утверждены нормы использования средств за пастбищепользование:

1. Плата за пользование пастбищами ежегодно согласуется жайыт-комитетом с представительным органом местного самоуправления и указывается в ежегодном плане использования пастбищ.

2. Часть платы за пользование пастбищными угодьями, составляющая долю жайыт-комитета, направляется на его содержание, улучшение и развитие пастбищ и пастбищной инфраструктуры.

3. Часть платы за пользование пастбищными угодьями, составляющая, с учетом оплаты налогов, не менее одной третьей части общей доли местного самоуправления, направляется в местный бюджет.

Согласно статье 18, должностные лица, члены жайыт-комитета и пастбищепользователи несут установленную законодательством Кыргызской Республики ответственность за нарушение настоящего Закона.

Могут ли айыл окмоту пользоваться в своей работе Типовым регламентом айыл окмоту, утвержденным Приказом Государственного агентства по делам местного самоуправления и межэтнических отношений (ГАМСУМО)? Кто должен его утверждать: местный кенеш своим решением или же айыл окмоту своим приказом?

Приказом Государственного агентства по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики (ГАМСУМО) № 01-18/156 от 21 ноября 2017 года был утвержден Типовой регламент айыл окмоту. На

основе Типового регламента каждому айыл окмоту предлагается разработать свой регламент, утвердить его распоряжением айыл окмоту и использовать в своей работе.

Как можно обратиться в Союз МСУ за консультацией?

Союз МСУ дает ответы и советы на общие вопросы и обращения, поступающие от членов Союза, – мэрий городов и айыл окмоту.

Вопросы и обращения поступают в Союз в виде официального письма на электронную почту, на WhatsApp-номер, а также личных обращений.

Юридический адрес: город Бишкек, улица Киев-

ская, 96 “Б”, 3 этаж, кабинеты: 413-414-415; электронный адрес: msu.kg@mail.ru, WhatsApp-номер - 0559 818158, факс: 0312 620883.

Ответы и юридические рекомендации Союза на поступившие обращения и запросы направляются по этим же контактам.

Каковы сумма и порядок внесения членского взноса в Союз МСУ, достаточно ли решения местного кенеша?

Размер членского взноса в Союз МСУ, как утверждено в Уставе, определяется в соответствии с численностью населения региона, и уплачивается из местного бюджета из расчета 1 раз в год по одному сомону на одного человека. Например, если в айыл окмоту 5000 жителей, то 5000 сомов.

Должно быть решение айыльного кенеша и городского кенеша о вступлении в Союз МСУ и ежегодной разовой уплате членского взноса.

Во избежание проблем при перечислении членских взносов в Бюджетную классификацию, утвержденную приказом Министерства финансов Кыргызской Республики № 161-п от 21 декабря 2017 года, был внесен банковский код по “членским взносам союзов и ассоциаций местных самоуправлений Кыргызской Республики” под номером 26211300.