

# МУНИЦИПАЛИТЕТ

НАУЧНО-ПОПУЛЯРНЫЙ ЖУРНАЛ | ИЮЛЬ-АВГУСТ 2020 | выпуск № 7-8 (105-106)

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

## В НОМЕРЕ:

### Женщины в МСУ

- Женщины – успешные инициаторы развития, но нуждаются в поддержке местного сообщества и семьи .....2
- Участие женщин в местном самоуправлении .....3
- Поддержка женских инициатив и предложений .....5
- Положение женщин в местном сообществе и препятствия для их самореализации .....6

### Услуги МСУ

- Рейтинг проблемных услуг: тройку лидеров «покинул» вывоз мусора, на смену ему рейтинг возглавила услуга водоснабжения .....9
- Неудовлетворенность услугой не всегда означает, что эта услуга – самая важная .....9

### Новости Проекта ГГПОМСУ

- Органы МСУ лучше слышат громкий голос граждан .....13
- Работа на всех фронтах .....14
- Жители целевых МСУ больше верят в возможности своих органов МСУ .....15

- Граждане считают, что коррупции в целевых МСУ меньше .....16
- Уровень участия граждан в управлении в целевых МСУ сохранился, тогда как в целом по стране снизился .....17
- Жители целевых МСУ получили больше возможностей для решения насущных проблем .....18
- Гендерное равенство в целевых МСУ ..20
- Помощь Швейцарии в условиях пандемии COVID-19: 5 061 нуждающаяся семья и органы МСУ 33 муниципалитетов Нарынской, Чуйской и Ошской областей получили гупомощь на сумму более 6 миллионов сомов .....20

### Ресурсы МСУ

- Государственный фонд сельскохозяйственных угодий: как пополнить бюджет и избежать проблем с проверяющими органами? ..22

### Муниципально-частное партнерство

- Партнерство органа МСУ и бизнеса: как открыть сельский швейный цех? .....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  
**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**

# ЖЕНЩИНЫ – успешные инициаторы развития, но они нуждаются в поддержке местного сообщества и семьи

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



В последние десятилетия на руководящих должностях в системе управления женщин становится все меньше. В 2019 году в статью 59-1 Закона КР «О выборах депутатов местных кенешей» были внесены поправки, которые резервируют не менее 30 процентов мандатов депутатов айылного кенеша для женщин. Это большой шаг вперед в вопросах обеспечения гендерного равенства в системе управления. Особенно важна представленность женщин в процессе решения вопросов местного значения, которые напрямую влияют на условия жизни семьи и женщины.

Но одной лишь законодательно установленной квотой проблемы гендерного неравенства в местном самоуправлении не решить. Остаются вопросы: насколько успешными и эффективными будут женщины-депутаты? какие условия для их реализации будут созданы коллегами-мужчинами? готовы ли мужчины на уровне местного самоуправления «впустить» женщин в управление, в процесс принятия самых важных вопросов? готовы ли сами женщины проявить инициативу, взять на себя ответственность за решения наравне с мужчинами? что

является основными факторами, препятствующими эффективному участию женщин в местном самоуправлении? действительно ли причины ограниченного участия женщин связаны с семьей, традициями и религией, или женщины сами не хотят и не могут взять на себя роли общественных лидеров?

Ответы на эти вопросы формируются не в залах заседания местных кенешей, а в повседневной жизни кыргызстанских сел и городов. Чтобы дать предварительную оценку готовности системы местного самоуправления повысить уровень представленности женщин, полезно посмотреть на условия участия женщин в текущей жизни сообществ, на их самооценку в качестве движущей силы и ресурса развития. Для этого Институт политики развития в рамках Проекта ГГПОМСУ провел специальный опрос<sup>1</sup>, направленный на выявление условий и уровня участия женщин в местном самоуправлении.

<sup>1</sup> Данный опрос проводился не в рамках исследования ОсОО "Erfolg Consult", а силами ИПР в рамках Проекта ГГПОМСУ. Поэтому ОсОО "Erfolg Consult" не несет никакой ответственности за данные, представленные в настоящем разделе.

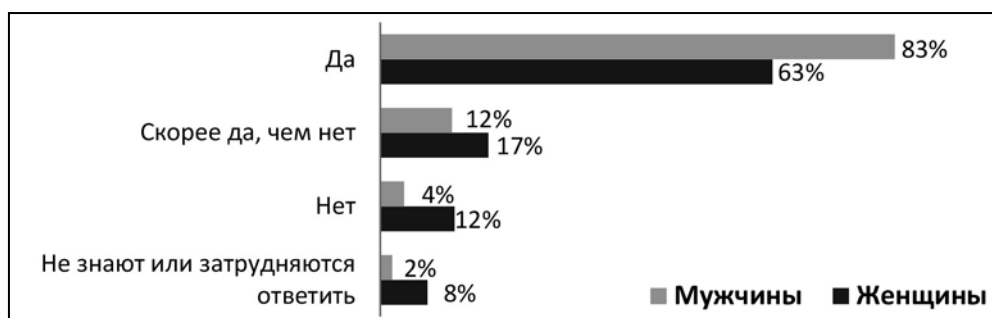
## Участие женщин в местном самоуправлении

Участникам опроса предложили оценить уровень активности граждан в общественных и официальных мероприятиях: сельский сход, уличное собрание, общественные слушания по бюджету, курултай и сессия местного кенеша. Было замечено, что примерно одинаково с мужчинами женщины оценивают возможности и уровень участия в неформальных, общественных мероприятиях – сходах и уличных собраниях. Однако в отношении более официальных мероприятий женщины были намного скептичнее мужчин. Так, доля женщин, не-

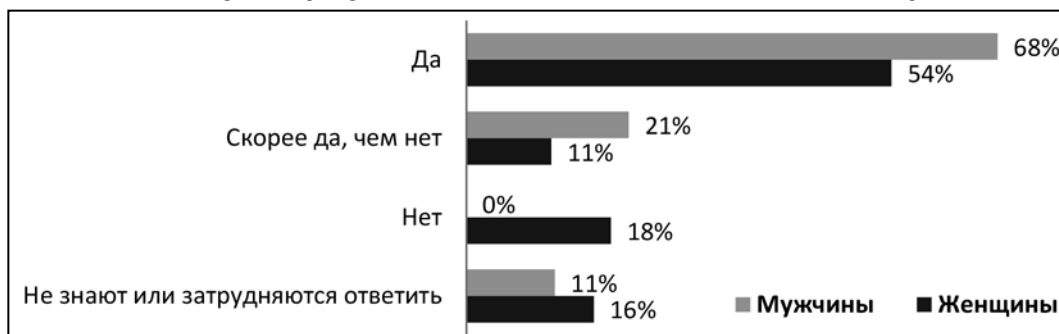
гативно оценивших уровень участия в общественных слушаниях по бюджету, в 10 раз выше, чем мужчин, давших аналогичную оценку (общая негативная оценка получена со стороны 20% опрошенных женщин); в курултаях – в 2,5 раза выше (общая негативная оценка получена со стороны 50% опрошенных женщин); в сессиях местного кенеша – в 7 раз (общая негативная оценка получена со стороны 42% опрошенных женщин). При этом самым «неприспособленным» для участия граждан женщины считают курултай – половина респондентов не верит, что курултай создают условия для их участия.

В целом большая часть опрошенных – более

**Диаграмма 1. Доля респондентов, считающих себя гражданами с активной жизненной позицией, в процентах**



**Диаграмма 2. Доля респондентов, считающих, что они пользуются репутацией активистов в своем сообществе, в процентах**



70% – считают себя гражданами с активной гражданской позицией. Среди мужчин показатель составляет 83%. Среди женщин – 63%. И это высокий показатель для обоих полов, поскольку более 60% женщин, считающих себя людьми с активной гражданской позицией, – это относительно высокий показатель для региона. Это говорит о том, что большинство женщин интересуются общественной жизнью, чувствуют в себе силы, потенциал для участия в местном самоуправлении.

Но не всем удается реализовать этот потенциал. Так, женщин, которые уверены в том, что они считаются активистками в своем сообществе, уже меньше – 54%.

Большинство – 73% – респондентов утвержда-

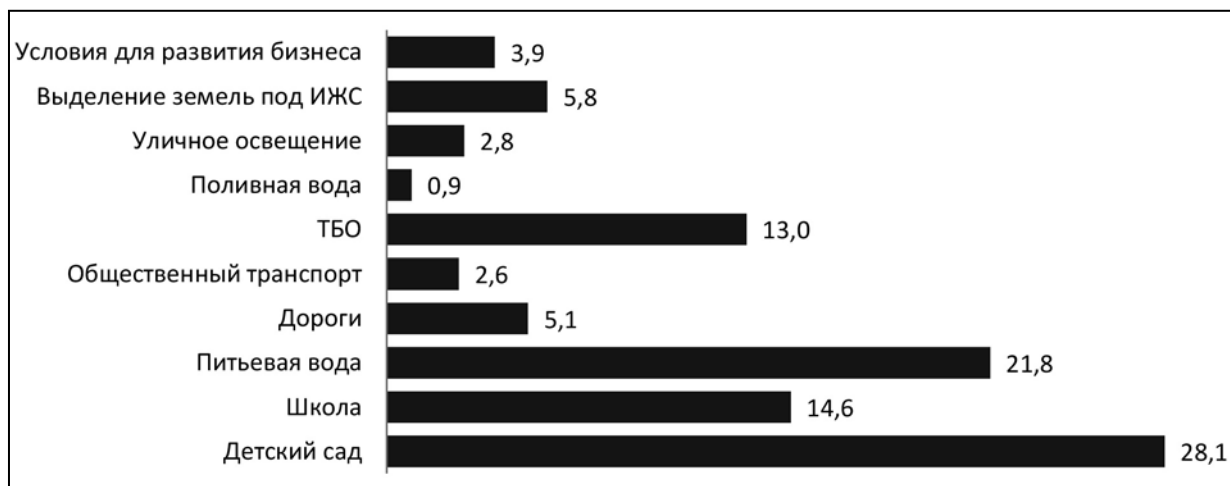
ют, что за последние два года им удалось добиться решения каких-либо общественно важных вопросов на уровне села или аймака. При этом мужчины считают себя более эффективными. Так, решили проблемы – свои или сообщества – 61% женщин и 91% мужчин, не удалось добиться результата – 20% женщин и только 4% мужчин. Мужчины чаще получают поддержку со стороны органов МСУ, проектов развития и других источников в виде денежных средств или оборудования для реализации своих предложений: мужчины подтверждают получение внешней помощи для своих инициатив в 89% случаев, тогда как среди женщин этот показатель составил только 49%.

Почти в половине случаев гражданам удается

**Диаграмма 3. Факторы, способствовавшие продвижению инициатив граждан, в процентах**





**Диаграмма 4. Приоритетные проблемы, которые пытаются решить женщины, в процентах**

привлечь внимание к важным для них вопросам и включить в план работы и местный бюджет проекты для финансирования решения социально значимых проблем. При этом 17% самостоятельно выдвигают инициативу по решению проблемы и, таким образом, становятся лидерами инициативной группы, еще 15% действуют от имени какой-либо группы людей, остальные используют другие методы продвижения. Мужчинам чаще (58%), чем женщинам (39%), удается самостоятельно поднять этот вопрос на общественных мероприятиях (сходах, общественных слушаниях по бюджету), а также на сессиях местных кенешей.

### Поддержка женских инициатив и предложений

Наиболее действенным фактором, способствующим реализации предложений и инициатив, граждане считают участие в общественных слушаниях и мероприятиях (14,5%), актуальность поднимаемых проблем (13,7%), получение новых знаний через семинары и тренинги (12,9%), участие в общественной жизни, хотя и по принуждению (10,4%). В гендерном разрезе заметно, что мужчины чаще опираются на актуальность проблемы для большого числа граждан, что свойственно традиционному



**Диаграмма 5. Препятствия, с которыми сталкиваются женщины в процессе реализации своих инициатив, в процентах**



политическому поведению, а также на свой опыт реализации грантовых проектов и желание помочь людям. Женщины в числе самых действенных факторов указывают свою способность объединяться в инициативные группы. Поэтому женщины чаще, чем мужчины, склонны опираться на свои личные лидерские качества.

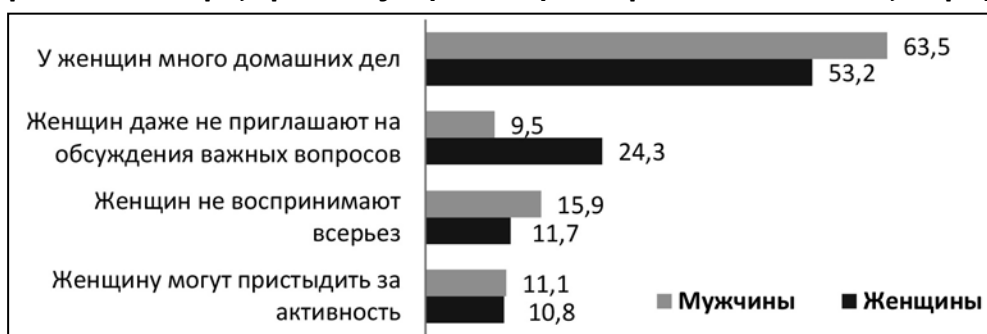
Среди каких групп граждане ищут союзников, политическую поддержку для реализации своих предложений и инициатив? В первую очередь, у органов МСУ и местных активистов – так ответила половина респондентов. Вторая крупная группа, у которой ищет поддержки примерно четверть активистов, – это представители заинтересованных бюджетных учреждений, знакомые сотрудники

айыл окмоту и коллеги. Примерно каждый десятый обращается за поддержкой к местным НКО, влиятельным землякам и соседям. Совсем немногие ищут союзников среди бизнеса и духовенства. При этом женщинам намного реже (13,6%), чем мужчинам (21,8%), удается получить поддержку у депутатов местных кенешей.

### Положение женщин в местном сообществе и препятствия для их самореализации

В целом одинаковая доля мужчин и женщин выражают полное или частичное удовлетворение по-

**Диаграмма 6. Факторы, препятствующие женщинам проявлять активность, в процентах**



**Диаграмма 7. Мнение о мерах, необходимых для усиления роли женщин в процессе принятия решений, включая решения о бюджете, в процентах**



ложением женщин в местном сообществе, разница в пользу большей удовлетворенности мужчин незначительная – всего 3%. В то же время женщины на 15% реже уверены в том, что за последние годы увеличилось их участие в общественных слушаниях по бюджету.

Женщины и мужчины единодушны во мнении о том, что женщины в той или иной мере активны в общественной жизни – так считает почти 60% респондентов. Не очень активными и даже пассивными женщин считают, соответственно, 24% и 11% опрошенных граждан.

Абсолютным лидером среди приоритетных для женщин проблем являются детские сады, поскольку их наличие высвобождает время женщин для оплачиваемого труда и развития, а также доступ к питьевой воде, который снижает непомерные физические нагрузки на женщин и детей в случаях, когда они вынуждены доставлять воду флягами и ведрами. Эти вопросы волнуют каждую третью и пятую женщину. На втором месте – школы и вывоз мусора, они являются приоритетными проблемами для каждой седьмой женщины. Другие распространяющиеся в местных сообществах проблемы становятся приоритетными для женщин гораздо реже.

Среди факторов, которые препятствуют реше-

нию приоритетных проблем женщин, лидируют три самые существенные. Первый фактор – нехватка средств в местном бюджете, о чем говорит почти каждый третий опрошенный и опрошенная. Второй – недостаточная активность заинтересованных лиц среди чиновников, о чем говорит каждый пятый респондент. Третий фактор относится к законодательству, которое, по мнению каждого девятого респондента, не учитывает гендерный аспект в отношении приоритетных проблем. Существенная доля тех, кто отмечает отсутствие поддержки со стороны местного сообщества и государственных органов. Однако на отсутствие поддержки со стороны мэрии и айыл окмоту жалуются самое минимальное количество опрошенных.

Основной проблемой, которая препятствует женщинам быть активными в общественной жизни в своем местном сообществе, почти 60% респондентов считают перегруженность неоплачиваемым домашним трудом. Вторая причина – женщины даже не приглашают на обсуждение важных вопросов. При этом важно, что мнения мужчин и женщин в отношении этих факторов расходятся. Женщин, которые отмечают игнорирование их участия, почти на 15% больше, чем мужчин. При этом почти 10% мужчин переоценивают занятость женщин домаш-

ним трудом. Можно сделать вывод о том, что примерно 10-15% мужчин могут не приглашать женщин на важные обсуждения, полагая, что тем некогда из-за перегруженности домашними заботами. Каждая шестая женщина уверена в том, что женское мнение просто не принимают всерьез, а каждая десятая – опасается, что ее могут пристыдить за проявление публичной активности или общественной инициативы.

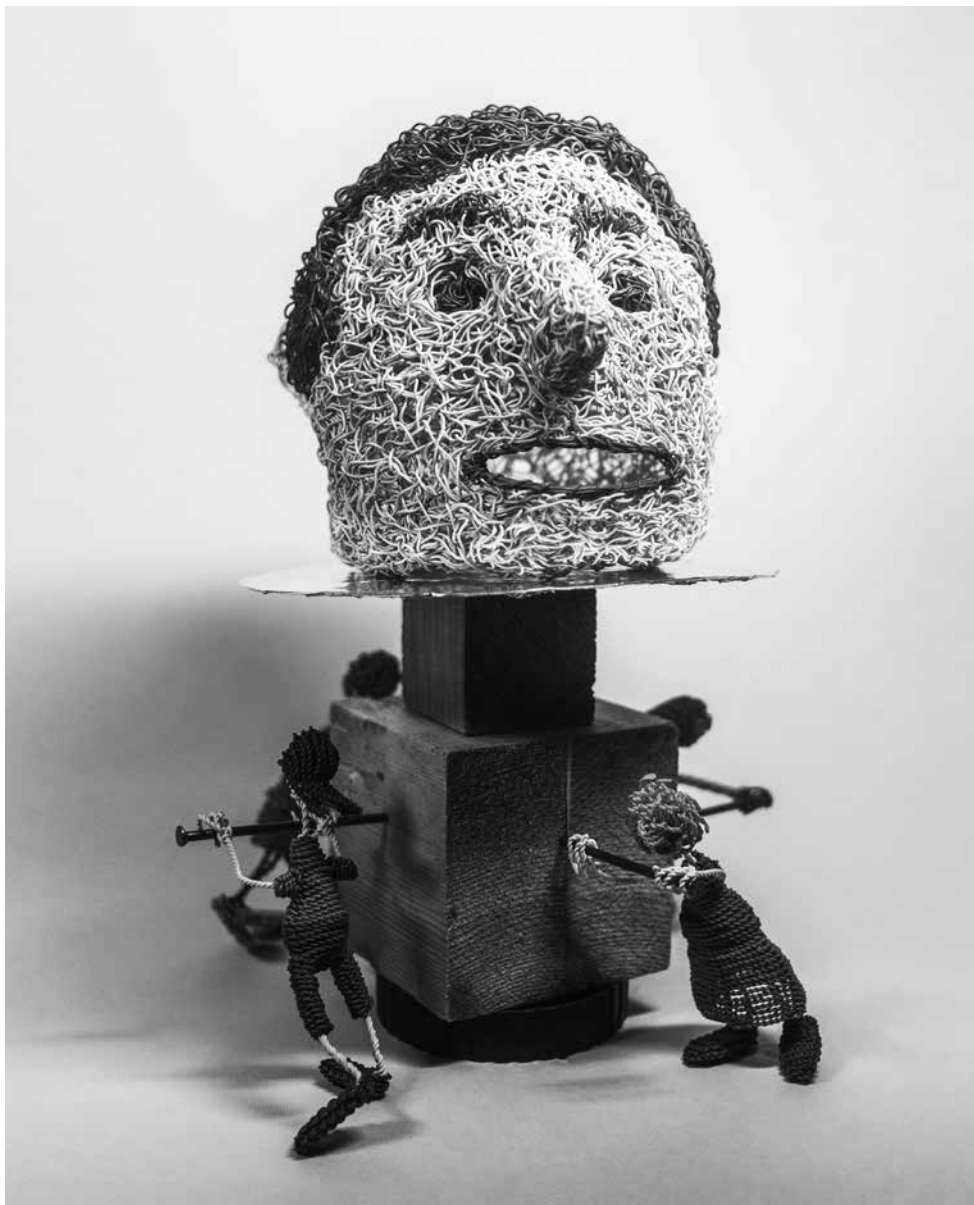
Немногим менее половины респондентов считают, что для мужчин и женщин в местных сообществах созданы равные условия для достижения своих целей и реализации возможностей. Большая половина – 55% – считает, что условия все-таки отличаются. При этом доля тех, кто считает, что возможности мужчин лучше, шире и многообразнее, вдвое больше (37%), чем тех, кто видит преимущества для женщин (18%).

Мнения о мерах, необходимых для усиления роли женщин в процессе принятия решений, вклю-

чая решения о бюджете, разделились. Примерно равное количество респондентов считает, что необходимо предоставить женщинам равный доступ к участию в собраниях, сходах и слушаниях (15,4%); самим женщинам чаще и настойчивее проявлять активную гражданскую позицию и отстаивать свои права (14,8%); создавать и поддерживать инициативные женские группы (12%); чаще информировать женщин о предстоящих мероприятиях; внести требования в отношении гендерного равенства в законодательство. Немного меньшее количество респондентов считает, что наилучшими мерами станут отказ от стереотипов, изменение отношения к роли женщин в обществе; создание площадок для обсуждения гендерных проблем и организация регулярных встреч женщин с депутатами местного кенеша и главами органов МСУ.

Оценка гендерного равенства в отношении участия женщин в местном самоуправлении показала, что роль женщин в общественной жизни

может быть намного значительнее, чем есть сейчас. Женщины чаще активны именно в вопросах, связанных с обустройством быта и детьми – два основных аспекта, которые в Кыргызской Республике считаются традиционно женскими обязательствами. В то же время актуальной для женщин остается проблема совмещения активной жизненной позиции с организацией домашних дел и при этом, респонденты подтверждают: для продвижения женщин в органах МСУ необходимо создавать различные условия, площадки и возможности, которые позволили бы им проявить свои возможности и добиться большего успеха. Как мужчинами, так и женщинами подтверждается, что мужчинам легче добиваться решения общественных проблем. При этом мужчины склонны более позитивно оценивать положение женщин в сообществе.





# РЕЙТИНГ ПРОБЛЕМНЫХ УСЛУГ: тройку лидеров «покинул» вывоз мусора, на смену ему рейтинг возглавила услуга водоснабжения

**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 данных 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.*

*Журнал «Муниципалитет» продолжает публикацию серии статей, посвященных мнению граждан в отношении органов МСУ, их работы и услуг, которые они предоставляют. Ранее, в майском и июньском номерах за 2020 год, журнал публиковал фрагменты исследования, раскрывающие процессы участия граждан в МСУ и восприятие образа МСУ в глазах граждан.*

*Серия продолжается статьей, анализирующей мнения граждан об услугах, предоставляемых органами МСУ.*

## Неудовлетворенность услугой не всегда означает, что эта услуга – самая важная

В отношении услуг, которые предоставляют органы МСУ, есть несколько существенных аспектов оценки со стороны потребителей указанных услуг – граждан.

Во-первых, органам МСУ необходимо знать, какие из услуг граждане считают наиболее важными. Эти мнения измеряются готовностью граждан на-

править средства местного бюджета на ту или иную услугу. Во-вторых, органы МСУ должны понимать, какие услуги вызывают наибольшее раздражение, неудовлетворенность со стороны граждан. И в процессе принятия решений необходимо оценивать оба эти показателя в сопоставлении.

Например, в 2020 году, несмотря на относительно высокий уровень неудовлетворенности вывозом мусора, эксплуатацией дорог и озеленением, большинство граждан все-таки считает необходимым направить средства местного бюджета, в первую очередь, на финансирование услуг водоснабжения

**Диаграмма 1. Сопоставление рейтинга важности услуги с уровнем неудовлетворенности граждан данной услугой, 2020 г.**



**Диаграмма 2. Рейтинг услуг, которыми граждане не удовлетворены, 2018-2020 гг., в процентах**



и канализации. Поэтому при принятии решения, даже несмотря на высокий уровень неудовлетворенности граждан какой-то услугой, органы МСУ должны отдавать предпочтение тем услугам, которые более важны. Очевидно, что граждане, понимая важность услуг водоснабжения и канализации для их здоровья и безопасности, отдают предпочтение этим услугам, и таким же образом должен поступать орган МСУ.

В целом приоритеты граждан в отношении важности услуг мало меняются с течением времени: в тройке лидеров на протяжении десятилетий остаются водоснабжение, вывоз мусора и эксплуатация дорог. Заметно, что именно эти услуги напрямую влияют на безопасность жизнедеятельности и экономическую активность. Так, водоснабжение означает фактически здоровье всей семьи и продуктивное время у женщин и детей, мусор – здоровье, дороги – безопасность и экономические факторы. Далее в рейтинге остаются уличное освещение, уборка улиц и озеленение. Несколько снизилась потребность в финансировании, в глазах граждан, эксплуатации дорог.

Уровень неудовлетворенности услугами в 2020 году, по сравнению с 2018 годом, несколько снизился в отношении всего спектра оцениваемых услуг, за исключением общественного транспорта.

Относительное сни-

жение недовольства в отношении некоторых самых важных услуг наблюдается в течение всего периода измерений, начиная с 2007 года. Растет доля граждан, которые в той или иной мере удовлетворены уличным освещением, – за 13 лет рост составил 30%; эксплуатацией дорог –24%; уборкой улиц – 7%; водоснабжением – 6%. Однако уровень удовлетворенности вывозом мусора и детскими садами остается на прежнем уровне и даже несколько снижается. Устойчиво снижается только уровень удовлетворенности услугами канализации и водоотведения – люди, даже в селах, больше не хотят жить без канализации, число удовлетворенных услугой снизилось втрое и достигло критически низкого уровня в 10%.

На Диаграмме 3 нельзя не заметить провал уровня удовлетворенности в 2012 году.

Этому есть объяснение. Как сказано выше, уровень удовлетворенности работой МСУ напрямую связан с уровнем доходов местных бюджетов. После введения трехуровневого бюджета в 2009 году, возложения на органы МСУ ответственности за компенсацию повышения заработной платы учителям в 2010 году, органы МСУ почти утратили способность финансировать вопросы местного значения. Это неизбежно привело к падению объемов и качества местных услуг, что не могло не сказаться негативно на уровне удовлетворенности ими со стороны граждан.

Рейтинг услуг, которые граждане считают самыми проблемными, изменился после 2014 года. Тройку лидеров «покинул» вывоз мусора, на смену ему первое место в рейтинге заняла услуга водоснабжения. Действительно, большинство органов МСУ Кыргызской Республики достигло определенного прогресса в борьбе с неорганизованными свалками, наладило регулярный вывоз твердых бытовых отходов. В этом секторе на первый план для органов МСУ выходят вопросы утилизации, однако для граждан они менее заметны, чем для

**Таблица 1. Услуги, на которые надо выделить финансовые средства, 2009 г.**

	Шкала приоритетности					
	1	2	3	4	5	6
Водоснабжение и канализация	36%	13%	14%	10%	9%	16%
Вывоз мусора	13%	22%	31%	17%	10%	6%
Эксплуатация дорог	29%	27%	14%	15%	8%	4%
Уличное освещение	12%	19%	17%	22%	20%	8%
Уборка улиц и площадей	4%	9%	13%	21%	34%	16%
Озеленение	4%	8%	9%	12%	17%	48%

**Таблица 2. Услуги, на которые надо выделить финансовые средства, 2020 г.**

	Шкала приоритетности					
	1	2	3	4	5	6
Водоснабжение и канализация	51%	7%	26%	7%	2%	7%
Вывоз мусора	15%	25%	27%	15%	7%	11%
Эксплуатация дорог	10%	19%	23%	23%	12%	14%
Уличное освещение	6%	15%	11%	24%	27%	17%
Уборка улиц и площадей	7%	16%	8%	13%	35%	22%
Озеленение	12%	18%	6%	19%	17%	29%

**Таблица 3. Рейтинг услуг, которые граждане считают самыми проблемными, 2007-2020 гг., место в рейтинге**

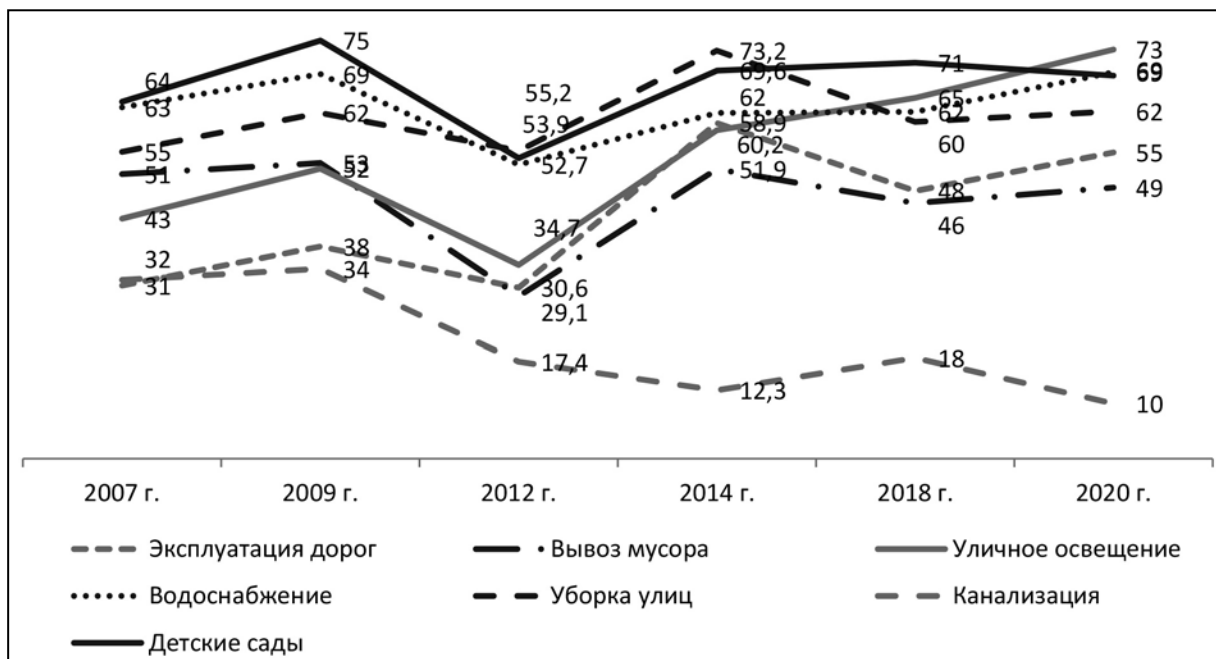
	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2012 г.	2014 г.	2018 г.	2020 г.
Эксплуатация дорог	1	4	1	2	3	2	3
Вывоз мусора	4	1	3	3	1	10	6
Уличное освещение	2	2	2	1	2	3	2
Водоснабжение	3	3	5	5	4	1	1

органов управления. А вот водоснабжение, наоборот, стало самой «больной» проблемой, по мнению населения.

Учитывая, что водоснабжение остается самой проблемной услугой, начиная с 2018 года, целесообразно рассмотреть проблему детальнее. В целом, прогресс налицо: в 2020 году бытовые условия у респондентов улучшились, поскольку наибольшее количество респондентов пользуется водопроводной системой – 30,9% против 22,1% в 2018 году, когда наибольшая часть респондентов пользовалась колонкой общего пользования. В то же время незначительно, но все же увеличилось число граждан, которые пользуются открытыми источниками воды, – родниками или реками.

В 2020 году доступ к канализации отсутствует у подавляющего большинства граждан, более того, их число растет – с 91% в 2018 году до 93% в 2020-м. Рост объясняется не тем, что сооружения канализации выходят из строя, а тем, что растет число домохозяйств, а мощности канализации не увеличиваются. Конечно, большинство

**Диаграмма 3. Динамика доли граждан, полностью или частично удовлетворенных некоторыми услугами, 2007-2020 гг., в процентах**

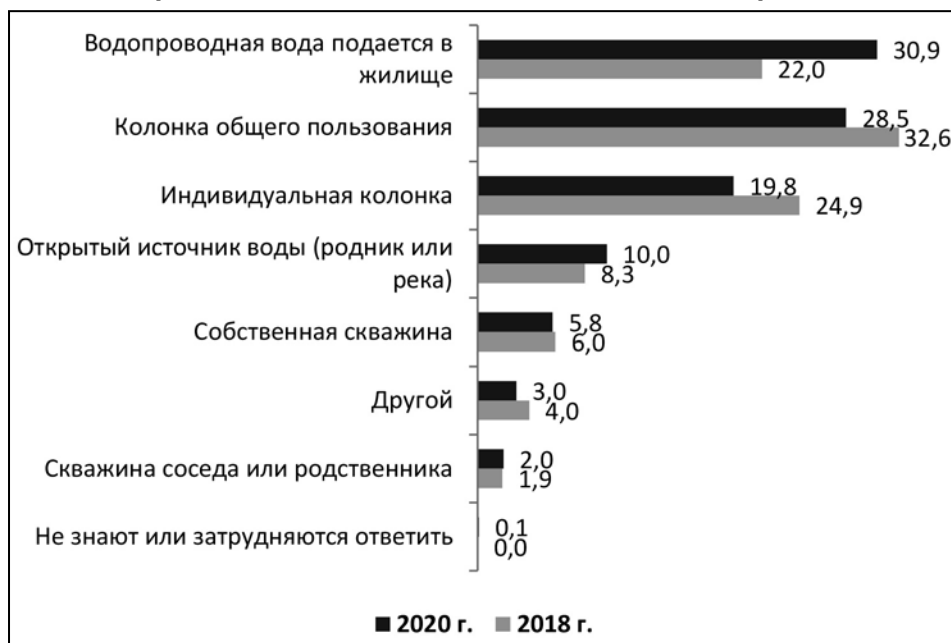


респондентов – это жители сельской местности, где канализация была и остается редким явлением. Однако развитие технического прогресса, рост нагрузки на окружающую среду, распространение инфекционных заболеваний делают вопрос сточных вод и канализационных сооружений в сельской местности все более острым. Пока Кыргызстан никак не оценивает воздействие подобного рода загрязнений на окружающую среду и безопасность человека, однако в ближайшем будущем проблема выйдет на первый план.

Внимание населения к безопасности усиливается, растут требования граждан к качеству и бесперебойности подачи питьевой воды. Так, если в 2018 году основной проблемой респонденты называли слабый напор (давление) воды – так считали более 60% респондентов, а продолжительность подачи воды в течение дня беспокоила только 29%, то в 2020 году на перебои с водой пожаловались уже более 80% респондентов. Так же до значимых статистических значений выросла доля тех, кого беспокоит качество воды, хотя ранее таких ответов почти не было.

Эти данные могут свидетельствовать как об ухудшении ситуации с доступом к воде и ее качеством, так и о том, что граждане стали придавать этим аспектам больше внимания, тогда как ранее беспокоил сам факт отсутствия воды или ее недостаточного количества. В пользу усиления второй тенденции говорит тот факт, что в 2020 году желающих платить больше за лучшее качество подаваемой воды стало 76,5%, что на 6,9% больше, чем в 2018 году.

**Диаграмма 4. Источники питьевой воды, 2020 г., в процентах**





## 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



## Органы МСУ лучше слышат громкий голос граждан

Проект ГГПОМСУ в течение 2011-2020 гг. работал с местными сообществами и органами МСУ в Джалал-Абадской, Иссык-Кульской, Нарынской, Ошской и Чуйской областях, помогая местным сообществам активнее принимать участие в управлении местными бюджетами, а органам МСУ – более эффективно управлять местными бюджетами в интересах граждан. Проект ГГПОМСУ на основе конкурса выбрал по одному целевому муниципалитету в каждом районе указанных областей, но некоторые виды поддержки предоставлял всем органам МСУ Кыргызской Республики.

В целевых муниципалитетах Проект ГГПОМСУ активно содействовал внедрению Модели участия граждан в МСУ, которая помогла органам МСУ

вовлечь граждан в выявление приоритетных проблем, совместное планирование решения вопросов местного значения, распределение местных бюджетов, в соответствии с приоритетами граждан, совместный мониторинг и оценку работы органов МСУ. Нецелевые МСУ – это все остальные органы МСУ в областях, где работал Проект ГГПОМСУ. Они также получили многие виды поддержки, включая возможность участия в грантовой программе и конкурсах Проекта.

Для оценки воздействия Проекта был проведен отдельный анализ результатов исследования в целевых и нецелевых муниципалитетах. В целом исследование показало, что в целевых муниципалитетах, попавших под воздействие Проекта



сообществ эволюционировали в закреплённые законодательством современные механизмы гражданского участия. При содействии Проекта в законодательстве (Бюджетный кодекс КР, набор типовых документов и положений, утвержденных Правительством, Министерством финансов и ГАМСУМО) закреплён логически связанный набор механизмов участия граждан в МСУ: совместное изучение нужд сообщества, приоритизация потребностей и совместное планирование, участие в бюджетном процессе,

ГГПОМСУ, изменения в лучшую сторону происходили быстрее, чем в нецелевых, а изменения в худшую сторону, соответственно, происходили медленнее. Ниже приводятся данные по отдельным аспектам развития органов МСУ и взаимодействия их с гражданами, по которым исследованием были выявлены значимые различия между целевыми и нецелевыми МСУ. По остальным вопросам исследования значимых различий не выявлено.

## Работа на всех фронтах

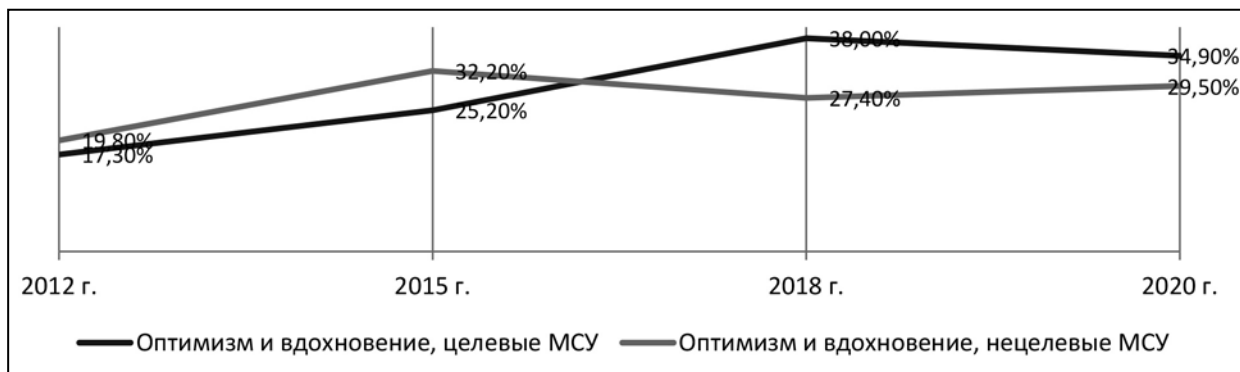
Под воздействием Проекта ГГПОМСУ традиционные формы участия граждан в развитии местных

совместный мониторинг и оценка и поддержка инициатив граждан из местного бюджета. Начиная с 2012 года, все механизмы были отработаны с участием более 100 муниципалитетов в пяти областях страны (кроме Таласской и Баткенской областей), проект зафиксировал около 250 тысяч продуктивных контактов граждан с органами МСУ. Под прямым воздействием Проекта существенно усилились подотчетность и прозрачность органов МСУ, в которых Проект ГГПОМСУ привил практику использования новых форматов бюджетной информации: инфографики, краткого описания бюджета и онлайн-гражданского бюджета, которые в 2019 году использовал 71% органов МСУ по всей Кыргызской

Республике. В целевых МСУ более чем вдвое – с 32 до 78 баллов – выросли значения Муниципального индекса бюджетной прозрачности. Под воздействием грантовой программы Проекта органы МСУ улучшили свои навыки привлечения и управления инвестициями; решили 129 местных проблем, улучшив условия жизни 530 тысячам человек, и создали 129 рабочих мест. Вырос кадровый потенциал руководителей органов МСУ, улучшивших навыки муниципального управления и взаимо-



**Диаграмма 1. Динамика доли граждан, испытывающих по отношению к органам МСУ оптимизм и вдохновение, в целевых и нецелевых МСУ Проекта ГГПОМСУ**



действия с сообществом, получивших доступ к большому объему практической и методической информации (Проект провел 38 тысяч человек/тренингов более чем по 20 темам).

При поддержке Проекта ГГПОМСУ были улучшены правовые и институциональные условия работы органов МСУ: повышен статус муниципального служащего, создана система повышения квалификации, правительством признана необходимость финансирования делегированных полномочий, началось фактическое разграничение полномочий между государственными органами и органами МСУ, сформулирована и реализуется государственная программа развития МСУ; установлен процесс согласования проектов законов с органами МСУ; обеспечены административные и финансовые условия работы местных кенешей; частично упорядочены проверки органов МСУ и др. За годы работы Проект предоставил многочисленные консультации по всем аспектам развития МСУ Аппарату Президента КР, Жогорку Кенешу КР, Правительству КР, Государственной кадровой и налоговой службам, министерствам финансов, экономики, социального развития, ГАМСУМО и другим государственным органам; добился учета интере-

сов органов МСУ в национальных стратегических документах (национальные стратегии развития, государственные программы развития МСУ, концепция межбюджетных отношений, концепция административно-территориальной реформы и др).

За годы работы Проекта отдельные целевые муниципалитеты Проекта 11 раз признавались лучшими органами МСУ в своих районах, не менее 70 муниципальных служащих и руководителей целевых органов МСУ получили звания «Отличник муниципальной службы» и «Отличник местного самоуправления».

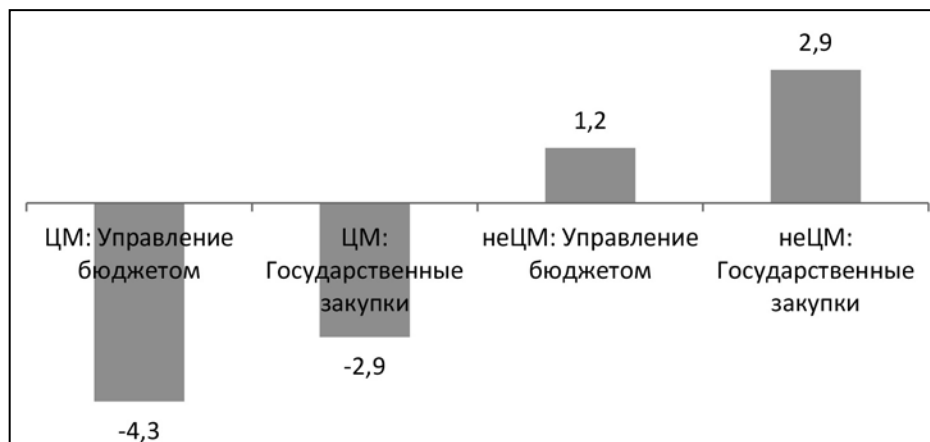
### **Жители целевых МСУ больше верят в возможности своих органов МСУ**

Большие усилия Проекта были направлены на то, чтобы целевые органы МСУ чаще и внимательнее относились к проблемам и пожеланиям граждан. Проект предоставил гражданам новые возможности быть услышанными органами МСУ через внедрение механизма Совместного изучения нужд сообщества: всего состоялось более 68 тысяч контактов органов МСУ с гражданами для выявления проблем местного сообщества; граждане включи-

**Диаграмма 2. Динамика доли граждан, испытывающих по отношению к МСУ разочарование и раздражение, в целевых и нецелевых МСУ Проекта ГГПОМСУ**



**Диаграмма 3. Динамика доли граждан, наблюдающих коррупцию в целевых и нецелевых муниципалитетах Проекта ГГПОМСУ за период с 2018 по 2020 гг., процентов**



ли в планы совместных действий около 800 своих предложений, которые в той или иной мере были решены через местные бюджеты. Проект помог усовершенствовать традиционную форму взаимодействия граждан с МСУ – сходы, которые были регламентированы Уставом местного сообщества в отношении требований к легитимности и других условий, которые в 2020 году активно применяются целевыми и нецелевыми органами МСУ.

Поэтому в 2020 году граждан, испытывающих оптимизм и вдохновение по отношению к органам МСУ, в целевых муниципалитетах Проекта ГГПОМСУ стало больше, чем в нецелевых. Хотя целевые муниципалитеты начали с более низкого старта в 2012 году, но добились двукратного роста оптимизма и вдохновения граждан в 2018-м, тогда как в нецелевых МСУ доля таких граждан выросла только на треть.

Та же картина наблюдается в отношении доли граждан, испытывающих по отношению к МСУ разочарование и раздражение, – в целевых МСУ эта доля снижалась быстрее, чем в нецелевых. Однако в период с 2018 по 2020 год динамика негативного восприятия граждан органов МСУ ухудшалась быстрее, что связано с большими ожиданиями у граждан, возникшими по отношению к органам МСУ, в том числе и под воздействием Проекта ГГПОМСУ.



## Граждане считают, что коррупции в целевых МСУ меньше

При поддержке Проекта ГГПОМСУ повысилась прозрачность органов МСУ, особенно в отношении раскрытия бюджетной информации. Информация о сделках с муниципальным имуществом всех МСУ стала открытой путем размещения на

сайте Госрегистра. Проект сформировал политические условия для дальнейшего повышения прозрачности органов МСУ, включив несколько соответствующих вопросов в Национальный план действий «Открытое правительство».

В результате в целевых муниципалитетах Проекта ГГПОМСУ с 2012 года наблюдается постепенное уменьшение – на 4,6% к 2020 году – доли респондентов, считающих, что в их айыл окмоту очень высокий уровень коррупции. В нецелевых муниципалитетах доля респондентов, дающих такую оценку своему айыл окмоту или мэрии, уменьшилась с 2012 года только на 0,8%.

В целевых муниципалитетах Проекта ГГПОМСУ, по сравнению с нецелевыми, снизилось число жителей, наблюдающих проявления коррупции в управлении бюджетом (с 20 до 16%) и в процессе государственных закупок (с 13,3 до 10,4%). В то же время эти показатели в нецелевых органах МСУ выросли: увеличилось число жителей, наблюдающих проявления коррупции в управлении бюджетом (с 17,2 до 18,4%) и в процессе государственных закупок (с 9,6 до 12,5%).

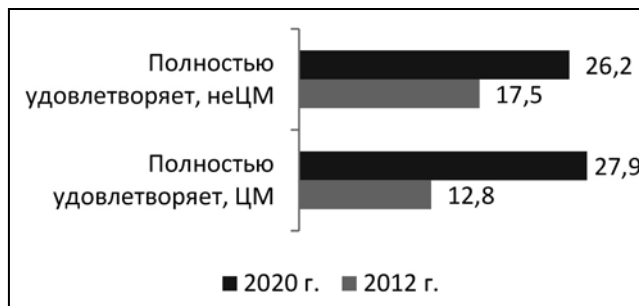
В целевых и нецелевых муниципалитетах Проекта ГГПОМСУ также наблюдается тенденция более четкого самоопределения граждан в отношении их удовлетворенности объемом и качеством информации о местном самоуправлении: растет число определившихся – удовлетворенных полностью, и сокращается число тех, кто удовлетворен частично или затрудняется ответить. При этом в целевых МСУ Проекта ГГПОМСУ доля тех, кто полностью удовлетворен информацией, растет быстрее, чем в нецелевых. Так, в целевых МСУ доля полностью удовлетворенных информацией о местном самоуправлении в 2020 году, по сравнению с 2018 годом, выросла более чем в два раза, тогда как в нецелевых – только на треть.

Целевые муниципалитеты Проекта ГГПОМСУ демонстрируют более высокие темпы роста доли граж-

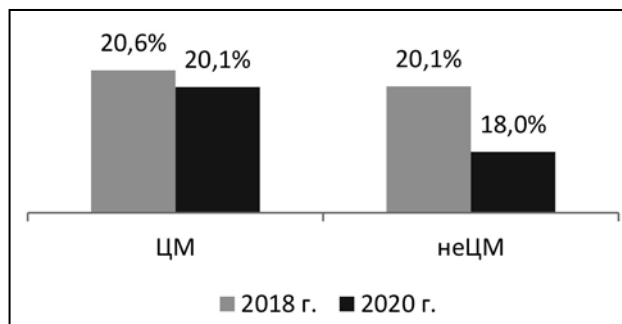




**Диаграмма 4. Динамика роста доли граждан, полностью удовлетворенных информацией об МСУ, в разрезе целевых и нецелевых МСУ, в процентах**



**Диаграмма 5. Сравнительная динамика уровня участия граждан в общественных слушаниях по бюджету в целевых и нецелевых МСУ Проекта ГГПОМСУ, 2018-2020 гг., в процентах**



дан, которые считают, что органы МСУ открыты в своей деятельности перед общественностью. За период с 2018 по 2020 год данный показатель в целевых МСУ вырос на 22%, в нецелевых – только на 14,3%.

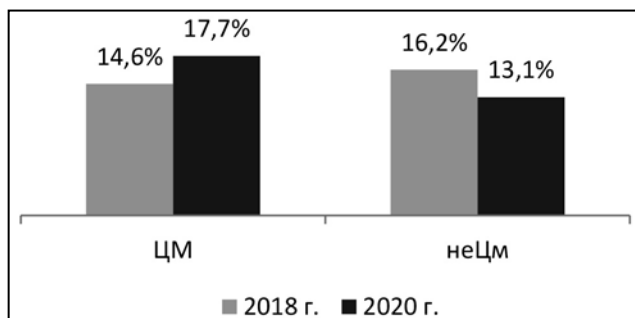
### Уровень участия граждан в управлении в целевых МСУ сохранился, тогда как в целом по стране снизился

В результате прямого воздействия Проекта ГГПОМСУ на органы МСУ, 49 (100%) целевых и 298 нецелевых МСУ (66% от общего числа сельских МСУ) учитывают приоритетные потребности граждан в бюджете. Обязательное требование вовлекать граждан в бюджетный процесс и учитывать их потребности в планировании впервые установлено в Бюджетном кодексе КР. В результате количество органов МСУ, проводящих бюджетные слушания, по сравнению с 2016 годом выросло в 19 раз: если в 2016 г. слушания провели только 17 органов МСУ или около 4% от общего количества, то в 2019 г. слушания провели уже 330 органов МСУ или почти 70%. Требования по изучению нужд сообщества и включению их в местные программы развития

вошли в методику разработки программ, утвержденную Министерством экономики КР. И поэтому, несмотря на общее для Кыргызстана снижение уровня участия граждан в общественных слушаниях по бюджету, в целевых муниципалитетах Проекта ГГПОМСУ этот показатель остался почти на уровне исторического максимума 2020 года – выше 20%. По сравнению с нецелевыми МСУ, где уровень участия в слушаниях упал на 2% и стал даже ниже среднего по Кыргызстану, снижение участия в целевых МСУ оказалось несущественным – на полпроцента. Важно отметить, что в целевых МСУ



**Диаграмма 6. Сравнительная динамика уровня участия женщин в общественных слушаниях по бюджету в целевых и нецелевых МСУ Проекта ГГПОМСУ, 2018-2020 гг., в процентах**



среди участников слушаний выросла доля женщин, тогда как в нецелевых этот показатель, к сожалению, уменьшился.

Как в целевых, так и в нецелевых МСУ Проекта ГГПОМСУ растет уровень участия граждан в собраниях, общественных слушаниях не только по бюджету, но и по тарифам, по услугам и другим вопросам местного значения. Однако есть существенное качественное отличие этого роста, возникшее под влиянием Проекта ГГПОМСУ: в целевых муниципалитетах активнее растет популярность продуктивных форм участия, позволяющих не просто получить информацию или высказаться (собрание), но оказать реальное влияние на решение органа МСУ (слушания и разработка или выбор проекта для финансирования). Возникновение этого различия логично в связи с тем, что Проект ГГПОМСУ помог органам МСУ целевых муниципалитетов внедрять больше продуктивных форм участия, в рамках которых граждане получают обратную связь от органов МСУ и видят изменения в соответствии со своими приоритетами и пожеланиями.

Особенно заметно влияние Проекта в отношении участия граждан в разработке или выборе проектов, претендующих на финансирование из местного бюджета или за счет внешней помощи. Это объясняется тем, что Проект ГГПОМСУ помог существенно усилить адресность работы МСУ путем внедрения планов совместных действий, поскольку с помощью таких планов органы МСУ стали более обоснованно привязывать мероприятия к конкретным группам, улицам и т. д. Ежегодно около 100-150 острых проблем местных сообществ решались через эти планы совместными усилиями граждан и МСУ. Планы так же улучшили навыки сотрудников органов МСУ в планировании. Тайирбек ЖАЙЧИБЕКОВ, глава Чон-Алайского АА: «Планы совместных действий помогли органам МСУ повысить эффективность управления местным бюджетом: средства не разбрасываются на решение незапланированных «пожарных» задач, как это было до практики совместного планирова-



ния. План облегчает среднесрочное планирование, так как приоритезация с участием населения помогает распределить вопросы на несколько лет вперед. Упорядочилась работа внутри айыл окмоту – сотрудники видят свои конечные цели». Вовлечение сообщества в совместное планирование существенно усилило возможности органов МСУ в привлечении инвестиций, так, например, в 2018 году в Чуйской области объединенные усилия МСУ и сообщества привлекли 129 миллионов сомов или 74% необходимых для финансирования совместного плана средств из других источников. В целях повышения статуса планов совместных действий, в 2019 году Проект ГГПОМСУ начал трансформировать планы совместных действий, учитывающие все потребности населения, в официальные программы социально-экономического развития, адаптируя Методику Министерства экономики КР.

## **Жители целевых МСУ получили больше возможностей для решения насущных проблем**

Прямое воздействие Проекта ГГПОМСУ на местное сообщество позволило укрепить традиционные формы гражданского участия: инициативные группы всегда возникали в селах для решения местных проблем, но Проект помог оформить статус инициативных групп, конкретизировал формы их взаимодействия с органами МСУ таким образом, чтобы органы МСУ отвечали на вызовы, поставленные инициативными группами. Так, порядок создания и взаимодействия групп, способ добиваться решения проблемы через участие в бюджетном процессе и совместное с органами МСУ планирование развития впервые получили правовую основу путем закрепления в уставах местного сообщества. До 2014 года уставы по-разному толковали права и обязанности членов местных сообществ и могли противоречить действующему законодательству. Поэтому Проект помог уравнивать права членов раз-

личных сообществ в КР путем приведения уставов в соответствие с законодательством, а также включения в устав механизмов реализации прав членов сообщества, не описанных в другом законодательстве (например, механизм реализации права на участие в открытой сессии местного кенеша). В результате в среднем 35 активистов в каждом целевом МСУ (всего более 1700 человек) объединились в почти 190 инициативных групп и решили свои проблемы вместе с МСУ.

Проект ГГПОМСУ косвенно помог придать практический смысл декларированному в Конституции праву участия граждан в МСУ, поскольку инициативные группы стали своеобразной «школой» гражданского участия и позволили многим местным активистам поверить в возможность перемен, новые способы самовыражения в местном самоуправлении (около 500 участников инициативных групп в целевых МСУ из целевых сообществ стали депутатами местных кенешей, муниципальными служащими, участниками совместного мониторинга, получили награды от государственных органов за вклад в развитие своего аймака и др.).

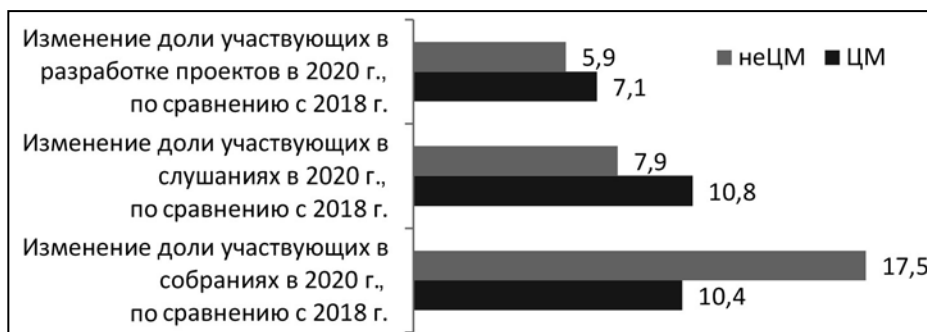
Проект содействовал нормативному определению возможности граждан получать поддержку своим инициативам из местного бюджета путем внедрения официально закреплённого механизма «Местная инициатива». Выросла ответственность местных сообществ, граждане готовы участвовать в решении большего числа вопросов: по сравнению с 2012-м, в 2019 году активность сообществ в отношении реализации местных инициатив выросла более чем в три раза, увеличившись с 31 до 100 инициатив.

Результаты исследования показали, что в целом уровень участия жителей целевых и нецелевых муниципалитетов Проекта ГГПОМСУ в общественных делах своего города или села не отличается и в 2020 году составляет почти 65%, что почти на 9% больше, чем в 2018 году. Однако в целевых муниципалитетах быстрее растет доля тех, кто уже имеет практический опыт участия в общественной жизни, чем в нецелевых МСУ. Так, по сравнению

**Диаграмма 7. Динамика роста доли граждан, принимающих участие в общественных делах**



**Диаграмма 8. Сопоставление роста уровня участия в разрезе форм, целевых и нецелевых МСУ, процентов**



с 2015 годом, в целевых муниципалитетах доля граждан, уже принимавших участие в общественных делах, выросла на 20%, тогда как в нецелевых – только на 11%.

Растет уровень желающих принять участие в работах по благоустройству своего города или села. В 2020 году доля ответов, подтверждающих готовность такого участия, составила более 70%, увеличившись, по сравнению с 2018 годом, на 9,7%. Более того, на 10,7% выросла доля граждан, фактически уже принявших участие в работах по благоустройству города или села, достигнув в 2020 году 36,7%.

Более высокий уровень готовности граждан принять личное участие в благоустройстве в целевых МСУ объясняется тем, что при помощи Проекта ГГПОМСУ органы МСУ улучшили свои навыки привлечения и управления инвестициями; решили 129 вопросов, улучшив условия жизни 530 тысячам человек, и создали 129 рабочих мест. Проект создал прецедент для власти и партнеров Кыргызской Республики по развитию, впервые в истории страны реализовав грантовую программу через местные бюджеты, что значительно усилило контроль за целевым расходованием грантовых средств, благодаря применяемым строгим процедурам государственных закупок, одновременно тренируя органы МСУ, обучая их управлять бюджетными и внебюджетными инвестициями.



## Гендерное равенство в целевых МСУ

В целом сфера ответственности органов МСУ – вопросы местного значения – адресованы всем жителям сообщества, а потому формально могут быть признаны гендерно-нейтральными, но фактически органы МСУ способны оказать воздействие на равенство женщин и мужчин.

Проект ГГПОМСУ стремился создать условия для гендерного равенства результатов работы органов МСУ, путем включения гендерных условий в механизм Совместного изучения нужд сообщества, где обязательным условием является квота не менее 30% участников одного пола. В результате участие женщин в выявлении приоритетов и планировании работы МСУ росло: от 35% в 2012 году до почти 50% в 2019-м. Под воздействием Проекта органы МСУ отреагировали на приоритетные потребности женщин, включив в совместные планы действий по решению вопросов местного значения 47% гендерно-чувствительных мероприятий (школы, детские сады, питьевая вода, культура, уличное освещение, парки и др.).

Проект ГГПОМСУ целенаправленно влиял на положение женщин через грантовую программу: 68% грантовых проектов были направлены на решение гендерно-чувствительных вопросов (87% в Ошской области); 27 тысяч женщин получили пользу от грантовых проектов (51% от общего количества); 43% рабочих мест, созданных грантовыми проектами, заняли женщины. Для достижения этого результата Проект ввел специальный критерий в систему оценки заявок – количество и доля женщин, участвовавших в выявлении приоритетной проблемы, на решение которой направлен Проект.

В конкурсе «Местная инициатива» «женские» инициативы заняли 50% призовых мест и получили поддержку своих 80 инициатив из 154. К слову, женщины оказались более успешными в поиске софинансирования своих инициатив, пользуясь привлеченными от третьих сторон финансами в



среднем на 6% чаще, чем мужчины. Сами женщины, участвуя в Проекте, получили новые возможности быть услышанными и самореализоваться. Так, росла доля женщин в составе инициативных групп: от 36% в 2012-2015 гг. до 43% в 2016-2020 гг. Многие сумели добиться личного роста, например, стать депутатами местного кенеша или продолжить свою социализацию в группах совместного мониторинга и оценки, например, доля женщин в мониторинговых группах выросла с 37% до 44%. Женщины смогли заявить о себе через конкурс «Местная инициатива», 54% заявок на который были написаны и представлены женщинами. Кондитер Лариса КУСОВА из Боролдойского АА до 2015 года в качестве местного активиста много критиковала МСУ, но не понимала, что может изменить. При поддержке Проекта Лариса стала разбираться в местном самоуправлении и решила баллотироваться в депутаты местного кенеша. За четыре года депутатской работы она сумела навести порядок в отношении нарушителей правил сообщества, добилась строительства моста, в качестве председателя постоянной комиссии по социальным вопросам активно решает проблемы уязвимых групп.

## Помощь Швейцарии в условиях пандемии COVID-19: 5061 нуждающаяся семья и органы МСУ 33 муниципалитетов Нарынской, Чуйской и Ошской областей получили гумпомощь на сумму более шести миллионов сомов

Помощь 29 айылным аймакам и городу Кемину была оказана в рамках Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный

процесс»<sup>1</sup>, финансируемого Правительством

<sup>1</sup> Проект нацелен на то, чтобы органы МСУ стали управлять общественными финансами более прозрачно и эффективно,



Швейцарии через Швейцарское Управление по Развитию и Сотрудничеству (SDC) и выполняемого Институтом политики развития (ИПР). Общая сумма оказанной помощи составила 6 миллионов 571 тысяча 480 сомов.

«Благодаря поддержке народа Швейцарии, Проект оказал помощь 5 061 нуждающейся семье в 33 муниципалитетах (27 целевых и 6 нецелевых), расположенных на территории Чуйской, Нарынской и Ошской областей. В рамках содействия органам МСУ были переданы гуманитарная помощь населению и антисептические средства для посетителей айыл окмоту, мэрий и сотрудников органов МСУ. Гуманитарная помощь была предоставлена в виде наборов продуктов питания: мука, макароны, сахар-песок, гречневая крупа, молоко сгущенное, чай, масло растительное, закупка которых была осуществлена ИПР при участии представителей Государственного агентства по делам МСУ и межэтнических отношений (ГАМСУМО), Союза МСУ Кыргызской Республики через открытый конкурс<sup>1</sup>», – сказал Бекболот БЕКИЕВ, руководитель Проекта.

Для обеспечения прозрачности, подотчетности и адресности передаваемой помощи, приказом айыл окмоту или мэрии на местах были созданы комиссии, в состав которых вошли представители айыл окмоту или мэрии, депутаты айылного кенеша, члены групп совместного мониторинга и оценки (ГСМиО) и активные представители местных сообществ. Комиссии непосредственно участвовали в приемке и распределении помощи лицам, нуждающимся в данной помощи, по списку, с учетом ранее полученной помощи из других источников.

«В список получателей, в основном, были включены малообеспеченные семьи с детьми с ограниченными возможностями здоровья. Благодаря

значительно повысив участие граждан в процессе принятия решений, с учетом их потребностей и приоритетов. Подробнее о деятельности Проекта: [www.vap.kg](http://www.vap.kg)

<sup>1</sup> <http://dpi.kg/ru/about/tenders/full/143.html>



Проекту, мы оказали им помощь и поддержали их в это трудное время», – сказала Айнура СЕЙДАКМАТОВА, соцработник Буранинского АО, член комиссии по распределению гумпомощи.

Каждая семья получила продуктовый набор на сумму около 1200 сомов, состоящий, в основном, из товаров и продуктов местного производства. Нуждающиеся жители, получая продуктовые наборы, а вместе с ними и главы некоторых айыл окмоту, выразили свою благодарность донору, оказавшему такую поддержку во время пандемии.

СЫЧЕВА Юлия, 38 лет, мать-героиня, жительница Боролдойского АА Кеминского района Чуйской области: «У меня семеро детей, воспитываю одна, недавно не стало мужа. Эта помощь оказалась как нельзя кстати».

САТАРОВ Эркин, глава Ак-Тальского айыл окмоту Нарынской области: «Последствия пандемии коронавируса отразились на всех не лучшим образом. У нас, например, в айылном аймаке резко возросло количество нуждающихся, которые из-за карантина потеряли свои доходы. Наряду с госорганами и различными спонсорами, оказавшими поддержку нашему муниципалитету в это трудное время, большую помощь нам оказал и швейцарский Проект ГГПОМСУ, благодаря которым мы смогли обеспечить продуктами наборами еще 48 семей. От имени нашего муниципалитета выражаем глубокую признательность правительству Швейцарии и исполнителю Проекта».

\*\*\*

Правительство Швейцарии поддерживает развитие Кыргызской Республики. С 1994 года Швейцария предоставила Кыргызстану более 400 миллионов швейцарских франков (около 28 миллиардов сомов) в виде технической, финансовой и гуманитарной помощи. Более подробная информация на сайте: <https://www.eda.admin.ch/bishkek>





**USAID**  
ОТ АМЕРИКАНСКОГО НАРОДА

Подготовлено Проектом USAID  
«Успешный аймак»<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 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.

# Государственный фонд сельскохозяйственных угодий: как пополнить бюджет и избежать проблем с проверяющими органами?



*Бакыт АЙТКУЛОВ,*  
лидер компонента  
Проекта USAID «Успешный аймак»

*Земли и собственность – основное богатство местного самоуправления, базовый экономический ресурс. Однако в муниципальной собственности у органов МСУ, особенно сельских, не так много земли и объектов, которые могли бы приносить доход. Поэтому государство передало в управление органам МСУ земли из Государственного фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий (далее – ГФСУ). Это хорошая возможность пополнить местный бюджет, но получают ли органы МСУ тот доход, который потенциально эти земли способны приносить? Каков размер этого потенциального дохода? Что можно сделать, чтобы из потенциального доход стал реальным? На эти и другие вопросы отвечает опыт, полученный в рамках помощи, предоставленной Проектом USAID «Успешный аймак» некоторым муниципалитетам Кыргызской Республики.*

*Важный НПА в этой сфере – Постановление Правительства Кыргызской Республики № 243 «О Типовом положении об условиях и*

*порядке предоставления в аренду земель Государственного фонда сельскохозяйственных угодий», которое регулирует правовые отношения по предоставлению и управлению землями Государственного фонда сельскохозяйственных угодий, а также определяет порядок и условия их предоставления. Несмотря на то, что данный нормативный правовой акт вышел в свет свыше десяти лет назад, у органов МСУ по сей день возникает множество вопросов в процессе предоставления в аренду земельных участков ГФСУ. Учитывая спрос на знания в этой сфере, Проект USAID «Успешный аймак» два года проводит обучающие мероприятия в форме наставничества и практических консультаций по эффективному управлению земельными участками ГФСУ для своих партнерских сельских муниципалитетов. Всего обучение и консультации были предоставлены 22 партнерским айылным аймакам, количество участников составило около двухсот человек.*

## Какие знания в сфере управления ГФСУ необходимы?

Участниками практических тренингов стали муниципальные служащие айыл окмоту, члены земельных комиссий, депутаты местных кенешей, представители семеноводческих, племенных, опытно-селекционных, экспериментальных хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов, руководители и члены фермерских хозяйств, а также представители неправительственных организаций.

Состав участников объясняется тем, что все эти лица являются заинтересованными сторонами в процессе эксплуатации земель ГФСУ. Так, представители органов МСУ распоряжаются землями, сельскохозяйственные производители принимают земли в эксплуатацию.

В процессе обучения, наставничества и практических консультаций, проведенных в рамках Проекта USAID «Успешный аймак» в пилотных сельских муниципалитетах, участники получили информацию по двум темам – «Этапы разработки Перспективного плана использования земель

ГФСУ» и «Предоставление земель ГФСУ на открытых и прозрачных торгах (аукционах и конкурсах)». Участникам были предоставлены базовые знания по Типовому положению и другим нормативно-правовым актам земельного законодательства, регламентирующего процесс разработки и утверждения Перспективного плана использования земель ГФСУ. Представители муниципалитетов ознакомились с полномочиями и функциями





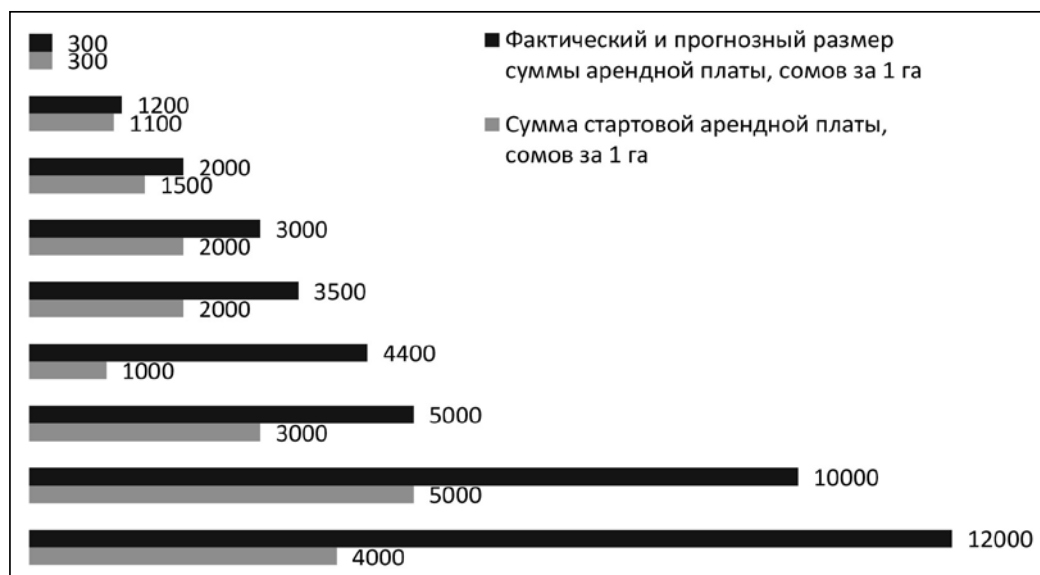
айыл окмоту, местного кенеша, земельной комиссии, местных регистрационных органов, районного управления аграрного развития и других заинтересованных сторон, участвующих в разработке, утверждении и реализации Перспективного плана использования земель ГФСУ. Участники получили навыки разработки проектов Перспективного плана на примерах своих муниципалитетов, а также знания по процедурам, требованиям, условиям проведения прозрачных и открытых торгов по продаже прав аренды земельных участков ГФСУ. Представителям пилотных муниципалитетов были предоставлены электронные версии «Типового положения об условиях и порядке предоставления в аренду земель ГФСУ», обучающих презентаций, методичек и форм методического руководства по проведению прозрачных аукционов по продаже прав аренды земель фонда. Участники получили ответы на многочисленные вопросы как по непосредственно прямым темам тренинга, так и по смежным вопросам. Например, в отношении эффективного управления земельными участками пастбищ; земельными участками, находящимися в муниципальной собственности; землями, находящимися в бессрочном пользовании физических лиц в качестве земельных долей и др.



### Эффективные аукционы могут принести каждому МСУ от 170 тысяч до шести миллионов сомов дополнительных доходов

Изучение ситуации в партнерских муниципалитетах показало, что надлежащее качество проведения прозрачных аукционов по продаже прав аренды земель ГФСУ может существенно пополнить местные бюджеты. Прозрачные процедуры и более широкая информационная кампания приведут к росту конкуренции, что неизбежно отразится на росте продажной стоимости аренды одного гектара, по сравнению со стартовой стоимостью.

**Диаграмма 1. Прогноз роста суммы аукционной арендной платы за 1 га земли ГФСУ, по сравнению со стартовой, сомов**





Так, анализ данных по девяти партнерским МСУ показал, что в некоторых случаях цена сделки может превысить стартовую стоимость в три раза. В среднем же рост составит не менее 100%. Учитывая, что в девяти исследуемых муниципалитетах общая площадь земель ГФСУ, сдаваемых в аренду, составляет более 600 га, общая сумма, которая поступит в местные бюджеты сверх ожидаемых стартовых показателей, может составить около полутора миллионов сомов в год или примерно по 170 тысяч на каждый муниципалитет в среднем.

Опираясь на данные из диаграммы, можно сделать вывод, что в результате проведенных в 2020 году прозрачных, открытых аукционов на земельные участки ГФСУ, пилотные муниципалитеты ожидают пополнение доходных частей местного бюджета на сумму около трех миллионов сомов. Данные средства, безусловно, станут реальным финансовым подспорьем партнерским органам местного самоуправления в решении вопросов местного значения.

Ранее, в 2019 году, Проект USAID «Успешный аймак» уже предоставил аналогичную техническую помощь другим 18 органам МСУ. Мониторинг изменений по результатам обучения и консультаций показал, что доходы местных бюджетов от аренды земель ГФСУ в условиях более прозрачных и конкурентных аукционов выросли в среднем на 80%, а общая сумма, дополнительно полученная муниципалитетами, составила почти 107 миллионов сомов или примерно по шесть миллионов сомов на каждый муниципалитет.

Как добиться подобных результатов другим органам МСУ, и возможно ли это? Возможно, если изучить проблемы и выполнить рекомендации, которые помогут сделать процесс управления землями ГФСУ прозрачным, конкурентным и эффективным.

## Проблемы прозрачности управления землями ГФСУ

Текущая ситуация по управлению земельными участками ГФСУ в партнерских сельских муниципалитетах Проекта USAID «Успешный аймак», изученная в результате практических консультаций, выглядит следующим образом.

Все партнерские муниципалитеты имеют в своем распоряжении и управлении земельные

участки ГФСУ, но у подавляющего большинства муниципалитетов отсутствует опыт разработки стратегического документа по управлению данными землями – Перспективного плана использования земель ГФСУ. Хотя ранее эти документы были. Так, в большинстве партнерских муниципалитетов в двухтысячных годах были разработаны перспективные планы использования земель ГФСУ при технической поддержке Проекта USAID «Земельная реформа и развитие рынка земли в Кыргызстане». В настоящее время большинство разработанных перспективных планов устарели, срок их действия закончился, так как они были рассчитаны, в основном, на пять лет. Во многих МСУ обновлены составы земельных комиссий, на работу пришли новые специалисты по землеустройству, которые не имеют знаний по управлению землями ГФСУ в полном объеме. Полноценно отвечающие требованиям действующего земельного законодательства прозрачные торги по продаже прав аренды – аукционы и инвестиционные конкурсы – в обозримом прошлом не проводились, а если и проводились, то с процедурными нарушениями или формально. В отдельных муниципалитетах земли ГФСУ предоставляются только прямым методом, в нарушение требований земельного законодательства.

Есть и другие проблемы в сфере эффективного управления землями Госфонда, которыми поделились участники обучения и консультаций, в частности, по вопросам проведения открытых, прозрачных аукционов и конкурсов на земли ГФСУ.

- Отдельные органы МСУ сталкиваются с завышенными требованиями семеноводческих, племенных и экспериментальных хозяйств о выделении им земель из «зеленой» зоны экономически привлекательных земель без проведения открытых торгов на



длительный срок на льготных условиях. Далее это порождает другие негативные последствия, возникающие в результате проведения аукционов с нарушениями процедурного характера, выражающиеся в виде жалоб недовольных участников торгов в адрес правоохранительных органов, и, как следствие, порождающие

реакцию правоохранительных органов в виде внеочередных проверок и дальнейших судебных разбирательств.

- Также встречаются случаи несоблюдения требований Типового положения о необходимости предоставления полноценной информации потенциальным участникам торгов, а именно, предоставление неполной информации в информационных извещениях и таблицах лотов.
- Негативные последствия для органов МСУ возникают также в связи с несоблюдением сроков принятия документов и заявлений на участие в торгах и с оформлением документов не должным образом.
- Проблемы порождает невнесение оплаты гарантийных взносов участниками открытых торгов и задолженностью по таким платежам, как земельный налог или отчисления в Социальный фонд Кыргызской Республики.
- Случается и искусственное завышение цен на аренду во время проведения аукционов и получения одной заявки на один лот.

Нетрудно заметить, что перечисленные проблемы возникают, в основном, вследствие несоблюдения требований законодательства, недостаточной внимательности к прозрачности процедур либо намеренного сокрытия информации.

## Рекомендации по усилению открытости, прозрачности аукционов и конкурсов на земли ГФСУ

Во избежание нарушений земельного законодательства и требований Типового положения о порядке предоставления земель ГФСУ, органам



местного самоуправления необходимо обновить, разработать, согласовать и утвердить Перспективный план использования земель ГФСУ.

Земельные комиссии, созданные решением главы айыл окмоту, обязаны предоставлять земли в аренду, в соответствии с земельно-планировочными зонами Перспективного плана. С целью пополнения доходной части местного бюджета, путем проведения открытых и прозрачных торгов по продаже прав аренды, должны предоставляться земли, относящиеся к «зеленой» зоне экономически привлекательных земель и «желтой» зоне земель, требующих инвестиций для улучшения. Путем прямого предоставления могут быть переданы земли из «коричневой» зоны невостребованных земель Перспективного плана.

В отношении соблюдения сроков, раскрытия и распространения информации необходимо:

- соблюдать требования о размещении информационного извещения и таблицы лотов с описанием как минимум за 30 дней до дня проведения открытых аукционов;
- соблюдать требования, связанные с наличием полноценной, достоверной и своевременной информации по лотам, выставленным на открытые торги;
- соблюдать сроки приема и прекращения приема документов и заявлений для участия в аукционе за 5 рабочих дней до дня проведения аукциона;
- подписывать протокол о результатах аукциона в день проведения аукциона;
- составлять договор в течение 10 дней после проведения открытого, прозрачного аукциона.



окмоту (органы МСУ не владеют информацией о местонахождении земель ГФСУ, площадях, номерах контуров земельных участков, почвах земель, необходимых мероприятиях для повышения уровня плодородия и улучшения уровня орошаемости земель). Есть случаи, когда во время проведения инвентаризации специалисты по землеустройству отнесли земельные доли, находящиеся в бессрочном пользовании у частных землепользователей, к землям ГФСУ.

## Проблемы в усилении защиты прав органов МСУ в отношении земель ГФСУ: как не нужно делать?

Немало вопросов поднималось участниками учебных мероприятий по теме разработки, рассмотрения, общественного обсуждения, утверждения и реализации перспективных планов по использованию земель Государственного фонда сельскохозяйственных угодий, в том числе по теме регистрации договоров аренды. Соблюдение указанных ниже рекомендаций поможет органам МСУ избежать проблем с проверяющими органами.

Так, в отдельных органах МСУ отмечаются случаи несоответствия и противоречия между информацией о землях ГФСУ, находящейся в распоряжении айыл окмоту, и информацией, предоставляемой местным регистрационным органом. Также в существующих договорах аренды встречаются противоречия условиям действующего земельного законодательства (нарушения сроков аренды, отсутствие государственной регистрации договоров аренды).

Встречаются ситуации, связанные с нецелевым использованием земель ГФСУ, например, в отдельных айыл окмоту земельные участки были переданы в частную собственность без проведения процедуры трансформации, на которых построено жилье. У некоторых органов МСУ отсутствует информация о землепользователях, арендаторах земель ГФСУ; у других – договоры аренды на земельные участки ГФСУ.

Есть проблемы в отношении кадрового потенциала, учета и отчетности: недостаточный уровень квалификации специалистов; незнание требований земельного законодательства, в том числе Типового положения; незнание земель, относящихся к айыл

## Рекомендации по разработке, рассмотрению, общественному обсуждению, утверждению и реализации перспективных планов по использованию земель ГФСУ

Как сказано выше, эффективным способом защиты прав и интересов органов МСУ и повышения доходов местного бюджета является разработка Перспективного плана пользования землями ГФСУ. Чтобы облегчить процесс работы с планом, необходимо следовать следующим рекомендациям:

- во время инвентаризации и топографических съемок земельные участки ГФСУ необходимо четко отмечать на картах (земельные доли и земли, выделенные под жилищное строительство, не относятся к землям ГФСУ);
- текстовая часть Перспективного плана должна соответствовать картографической части (площади земельно-планировочных зон);
- информация, указанная в списке арендаторов (инициалы арендаторов земель ГФСУ, контуры, площади земель, находящиеся в аренде), должна соответствовать информации как в текстовой, так и в картографической части Перспективного плана;
- в Перспективном плане необходимо предоставить подробное описание земель «желтой» зоны, требующих инвестиций для улучшения, и «коричневой» земельно-планировочной зоны не востребуемых земель, а также важно описать мероприятия по улучшению данных земель.



Подготовлено Проектом USAID  
«Успешный аймак»<sup>1</sup>**USAID**  
ОТ АМЕРИКАНСКОГО НАРОДА

<sup>1</sup> 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.

# ПАРТНЕРСТВО органа МСУ и бизнеса: как открыть сельский швейный цех?







услуг и повышением эффективности управления. Сюда обычно входят услуги водоснабжения, сбора мусора, обслуживания дорог и уличного освещения. В случае с селом Тепке местные власти научились успешно использовать свободные здания для создания рабочих мест и получения новых доходов в местный бюджет.

### Муниципально- частное партнерство

После участия в тренингах, проведенных Проектом USAID «Успешный аймак», по вопросам управления муниципальной собственностью, местные власти провели обсуждение с жителями и решили использовать имеющееся заброшенное здание для размещения в нем швейного цеха, который обеспечил бы рабочие места для местных женщин, занимающихся шитьем.

Помещение бывшего ФАПа, а ныне швейного цеха, не-

большое, состоит всего из трех небольших комнат и веранды, и поэтому наиболее подходит для размещения какого-либо некрупного производства или услуги. Все нынешние работники цеха ранее шили на дому, что было очень неудобно как для них самих, так и для клиентов. Еще одна причина, по которой было решено открыть именно швейный цех, заключалась в том, что в Программе социально-экономического развития Тепке АА были заложены мероприятия по созданию малых предприятий и рабочих мест для женщин, а швейный цех наилучшим образом помогал решать данную задачу.

Из местного бюджета были выделены средства для ремонта здания и закупки швейного оборудования. На косметический ремонт помещения было

Айылный аймак Тепке на северо-востоке Кыргызской Республики включает в себя три села – Тепке, Курбу и Жылдыз. Жители села Тепке объединили свои усилия, чтобы повысить качество своей жизни. При поддержке со стороны местных жителей муниципальные власти отремонтировали уличное освещение. За счет средств частных спонсоров было построено новое здание местного фельдшерско-акушерского пункта, а освободившееся старое здание оставалось неиспользованным.

В целях оказания поддержки городам и селам при обретении самостоятельности, Проект USAID «Успешный аймак» работает в партнерстве с 50 различными муниципалитетами по всей стране над оказанием эффективных государственных

ремонта здания и закупки швейного оборудования. На косметический ремонт помещения было

ремонт помещения было

потрачено 20 тысяч сомов; на покупку швейного оборудования – 160 тысяч сомов. Общие затраты на открытие швейного цеха составили 180 тысяч сомов. Спецификации и перечень оборудования были определены в результате изучения деятельности аналогичных швейных цехов в городе Караколе. Перечень оборудования включал в себя стандартный набор для швейных цехов: швейные машинки двух видов, оверлог, распошивальная машина, паровой утюг раскройный стол и мебель.

Затем был проведен открытый конкурс по сдаче в аренду муниципального помещения и швейного оборудования. Так как помещение и оборудование – это муниципальная собственность, процедура конкурса соответствовала Положению «О порядке управления объектами муниципальной собственности». Данное Положение было разработано при поддержке Проекта USAID «Успешный аймак» и утверждено постановлением сессии Тепкенского айылного кенеша, № 67, от 14 сентября 2018 г.

По итогам аукциона контракт был присужден местной предпринимательнице Эдите ИСМАИЛОВОЙ, нанявшей на постоянную работу четырех жителей села Тепке.

В связи с тем что предприятие новое, арендатор швейного цеха в течение первого года деятельности был освобожден от уплаты арендой платы за помещение и оборудование. Начиная с четвертого месяца деятельности, работники швейного цеха стали оплачивать патент.

## Основные выгоды для ОМСУ и местного сообщества заключались в следующем:

- С сентября 2020 г. будет взиматься арендная плата за помещение и оборудование,

что станет дополнительным источником доходов местного бюджета.

- Ежемесячно четыре работницы швейного цеха оплачивают патент на занятие индивидуальной трудовой деятельностью, средства от оплаты патента так же поступают в местный бюджет.
- Местное население, в основном женщины, больше не ездят в г. Каракол (около 20 км) за соответствующими услугами.
- Швейный цех предоставляет свои услуги жителям двух сел – Тепке и Курбу, включая 2450 человек или 460 домохозяйств.
- В соответствии с Законом КР «О муниципальной собственности», планируется заключить с арендатором договор с правом выкупа оборудования, там самым часть суммы, затраченной на покупку оборудования,





вернется в местный бюджет, а для арендатора будет стимул бережно относиться к арендуемому оборудованию.

- Мониторинг деятельности швейного цеха два раза в год осуществляет Группа совместного мониторинга и оценки, которая создана при поддержке Проекта USAID «Успешный аймак».

## Претворяя в жизнь детскую мечту

«Я с детства любила шить, постоянно придумывала красивые наряды для своих кукол!» – Эдита с радостью показывает цех, который называется «Саркеч», что в переводе с кыргызского означает «модный». В небольшой комнате, используемой как склад, лежат ткани, швейная фурнитура. Заметно, что здесь царит теплая творческая атмосфера.

В цехе работают четыре швеи, где каждая талантлива в определенной сфере. Так, Айжамал обожает шить детские изделия, а Жылдыз – спортивную и повседневную одежду.

## Постоянные клиенты

Жылдыз ЖАНЕТОВА заведует местным домом культуры. Для новогодних праздников она заказала большое количество костюмов для своих воспитанников. Помимо этого, Эдита ИСМАИЛОВА украсила сцену красивыми драпировками. Основная масса заказов поступает от местных жителей. Это и реставрация старой одежды, пошив новой, изготовление приданного для невесты.

## Плодотворное сотрудничество

Местные власти также размещают особые заказы. По их просьбе Эдита и ее работницы согласились сшить школьную форму для детей из малоимущих семей по более низкой цене, чем предлагается на рынке.

В зависимости от результатов деятельности действующего швейного цеха, текущего спроса, конъюнктуры рынка и возможностей местного бюджета, орган МСУ рассмотрит возможность открытия еще двух швейных цехов в селах Жылдыз и Тепке. Для этой цели власти проводят обучение для заинтересованных жителей в г. Караколе.

«Я советую местным безработным женщинам записываться на курсы швей. Обучение начнется, когда у нас наберется группа из 13 человек. В этом случае мы сможем открыть еще два цеха», – говорит глава местной администрации Азиз АЙТБОСУНОВ.

## Влияние COVID-19 на работу цеха

Местная власть всячески старается поддержать работу швейного цеха в кризисный период. Первый этап поддержки – это предоставление в поль-



зование швейного оборудования и помещения без арендной платы. Кроме этого, на начальном этапе работники швейного цеха были освобождены от приобретения патента.

В период карантина айыл окмоту обеспечил объемом работ, заказав пошив масок и защитных костюмов для решения вопросов в рамках борьбы с распространением вирусной инфекции COVID-19.

COVID-19 значительно повлиял на работу и планы швейного цеха. Ежегодно в период проведения школьных выпускных вечеров и балов, швейный цех имеет возможность получить стабильный объем работы в виде многочисленных заказов от выпускников трех сел, входящих в состав Тепкенского айыл окмоту. В 2020 году, в связи с введенным карантином в рамках борьбы с распространением вирусной инфекции COVID-19, к сожалению, подобных заказов не было. В целом уровень заказов значительно снизился, так как в условиях карантина и самоизоляции местное население стало меньше делать заказов на пошив одежды. По сравнению с аналогичным периодом прошлого года, уровень заказов снизился почти на 60-70%.

### Дальнейшие планы Эдиты

В летний период работники швейного цеха планируют освоить пошив школьной формы для учащихся местных школ. Кроме этого, руководитель предприятия старается наладить связи со швей-



ными цехами в г. Бишкеке для получения заказов. Имеется предварительная договоренность на получение кроя.

**M**