

# МУНИЦИПАЛИТЕТ

НАУЧНО-ПОПУЛЯРНЫЙ ЖУРНАЛ | ИЮНЬ 2020 | выпуск № 6 (104)

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

## В НОМЕРЕ:

### Горячая тема

Острые вопросы: чем ниже доходы местных бюджетов, тем больше недовольных работой местного самоуправления.....	2
Как эпидемия COVID-19 отразилась на мужчинах и женщинах?.....	6
Наиболее пострадавшие группы.....	7
Кто более уязвим – мужчины или женщины?.....	10
Что делать?.....	12

### Участие граждан в МСУ

Граждане готовы лично помогать органам МСУ, но нуждаются в новых формах участия и прозрачности работы.....	15
Право граждан на участие в МСУ.....	15

Участие граждан в бюджетном процессе.....	17
Готовность граждан принимать личное участие в решении вопросов местного значения.....	19
Участие граждан в мониторинге и оценке работы органов МСУ.....	23
Уровень открытости органов МСУ.....	24
Удовлетворенность граждан работой органов МСУ.....	24

### Новости Проекта ГГПОМСУ

В целевых муниципалитетах Проекта разработаны планы совместных действий (ПСД) и программы социально- экономического развития.....	26
Вовлечение граждан в процесс разработки планов совместных действий и программ социально- экономического развития (ПСЭР) в условиях пандемии COVID-19.....	28

Учредитель и издатель  
**Институт политики  
развития (ИПР)**  
Главный редактор,  
председатель правления ИПР  
**Надежда Добрецова**  
Исполнительный редактор  
**Нургуль Джаманкулова**  
Редактор кыргызской версии  
**Нургуль Джаманкулова**  
Верстка и дизайн  
**Адиль Абдраимов**

Перевод на кыргызский язык  
**Зейнеп Алтымышова**  
Журнал принимает для  
публикации авторские статьи  
и размещает адресованные  
муниципалитетам  
бесплатные объявления.  
**Журнал распространяется  
бесплатно,**  
но оставляет  
за собой право организации  
платной подписки.

Материалы журнала  
необязательно отражают  
точку зрения издателя  
и партнеров издателя.  
Ответственность за  
содержание материалов  
несут авторы.  
**По всем вопросам  
обращаться по адресам:  
почтовый – 720001,  
Кыргызская Республика,  
г. Бишкек, ул. Уметалиева, 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**

# ОСТРЫЕ ВОПРОСЫ: ЧЕМ НИЖЕ ДОХОДЫ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ, ТЕМ БОЛЬШЕ НЕДОВОЛЬНЫХ РАБОТОЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ





Три года подряд объявлены в Кыргызстане годами развития регионов. Главными «двигателями» развития регионов должны были стать органы местного самоуправления. Есть ли у них достаточно ресурсов для этого? Как отразилось на местных бюджетах сокращение республиканского бюджета, вызванного кризисом COVID-19? Хватит ли им ресурсов, чтобы обеспечить эпидемиологическую безопасность школьников к новому учебному году? На эти и другие вопросы в Информационном агентстве АКИpress отвечали 17 июня 2020 года директор Союза МСУ Омурбек АЛМАНБЕТОВ, председатель правления ИПР, главный редактор журнала «Муниципалитет» Надежда ДОБРЕЦОВА, глава Аламудунского АА Чуйской области Найзабек КОЛЬБАЕВ, начальник

управления по развитию местного самоуправления ГАМСУМО Азамат ШАМЕЕВ. Дискуссии с представителями СМИ как таковой не получилось, поскольку пресс-конференция проходила в онлайн-формате. Тем не менее каждый из спикеров получил возможность прокомментировать ситуацию. Пресс-сессия состоялась при поддержке Проекта «Учет интересов местных сообществ Жогорку Кенешем КР при обсуждении законопроектов», финансируемого ПРООН/SDC, и Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ»: бюджетный процесс», финансируемого Правительством Швейцарии (SDC).

Журнал «Муниципалитет» публикует ответы на наиболее острые вопросы, обсужденные в ходе пресс-конференции.

На стадии разработки проекта изменений секвестрированный бюджет, предложенный Правительством, выглядел не так позитивно:

Млрд. сомов:

Предложения Правительства		Уточненный бюджет
Стимулирующие долевые гранты <b>-0,600</b>	 100%	<b>-0,0</b>
Целевые трансферты <b>-1,057</b>	 43%	<b>-0,598</b>
Капитальные вложения <b>-3,000</b>	 33%	<b>-2,011</b>

## Несут ли местные бюджеты потери от эпидемии COVID-19?

Да, несут. Они недополучают местные налоги, им приходится финансировать свои и правительственные обязательства: приобретение хлорсодержащих препаратов для дезинфекции; приобретение горюче-смазочных материалов для проведения дезинфекции; приобретение защитных костюмов, масок, антисептиков, тепловизоров, респираторов, защитных очков; оказание материальной помощи уязвимым слоям населения (мука, сахар, растительное масло и др.); организацию вагонов и юрт для пропускных постов.

## «Убило» ли сокращение республиканского бюджета возможность органов МСУ исполнять свои функции?

Нет, не «убило», но негативное влияние есть. Объем местных бюджетов сократился на 7%, однако вероятны еще потери вследствие недополучения доходов от местных налогов. Это, на первый

взгляд, не так много. Однако международный опыт реагирования национальных правительств на эпидемию говорит о том, что в большинстве стран правительства увеличивают помощь своим органам местного самоуправления, потому как понимают, что именно местные власти находятся на передовой линии борьбы с болезнью.

## Правильно ли, что депутаты Жогорку Кенеша заставили Правительство КР изменить свои предложения по сокращению местных бюджетов?

Депутаты поступили правильно, но они не должны быть последним защитным рубежом интересов местных сообществ. Еще на этапе формирования проекта республиканского бюджета должен состояться диалог, согласование интересов между Правительством КР и органами МСУ в лице их полномочного представителя – Союза МСУ. В парламент должны поступать взвешенные предложения, согласованные между правительством, местными сообществами и органами МСУ, которые не наносят ущерба местным сообществам и развитию регионов. В распределении бюджетных расходов Прави-

Но еще раз – депутаты не должны быть последним защитным рубежом интересов местных сообществ. В парламент должны поступать взвешенные предложения, согласованные между правительством, местными сообществами и органами МСУ, которые не наносят ущерба местным сообществам и развитию регионов. В распределении бюджетных расходов Правительство должно учитывать интересы и потребности местных сообществ, но сегодня этого не случается. Необходим процесс согласования интересов, для чего нужно внести изменения в законодательство (записано в Стратегии развития КР до 2040 года и Национальном плане действий по Открытому правительству).



тельство должно учитывать интересы и потребности местных сообществ, но сегодня этого почти не случается, так как отсутствует сам процесс этого согласования интересов. Для создания и оформления процесса необходимо внести изменения в законодательство, тем более, что это записано в Стратегии развития КР до 2040 года и является частью Национального плана действий по Открытому правительству.

## Эффективно ли защитили депутаты интересы местных сообществ?

Да, довольно эффективно. В целом сокращение доходов местных бюджетов в результате секвестра республиканского бюджета оказалось не таким существенным, как предлагало Правительство КР. Это заслуга депутатов ЖК КР, которые защитили органы МСУ. Депутатам удалось добиться того, что, по сравнению с предложениями Правительства КР, итоговые суммы сокращения финансирования местных бюджетов оказались намного ниже:

- полностью отстояли стимулирующие гранты, не менее половины которых – это школы, детские сады и объекты здравоохранения. Примерно пятая часть – объекты инженерной инфраструктуры, куда входят системы водоснабжения и водоотведения, а также мусорные полигоны. Все эти объекты должны быть приведены в надлежащее состояние, поскольку это влияет на эпидемиологическую безопасность граждан;
- почти вдове уменьшили сокращение целевых трансфертов;
- на треть защитили капитальные вложения.

## Смогут ли органы МСУ помочь всем нуждающимся?

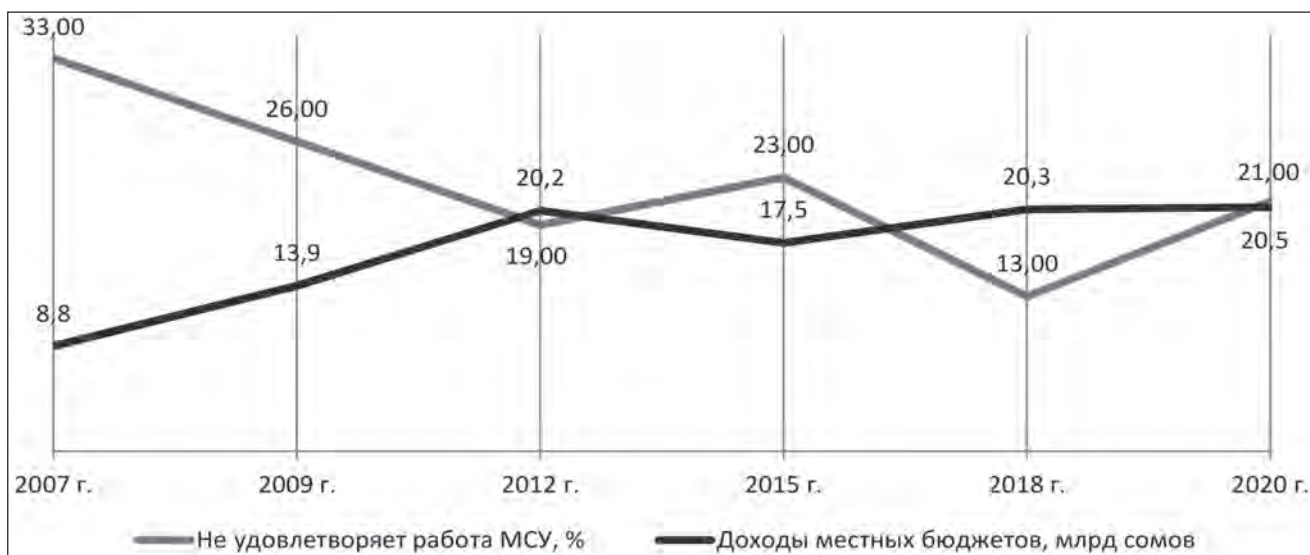
В пределах своих бюджетов не смогут, так как им придется экономить на всех расходах, и

средств на выделение дополнительной помощи гражданам не будет. Однако правительство направляет в местные бюджеты около 106 миллионов сомов на мероприятия по обеспечению продуктами питания семей, находящихся в трудной жизненной ситуации в период чрезвычайной ситуации и чрезвычайного положения, из средств Государственного бюджетного резерва Кыргызской Республики. Это примерно по 200-250 тысяч сомов на каждый сельский муниципалитет (без учета городов), чего хватит на приобретение примерно 71 тысячи мешков муки (из расчета 1500 сомов за мешок), приблизительно по одному мешку на каждые 15-20 семей. Надо отметить, что законодательство и бюджет не позволяют органам МСУ помочь бизнесу.

## Кто, кроме органов МСУ, будет помогать пострадавшим от кризиса, в том числе предпринимателям?

Правительство КР направляет в регионы финансовые потоки, помимо местных бюджетов:

- значительно увеличилось финансирование фондов развития регионов: фонды развития районов – на 0,613 млрд. сомов (увеличение в 2,5 раза); фонды развития областей – на 0,466 млрд. сомов (увеличение в 2,6 раза);
- на поддержку бизнеса предусмотрено 3,876 млрд. сомов, с общим увеличением на 1,804 млрд. сомов относительно утвержденного бюджета;
- усилена государственная поддержка сельским товаропроизводителям республики в своевременном проведении сельскохозяйственных работ, на что дополнительно предусмотрен 1,0 млрд. сомов; на субсидирование процентных ставок коммерческих банков (участвующих в реализации проекта



«Финансирование сельского хозяйства-8») – 0,850 млрд. сомов, с увеличением на 0,250 млрд. сомов.

## Есть ли связь между сокращением местных бюджетов и рисками для населения?

Есть. Наибольшие опасения вызывает способность органов МСУ обеспечить эпидемиологическую безопасность школьников. Проблема в том, что, несмотря на решение правительства передать содержание школ Министерству образования КР за счет средств республиканского бюджета, этого выполнено не было. Поэтому ответственность за содержание школ по-прежнему несут органы МСУ. Состояние школ не соответствует санитарным нормам (данные из проекта Национального добровольного обзора достижения Целей устойчивого развития, цель 4): только 48,1% школ имеют доступ к чистой питьевой воде; только 19,7% школ имеют внутренние санитарные узлы; только 20,9% школ имеют доступ к горячему водоснабжению).

Еще в 2019 году Правительство КР рассматривало вопрос о передаче зданий общеобразовательных школ в государственную собственность, в управление Министерства образования КР, однако вопрос так и не был решен, несмотря на принятые решения и озвученную политическую волю. Остается открытым вопрос: смогут ли органы МСУ создать в школах надлежащие санитарные условия, чтобы обеспечить эпидемиологическую безопасность школьников?

## Какие еще риски несет сокращение

## и общее недофинансирование местных бюджетов?

Соотношение доходов бюджетов почти не меняется, что означает – уровень финансовой децентрализации остается низким, в бюджетном выражении политика развития регионов не реализуется.

Но чем ниже доходы местных бюджетов, тем больше недовольных работой местного самоуправления. Недовольство работой местных властей выливается в недовольство властью в целом. Это было хорошо заметно в 2010 году, когда именно слабость органов МСУ, полномочия и бюджеты которых были резко урезаны в период 2008-2009 годов, во многом стала причиной недовольства народа тем, что жизнь на местах никак не улучшается. Поэтому недофинансирование местных бюджетов опасно для власти, для социальной стабильности.

## Имеет ли смысл стремиться к сокращению числа дотационных айыл окмоту?

Считать сокращение числа дотационных органов МСУ показателем какого-либо успеха – полная бессмыслица. В нынешних условиях, когда бюджетная система Кыргызской Республики остается централизованной, а на органы местной власти возлагают все новые и новые полномочия и обязанности, рост или сокращение числа дотационных МСУ отражает только то, хватает ли у правительства средств хотя бы в минимальной степени обеспечивать равные условия работы для органов МСУ, вне зависимости от их месторасположения. В 2020 году число дотационных органов МСУ должно вырасти, если они получают дополнительную помощь от правительства. А если сократится – то это значит, что количество граждан, недовольных условиями жизни, только вырастет. **M**

# Как эпидемия COVID-19 отразилась на мужчинах и женщинах?

## Влияние COVID-19 на положение женщин и мужчин в Кыргызской Республике. Оперативный гендерный анализ по состоянию на 15 мая 2020 г.



Проведение оперативного гендерного анализа последствий распространения COVID-19 было инициировано Региональным офисом Структуры ООН-женщины для стран Европы и Центральной Азии, в рамках программы по улучшению гендерных данных и статистики Women Count, а также дополнительные рекомендации были предоставлены Региональным офисом Фонда ООН в области народонаселения.

Анализ проведен в период с 23 апреля по 15 мая 2020 года силами НПО «Агентство Социальных Технологий» в партнерстве с международной исследовательской компанией SIAR Research&Consulting и организациями «Ассоциация кризисных центров», «Женский форум «Курак», «Деловые, инициативные женщины»,

«Ресурсный центр для пожилых», «Открытая линия», «СПИД Фонд Восток-Запад в Кыргызской Республике». Финансовая поддержка исследованию предоставлена Структурой «ООН-женщины», Посольством Швейцарии в Кыргызской Республике, Европейским союзом<sup>1</sup> и ЮНФПА.

Результаты и рекомендации данного анализа должны помочь государству, гражданскому обществу Кыргызской Республики, а также международным партнерам по развитию, учесть гендерные аспекты в мерах по реагированию на COVID-19, сократить негативное воздействие последствий эпидемии на женщин и девочек.

<sup>1</sup> В рамках глобальной инициативы ЕС-ООН «Луч света» <http://spotlightinitiative.org/>

В глобальном масштабе пандемия по-разному повлияла на положение женщин и мужчин, ограничив их экономические возможности и увеличив масштабы неравенства и гендерного насилия. Прежде всего, из-за потери источников доходов, в том числе женщинами-предпринимателями, традиционно ориентированных на сектор услуг. Большая доля женщин-работниц систем здравоохранения, социальной защиты и образования подверглись риску заражения, столкнулись в условиях карантина с повышением объема домашней нагрузки.

В Кыргызстане эта ситуация получила свою специфику, связанную с особенностями географического положения страны, зависимостью экономики от ситуации в соседних странах в связи с высоким уровнем внешней трудовой миграции. Результаты анализа по республике показали, что женщины, особенно из уязвимых групп, которые сталкиваются с множественной дискриминацией, гораздо больше пострадали от воздействия кризиса по сравнению с мужчинами.

## Наиболее пострадавшие группы

### Женщины-предприниматели

Наибольший экономический ущерб от введения чрезвычайной ситуации понесли неформальные работники и работающие не по найму, они потеряли свои доходы и рабочие места. Большинство женщин работает в секторах социального предпринимательства, в отраслях легкой промышленности, «индустрии красоты», торговли, туризма, услуг, общественного питания и других сферах, предоставляющих услуги обществу. Как правило, это отрасли с высокой чувствительностью к потребительской способности населения. Работая в качестве наемных работников, женщины чаще занимают низовые и средние звенья в структуре персонала компаний и организаций.

Ситуация с распространением коронавируса, введением карантина и нестабильностью национальной валюты, практически

**Таблица 1. Зарегистрированные случаи домашнего (семейного) насилия за период с января по март 2019 и 2020<sup>1</sup> гг.**

	2019 г.	2020 г.	в %
Случаи СН, всего	1404	2319	Рост на 65,1%
Из них:			
Физическое	953	1425	Рост на 49,5%
Психологическое	382	799	Рост на 109,2%
Сексуальное	2	5	
Экономическое	0	0	
Пренебрежительное отношение	67	90	Рост на 34,3%
Выдано охранных ордеров	1347	2319	Рост на 72,1%
Возбуждено уголовных дел	214	105	Рост на 49,0%

<sup>1</sup> По данным Главного управления информационных технологий МВД Кыргызской Республики.

подкосила женское предпринимательское движение. Особая уязвимость этой группы предпринимателей обусловлена тем, что в основном женский бизнес сконцентрирован в секторе услуг в сферах «индустрии красоты» и торговле.

### Трудовые мигранты

По данным Государственной службы миграции при Правительстве Кыргызской Республики, в настоящее время свыше 750 тысяч кыргызстанцев находятся за рубежом. В каждом четвертом домашнем хозяйстве страны мигрантами являются один или более членов семьи. В момент закрытия границ около пяти тысяч граждан Кыргызстана оказались заблокированы и изолированы в странах назначения и не могут вернуться. Их семьи, особенно дети, оставшиеся в стране происхождения, представляют собой еще одну уязвимую группу. Так произошло из-за истечения сроков пребывания мигрантов на территории страны назначения, сокращения и прекращения деятельности организаций, фирм в условиях карантина. Отсутствие заработка, страх заражения вирусной инфекцией и нахождение за рубежом, далеко от родных и близких, во время пандемии делают их уязвимыми. Очевидно, что мигранты в неурегулированных ситуациях, лица, ищущие убежища, эксплуатируемые и ставшие предметом торговли, могут быть

**Диаграмма 1. Вынуждены ли были вы взять отпуск в связи с эпидемией? (%)**



Таблица 2. Основные источники доходов мужчин и женщин, в %

	Женщины		Мужчины	
	Является источником дохода	Является единственным источником дохода	Является источником дохода	Является единственным источником дохода
Доход от сельского хозяйства	47	4	58	2
Доход от собственного бизнеса, семейного бизнеса, деятельности фрилансера	26	3	45	5
Доход, заработок от оплачиваемой работы	40	11	52	11
Доход от инвестиций в недвижимость или сбережений	4	0	18	0
Пенсии, другие социальные выплаты	30	4	27	2
Продукция сельского хозяйства, доход от разведения животных	25	1	47	0
Деньги, полученные от людей, живущих за границей	25	2	28	0
Поддержка от семьи, друзей в стране (деньги, еда, и т.д.)	26	4	35	2
Государственная поддержка	9	0	22	0
Благотворительность	3	0	16	0

особенно подвержены риску COVID-19, поскольку их среда обитания или работы может подвергать их воздействию вируса без необходимой защиты.

### Специалисты здравоохранения

Доктора, медсестры, санитарки и другой персонал больниц – самая подверженная заражению группа, несмотря на защитные костюмы и маски (количество и качество их в начале пандемии оказалось абсолютно недостаточным). И болезнь у них тоже протекает в наиболее тяжелой форме. По данным на 9 апреля, в Кыргызстане в числе заразившихся было 32 медицинских работника. На 10 мая общее число заражений среди медработников достигло 232 человека, выздоровели из них 176. Среди 12 погибших в целом по стране – руководитель группы семейных врачей Центра семейной медицины №3.

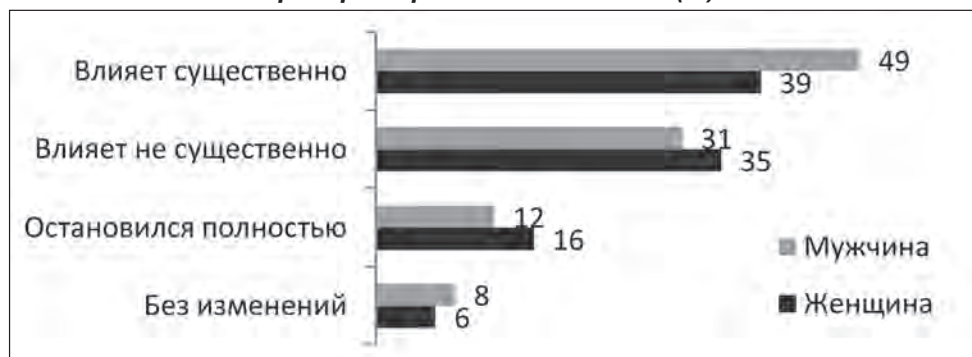
Несмотря на то что Кыргызстан имеет некоторый позитивный опыт по предоставлению данных с дезагрегацией по полу (в частности, статистика

по числу зараженных ежедневно дается с разбивкой по полу), однако в части заразившихся медицинских работников, выздоровевших, госпитализированных и умерших таких данных нет. Особое внимание следует уделить нуждам пожилых женщин-работниц системы здравоохранения, которые, несмотря на двойной риск, продолжают выполнять свою работу.

Так же в группе уязвимых оказались и социальные работники, большинство из них – женщины, которые в условиях чрезвычайного положения вынуждены заниматься организацией работы по оказанию социальной поддержки уязвимым группам населения. Это не только составление и уточнение данных и списков, но и непосредственная доставка помощи, что сопряжено с риском для самих социальных работников и их семей.

Условия чрезвычайного положения и карантина в школах и вузах легли дополнительным бременем на плечи учителей и преподавателей. От них стали экстренно требовать создания учебных материалов в онлайн-формате. При этом никакого обучения и специальных мер по повышению их потенциала предпринято не было. Психологическая нагрузка, необходимость содержать детей и семейная нагрузка усугубились еще и стрессом от необходимости выполнять работу, к которой у них нет ни навыков, ни необходимых знаний

Диаграмма 2. Как влияет на ваш бизнес распространение COVID-19? (%)





**Таблица 3. Уменьшились ли ваши персональные ресурсы, источники доходов под влиянием COVID-19? (%)**

	Семьи с одним-тремя детьми	Семьи с четырьмя и более детьми
Доход от сельского хозяйства	11,9	14,1
Доход от собственного бизнеса, семейного бизнеса, деятельности фрилансера	21,1	23,9
Доход, заработок от оплачиваемой работы	18,9	18,4
Доход от инвестиций в недвижимость или сбережений	2,6	2,2
Пенсии, другие социальные выплаты	5,1	5,4
Продукция сельского хозяйства, доход от разведения животных	6,8	9,7
Деньги, полученные от людей, живущих за границей	18,5	23,9
Поддержка от семьи, друзей в стране (деньги, еда, и т. д.)	15,1	25,0
Государственная поддержка	6,0	13,0
Благотворительность	5,3	10,9

и даже элементарных технических средств. При этом учителя в основной своей массе относятся к малооплачиваемой части работников, и их домашние хозяйства зачастую характеризуются таким явлением, как «бедность бюджетников».

### Жертвы семейного насилия

Положение с семейным (домашним) насилием после начала эпидемии COVID-19 и введения чрезвычайного положения ухудшилось. По данным МВД КР, с января по март 2020 г. правоохранительные органы Кыргызстана зарегистрировали 2319 обращений по фактам семейного насилия. Это на 65% больше, чем за аналогичный период 2019 года. 95% пострадавших – женщины в возрасте от 21 до 50 лет. В количественном отношении лидируют факты физического насилия. Однако наибольшую динамику роста продемонстрировало насилие психологическое, количество случаев его увеличилось, по сравнению с аналогичным периодом 2019 года, вдвое.

В период с 25 марта по 15 мая 2020 года в населенных пунктах, где была введена чрезвычайная ситуация, зарегистрировано 325 случаев семейного насилия.

По оценке Ассоциации кризисных центров, большинство случаев остается латентными, так как женщины отказываются проходить освидетельствование в больнице из страха заразиться. Они отказываются подавать заявления в правоохранительные органы из опасения, что мер защиты правоохранительные органы не предпримут и им придется снова остаться наедине с агрессором на неопределенный срок. Находясь в изоляции, женщины не имеют возможности уехать к родственникам, терпят экономическую зависимость от мужей, не имеют возможности оплатить квартиру и т.д. Остановка следственных действий и работы судов усугубляет положение жертв насилия, нет возмож-

ности обеспечить срочную правовую поддержку, выехать на место преступления.

Ситуация усугубляется тяжелым положением самих служб, прежде всего, это общественные организации, кризисные центры для жертв насилия. Нагрузки на телефоны доверия растут, как и продолжительность консультаций (зафиксированы случаи от 30 минут до 4-х часов), при этом арсенал возможностей помощи ограничен условиями чрезвычайной ситуации.

### Пожилые женщины

Пожилые женщины уязвимы как одна из очевидных групп риска по здоровью, так как чаще всего имеют тяжелые хронические болезни и должны покупать жизненно важные лекарства, которые повсеместно подорожали. Пожилые женщины к тому же составляют основную массу бедных, не имея достойных для нормального существования пенсий, достаточных денежных накоплений и продовольственных запасов.

### Сельские женщины

Большинство из них не имеет возможности перейти на дистанционную работу, особенно в горных и отдаленных сообществах. Для сельских женщин и женщин из отдаленных районов онлайн-платформы и мобильные консультации не работают, так как большинство из них не имеет персональных компьютеров, планшетов, мобильных телефонов (смартфонов), и у них нет никаких навыков в области информационных технологий и даже простых знаний о том, как их использовать. Эпидемия пришла на период весенне-полевых работ, в силу специфики климатических условий в большинстве регионов Кыргызстана именно март и апрель являются наиболее активным временем для их проведения. Чрезвычайное положение привело к тому, что сельские жители оказались лишены доступа к

**Таблица 4. Если ограничительные меры, связанные с распространением COVID-19, продолжатся, что наиболее вероятно случится с финансовой ситуацией вашей семьи? (%)**

		Да	Нет
Будет трудно обеспечить основные расходы (продукты питания, средства гигиены и т.д.)	Мужчина	78,6	21,4
	Женщина	80,0	20,0
Будет сложно оплатить аренду и коммунальные услуги	Мужчина	67,9	32,1
	Женщина	61,5	38,5
Придется прекратить обращаться за медицинскими услугами/помощью	Мужчина	61,5	38,5
	Женщина	69,3	30,7
Придется попросить помощи у друзей и родственников	Мужчина	55,8	44,2
	Женщина	47,7	52,3
Придется попросить помощи у местных властей	Мужчина	31,9	68,1
	Женщина	30,0	70,0
Придется брать кредит	Мужчина	20,0	80,0
	Женщина	17,7	82,3

кредитам, семенному фонду и горюче-смазочным материалам. Провал посевной позволяет прогнозировать падение уровня сельскохозяйственного производства в течение всего года, что приведет к углублению бедности населения. Это, в конечном счете, приведет к усилению нагрузки на женщин и росту всех форм и видов насилия.

### **Женщины с инвалидностью и женщины, имеющие детей-инвалидов**

Эти женщины обычно более зависимы от других членов семьи. Нуждаются в дополнительных ресурсах, так как им нужны лекарства, средства по уходу. Такие семьи обычно испытывают бедность, не имеют возможностей для постоянного заработка.

### **Люди, живущие с ВИЧ, семьи с детьми с ВИЧ**

В Кыргызстане сохраняются высокие темпы распространения ВИЧ-инфекции. Общее число зарегистрированных случаев ВИЧ в стране на 31 декабря 2019 года составило 9135 человек, из которых 2049 умерли. За последние 5 лет общее число официально зарегистрированных случаев ВИЧ-инфекции в стране увеличилось почти в два раза<sup>1</sup>.

Пандемия коронавируса усугубила уязвимость данной группы, так как лица с ВИЧ входят в группы высокого риска по COVID-19. Многие из них испытывали трудности с доступом к АРВ-терапии, которая является жизненно необходимой терапией для подавления вируса ВИЧ в организме. Кроме того, был ограничен доступ к мониторинговым тестам на вирусную нагрузку, на CD-4, и другим медицинским обследованиям и лечению. Многие женщины с ВИЧ в условиях самоизоляции переживали стресс, тревогу и страх, подвергались домашнему насилию. Нуждаются в дополнительных лекарствах,

<sup>1</sup> По данным Республиканского центра СПИДа.

калорийном питании. Их семьи обычно испытывают бедность, не имеют возможностей для постоянного заработка. В основном им нужны продуктовые пакеты, предметы гигиены. Необходим мониторинг их доступа к АРВ-препаратам и другим лекарствам, группам онлайн-взаимопомощи.

### **Женщины – представители этнических меньшинств**

В Кыргызстане проживают представители

более ста этносов, составляя около четверти всего населения. Часть из них живет дисперсно, в крупных городах. Однако значительная их часть проживает компактно, преимущественно в Ошской, Джалал-Абадской и Баткенской областях. Большой частью они существуют в закрытых сообществах, где женщины многодетны, ведут традиционный образ жизни и не проявляют экономической активности. Влияние традиционных и религиозных факторов на них гораздо сильнее, чем на остальных женщин, они часто подвергаются множественной дискриминации.

### **Подростки, в том числе девочки**

Самоубийства среди подростков стали частыми, с 16 марта 2020 года (дата введения карантина в школах) в стране произошло 9 суицидов. Причина в том, что они не выдерживают изоляции в семьях, испытывают стресс от нахождения с родителями, которые сами отвыкли от такого общения. Зачастую они живут в семьях, где родители находятся во внешней трудовой миграции, оставлены на попечение пожилых или дальних родственников, которые не могут заметить признаков депрессий<sup>2</sup>. Срочно требуется особое внимание и целенаправленные профилактические меры, в том числе помощь в преодолении депрессий и психологического стресса.

### **Кто более уязвим – мужчины или женщины?**

Пандемия COVID-19 оказала негативное влияние на положение женщин и мужчин в Кыргызской Республике, особым образом усилив нагрузку на

<sup>2</sup> По данным НПО «Лидер», полученным от информаторов в рамках реализации проекта «Сен жалгызэмессин» («Ты – не одинок») по оказанию поддержки подросткам, находящимся в трудной жизненной ситуации.

**Таблица 5. На какой из видов деятельности вы тратите больше всего времени в условиях распространения COVID-19? (%)**

Вид деятельности	Мужчины	Женщины
Приготовление и подача блюд	1,9	41,4
Уборка/поддержание порядка на приусадебном участке (дом, одежда)	41,6	14,4
Управление домашним хозяйством (например, оплата счетов)	20,8	2,9
Покупки для всей семьи, члена семьи	12,8	5,6
Доставка воды, дров, сбор топлива	5,6	0,2
Игры, разговоры и чтение с детьми	5,8	9,1
Обучение, воспитание детей	3,1	7,8
Уход за детьми, в том числе кормление, гигиена, физический уход	0,2	14,6
Помощь пожилым, больным, лицам с ограниченными возможностями здоровья	0,6	1,4
Эмоциональная поддержка взрослых членов семьи	1,2	1,8
Уход за домашними животными	6,6	0,8

женщин. Изоляция, экономический кризис, жесткие ограничения на поездки, перегруженность систем здравоохранения, социальной защиты, организация дистанционного обучения для всех детей и студентов практически на всех ступенях образования усилили нагрузку на все слои населения. Результаты исследования свидетельствуют, что особая нагрузка легла на плечи женщин, прежде всего – из уязвимых групп.

Как показали результаты телефонного опроса и ответы респондентов на онлайн-анкету, есть различия в информированности разных групп населения об угрозах, возникших в связи с COVID-19. Женщины получают информацию из традиционных СМИ несколько чаще, чем мужчины, однако основным источником для них также стал Интернет. Женщины больше получают информацию в учреждениях здравоохранения, у семейных врачей, в то время как мужчины практически не обращаются к врачам без особой необходимости. 74% респондентов выразили удовлетворение уровнем информирования и отметили, что они сумели подготовиться к карантину. При этом среди женщин больше указавших, что из-за позднего получения информации они не успели подготовиться к карантину.

10% респондентов (как мужчин, так и женщин) в результате ограничительных мер потеряли работу, оказались в самом тяжелом экономическом положении.

Обращает на себя внимание тот факт, что 75% женщин, работающих по найму, перешли на удаленный график работы. Для сравнения: у мужчин этот показатель – 63%. 34% мужчин и 19% женщин продолжили ходить на работу. Женщин в 2 раза больше среди тех, кто работает дома так же, как и до эпидемии. То есть женщины в Кыргызстане в некоторой степени приспособились к новым условиям, и часть из них смогла работать «на удаленке».

73% респондентов-мужчин и 55% женщин – предпринимателей и самозанятых – отметили, что их бизнес является незарегистрированным. Эта

категория граждан больше пострадала от последствий введенных мер по борьбе с эпидемией. Распространение COVID-19 оказало сильное влияние на бизнес-респондентов практически в половине случаев (47%), у 13% бизнес остановился полностью. Мужчины чаще отмечали влияние COVID-19 на бизнес, чем женщины.

В настоящее время 62% мужчин и 70% женщин имеют медицинскую страховку. При этом всего 6% мужчин и 8% женщин получают пособия по безработице или какую-либо финансовую поддержку от правительства или органов МСУ. Из числа уязвимых групп такую поддержку получают лишь незначительно большее число людей – 9,7%.

Подавляющее большинство респондентов (79%) не получили никакой поддержки в натуральной форме от правительства или органов МСУ после распространения COVID-19, 20% получают еду и всего 2% – средства профилактики.

Только 5% респондентов получают еду и 2% – средства для профилактики от организаций гражданского общества или благотворителей. При этом отмечается разница в получении продуктов питания: их получили 8% мужчин и только 2% опрошенных женщин.

В результате COVID-19 наибольший процент снижения доходов у мужчин наблюдается в сельском хозяйстве, собственном бизнесе, оплачиваемой работе. У женщин значительно снизились денежные доходы, получаемые от людей, живущих за границей (денежные переводы мигрантов), а также доход от семейного или собственного бизнеса. Для уязвимых групп и многодетных семей все эти «выпадения» из семейных бюджетов оказались еще более ощутимыми.

Для женщин и девочек резко увеличилось бремя домашнего труда и ухода за членами семьи. У женщин – количество времени, посвященного уборке, приготовлению и подаче блюд, играм, разговорам и чтению с детьми. Среди мужчин увеличилось количество времени, уделяемого уборке на

приусадебном участке и покупкам для семьи. При этом 35,6% женщин ответили, что партнеры им совсем не помогают, в то время как такой же вариант ответа выбрали только 15% мужчин.

В результате COVID-19 21% респондентов испытывали стресс, беспокойство, было затронуто психическое, ментальное, эмоциональное здоровье. Большая часть – 61% респондентов – из числа тех, кто имеет детей школьного возраста, отметили, что обучение в школе было прекращено. Женщины в большей степени отмечают эту позицию (40,1%), чем мужчины (28%), что коррелирует с ответами на вопрос о том, что в семьях основную нагрузку в помощи детям в процессе дистанционного обучения несут матери.

Наибольшие затруднения у респондентов вызвало прекращение работы общественного транспорта, особенно для женщин (32,7%), в то время как мужчины испытали неудобства в гораздо меньшей степени (19,3%). В группах пожилых людей, людей, живущих с ВИЧ, и других уязвимых категориях, количество таких ответов в разы больше.

Затруднения от введения ограничительных мер по борьбе с COVID-19 испытали больше женщины, особенно из уязвимых групп. Они ответили, что испытывали затруднения в доступе к самым необходимым ресурсам: покупка продуктов питания, медикаментов и средств индивидуальной защиты; доступ к медицинским услугам, средствам гигиены и санитарии, воде и социальным услугам.

Масштабы насилия в отношении женщины и девочек в условиях изоляции в семьях еще предстоит оценить, а последствия будут иметь долгосрочный характер. По официальным данным, насилие увеличилось на 65% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. 54% мужчин и 41% женщин ответили, что знают, куда обращаться за помощью и поддержкой в случае, если кто-либо подвергается бытовому насилию. Но при этом 33% женщин и 30% мужчин ответили, что не будут обращаться за такой помощью. В период карантина всего 9% респондентов обращались по «горячим линиям» за помощью и поддержкой, при этом доля обратившихся женщин (12,5%), т.е. в 2 раза выше доли мужчин (5,8%).

Большое число опрошенных ответили, что у них нет необходимости в услугах по сексуальному и репродуктивному здоровью (48,2%) и в контрацептивах (62,3%). При этом этот показатель очень высок у женщин репродуктивного возраста. Это является прямым свидетельством отсутствия у женщин необходимых знаний о планировании семьи.

Женщины традиционно составляют большинство работниц в секторе здравоохранения, они приняли на себя первый удар, часть из них сами заразились болезнью. Однако статистики заразившихся медицинских работников с разбивкой по полу Штаб по борьбе COVID-19 не публиковал.

Действия, предпринимаемые властью в ответ

на COVID-19, не были ориентированы на уязвимые группы, они в большей степени ориентированы на уже заболевших и население в целом. При этом очевидно, что в контексте COVID-19 структура и характер уязвимых групп меняется.

Оценка выявила гендерный дисбаланс во властных полномочиях, всех органах, организациях и процессах управления при реагировании на кризисную ситуацию, ролей, которые в них играют женщины и мужчины.

Гендерный состав органов и рабочих групп, созданных на национальном уровне и в органах МСУ, не сбалансирован. Женские организации и активистки не были включены в их состав. Женские НПО и активистки, волонтеры были активны в процессе информирования населения, помощи в случаях насилия и распределения гуманитарной помощи. Однако общая координация и инструменты сотрудничества с государственными структурами в условиях ЧС требуют дальнейшего совершенствования.

## Что делать?

### Рекомендации для государственных органов

- Необходимо разработать и утвердить четкие инструкции и стандартные рабочие процедуры для обеспечения действий, учитывающих гендерные аспекты для всех государственных учреждений, задействованных в процессе сокращения последствий чрезвычайной ситуации.
- Все учреждения, участвующие в реагировании на COVID-19, должны собирать и предоставлять данные с разбивкой по полу. Такая статистика в Кыргызстане предоставлялась только в отношении общего числа зараженных. Сведения по половой принадлежности госпитализированных, вылечившихся, умерших не публиковались. Нет данных и в отношении пола заразившихся медицинских работников.
- Меры по поддержке предпринимательства необходимо дополнить элементами гендерного анализа, для того чтобы можно было рассмотреть меры поддержки работающих женщин и женщин-предпринимателей. Нет данных о числе женщин и мужчин, получивших налоговые каникулы, отсрочки по уплате корпоративных, социальных налогов и НДС для субъектов малого и среднего бизнеса.
- Учитывая долгий перерыв в работе торгово-развлекательных, торговых, бизнес-центров, необходимо предоставить арендаторам-субъектам МСБ отсрочки по платежам и отказаться от практики индексации стоимости аренды по рыночному курсу национальной валюты.

- Предусмотреть грантовую поддержку субъектам микро-, малого бизнеса, социальным предпринимателям, общественным организациям, которые участвуют в решении важных социальных задач.
- Особого внимания требуют сельские женщины и женщины из отдаленных районов, которые не могут работать с использованием информационных технологий. Срыв весенне-полевых работ, ограниченный доступ к кредитам, семенному фонду и горюче-смазочным материалам приведет к углублению бедности населения, что требует срочных мер по поддержке сельских товаропроизводителей и обеспечению продовольственной безопасности.
- Необходимо провести специальное исследование по воздействию COVID-19 на уровень доходов семей, которые зависят от денежных переводов трудовых мигрантов.
- Необходимо учитывать особенности и интересы уязвимых групп в процессах национального планирования и реализации мер реагирования на чрезвычайные ситуации, совершенствовать систему оценки степени уязвимости и иметь актуальные базы данных с ясными критериями оценки положения уязвимых групп населения. При этом необходимо признавать и учитывать особенности женщин, их потребностей и контекстов во всех принимаемых программных документах и реализуемых мерах.
- В дальнейшем следует больше внимания уделять совершенствованию системы здравоохранения, медицинской науке и медицинским работникам. Медицинские специалисты и социальные работники после спада напряженности в ситуации пандемии COVID-19 должны получить необходимое лечение, денежные компенсации, психологическую помощь и санаторно-курортное лечение.
- Продолжать развивать цифровые технологии в системе образования, уделять особое внимание образованию девушек и женщин с тем, чтобы повысить их уровень приспособляемости к быстро изменяющимся условиям.
- Учителям и преподавателям вузов оказать помощь в долгосрочном, качественном повышении их потенциала по созданию учебных материалов в онлайн-формате, повышению доступа к информационно-коммуникационным технологиям.
- В условиях чрезвычайной ситуации и чрезвычайного положения формировать составы штабов, комендатур и сопровождающих их экспертных и других рабочих групп, а также комиссий по распределению гуманитарной помощи, с соблюдением предусмотренных законодательством Кыргызской Республики гендерных пропорций, по принципу - не более 70% лиц одного пола, а также включать в их составы представителей общественных организаций, работающих с различными уязвимыми группами. Также необходимо включать во все эти структуры уполномоченный орган в сфере гендерной политики (МТСП КР) для институционального учета гендерных аспектов в их работе.
- Использовать официальные механизмы для значимого вовлечения организаций гражданского общества, в том числе женских организаций, организаций, которые оказывают помощь в случаях гендерного насилия, в планирование и реализацию мер реагирования, в том числе в процесс оказания гуманитарной помощи.
- Срочно разработать и утвердить специальный протокол действий правоохранительных органов и других ведомств, в случае выявления факта домашнего насилия в ситуации карантина. Услуги пострадавшим от гендерного и домашнего насилия должны войти в перечень базовых услуг, оказываемых в ситуации карантина. Зарегистрированные случаи и действия правоохранительных органов должны входить в ежедневную оперативную сводку по COVID-19, предоставляемую комендантами и главами муниципалитетов населению.
- Улучшить систему координации онлайн-психологических служб во время карантина COVID-19 (в рамках многосекторального реагирования на гендерное насилие) для улучшения работы «горячих линий» (112, 118, 1227, 111) и предоставления качественной онлайн-поддержки тем, кто столкнулся с домашним насилием или пережил его.
- Государство должно обратить внимание и оказать поддержку кризисным центрам для лиц, переживших насилие, которые обеспечивают работу круглосуточных «горячих линий», убежищ (финансирование персонала, обучение, повышение квалификации, оборудование, охрана и т. д.).
- Ввести срочные меры контроля для мониторинга ситуации в семьях тех, кто уже зарегистрирован в качестве агрессора; ужесточить меры наказания против агрессоров во время чрезвычайной ситуации.
- Обеспечить качественное досудебное и судебное разбирательство и рассмотрение дел по фактам гендерного насилия.
- Проводить активную информационную кампанию по повышению осведомленности и содействию сохранения гармоничных отношений в семье и обществе, сокращению



масштабов насилия, в том числе информировать о том, куда можно обращаться за помощью, каковы наказания за насилие в семьях и где можно получить соответствующие услуги.

### Рекомендации для местных органов власти и самоуправления<sup>1</sup>

- Поддерживать усилия мэрии г. Бишкека, предпринятые в целях формирования специальных мобильных бригад по реагированию на случаи домашнего насилия (милиционер, врач, психолог), которые осуществляют срочные выезды на места, рассмотреть вопрос об их создании в ряде других населенных пунктов, где отмечен высокий уровень насилия.
- Разработать и утвердить четкие инструкции и стандартные рабочие процедуры для обеспечения действий, учитывающих гендерные аспекты для всех местных органов власти и местного самоуправления, о том, как действовать в условиях чрезвычайной ситуации и чрезвычайного положения.
- Все учреждения, участвующие в реагировании на COVID-19 на местном уровне, должны собирать и предоставлять данные с разбивкой по полу.
- Учитывая существующие недостатки системы учета уязвимых граждан и домохозяйств, находящихся в тяжелой жизненной ситуации, выявившиеся в условиях COVID-19, необходимо пересмотреть и совершенствовать систему оценки степени уязвимости и иметь актуальные базы данных по каждой территории.

<sup>1</sup>Журнал «Муниципалитет» считает, что данные рекомендации могут быть предоставлены более адресно, с учетом разграничения полномочий между территориальными подразделениями государственных органов и органов местного самоуправления. Тем не менее редакция поддерживает задачи, определенные в рекомендациях.

- В условиях чрезвычайной ситуации и чрезвычайного положения формировать составы комендатур и сопровождающих их экспертных и других рабочих групп, а также комиссий по распределению гуманитарной помощи, с соблюдением предусмотренных законодательством Кыргызской Республики гендерных пропорций по принципу – не более 70% лиц одного пола.
- Активно вовлекать в процесс оказания гуманитарной помощи в условиях чрезвычайной ситуации и чрезвычайного положения организации гражданского общества, в том числе женские организации, организации, которые оказывают помощь в случаях гендерного насилия.

### Рекомендации для организаций гражданского общества

- Необходимо использовать все возможности для вовлечения и контроля со стороны организаций гражданского общества за осуществлением действий в период пандемии COVID-19, в том числе для повышения адресности помощи, большей подотчетности и прозрачности действий правительства и местных органов власти и самоуправления.
- Совершенствовать механизмы координации и повышать оперативность действий организаций гражданского общества в процессе участия в ответных действиях на COVID-19, посредством обмена информацией и действий в поддержку уязвимых групп (поставка гуманитарной помощи, онлайн-услуги жертвам насилия в отношении женщин и т. д.).
- Усилить работу по проведению информационных кампаний, особенно онлайн, направленных на охват некоторых уязвимых групп, покрывая недостаток внимания к ним со стороны правительства.
- Необходимо отслеживать, чтобы продолжающееся перепрограммирование и переориентация внешней помощи в целях развития, предоставляемые ООН и другими международными партнерами по развитию, не приостановили исполнение обязательств правительства в отношении прав человека, в том числе по вопросам гендерного равенства.
- Приоритетные области для оказания немедленной помощи – целевая поддержка, специализированная психологическая помощь для конкретных уязвимых групп (ВИЧ +, подростки в группах риска, инвалиды, пожилые люди, женщины из этнических меньшинств и т. д.); расходные материалы для тех, кто нуждается в контактном лечении (для инсулинозависимых, АРВ-терапии и т. д.).

# Граждане готовы лично помогать органам МСУ, но нуждаются в новых формах участия и прозрачности работы

**Надежда ДОБРЕЦОВА,**  
главный редактор журнала «Муниципалитет»;  
**Сабина ГРАДВАЛЬ,**  
заместитель руководителя Проекта ГГПОМСУ;  
**Жамала УМАНКУЛОВА,**  
лидер команды ОсОО «Erfolg Consult»;  
**Онолкан УМАНКУЛОВА,**  
аналитик команды ОсОО «Erfolg Consult»

Институт политики развития в рамках различных проектов и по собственной инициативе много лет проводит исследования отношения граждан к местному самоуправлению. В 2020 году социологический опрос был проведен силами ОсОО Erfolg Consult по заказу Проекта ГГПОМСУ. Анализ полученных дан-

ных выполнен совместными усилиями ОсОО Erfolg Consult и Института политики развития, в процессе анализа были использованы данные, полученные в ходе опросов предыдущих лет, проведенных в рамках различных проектов.

## Право граждан на участие в МСУ

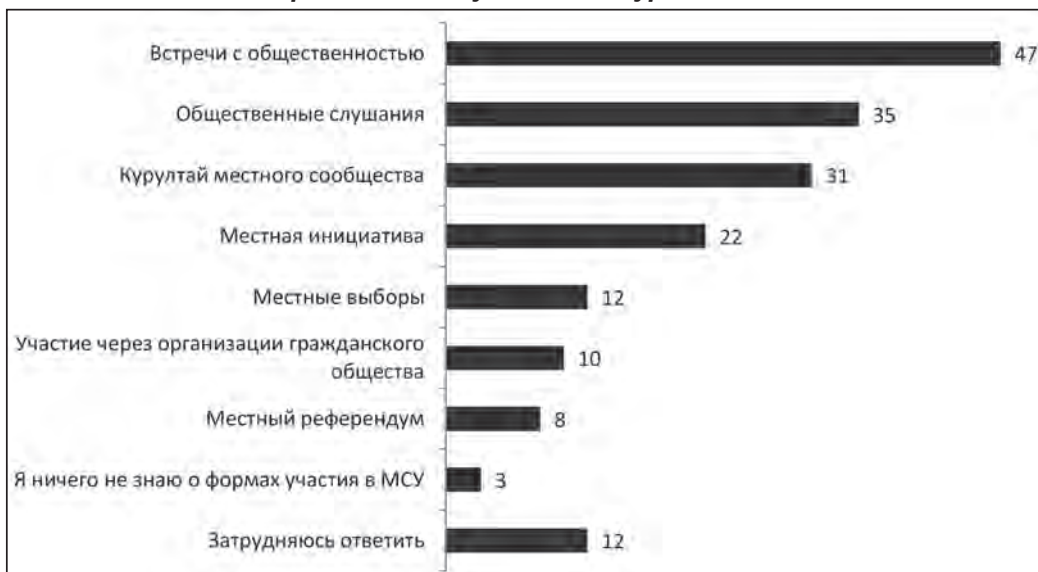
Участие граждан в МСУ – фундамент местного самоуправления, поскольку суть системы МСУ заключается в самостоятельных, принимаемых под свою ответственность решениях местного сообщества. Поэтому необходим постоянный процесс улучшения правовых и институциональных условий для реализации права граждан участвовать в МСУ.

Граждане недостаточно информированы о своих правах и обязанностях в МСУ и не всегда в полной мере реализуют свое право на участие в местном самоуправлении. Проблема заключается, в основном, в недостатке эффективных коммуникаций между МСУ и гражданами. Влияние оказывает и инфантильное, потребительское отношение населения к государству, сохранившееся со времен Советского Союза и плановой экономики. Многие граждане, включая руководителей и сотрудников органов МСУ, и даже некоторые государственные служащие не до конца понимают истинную природу МСУ и продолжают ждать от государства как принятия управленческих решений, так и решения самих проблем.

Органы МСУ при планировании и осуществлении социального и экономического развития местного сообщества в большинстве случаев недостаточно учитывают реальные потребности граждан. Местные бюджеты должны быть неразрывно связаны с программами социально-экономического развития территорий и основаны на приоритетах местных сообществ. Национальное законодательство (Бюджетный кодекс КР и другие НПА) предъявляет требования к органам МСУ по выявлению приоритетов и обсуждению проекта бюджета с населением на общественных слушаниях (далее – ОС). Однако качество проведения этих работ пока недостаточное. Объясняется это, в основном, отсутствием на местном уровне понимания того, каким образом представлять интересы населения в бюджетном процессе.

Отчетность построена таким образом, что органы МСУ в первую очередь отчитываются не перед теми, кто их выбирает (т. е. местным сообществом), а перед теми, кто стоит выше в иерархии управления – перед государственными органами. Отсутствие или недостаток подотчетности местному сообществу выражается в том, что руководители исполнительных органов сельских МСУ – главы

**Диаграмма 1. Наиболее эффективные формы местной демократии и гражданского участия на уровне МСУ<sup>1</sup>**



<sup>1</sup> Источник: Public Opinion Survey Residents of Kyrgyzstan // The survey was conducted by Dr. Rasa Alisauskiene of the public and market research company Baltic Surveys/The Gallup Organization on behalf of the International Republican Institute. The field work was carried out by SIAR Research and Consulting, 2018.

айыл окмоту – фактически не подотчетны населению, гражданам, так как они избираются депутатами местного кенеша, а кандидатуру их выдвигает представитель государства либо сам местный кенеш. Таким образом, граждане не имеют возможности прямого воздействия на руководителя через выборную систему. В результате главной целью руководства айыл окмоту становится удовлетворение потребностей главы местной государственной администрации или местного кенеша, чьи интересы не всегда совпадают с интересами большинства населения, чему способствует партийная избирательная система.

В отношении выбора населением форм участия в МСУ замечено, что наиболее эффективными формами граждане считают встречи, которые

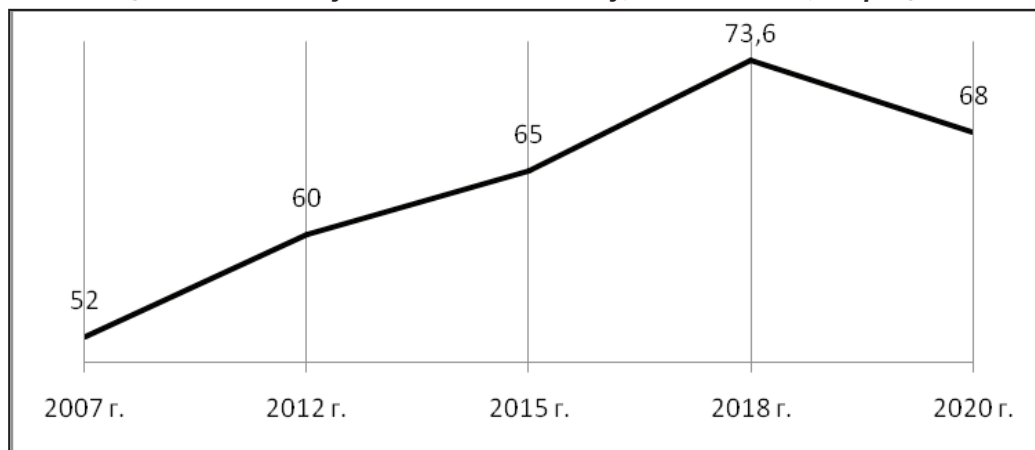
орган МСУ проводит в сообществах (47%); ОС (35%); местный курултай (31%); местную инициативу (22%). Вызывает тревогу тот факт, что только 12% граждан считают выборы в местный кенеш эффективной формой участия и 10% – взаимодействие через НКО. Эти данные говорят о том, что, несмотря на довольно высокий уровень доверия населения к МСУ, граждане все-таки стремятся к прямому взаимодействию, избегая форм, связанных с представительским принципом – выборов и работы через НКО. Так происходит из-за недостаточного уровня доверия к представительной форме участия граждан в МСУ, неполного выполнения своих обязанностей со стороны местных кенешей, слабой подотчетности органов МСУ перед гражданами.

**Диаграмма 2. Доля граждан, участвующих в общественных слушаниях по бюджету, 2007-2020 гг., процентов**





**Диаграмма 3. Доля граждан, удовлетворенных результатами своего участия в общественных слушаниях по бюджету, 2007-2020 гг., в процентах**



## Участие граждан в бюджетном процессе

Как сказано выше, собрания и общественные слушания остаются наиболее востребованной формой участия граждан в МСУ. Важно понимать, что участие граждан в публичных слушаниях обратно пропорционально количеству самих граждан. Международная практика показывает, что для муниципалитета, численностью жителей менее 5000 человек, посещаемость общемуниципальных собраний составляет 14-15%, при численности населения более 20 тысяч человек – 3-5%<sup>1</sup>. Это объяс-

няется простыми физическими ограничениями проведения любых собраний – более 150-200 человек собрать в одном месте в большинстве населенных пунктов невозможно (в практике органов МСУ Кыргызстана крайне редко встречаются слушания, численностью более 200 человек). Исходя из общего количества органов МСУ в стране, физически возможный максимум участников общественных слушаний по бюджету в Кыргызской Республике может колебаться от 60 до 100 тысяч человек (по данным Министерства финансов КР, в среднем, в слушаниях принимает 85 человек). Однако физически

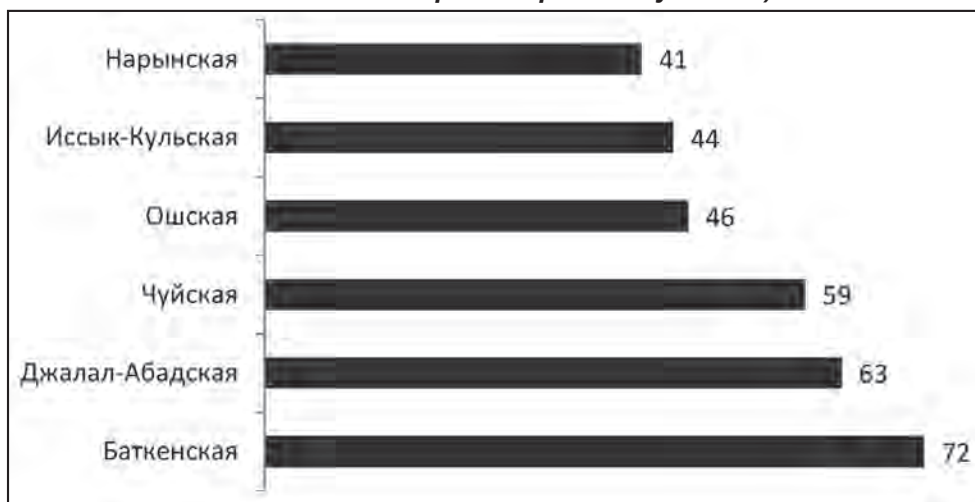
<sup>1</sup> На примере Массачусетса (США). Очертина М. А. Понятие и типология института публичных слушаний.

// Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук, № 8, 2008. Доступно по ссылке: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-i-tipologiya-instituta-publichnyh-slushaniy/viewer>

**Диаграмма 4. Рейтинг причин неудовлетворенности от участия в общественных слушаниях по бюджету, сравнение показателей 2018 и 2020 гг., процентов**



**Диаграмма 5. Доля предложений, учтенных органами МСУ по результатам общественных слушаний по бюджету в разрезе областей КР, проценты (без учета Таласской области, данных по которой собрать не удалось)**



возможный максимум не означает социально возможный и эффективный максимум, так как простое наращивание количества участников не означает, что обсуждение бюджета происходит с наибольшей эффективностью для граждан.

Параллельно с накоплением практики слушаний, история которых началась в 1999 году, до 2018 года в Кыргызстане наблюдался устойчивый рост уровня участия граждан в общественных слушаниях по бюджету на местном уровне, который в 2018 году превысил рекордные для Кыргызской Республики 20%. А в 2019 году, согласно данным Министерства финансов КР, слушания провели 330 органов МСУ, преимущественно сельских, а численность участников составила более 28 тысяч человек. Таким образом, перспективы для дальнейшего простого количественного роста участия граждан в общественных слушаниях не должна быть целью процесса усиления участия граждан. Пора нацелиться на качественные улучшения, включая внедрение новых форм участия граждан в бюджетном процессе.

Тем более маловероятен дальнейший рост числа участников слушаний, в связи с тем что органы МСУ создали условия для большинства желающих принять участие, и неинформирование, незнание о мероприятии не является главной причиной неучастия. Это подтверждается ростом числа граждан, которые не принимали участия в общественных слушаниях в силу своей занятости, хотя знали, что такие мероприятия проводятся – так ответили 24,5% в 2020 году против 17,8% - в 2018-м. На 3,4% сократилась доля тех, кто не знал о проведении слушаний; на 3,3% – доля тех, кто не интересуется данным мероприятием.

Таким образом, прогноз состоит в том, что в дальнейшем уровень участия граждан в слушаниях будет нестабильным, так, в 2020 году уже произо-

шло снижение интереса к слушаниям на 1,6 % по сравнению с максимумом 2018 года. Теперь органам МСУ предстоит особое внимание уделить качеству проведения слушаний, а особенно – ответственности за учет в бюджете полученных во время слушаний предложений граждан.

Качество слушаний и учет предложений дальше будут иметь ключевое влияние на желание граждан принимать участие в бюджетном процессе. Если в первое десятилетие

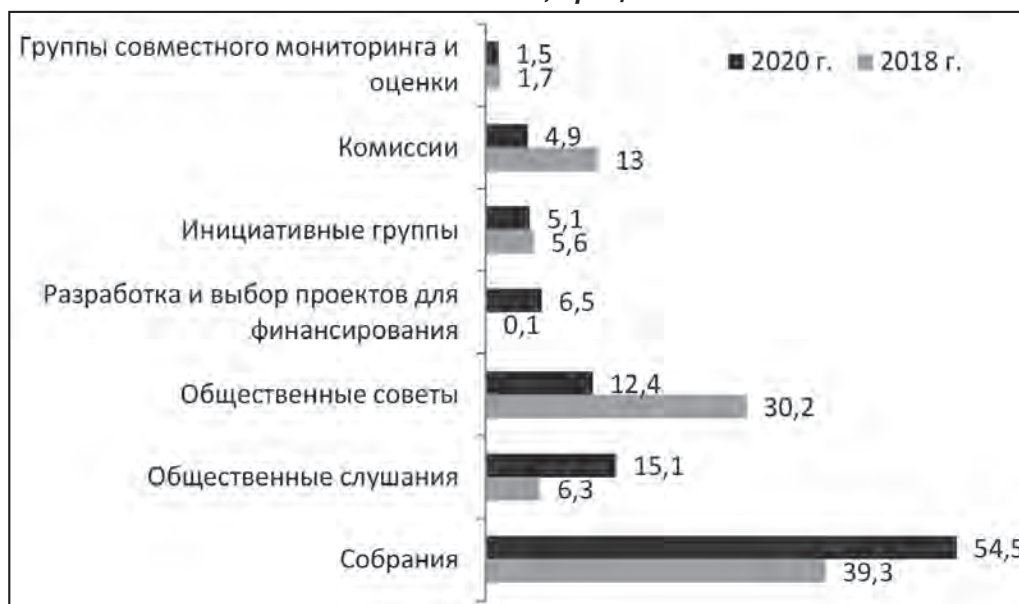
практики проведения слушаний людей вдохновляла сама возможность обсудить с властью такой щепетильный и важный вопрос, как публичные финансы, то с течением времени граждане стали больше ценить практический результат слушаний. В этом контексте особо позитивным является двукратное – с 8% до 4,2% – снижение доли тех граждан, кто не верит в сам институт слушаний и считает, что пожелания участников слушаний не будут учтены в проекте бюджета. Такая динамика свидетельствует: у людей растет уверенность в том, что их мнение будет услышано. В целом доля граждан, удовлетворенных участием в слушаниях по бюджету, остается достаточно высокой – порядка 70%. Однако в 2020 году впервые за долгое время зафиксировано падение уровня удовлетворенности на 5,6%.

Граждане, неудовлетворенные своим опытом участия в бюджетных слушаниях, объясняют свое мнение следующими причинами: непонятное объяснение бюджета (38,2%), плохая организация (17,2%), трансформация слушаний в простое собрание с жалобами от населения (14,6%), предложения участников слушаний не повлияли на бюджет (13,4%), говорил только ведущий и не дал возможности высказаться жителям (12,7%).

Что касается учета предложений граждан, поступивших во время слушаний, в местном бюджете, то, по данным Министерства финансов КР, органам МСУ удалось учесть примерно 52% поступивших предложений. При этом в Чуйской и Джалал-Абадской областях органам МСУ удалось учесть около 60% поступивших от граждан предложений, а в Таласской – более 70%.

Нужно понимать, что люди часто ждут мгновенной реакции и популистских заявлений сразу, уже во время слушаний. Но на местном уровне, особенно на уровне сельских муниципалитетов, часто не-

**Диаграмма 6. Уровень участия граждан в общественных делах в разрезе форм участия, в 2018 и 2019 гг., процентов**



возможно отреагировать мгновенно, невозможно дать обещание исполнить то или иное пожелание. Денег в местных бюджетах, как правило, не хватает, и муниципальные лидеры осторожно относятся к обещаниям, понимая, что решить все проблемы невозможно, а спрос с них наступит быстро.

И все же причина непонимания бюджетных данных становится все более популярной. Таким образом, низкий уровень финансовой грамотности в целом, неумение читать и понимать бюджетную информацию остаются одними из главных причин неудовлетворенности от участия в слушаниях по бюджету.

Изучение этого вопроса в разрезе гендерной принадлежности показывает, что женщины чаще мужчин указывали на то, что во время слушаний говорил только один ведущий и не дал возможности высказаться жителям – в 2020 году так ответили 19,4% женщин, против 7,1% мужчин. При этом для 45,9% мужчин и только для 29,2% женщин было непонятным объяснение бюджета. Женщины чаще мужчин считают, что слушания перешли в простое собрание с жалобами от населения – 18,1% против 11,8%. Вывод заключается в том, что женщины ничуть не хуже мужчин разбираются в вопросах управления государственными финансами, однако женщины замечают дискриминацию по отношению к себе в процессе обсуждения, считая, что им не дают высказываться в той мере, в какой им бы того хотелось.

Далее органам МСУ предстоит приложить усилия для внедрения еще более простых и доступных механизмов распространения бюджетной информации, например, онлайн-формата Гражданского бюджета, который в 2019 году уже заполнили около 70% органов МСУ, однако далеко не все гражда-

не знают о нем и могут с его помощью получить информацию о бюджете своего МСУ. На смену количественному показателю уровня участия в общественных слушаниях в оценку работы органов МСУ должны в большей степени прийти качественные индикаторы учета мнений и пожеланий граждан, создание условий для онлайн-общения и получения предложений через муниципальные сайты, WhatsApp-группы, ящики для предложений и другие формы обратной связи.

## Готовность граждан принимать личное участие в решении вопросов местного значения

Усилия органов МСУ по организации диалога, созданию новых форм взаимодействия с гражданами приводят к повышению ответственности со стороны самого сообщества. Это важно, так как истинное местное самоуправление требует от местных сообществ решения вопросов местного значения под свою ответственность в том числе. Под влиянием требований законодательства, общественного запроса органы МСУ с большим вниманием относятся к голосу граждан, а граждане отвечают готовностью самим принимать участие в развитии сообщества.

Растет число граждан, готовых принимать личное участие в общественных делах своего города или села. В 2020 году такую готовность выражают 64,8% опрошенных, что на 8,7% больше, чем в 2018 году (граждане, которые ранее не были готовы принимать участие в общественных делах, теперь с уверенностью говорят о своей готовности делать это). При этом почти половина опрошенных

**Диаграмма 7. Предпочтения граждан в отношении форм участия в МСУ в городе и селе, процентов**



организационные формы участия, а также все больше усилий прилагать в отношении мониторинга и оценки этого участия, формулируя вклад граждан, оценивая его и наделяя его публичным признанием и благодарностью.

Тем более важно подчеркивать ценность вклада граждан в развитие в связи с тем, что незначительно – на полтора процента, но все-таки выросла доля граждан, однозначно не согласных принимать личное участие в решении вопросов местного значения, которая в 2020

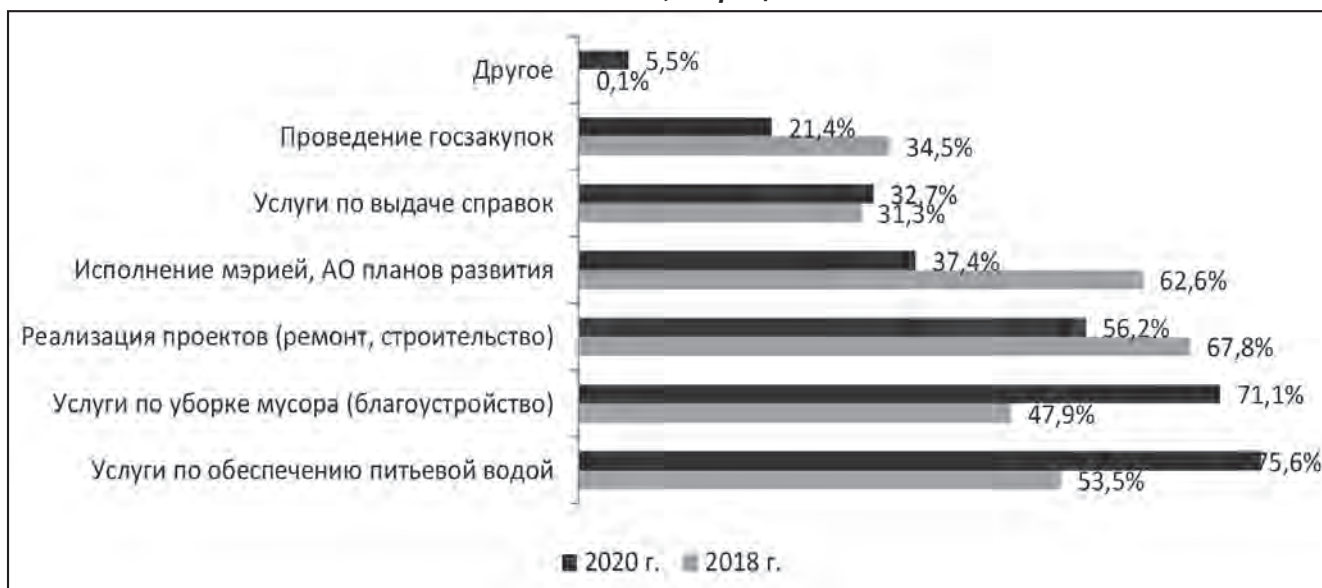
(47%) подтвердили, что уже имеют подобный опыт.

Косвенно это свидетельствует о том, что все больше граждан верит в возможность изменить общие условия жизни, но в то же время все больше людей готовы помогать местному самоуправлению, понимая, по всей видимости, что такая помощь ему нужна. В целом рост доли тех, кто готов быть вовлечен в решение вопросов местного значения, является позитивным фактом, так как совместные усилия сообщества и органа управления всегда более продуктивны, чем работа по отдельности. Однако это ставит перед органами МСУ задачу обеспечить всем этим людям надлежащие

году превысила 20%.

Женщины реже выражают готовность принимать личное участие в решении вопросов местного значения. В 2020 году 58,5% мужчин принимали участие в общественных делах против 38,1% респондентов среди женщин. Это объясняется двумя причинами. Во-первых, женщины перегружены неоплачиваемым домашним трудом, отнимающим их свободное время, которое они могли бы потратить на общественную деятельность. Во-вторых, женщины по-прежнему сталкиваются с негативным отношением сообщества к проявлениям своей публичной активности.

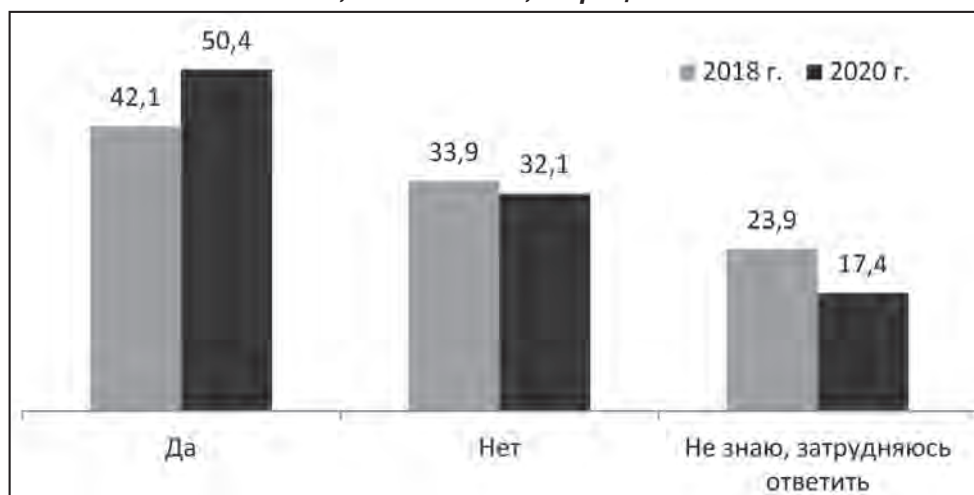
**Диаграмма 8. Рейтинг популярности предметов (тем) мониторинга и оценки у граждан, 2018-2020 гг., в процентах**



Наиболее популярной формой участия в общественных делах, по мнению граждан, являются собрания (54,5%) и общественные слушания (15,1%). При этом доля участников общественных слушаний по бюджету, тарифам, услугам и другим вопросам местного значения выросла более чем вдвое. Это говорит о том, что участие граждан постепенно переходит от стадии консультаций к стадии совместного принятия решений, поскольку слушания, в отличие от собраний, нацелены на принятие конкретного решения, а не просто информирование или консультацию. Еще одним доказательством того, что участие граждан приобретает все более продуктивный характер, стал шестикратный рост доли тех, кто принимал участие в разработке и выборе проектов, претендующих на финансирование за счет местного бюджета или внешней помощи.

Заметен факт резкого сокращения тех, кто участвует в общественных советах. Если в 2018 году общественные советы занимали второе место в рейтинге популярности форм участия и собирали более 30% ответов, то за два года популярность советов упала более чем вдвое и собрала только 12% ответов. Это изменение необходимо рассматривать как позитивное явление, поскольку на уровне местного самоуправления есть самый главный совет, наделенный к тому же местными законодательными полномочиями, – местный кенеш. И если местный кенеш работает качественно, полно-

**Диаграмма 9. Динамика мнений граждан о наличии или отсутствии возможности участвовать в мониторинге и оценке работы органов МСУ, 2018-2020 гг., в процентах**



ценно, то обычно у граждан нет необходимости участия в дополнительных советах.

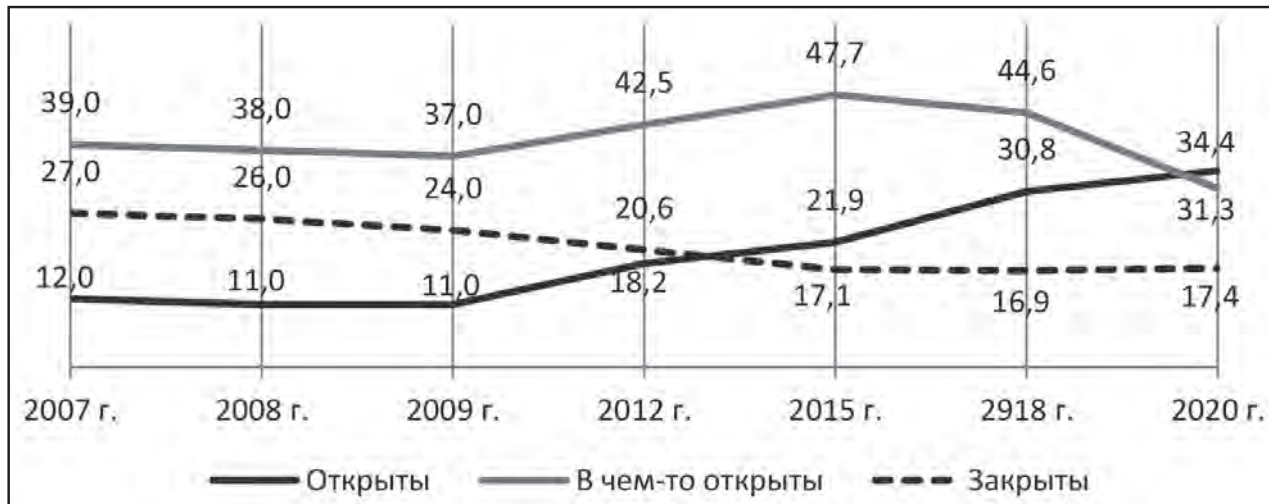
Однако ситуация в селах отличается от ситуации в больших селах и городах. В небольшом муниципалитете местный кенеш способен обеспечить все потребности в советах, однако в городе или крупном муниципалитете создание тематических советов часто бывает оправданным. Поэтому в городах граждане предпочитают больше участвовать в работе инициативных групп и общественных советов, а в селах – в общественных слушаниях, а также в разработке и выборе проектов для финансирования.

Постоянно растет количество граждан, готовых принимать личное участие в общественных работах по благоустройству своего города и села. В 2020 году по сравнению с 2018 годом этот показатель вырос еще на 9,1% и составил 72,8%. Фактически, подавляющее большинство граждан готовы внести личный вклад в благоустройство своего му-

**Диаграмма 10. Динамика уровня удовлетворенности граждан объемом и качеством информации о местном самоуправлении, 2007-2020 гг., в процентах**



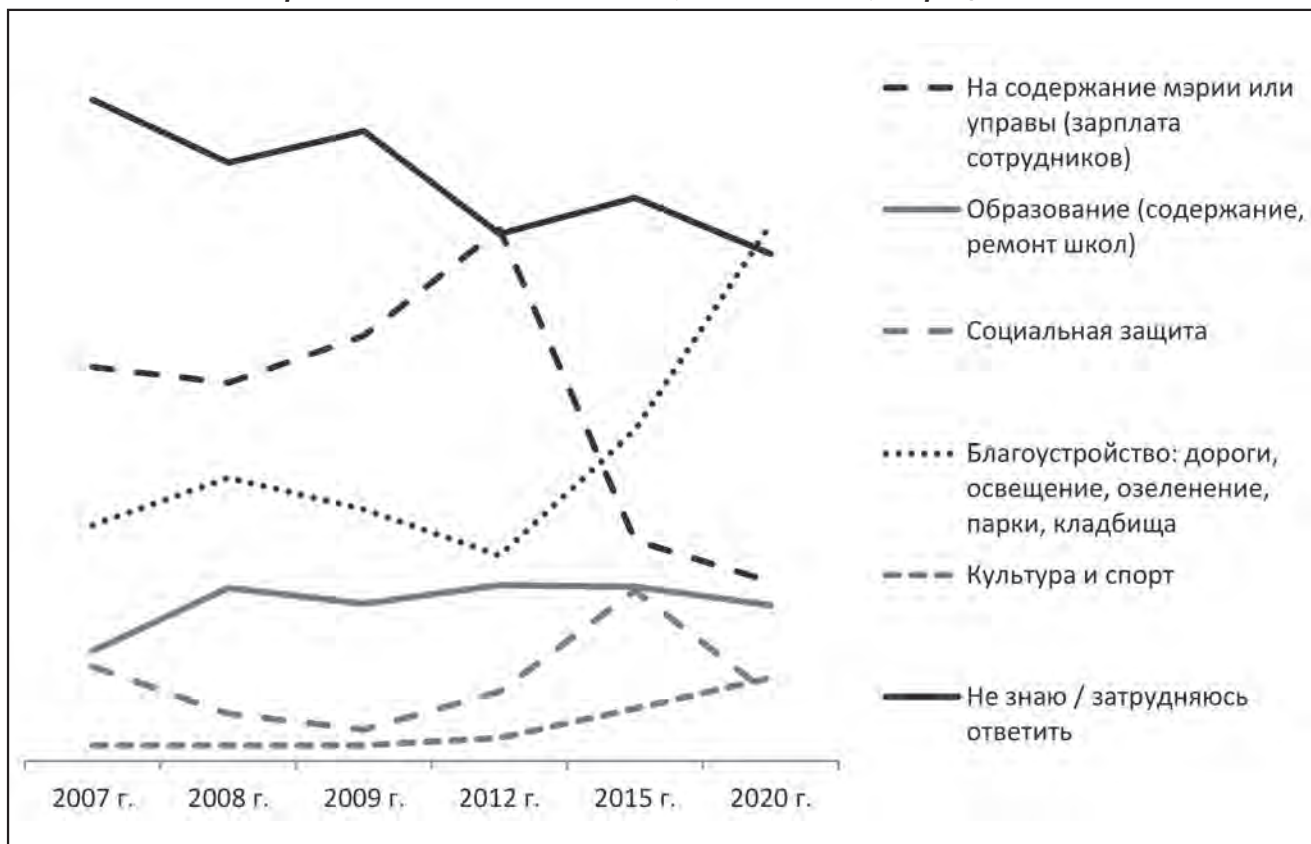
**Диаграмма 11. Динамика мнений граждан об уровне открытости органов МСУ, 2007-2020 гг., в процентах**



ниципалитета, и это «армия» людей представляет собой огромный потенциал развития для органов МСУ. В то же время показатель демонстрирует сплоченность и коллективизм народа Кыргызстана, наличие чувства ответственности не только за свою жизнь, но за условия жизни будущих по-

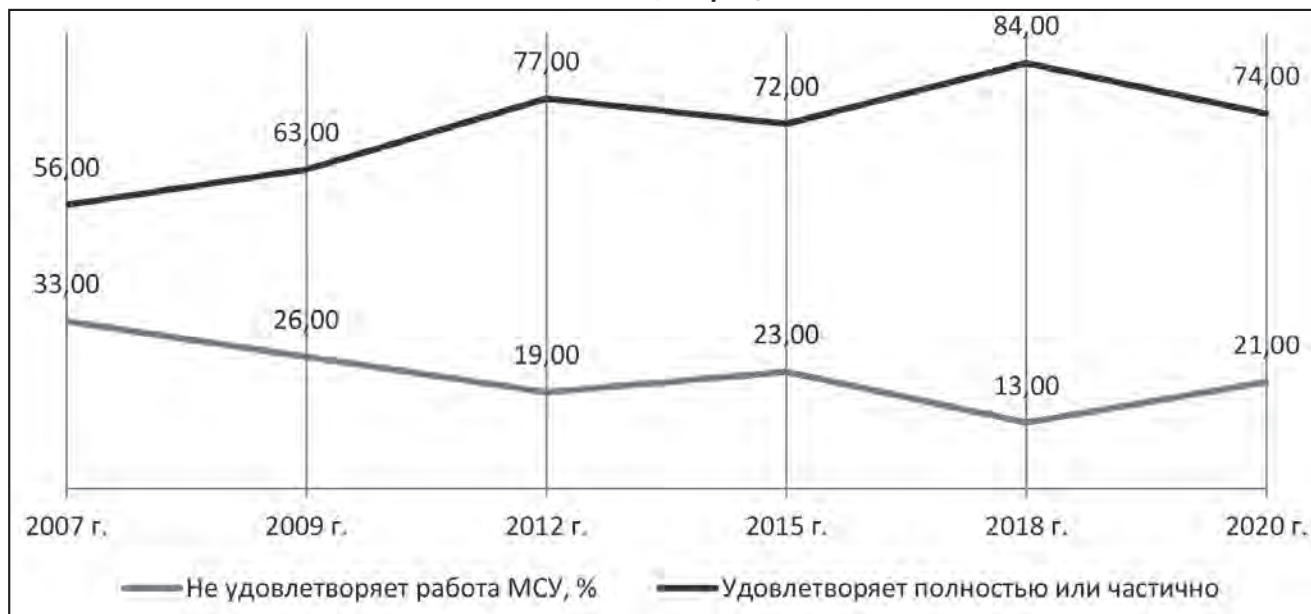
колений. Следовательно, задача местного самоуправления – предоставить гражданам эффективные возможности для этого. Частично органы МСУ справляются с данной задачей, так как доля людей, которые уже имеют опыт личного участия в общественных работах по благоустройству своего

**Диаграмма 12. Динамика мнений граждан о приоритетных направлениях расходования средств местных бюджетов, 2007-2020 гг.<sup>1</sup>, в процентах**



<sup>1</sup>Данные опроса 2018 года исключены в связи с ошибкой выборки.

**Диаграмма 13. Динамика уровня удовлетворенности работой органов МСУ, 2007-2020 гг., в процентах**



города и села, также растет и составляет в 2020 году 36,7%. То есть, каждый третий кыргызстанец уже вносит вклад в улучшение условий жизни, не только личных, но и общественных.

В то же время незначительно – на 4% – выросло количество респондентов, не готовых принимать участие в работах по благоустройству, которое составило в 2020 году 16,2%, остальные готовы участвовать на непостоянной основе либо затруднились ответить.

## Участие граждан в мониторинге и оценке работы органов МСУ

Мониторинг и оценка работы органов МСУ – один из самых сложных аспектов участия граждан в местном самоуправлении, хотя этот вид общественной деятельности имеет давнюю историю в Кыргызской Республике. В целом люди привыкли к слову «мониторинг», часто воспринимая его как контроль над властью, а потому почти половина – 47,4% – граждан выражает желание участвовать в мониторинге и оценке, и только 7,3% не определились с ответом. Однако более глубокий анализ предметов мониторинга и оценки выявляет существенные различия в отношении готовности граждан.

Так, среди тех, кто выражает желание участвовать в мониторинге и оценке, более 70% готовы делать это в отношении услуг питьевого водоснабжения и уборки мусора (75,6% и 71,1% соответственно). Это вполне логичные лидеры рейтинга тем для общественного мониторинга, поскольку доставка питьевой воды и уборка мусора – услуги, которыми пользуется каждая семья ежедневно, поэтому каждый беспокоится о качестве и достаточ-

ности этих услуг и готов осуществлять мониторинг их предоставления.

Третье место в рейтинге тем занимает мониторинг реализации проектов, которым готовы заниматься 67,8% опрошенных. В сельских сообществах Кыргызской Республики многие годы формируется практика вовлечения граждан в мониторинг и оценку различных инфраструктурных объектов, например, ремонта школ. Этот вид мониторинга обычно не вызывает затруднений, поскольку есть конкретная группа лиц в сообществе, заинтересованных в качестве и своевременности выполнения работ, в примере со школами – это могут быть учителя, родители учащихся, которые очень заинтересованы в том, чтобы школа была отремонтирована в срок и с надлежащим качеством. Однако здесь важно понимать, что эффективность такого рода мониторинга со стороны граждан существенно выше, если заказчиком выступает орган МСУ, а не сторонние организации, в частности, проекты развития. На орган МСУ гражданам повлиять легче, чем на третью сторону.

Намного сложнее обстоит дело с процессами общественного мониторинга и оценки деятельности органа МСУ в целом. В этом случае мониторинг приобретает длительный во времени характер, а оценка становится более сложной, так как, наряду с очевидными результатами, оценивается процесс управления. Число желающих принимать участие в таких видах мониторинга в сообществе уменьшилось по сравнению с 2018 годом почти вдвое и составило в 2020 году только 37,4%. Люди стали понимать, что этот вид участия требует значительных затрат личного времени, а также усилий по изучению документов и получению новых знаний.

Важным является мнение граждан о том, создал ли орган МСУ условия для того, чтобы гражданами было реализовано желание принять участие в мониторинге и оценке. Участники опроса считают, что возможности расширились – так, в 2020 году доля тех, кто видит возможность проведения мониторинга и оценки работы органов МСУ, превысила 50%, соответственно, сократилась доля тех, кто такой возможности не наблюдает или не смог ответить на вопрос.

## Уровень открытости органов МСУ

Большинство граждан – 67,9% – в той или иной мере удовлетворены объемом и качеством информации о местном самоуправлении. С момента начала измерений в 2007 году доля граждан, полностью удовлетворенных объемом и качеством информации, устойчиво росла и к 2020 году увеличилась более чем вдвое – с 12 до 26,3%. Динамика роста сохранялась до 2018 года также в отношении доли граждан, удовлетворенных объемом и качеством информации частично. В 2018 году был достигнут исторический максимум, когда совокупная доля граждан, удовлетворенных информацией, полностью или частично превысила 80%. Однако в 2020 году, по сравнению с 2018 годом, резко выросла доля тех, кто не удовлетворен качеством и объемом информации о местном самоуправлении. Этот факт, в совокупности с относительно резким падением в 2020 году уровня доверия и удовлетворенности взаимодействием с органами МСУ, подтверждает гипотезу о неоправдавшихся ожиданиях граждан, возникших в 2018 году в связи с объявлением «Года развития регионов». Тем не менее рост доли удовлетворенных объемом и качеством информации об МСУ продолжился, хотя и темпы его несколько упали, по сравнению с прошлым периодом. Необходимо отметить, что граждане формируют более ясное мнение в отношении информации о местном самоуправлении: растет число определившихся – удовлетворенных полностью и неудовлетворенных, и сокращается число тех, кто неудовлетворен частично или затрудняется ответить.

Большинство граждан Кыргызстана – 65,7% – считает органы МСУ в той или иной мере открытыми в своей деятельности для общественности. По сравнению с 2009 годом тех, кто считает, что органы МСУ открыты в своей деятельности полностью, стало почти в три раза больше (динамика от 12 до 34,4%).

Анализ полученных данных показывает, что объемы и качество информации, получаемой гражданами со стороны органов МСУ, влияют на оценку их уровня открытости и прозрачности: чем выше уровень удовлетворенности граждан объемом и качеством информации о местном самоуправлении, тем больше тех, кто считает, что органы МСУ открыты в своей деятельности.

Важным фактом, демонстрирующим общую информированность граждан о местном самоуправлении, является осведомленность граждан о том, на какие цели расходуются средства местного бюджета.

На диаграмме 12 видно, что представления граждан о самых существенных статьях расходов местных бюджетов изменились и изменились радикально. Так, в 2007 году 42% граждан не знали, на какие цели расходуются местный бюджет. В 2020 году доля таких незнающих сократилась на 10%. Радикальным образом изменились представления о расходах на содержание мэрии и айыл окмоту, на благоустройство. В настоящее время, в 2020 году, 34% граждан считают, что благоустройство является приоритетной статьей расходов, тогда как в 2012 году этот показатель составлял только 12%. Также резко сократилась доля тех, кто считал главной статьей расходов содержание айыл окмоту и мэрий. Вся картина в целом говорит о том, что граждане в 2020 году имеют намного более адекватное действительности представление о структуре расходов местных бюджетов, чем это было в 2007 году.

## Удовлетворенность граждан работой органов МСУ

Начиная с 2007 года, уровень удовлетворенности граждан работой органов МСУ растет, однако растет неустойчиво и относительно медленно. Здесь, как и в отношении доверия к органам МСУ, наблюдается спад после воодушевления 2018 года, когда был достигнут исторический максимум (с начала измерений) и 84% граждан были удовлетворены работой органов МСУ, однако реальность говорит о том, что это был аванс в сторону власти, опять же вызванный общим оптимизмом в отношении перспектив развития местных сообществ в свете национальных приоритетов в развитии регионов.

В целом граждане стали реже обращаться в органы местного самоуправления. В среднем количество обращений сократилось существенно – на 20,5% – и составило в 2020 году 42%. От женщин и мужчин за последние 12 месяцев поступило примерно равное количество обращений к кому-либо из мэрии или айыл окмоту. Однако самое значительное сокращение произошло в отношении обращений по поводу справок. Нельзя не признать, что за этим фактом стоит цифровизация и политика государства, ориентированная на сокращение количества обращений граждан за документами. Так, в общей структуре поводов, по которым граждане обращаются в органы МСУ, справки занимают около 50%, еще около 25% составляют индивидуальные поводы. Именно поэтому существенное сокращение обращений по поводу справок оказало влияние на общую динамику обращений. Нет со-



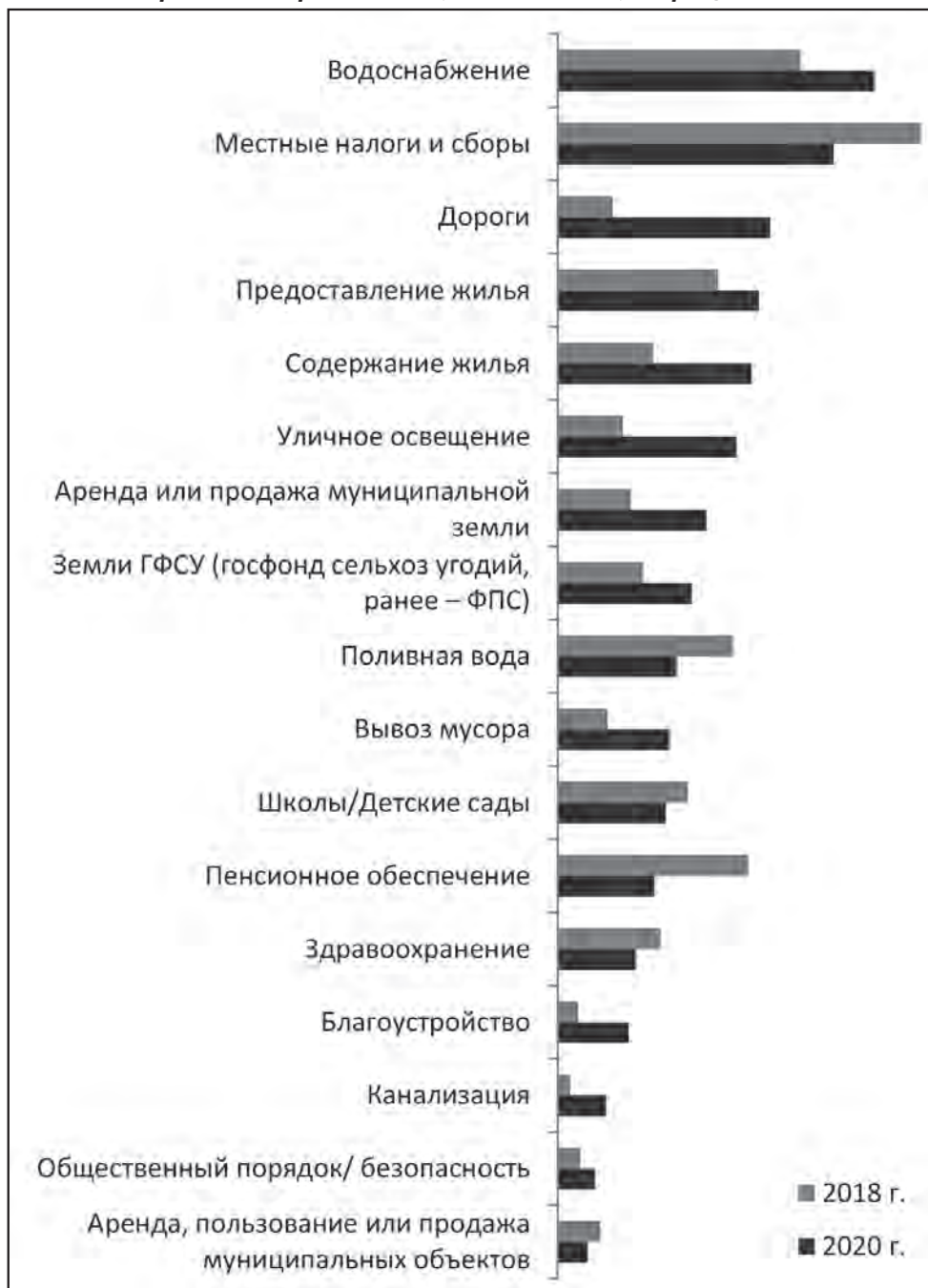
мнений, что с развитием цифровых технологий в управлении количество обращений по поводу справок будет сокращаться и далее.

Однако это не означает, что количество обращений по поводу собственных полномочий органов МСУ сокращается, и поэтому больший интерес для анализа представляет собой оставшаяся группа поводов для обращений, где несомненным лидером стали вопросы питьевого водоснабжения, а также местных налогов и сборов, при этом число обращений по налогам и сборам, по сравнению с 2018 годом, сократилось существенно. Но это сокращение является скорее исключением, нежели правилом, так как количество обращений растет почти по всем вопросам, решение которых находится в ведении органов МСУ. Растут обращения по поводу: земель ГФСУ, аренды или продажи муниципальной земли, благоустройства, предоставления и содержания жилья, уличного освещения, дорог, канализации и вывозу мусора. Сокращается количество обращений, преимущественно, по

тем вопросам, которые не входят в сферу ответственности органов МСУ, – здравоохранения, пенсионного обеспечения, поливной воды. Это говорит о том, что повышается правовая культура граждан, которые постепенно разбираются в том, какой орган управления отвечает за конкретный вопрос.

Также повышается уровень осознания гражданами своего права голоса, они привыкают к подотчетности органов МСУ. Граждане ставят перед органами МСУ те вопросы, которые их интересуют, так, растет спрос (аппетит) на информацию, требования по решению конкретных приоритетных вопросов.

**Диаграмма 14. Сравнительный рейтинг поводов для обращения граждан в органы МСУ, 2018-2020 гг., в процентах**



Таким образом, исключение из рейтинга обращений по поводу справок и персональных вопросов показало, что количество обращений граждан к органам МСУ по вопросам, касающимся их полномочий, увеличивается. Уровень удовлетворенности граждан результатами этих обращений очень высокий – выше 90%. Сокращение же обращений по поводу справок произошло под воздействием цифровизации и улучшения доступа к государственным услугам.

## 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 –  
**Сабина ГРАДВАЛЬ,**  
заместителя  
руководителя  
Проекта ГГПОМСУ,  
ИПР



### В целевых муниципалитетах Проекта разработаны планы совместных действий (ПСД) и программы социально-экономического развития

Планы совместных действий или программы социально-экономического развития (ПСЭР) были разработаны на разные периоды.

**План совместной деятельности** – это инструмент построения диалога между сообществом и местным самоуправлением и первичный инструмент совместного планирования местного развития, позволяющий классифицировать проблемы и определять стратегические направления. Особенность ПСД в том, что в отношении данного плана сообщество берет на себя часть ответственности за его реализацию. ПСД, созданный совместными усилиями сообщества и органа МСУ, может стать частью стратегии развития муниципалитета или плана действий по ее реализации. Также ПСД может быть частью рабочего плана айыл окмоту (мэрии) или местного кенеша, включаться как составная часть или становиться основой других планов

по развитию и управлению. **Программа социально-экономического развития местного сообщества айылного аймака (ПСЭР)** – это инструмент стратегического планирования муниципальной политики, разработанный в виде официального документа, ограниченный по срокам реализации и утвержденный соответствующим актом городского или айылного кенеша.

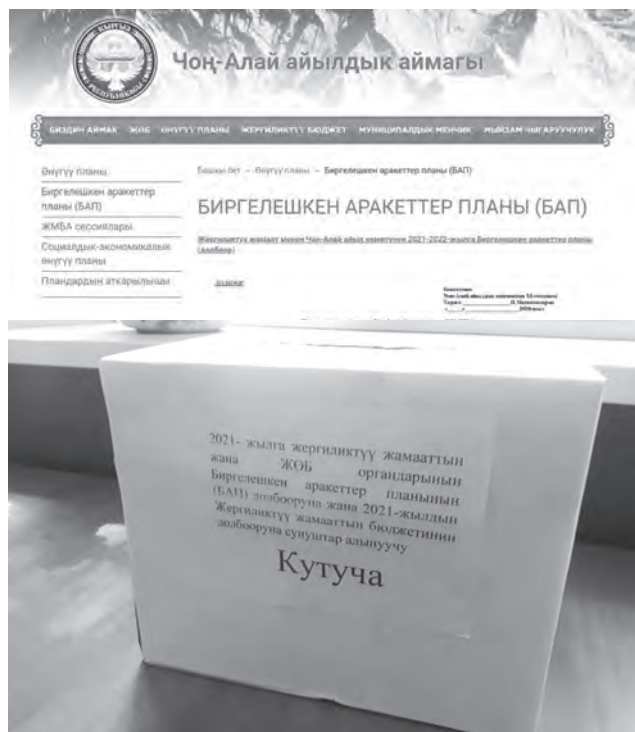
В период с апреля по конец июня 2020 года на территории 27 целевых и четырех партнерских (Найманский и Ленинский айылные аймаки Ошской области, Аламудунский и Ленинский айылные аймаки Чуйской области) муниципалитетов Проекта ГГПОМСУ<sup>1</sup> шел процесс совместного планирования развития, в котором принимали участие граждане и органы МСУ. Результатом станут планы со-

<sup>1</sup> [http://vap.kg/ru/geography/phase\\_2/](http://vap.kg/ru/geography/phase_2/)

вместных действий (в трех случаях – программы социально-экономического развития) по решению приоритетных проблем местного сообщества, выявленных в ходе совместного изучения нужд сообществ (СИНС). Сообщества выбрали приоритетные проблемы для решения их в 2021 году, а в некоторых случаях – в 2020-2022 годах.

Новшество процесса разработки ПСЭР для вовлеченных МСУ заключается в том, что ранее программы разрабатывались, фактически, одним ответственным сотрудником. Теперь же разработку ведет рабочая группа, которая опирается не только на представления о развитии, сформированные у органа МСУ, а на широкие мнения предпринимателей, в частности, сельхозпроизводителей, с учетом которых и формируется содержание документа. Также в прошлом ПСЭР были ориентированы в основном на решение вопросов местного значения, преимущественно, организацию коммунальных услуг. Теперь же муниципалитеты стали планировать развитие по стратегическим направлениям, в которых есть возможность преуспеть, которые являются перспективными с точки зрения потенциала местного экономического развития. Например, в первую очередь рассматриваются направления, для развития которых есть реальная возможность привлечь инвестиции, где уже проявлена предпринимательская инициатива населения. Так, Александровский айыл окмоту решил взяться за развитие овощемоек и овощехранилищ, поскольку в этом направлении уже проявлена предпринимательская инициатива жителей – на небольшой площади организовано простое, необорудованное овощехранилище, которое теперь, с помощью органа МСУ, может развиваться в современное предприятие. В ПСЭР рассматриваются меры поддержки, например, возможность предоставления помещения, земли для установки легкой конструкции, снабжение электричеством и другие. Третья особенность заключается в том, что местный бюджет выстраивается не по остаточному принципу – сколько останется после финансирования защищенных статей, а по принципу развития, то есть планируются необходимые расходы для развития, а не «делится» только то, что есть. Это придает местному бюджету неформальный дефицитный характер, то есть, определяются источники покрытия дефицита при участии частного сектора и партнеров по развитию.

«Особенность и ценность, как самого Плана, так и процесса его разработки, в том, что он стал инструментом реальной подотчетности органов МСУ перед местным сообществом, а также вовлечения граждан в процесс принятия решений. В ходе разработки ПСД участникам процесса, в лице местного сообщества и органов МСУ, приходилось не только выявлять причины возникновения приоритетных проблем, но и прогнозировать их последствия и возможное дальнейшее влияние на условия жизни в селе, обсуждать всевозможные пути решения.

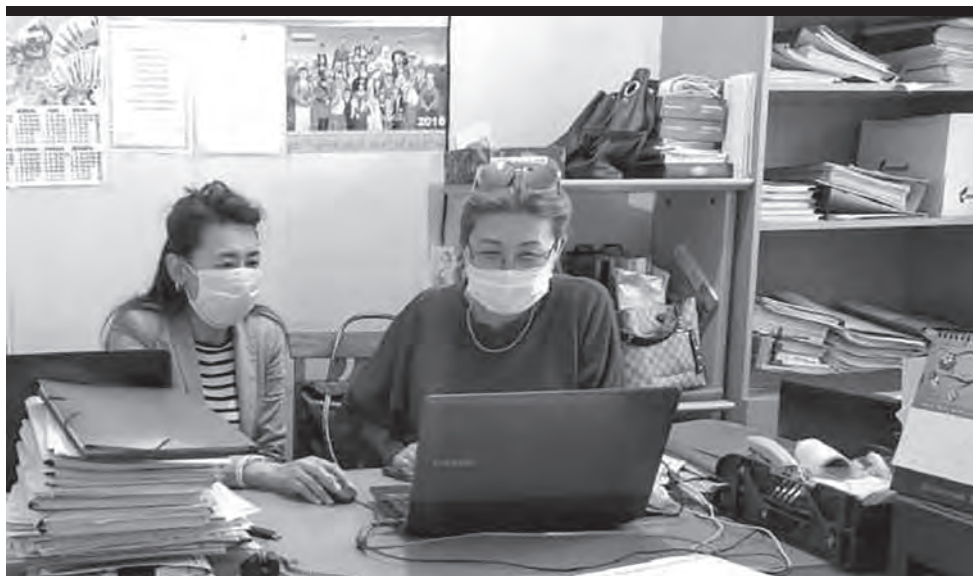


Были рассмотрены вопросы взаимодействия органов МСУ с госорганами, общественными организациями, предоставляющими услуги на местах; вопросы финансирования исполняемых органами МСУ делегированных полномочий и т.д. Особое внимание было уделено целям и важности участия местных жителей в процессе планирования, так как участие граждан дает возможность увидеть проблемы глазами жителей, а также возможности решения этих проблем совместно с населением. Из 27 целевых муниципалитетов 3 айылных аймака: Александровский АА Московского района Чуйской области, Ак-Тальский АА Ак-Талинского района Нарынской области и Кок-Жарский АА Ноокатского района Ошской области разработали ПСЭР, а остальные – ПСД», – сообщила Роза СУРАНЧИЕВА, специалист Проекта ГГПОМСУ по работе с МСУ.

Структура ПСД состоит из описания проблем, выявленных в результате проведенных СИНС-мероприятий в конце 2019-го и начале 2020 года; количества бенефициаров, целей и задач, мероприятий, сроков исполнения, ресурсов и ответственных сторон. Все последующие действия проводятся, согласно утвержденным документам.

С целью согласования проектов ПСД и ПСЭР, в каждом муниципалитете будут проведены обсуждения с представителями местных сообществ в рамках информационной кампании. По словам организаторов, в этом году свои предложения и комментарии жители могут отправить через мессенджер WhatsApp, в комментариях на канале YouTube (#ПСД), где размещена презентация ПСД, или опустив в специальный ящик, расположенный в зданиях айыл окмоту или мэрии.





## **Вовлечение граждан в процесс разработки планов совместных действий (ПСД) и программ социально- экономического развития (ПСЭР) в условиях пандемии COVID-19**

Осознавая важность планирования действий и обсуждения с местным населением всех актуальных вопросов местного значения, органы местного самоуправления 27 целевых и четырех нецелевых (парт-нерских) сельских и городского муниципалитетов Ошской, Чуйской и Нарынской областей проводят обсуждение жизненно важных документов всеми доступными способами, с учетом мер безопасности в связи с пандемией COVID-19. В этот раз вместо общественных слушаний и сельских сходов органы МСУ «вооружились» возможностями Интернета – они вывесили проекты ПСД и ПСЭР на информационных стендах, разместили на своих веб-сайтах, на YouTube разместили презентационные материалы, а прямые ссылки на них разослали, используя мессенджер WhatsApp.

«Со стороны органов МСУ приняты все возможные на текущий момент меры для обеспечения доступности и прозрачности в обсуждении проектов Планов совместных действий и программ социально-экономического развития муниципалитетов. Гражданам предлагается вносить свои предложения любым удобным и доступным для них способом: в комментариях на YouTube, отправить сообщение через мессенджер WhatsApp или просто принести и положить в ящик. Есть надежда, что в 2020 году подобный механизм получит распростра-

нение в условиях ограничений для проведения собраний во время эпидемии, а также с учетом объявленного года цифровизации и развития регионов. По-своему он пробный, тестовый, а насколько это станет удобным для граждан и сработает, покажет время», – считает Сабина ГРАДВАЛЬ, заместитель руководителя Проекта ГГПОМСУ.

Ответственные сотрудники исполнительных органов местного самоуправления целевых муниципалитетов – айыл окмоту и мэрии города Кемина – будут принимать предложения и комментарии до установленной даты, о которой все граждане были оповещены в разосланных объявлениях.

После сбора предложений, поступивших от граждан, специально созданные рабочие группы обсудят их и внесут на рассмотрение заседания депутатов местных кенешей через соответствующие постоянные комитеты. Далее местные кенешы примут решения о включении или невключении предложений с пояснениями, которые после будут оформлены и переданы гражданам, внесшим эти предложения и задавшим эти вопросы. Эта часть работы будет проделана силами айыл окмоту и мэрии. Утвержденные планы будут так же размещены на веб-сайтах муниципалитетов, ссылки на которые будут разосланы через мессенджер WhatsApp и вывешены на информационных досках.