

# МУНИЦИПАЛИТЕТ

НАУЧНО-ПОПУЛЯРНЫЙ ЖУРНАЛ | ОКТЯБРЬ 2020 | выпуск № 10 (108)

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

## В НОМЕРЕ:

### Горячая тема

Союз МСУ отвечает на вопросы граждан и органов МСУ о ситуации, связанной с распространением COVID-19.....2

### Международный опыт МСУ

Есть ли возможность у Кыргызской Республики стать первым неевропейским государством, присоединившимся к Европейской хартии местного самоуправления?.....7

Для чего Кыргызской Республике присоединиться к Европейской Хартии МСУ?

Существует ли техническая возможность Кыргызской Республике присоединиться к Европейской Хартии МСУ?

Не ограничит ли Европейская Хартия МСУ свободу Кыргызстана в определении политики развития местного самоуправления?

Соответствует ли Кыргызская Республика требованиям Европейской хартии МСУ?

### Государственный социальный заказ

Зачем органам МСУ государственный социальный заказ?.....13

Классификация выгод от применения ГСЗ

Управленческий аспект воздействия применения государственного социального заказа в КР

Социальный аспект воздействия применения государственного социального заказа в КР

Экономический аспект воздействия применения государственного социального заказа в КР

### Новости законодательства

О городе, дружественном детям и молодежи.....21

О повышении квалификации.....22

О возобновляемых источниках энергии.....23

О противодействии коррупции.....24

### Новости Института политики развития

Мэрия г. Бишкека и ИПР стали новыми членами «Партнерства открытого правительства».....26

Швейцария помогает поставщикам услуг по утилизации отходов и водоснабжению избежать банкротства.....26

Инновационная молодежная лаборатория в Кызыл-Адыре .....27

Инновационная молодежная лаборатория в Кызыл-Кие .....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. Шевченко, д. 114, 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**

# Союз МСУ отвечает на вопросы граждан и органов МСУ о ситуации, связанной с распространением COVID-19



**Органы МСУ оказались на передовой борьбы с эпидемией COVID-19, наряду с медиками и милиционерами. Именно им пришлось во многом контролировать ситуацию, принимать меры по дальнейшему нераспространению инфекции. Как и все остальные, муниципальные служащие не были готовы к решению данной задачи. Многого пришлось придумывать на ходу, начинать «с нуля». Союз МСУ<sup>1</sup> проводит регулярный мониторинг того, как органы МСУ справляются с ситуацией, с какими проблемами они сталкиваются, что предпринимают. Но цель мониторинга – не только разобраться в ситуации, но и предоставить помощь органам МСУ, помогая найти ответы на самые сложные вопросы. Далее Союз МСУ представляет заинтересованным гражданам и органам МСУ ответы на часто задаваемые вопросы, связанные с управлением в условиях чрезвычайной ситуации и чрезвычайного положения, вызванных распространением COVID-19.**

<sup>1</sup> Работа ведется в рамках Проекта «Улучшение информационно-правового взаимодействия между органами местного самоуправления, региональными и центральными органами исполнительной власти и членами местных сообществ в контексте Covid-19» и Соглашения между «Филиалом FHI 360 в Кыргызской Республике» и Союзом МСУ КР, финансируемых Проектом USAID «Жигердуу жарандар».

## Какие права и обязанности есть у граждан во время действия режима чрезвычайной ситуации, вследствие объявления Всемирной организацией здравоохранения COVID-19 пандемией?

В статье 12 Закона КР «О гражданской защите» определены права и обязанности населения Кыргызской Республики в области Гражданской защиты. Население Кыргызской Республики имеет право:

1) на защиту жизни, здоровья и личного имущества, в случае возникновения чрезвычайных ситуаций;

2) на бесплатное медицинское обслуживание и лечение при нахождении в зонах чрезвычайных ситуаций;

3) на использование имущества местных государственных администраций, органов местного самоуправления и организаций, предназначенного для выполнения мероприятий Гражданской защиты;

4) вступать в состав добровольных (общественных) спасательных формирований;

5) быть информированным о риске, которому население может подвергнуться в определенных местах пребывания на территории Кыргызской Республики, и о мерах необходимой безопасности;

6) принимать участие в мероприятиях Гражданской защиты.

Населению, принимающему непосредственное участие в ликвидации последствий чрезвычайных

ситуаций, в установленном порядке предоставляется право на получение компенсаций и льгот за работу в зонах чрезвычайных ситуаций. Порядок предоставления компенсаций и льгот населению устанавливается Правительством Кыргызской Республики.

Население Кыргызской Республики обязано:

1) принимать заблаговременные меры по обеспечению собственной безопасности, в случае угрозы чрезвычайной ситуации;

2) соблюдать меры безопасности в повседневной деятельности, не допускать нарушений, которые могут привести к возникновению чрезвычайных ситуаций;

3) изучать способы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, приемы оказания первой медицинской помощи, правила пользования коллективными и индивидуальными средствами защиты;

4) оказывать содействие органам государственной власти и организациям в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;

5) информировать соответствующие органы управления Гражданской защиты об угрозе или возникновении чрезвычайных ситуаций.

## Какая ответственность наступает за нарушение режима чрезвычайной ситуации, санитарно-эпидемиологических требований (масочного режима, социальной дистанции и т. д.)?

Были приняты поправки в законодательство, предусматривающие ужесточение ответственности во время чрезвычайной ситуации (ЧС), чрезвычайного положения (ЧП), в частности, через Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты (Уголовный кодекс, Кодекс о проступках, Кодекс о нарушениях)».

Законодательством теперь предусмотрена следующая ответственность за нарушения, совершенные в период введения и действия режима ЧС.

За действия, направленные на нарушение правопорядка, либо действия, нарушающие общественный порядок и спокойствие физических лиц путем распространения недостоверной информа-

ции, совершенные на территории, где объявлена ЧС, – штраф: для физических лиц – 5500 сомов и для юридических лиц – 17000 сомов. К ответственности привлекают органы внутренних дел (ст. 82-2 Кодекса о нарушениях). Данные нарушения рассматриваются уполномоченным органом в сфере внутренних дел.

За нарушение требований технических регламентов, санитарных правил, гигиенических нормативов и иных нормативных правовых актов в области общественного здравоохранения – штраф от одной тысячи до 23 тысяч сомов, в зависимости от категории штрафа (ст.150 Кодекса о нарушениях КР). Эти нарушения подведомственны уполномоченным органам в сфере здравоохранения.

За невыполнение или ненадлежащее выполнение законного решения, предписания, распоряжения или требования уполномоченного органа – штраф от трех тысяч до 13 тысяч сомов (ст. 293 Кодекса о нарушениях КР). Дела о нарушениях, предусмотренные этой статьей, рассматриваются соответствующими уполномоченными органами (определенные Кодексом о нарушениях), решения, предписания, распоряжения или требования которых не были надлежащим образом выполнены или которым создавались препятствия в выполнении ими инспекционных полномочий.

Нарушение требований режима ЧС влечет наказание либо в виде штрафа от 20 до 30 тысяч со-

мов; либо в виде ограничения свободы от трех до шести месяцев; либо в виде привлечения к общественным работам, продолжительностью от 30 до 40 часов (ч. 1 ст.119-1 Кодекса о проступках). Наказание за данный проступок назначается судом.

Умышленное или неосторожное нарушение санитарно-эпидемиологических правил, причинившее по неосторожности менее тяжкий вред здоровью влечет наказание в виде штрафа II категории (от 30 тысяч до 60 тысяч сомов) с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью (ст.127 Кодекса о проступках). Наказание за данный проступок назначает суд.

Ответственность за нарушение требований (правил) ограничительных мероприятий (карантина) в условиях режима ЧС, согласно статье 127-1 Кодекса о проступках, предусматривает наказание в виде штрафа от 20 до 30 тысяч сомов. Наказание за данный проступок назначается судом.

За умышленное нарушение санитарно-эпидемиологических правил, сопряженное с созданием угрозы массового заболевания и отравления людей, совершенное в период введения режима ЧС, предусматривается наказание в виде лишения свободы 2 категории (от 2,5 до 5 лет), в соответствии с ч. 2 ст. 280 УК КР. Наказание за данное преступление назначается судом.

## **Кто и как уполномочен устанавливать режим въезда и выезда, а также устанавливать блокпосты во время режима ЧС/ЧП на территории айылного аймака?**

Во время объявления чрезвычайной ситуации (режим чрезвычайной ситуации (ЧС) введен в Кыргызстане с 22 марта 2020 г. решением Правительства КР, в соответствии с предложением Совета безопасности КР) требования по въезду на территорию населенных пунктов (сел, районов) по спецпропускам не было. Следует заметить, беспрепятственно пропускались через блокпосты между населенными пунктами спецмашины (вывоз мусора, инкассаторы) и транспорт для грузовых и транзитных перевозок, доставки продовольствия, товаров народного потребления, лекарств и предметов первой необходимости. Все особые случаи во время ЧС рассматривались штабами гражданской защиты органов МСУ в индивидуальном порядке.

Согласно Закону КР «О чрезвычайном положении», комендант местности, на которой введено

чрезвычайное положение, может установить особый режим въезда на территорию, на которой введено чрезвычайное положение, и выезда из нее. К примеру, въезд и выезд на территорию города Бишкека осуществлялись по специальным пропускам, которые предъявлялись на блокпостах (специальный пропуск – это разовый или временный документ, выдаваемый комендантом местности, дающий право передвижения, въезда (выезда), входа (выхода) в границы территории, где введено чрезвычайное положение). Но правил и критериев установления блокпостов действующим законодательством по вопросам введения режима ЧС не установлено, и роль органов МСУ не определена. Таким образом, вопрос не имеет однозначного ответа и должен быть урегулирован в нормативной правовой базе.

## Возможно ли предусмотреть в местном бюджете точный размер финансовых средств на проведение мероприятий по предупреждению и ликвидации ЧС?

В соответствии с пунктом 13 части 2 статьи 10 Закона КР «О гражданской защите», органы МСУ обязаны предусматривать в местном бюджете финансовые средства на проведение мероприятий по Гражданской защите.

В то же время, согласно нормам статьи 24 Бюджетного кодекса КР, исполнительным органам МСУ предоставляется возможность создавать в составе местных бюджетов резервный фонд для финансирования непредвиденных расходов, требующих неотложного финансирования в текущем бюджетном году. Данный резервный фонд создается за счет текущих поступлений в местный бюджет, из собственных доходов органа МСУ. Размер резервного фонда местного бюджета должен составлять не более одного процента от объема расходов соответствующего местного бюджета (без учета средств резерва бюджета и сумм платных услуг органов исполнительной власти). Кроме того, решение о направлениях и объемах использования резервных фондов местных бюджетов принимается исполнительным органом МСУ, в соответствии с положениями Бюджетного кодекса КР.

В статье 18 Закона КР «О местном самоуправлении» в качестве вопроса местного значения определено: «содействие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций».

Поэтому ответ – да, органы МСУ могут предус-

мотреть в местном бюджете средства на финансирование мероприятий по Гражданской защите.

Вопрос, однако, остается открытым в части того, какие именно мероприятия могут быть профинансированы из местного бюджета. Согласно нормам Закона КР «О Гражданской защите» и постановления Правительства КР «Об утверждении Классификации чрезвычайных ситуаций и критериев их оценки в Кыргызской Республике» от 22 ноября 2018 года № 550, система Гражданской защиты, в том числе и специальные превентивные и ликвидационные мероприятия, должны определяться в зависимости от их классификации в разрезе установленных органов, ответственных за проведение специальных превентивных и ликвидационных мероприятий, направленных на снижение угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций и оперативное реагирование на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций (то есть в зависимости от соответствующих уровней чрезвычайных ситуаций и по степени их тяжести). Однако конкретные мероприятия для конкретных органов не установлены. Требуется определить виды специальных превентивных и ликвидационных мероприятий и порядок их проведения (правила, механизмы, инструменты, сроки выполнения и т.д.) в разрезе органов, вовлеченных в данный процесс в мирное и чрезвычайное время.

## Какая ответственность наступает за проведение семейных торжеств, свадеб и мероприятий?

Ответ зависит от того, каковы были последствия проведения данных мероприятий. Если никто не заболел и не заразился, то за нарушение требований технических регламентов, санитарных правил, гигиенических нормативов и иных нормативных правовых актов в области общественного здравоохранения – штраф от одной тысячи до 23 тысяч сомов, в зависимости от категории штрафа (ст.150 Кодекса о нарушениях КР). Эти нарушения подведомственны уполномоченным органам в сфере здравоохранения.

Но может наступить и уголовная ответственность, если в результате мероприятия инфекция распространилась. За умышленное нарушение санитарно-эпидемиологических правил, сопряженное с созданием угрозы массового заболевания и отравления людей, совершенное в период введения режима ЧС, предусматривается наказание в виде лишения свободы 2 категории (от 2,5 до 5 лет), в соответствии с ч. 2 ст. 280 УК КР.

Более детальная информация в ответе на вопрос выше.

## В чем разница между самоизоляцией, самокарантином и социальным дистанцированием?

Самоизоляция и самокарантин – одно и то же состояние, при котором ограничиваются контакты лица с внешним миром. Так, карантин означает ограничение деятельности или физическую изоляцию людей, не имеющих признаков заболевания, но имевших вероятные контакты с источником COVID-19. Цель этой меры – предотвратить распространение заболевания на самом раннем этапе, когда у людей только появляются первые симптомы. Изоляция означает ограничение контактов

больных с симптомами COVID-19 для предупреждения дальнейшего распространения болезни.

Социальное дистанцирование предполагает поддержание безопасной дистанции с окружающими. ВОЗ рекомендует находиться от окружающих на расстоянии не менее 1,5 метров. Это правило должен соблюдать каждый, независимо от наличия или отсутствия признаков заболевания или контактов с больными COVID-19.

## Как обеспечить участие граждан в бюджетном процессе в условиях карантина?

Бюджетный кодекс КР умалчивает о механизме исполнения бюджетного процесса во время чрезвычайных ситуациях.

Бюджетный кодекс устанавливает механизм принятия чрезвычайного бюджета при введении чрезвычайного или военного положения на территории Кыргызской Республики, а также в случае недостаточности средств Государственного бюджетного резерва КР, путем внесения изменений в нормативный правовой акт о бюджете. При этом умалчивает о механизмах и процедурах принятия местного бюджета при введении чрезвычайной си-

туации по всей республике или на отдельной административной территории, в том числе не урегулирован порядок проведения общественных бюджетных слушаний в удаленном режиме.

Однако у органов МСУ есть возможность информировать граждан о проекте бюджета через средства электронной связи (социальные сети, мессенджеры), а также получить обратную связь от них подобным образом. Ожидается, что в ближайшее время уполномоченным государственным органом – Министерством финансов КР – будут установлены требования к данному процессу.



# Есть ли возможность у Кыргызской Республики стать первым неевропейским государством, присоединившимся к Европейской хартии местного самоуправления?



**Нургуль ДЖАМАНКУЛОВА**

по заказу Проекта ГГПОМСУ и материалам Института политики развития

**15 октября 2020 года свой 35-летний юбилей отметила Европейская хартия местного самоуправления<sup>1</sup>, которая была**

**открыта для подписания государствами — членами Совета Европы 15 октября 1985 г. в Страсбурге, и вступила в законную силу 1 сентября 1988 г.**

<sup>1</sup> Европейская хартия местного самоуправления была принята в 1985 году Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы и является самым важным многосторонним документом, определяющим фундаментальные принципы функционирования органов местного самоуправления.

Источник: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Европейская\\_хартия\\_местного\\_самоуправления](https://ru.wikipedia.org/wiki/Европейская_хартия_местного_самоуправления)

*Цель Хартии — обеспечение и защита прав местных органов самоуправления как наиболее близких к гражданам и дающих им возможность участвовать в принятии решений, касающихся условий их повседневной жизни. По замыслу авторов этого документа Хартия призвана наполнить реальным содержанием основные принципы Совета Европы: поддержание демократического сознания в Европе и защита прав человека в самом широком смысле слова. Основная направленность Хартии — показать, что степень автономии местных органов самоуправления является основным критерием подлинной демократии<sup>1</sup>.*

*В число стран, подписавших Хартию, входят не только страны Европейского Союза, но и многие другие страны, разделяющие принципы местного самоуправления, такие, как Российская Федерация,*

<sup>1</sup> [http://www.glazychev.ru/bibliography/eu\\_khartia\\_mestn\\_samuuprav.htm#1](http://www.glazychev.ru/bibliography/eu_khartia_mestn_samuuprav.htm#1)

*Грузия, Армения, Азербайджан, Молдова и Украина. Как видно из списка выше, форма управления – президентская, парламентская или смешанная, а также устройство государства – федеративное или унитарное, не влияют на решение о присоединении к Хартии. Значение имеет лишь то, признает ли страна право местных сообществ на местное самоуправление.*

*В связи с этим возникает вопрос: может ли Кыргызская Республика как единственная в Центральной Азии страна, где это право установлено в Конституции, присоединиться к Хартии? Соответствует ли республика требованиям к присоединившимся странам? Не ограничит ли Хартия свободу Кыргызстана в определении политики развития местного самоуправления? Возможно ли это технически? Для чего это нужно? Ответам на эти вопросы посвящена данная статья, а начать ее следует с последнего вопроса.*

## **Для чего Кыргызской Республике присоединиться к Европейской Хартии МСУ?**

Впервые данный вопрос обсуждался в публичном пространстве на Форуме «Роль местных самоуправлений в комплексном развитии регионов Кыргызской Республики» еще в 2018 году<sup>1</sup> с участием Жогорку Кенеша КР, Правительства КР и органов МСУ КР. Программа Форума включала доклад международного эксперта по Европейской Хартии от Конгресса местных и региональных властей Совета Европы Келменда ЗАЯЗИ, в котором он указал основные причины, по которым страны присоединяются к Хартии.

В рамках политики развития регионов присоединение к Хартии может стать сигналом Жогорку Кенешу и Правительству КР, международному сообществу о том, что страна направляет свое внимание на региональное развитие и развитие местного самоуправления по самым высоким международным стандартам.

Напрямую Хартия не является источником финансовых средств, однако присоединение к Хартии

позволяет рассчитывать на новую техническую помощь стране по вопросам регионального развития и местного самоуправления со стороны стран, придерживающихся принципов Хартии.

Европейская хартия местного самоуправления является международным договором, который определяет принципы и стандарты местного управления. Она признана большинством стран как основа местной демократии. Хартия помогает правительствам разрабатывать план реформы МСУ, закреплять во внутреннем законодательстве и применять на практике совокупность юридических норм, гарантирующих политическую, административную и финансовую независимость местных самоуправлений. Это правовой инструмент, который позволяет государству придерживаться самых высоких демократических стандартов и принципа subsidiarity. Присоединение к Хартии может служить для правительства ориентиром во время проведения реформ. Таким образом, она обеспечивает стабильность политической системы и способствует укреплению доверия между гражданами и правительством.

Ратификация и внедрение Европейской Хартии в последующем могут стать предметом для заключения нового договора Европейской политики добрососедства с Комитетом министров Совета Европы.

Кроме того, органы местного самоуправления

<sup>1</sup> Форум местных самоуправлений Кыргызской Республики «Роль местного самоуправления в комплексном развитии регионов Кыргызской Республики», 3 июля 2018 года, г. Бишкек, <http://dpi.kg/ru/library/full/281.html>



Кыргызской Республики через свои ассоциации и союзы могут получить доступ к партнерству с органами МСУ других стран, получив статус гостя-наблюдателя в Конгрессе местных и региональных властей Совета Европы. Это может создать еще одну возможность для обмена знаниями и практикой с другими государствами-членами договора.

Хартия является эффективным инструментом мониторинга реализации государственной политики в сфере развития местного самоуправления, так как помощь со стороны администраторов Хартии позволяет проверить законодательство и уровень его исполнения на соответствие Хартии. В этом смысле для органов МСУ Хартия служит некоторым правовым щитом международного уровня.

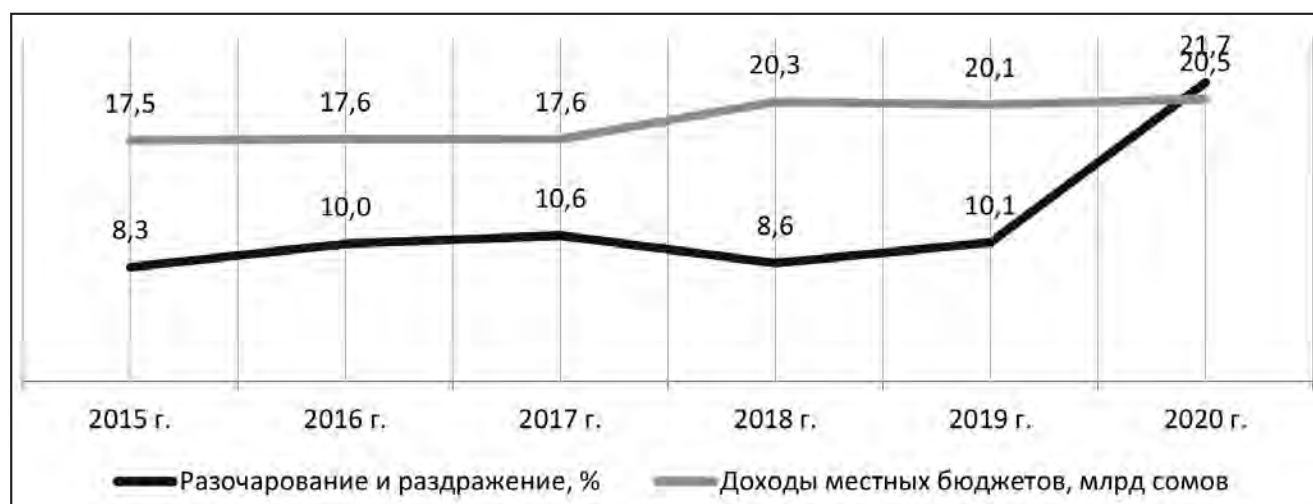
Сегодня вопрос о дальнейшем развитии местного самоуправления актуален как никогда. Растущее недовольство граждан качеством работы системы управления, откровенно выраженное в ходе событий в октябре 2020 года, показало, что первой и важнейшей задачей государства должно стать улучшение качества жизни на местах. Самым главным ответственным за этот процесс органом управления является МСУ. От того, как граждане оценивают работу местного самоуправления, зависит их оценка государственной власти в целом.

Находясь в постоянном непосредственном контакте с населением, органы МСУ предоставляют гражданам большой объем услуг и информации, поэтому большинство граждан имеют сформированное мнение об органах МСУ, испытывают по отношению к МСУ эмоции – как позитивные, так и

негативные. Несмотря на то, что большинство верит в возможность местного самоуправления изменить условия жизни к лучшему, в последние годы растет доля тех, кто настроен скептически. Восприятие органов МСУ со стороны граждан во многом отражает восприятие населением власти в целом, так как именно органы МСУ часто создают в глазах населения обобщенный образ власти. Доля скептиков растет потому, что год от года растут ожидания и запросы граждан в адрес органов МСУ, как растут и общие ожидания от уровня жизни. С другой стороны, возможности органов МСУ в полной мере отвечать на потребности граждан все больше отстают от ожиданий и самих потребностей людей.

Существует прямая связь между отношением граждан к органам МСУ и совокупным объемом местных бюджетов: чем выше доходы местных бюджетов, тем лучше отношение к МСУ со стороны граждан и наоборот. Очень быстро и очень явно последствия изменений в политике межбюджетных отношений, распределения финансов между центром и регионами получают оценку населения. Буквально в течение нескольких месяцев граждане реагируют на ухудшение качества услуг и работы органов МСУ, которые неизбежно следуют за недостатком финансирования местных бюджетов. Диаграмма 1 наглядно демонстрирует наличие этой обратной связи – год в год. Это крайне важное политическое сопоставление, поскольку недовольство работой местных властей выливается в недовольство властью в целом. Это было хорошо заметно в 2010 году, когда именно слабость орга-

**Диаграмма 1. Динамика доли граждан, испытывающих негативные эмоции к органам МСУ, в сопоставлении с динамикой доходов местных бюджетов, 2015-2020 гг.<sup>2</sup>**



<sup>1</sup> Совокупный объем доходов местных бюджетов приводится по плану после сокращения (секвестра) бюджета Кыргызской Республики весной 2020 г.

<sup>2</sup> Чем может вдохновить граждан местное самоуправление Кыргызской Республики? / Результаты исследования уровня доверия граждан Кыргызской Республики к органам местного самоуправления и удовлетворенности качеством местных услуг и условиями участия граждан в процессе принятия решений. – Бишкек: Институт политики развития, 2020.

Рисунок 1. Процесс присоединения к Хартии



нов 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, представляя собой угрозу социальной стабильности.

Таким образом, Хартия поможет государству выбрать верные законодательные и практические решения, чтобы не просто усилить способности органов МСУ отвечать на потребности граждан, но и повысить доверие к власти в целом и укрепить социальную стабильность.

## Существует ли техническая возможность Кыргызской Республике присоединиться к Европейской Хартии МСУ?

Присоединение к Хартии не требует никаких финансовых расходов, поскольку в ее рамках не создано органов контроля за ее выполнением (хотя вопрос об этом и обсуждается). Главным органом, который рассматривает проблемы местного самоуправления вообще и вопросы Хартии в частности, является Конгресс местных и региональных властей Совета Европы. Конгресс – это не межправительственная организация, а представительный орган, имеющий уникальный характер в структуре Совета Европы. Пленарные заседания Конференции проводятся раз в год, в марте.

Технический процесс присоединения к Хартии наглядно продемонстрирован на рисунке 1, и начинается он с политического волеизъявления – официального письма министра иностранных дел в адрес Генерального секретаря Совета Европы. Проще говоря, на первом этапе достаточно просто выразить желание. Затем последует ряд шагов, в числе которых Конгресс местных и региональных властей Совета Европы проведет оценку, придер-

живается ли страна принципам Хартии в той мере, которая позволяет к ней присоединиться.

Важный вопрос – а может ли Кыргызская Республика стать частью представительного органа, куда входят страны-члены Совета Европы, ведь республика – неевропейская страна? Действительно, такого случая еще не было, хотя, например, присоединившиеся страны Кавказа некоторые не считают в полном смысле европейскими. Но формальных препятствий к этому нет, более того, Европейская политика добрососедства направлена на расширение сотрудничества и интеграции с соседними странами, а Хартия может стать эффективным инструментом реализации данной политики в отношении Кыргызской Республики.

## Не ограничит ли Европейская Хартия МСУ свободу Кыргызстана в определении политики развития местного самоуправления?

Принятие положений Европейской хартии в законодательстве и правоприменительной практике государств, возможно, в будущем приведет к унификации законодательства о местном самоуправлении и возникновению некой общей модели местного самоуправления. Однако это вовсе не значит, что ко всем государствам-участникам будет выдвинуто требование построить модель местного самоуправления по единому образцу. Ни в коем случае! Закрепляя основы, концепцию местного самоуправления, Хартия в то же время оставляет значительную свободу для интерпретации отдельных ее положений в национальном законодательстве. Под унификацией подразумевается лишь гармонизация демократических стандартов местного самоуправления, с учетом уважительного отношения к национальному своеобразию каждого государства<sup>1</sup>. Кроме того, в долгосрочной перспективе со-

<sup>1</sup> <https://www.dissercat.com/content/mestnoe-samoupravlenie->



блюдение выработанных и принятых единых стандартов улучшит оказание муниципальных услуг и условия жизни граждан на местах.

## Соответствует ли Кыргызская Республика требованиям Европейской хартии МСУ?

Согласно статье 12 Европейской хартии, для того чтобы состоять в Хартии, государство должно соответствовать по меньшей мере двадцати пунктам части I Хартии. В 2018 году в Кыргызской Республике проведена международная экспертиза на предмет возможности и целесообразности присоединения страны к Европейской хартии местного самоуправления<sup>1</sup>. Предварительная оценка Конституции КР, Закона о местном самоуправлении и других законов показала, что законодательная база КР практически полностью соответствует Европейской хартии местного самоуправления. Из 36 статей Хартии для 30 из них в Кыргызстане существует действующее законодательство, создающее правовые условия для выполнения основных принципов Хартии.

Например, согласно статье 2 Европейской хартии МСУ, «принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по возможности, в Конституции государства». Данному требованию Кыргызстан полностью соответствует, так как в Конституции КР есть отдель-

ный раздел 8 «Местное самоуправление». Также принят Закон «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 г. № 101 и другие законы, в различной степени признающие и регулирующие развитие местного самоуправления: Бюджетный кодекс КР, Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», Закон КР «О доступе информации, находящейся в ведении государственных органов и органов МСУ Кыргызской Республики» и другие.

Хартия требует, чтобы право сообществ на местное самоуправление осуществлялось советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут иметь подотчетные им исполнительные органы. В Кыргызстане данный принцип в полной мере соблюдается, поскольку все решения по вопросам местного значения принимаются местными кенешами, имеющими исполнительные органы – мэрии и айыл окмоту.

Статья 6 Европейской хартии местного самоуправления закрепляет организационную самостоятельность органов МСУ через возможности самостоятельного определения своих внутренних административных структур. При этом условие ответственности местным потребностям и обеспечение эффективного управления остается главным. Данное положение представляется вполне логичным и правильным, потому как отсутствие условий в виде необходимости каких-либо предварительных согласований или оценки разработанной структуры органов местного самоуправления свидетельствует о достаточной степени свободы в определении собственных административных средств для эффективного решения задач, стоящих перед органами МСУ. В Кыргызской Республике данный принцип в целом соблюдается: хотя Правительство КР и утверждает штатную численность, штатное расписание и классификацию административ-

v-federativnykh-gosudarstvakh-evropy-sravnitelno-pravovoe-issledovani

<sup>1</sup> Институт политики развития в рамках Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемого Правительством Швейцарии через Швейцарское управление по развитию и сотрудничеству (SDC), в 2018 г. пригласил в Кыргызскую Республику консультанта Келменда ЗАЯЗИ, исполнительного директора Объединения ассоциаций местных органов управления Юго-Восточной Европы, члена группы независимых консультантов по Европейской Хартии Конгресса местных и региональных властей Совета Европы.

ных должностей, но право определения специалистов остается у самих органах МСУ, в зависимости от нужд и потребностей данного муниципалитета, рассматривается и утверждается депутатами местных кенешей (Закон КР «О местном самоуправлении», ст. 31, ч. 2, п. 13).

Другой пример: Хартия устанавливает, что статус персонала органов МСУ должен обеспечивать подбор высококвалифицированных кадров, основанный на принципах учета личных достоинств и компетентности; для этого необходимо обеспечить соответствующие условия профессиональной подготовки, оплаты труда и продвижения по службе. В Кыргызской Республике данное требование выполняется через Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе». В частности, глава 2, ст. 17, ч. 3 указанного Закона гласит: «Организация карьерного планирования обеспечивается функционированием резерва кадров государственной гражданской службы и муниципальной службы, соблюдением процедуры проведения конкурсного отбора, системы ротации, повышения потенциала служащего, оценки деятельности служащего, материальной и нематериальной мотивации служащего».

Кроме формальных требований к условиям работы органов МСУ, преамбула Хартии устанавливает право граждан участвовать в общественных делах. В Кыргызской Республике это право в последние годы получило новые и чрезвычайно широкие возможности для реализации.

В рамках своих проектов, реализуемых на территории различных муниципалитетов Кыргызстана, Институт политики развития проводит сравнительный анализ, по данным которого было выявлено, что в последние годы повысилась активность участия местных сообществ в осуществлении местного самоуправления. Например, если раньше участие граждан ограничивалось проведением общественных слушаний по проекту бюджета, то последние годы виды общественных слушаний стали разнообразными. Теперь в айылных аймаках проводятся слушания по тарифам за воду или уборку ТБО, исполнению бюджета, классные часы в школах, слушания по бюджету школ и т.д. Местное население стало понимать, что может и должно участвовать в местном самоуправлении, так как именно через органы МСУ они могут осуществлять управление территорией своего муниципалитета, ее благоустройство, организацию жизнеобеспечения в целом.

Параллельно с накоплением практики общественных слушаний по бюджету, 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 фи-

нансов КР, слушания провели 330 органов МСУ, преимущественно сельских, а численность участников составила более 28 тысяч человек, которые внесли более трех тысяч предложений в местные бюджеты<sup>1</sup>.

По словам специалистов и руководителей финансово-экономических отделов некоторых сельских муниципалитетов, немалую роль в 2019 году сыграло введенное новшество – Гражданский бюджет<sup>2</sup>, который также имеет широкую правовую базу:

- *Бюджетный кодекс Кыргызской Республики от 16 мая 2016 г.*;
- *Методику формирования гражданского бюджета Кыргызской Республики от 26 декабря 2017 года № 166-Б*;
- *Методику оценки муниципального индекса бюджетной прозрачности, утвержденную ППКР от 5 сентября 2019 года № 452*;
- *Методическое пособие по формированию гражданского бюджета по местным бюджетам<sup>3</sup> (web-ориентированное приложение)*.

Более того, право граждан участвовать в общественных делах, кроме правовых рамок, получило в 2019 году еще источник финансирования через Типовое положение «О порядке отбора и финансирования органами местного самоуправления местных инициатив», утвержденное Приказом ГАМСУ-МО № 01-18/84 от 05 сентября 2019 г.

***Итак, предварительная оценка законодательства Кыргызской Республики на соответствие принципам европейской Хартии МСУ показала, что страна имеет уникальный шанс стать первым государством в Центральной Азии и первым неевропейским государством, присоединившимся к Хартии. Это может стать существенным внешнеполитическим достижением руководства страны, вывести Кыргызстан на позицию регионального лидера развития в глазах международного сообщества в его широко континентальном спектре понимания – от Испании и Италии до Грузии и Российской Федерации.***

<sup>1</sup> Чем может вдохновить граждан местное самоуправление Кыргызской Республики? / Результаты исследования уровня доверия граждан Кыргызской Республики к органам местного самоуправления и удовлетворенности качеством местных услуг и условиями участия граждан в процессе принятия решений. – Бишкек: Институт политики развития, 2020.

<sup>2</sup> Гражданский бюджет (ГБ) представляет собой изложение в доступной и упрощенной форме бюджетной информации. Он дает возможность гражданам, включая тех, кто не имеет специального образования, получить информацию о государственных финансах. Подробнее: [www.gb.minfin.kg](http://www.gb.minfin.kg)

<sup>3</sup> Разработано и издано в рамках Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс». Доступно по ссылке: <http://dpi.kg/ru/library/full/296.html>

# Зачем органам МСУ государственный социальный заказ?



**Надежда ДОБРЕЦОВА, Татьяна ТРЕТЬЯКОВА, Айдар МАМБЕТОВ**

*Сокращенный вариант Обзора «Государственный социальный заказ (ГСЗ) как инструмент аутсорсинга в социальном развитии Кыргызской Республики», разработанного АРГО, Общественным фондом «Гражданское участие», Общественным объединением «Институт политики развития» в рамках Программы «Партнерство для инноваций-Р4И», реализуемой Ассоциацией развития гражданского общества (АРГО, Алматы) и ОФ «Гражданское участие» в Кыргызстане при поддержке USAID.*

*Данный документ представляет собой краткую версию более расширенного обзора. Электронные формы краткой и полной версий обзора опубликованы на фейсбук-странице ОФ «Гражданское участие», сайтах: <http://cso-central.asia/>; <http://dpi.kg/>*

Механизм государственного социального заказа может принести существенные выгоды органам МСУ: решить сложные задачи, например, по работе с семейным насилием и детьми мигрантов; сэкономить бюджетные средства; высвободить время сотрудников мэрий и айыл окмоту и др. Настоящий обзор рассматривает социальный, управленческий и экономический аспекты воздействия государственного социального заказа на заказчиков в лице государственных органов, органов МСУ и конечных получателей услуг (бенефициаров). Обзор не только описывает факторы положительного воздействия, но и анализирует проблемы, препятствующие повышению эффективности механизма.

## **Классификация выгод от применения ГСЗ**

Социальную политику можно определить как деятельность государства по решению социальных вопросов и формированию перспектив социального развития, направленных на повышение общественного благосостояния, улучшение качества и уровня жизни населения. При этом главной целью социальной политики государства, в условиях рыночной экономики, является создание для каждого трудоспособного гражданина условий, позволяющих ему своим трудом и предприимчивостью обеспечить собственное благосостояние и благосостояние семьи при усилении адресности со-

циальной поддержки слабозащищенных групп населения со стороны государства.

В этом процессе ГСЗ является управленческим инструментом, который государственный заказчик выбирает для реализации своих программ, руководствуясь эффективностью его применения для конкретной задачи в рамках программы развития. Важно понимать, что внедрение и распространение ГСЗ не является самоцелью для органов управления и тем более ГСЗ не является инструментом поддержки гражданского общества, хотя и оказывает на него косвенное позитивное влияние. ГСЗ как инструмент управления предназначен для делегирования решения государственных задач в тех случаях, когда аутсорсинг эффективнее и выгоднее, чем непосредственное исполнение задач самим государственным органом или органом МСУ. В статье 15 Закона Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах» зафиксирована важная норма: «В целях повышения качества, доступности и эффективности предоставления государственных и/или муниципальных услуг, государственные и муниципальные учреждения могут передавать государственные и муниципальные услуги на исполнение частным юридическим и физическим лицам с передачей средств и источников финансирования».

Учитывая, что ГСЗ – это управленческий инструмент аутсорсинга решения социальных задач, его преимущества определяются теми же факторами, что и преимущества любого другого аутсорсинга в государственном и муниципальном управлении.

### Управленческий аспект воздействия применения государственного социального заказа в КР

ГСЗ как инструмент реализации государственных и муниципальных программ развития успешно повышает эффективность системы управления, внедряясь в стратегии в качестве механизма и в программные бюджеты – в качестве бюджетной меры. На примере ГАМФКС (Рис.1) хорошо просматривается инструментальная управленческая роль ГСЗ в процессе реализации государственных программ.

ГСЗ должен рассматриваться как бюджетная мера реализации государственной программы, но не как сама программа. И это правильно, поскольку ГСЗ не является программным направлением, служа лишь одним инструментом управления в ряду многих. К сожалению, практика других ведомств не в полной мере соответствует описанным принципам, например, в программном бюджете МТСП ГСЗ рассматривается как отдельная бюджетная программа, то есть выступает в качестве направления деятельности ведомства, тогда как должен отражаться в виде меры, инструмента.

ГСЗ предоставляет государственным органам и органам МСУ **возможности выполнять комплексные обязательства в рамках международных соглашений, а также выполнять новые, не свойственные ранее функции и решать новые, не выявленные ранее проблемы.** Поскольку ГСЗ не требует принципиальной административной перестройки функционирования органа управления, данный инструмент позволяет государственному

**Таблица 1. Классификация выгод аутсорсинга в управлении социальным развитием**

Управленческие выгоды:	Социальные выгоды:	Экономические выгоды:
Возможность выполнять комплексные обязательства в рамках международных соглашений.	Возможность внедрения инноваций.	Возможность снижения затрат на одного получателя.
Возможность выполнять новые, не свойственные ранее функции и решать новые, не выявленные ранее проблемы.	Возможность охвата исключенных уязвимых групп и расширения круга лиц, вовлеченных в социальное развитие.	Возможность экономии и эффективного распределения накладных и капитальных расходов.
Инструмент реализации программ развития на основе программного бюджета.	Возможность усиления адресности социальных услуг.	Возможность мобилизации ресурсов из других негосударственных источников.
Способ перехода от управления процессом к управлению результатом.	Возможность повышения уровня удовлетворенности бенефициаров.	Возможность получения побочных и косвенных экономических эффектов в виде повышения доходов целевых групп и др.
Способ интеграции в управление лучшего опыта и новых управленческих технологий.	Возможность повышения качества социальных услуг.	Возможность получения экономии издержек за счет повышения эффективности межсекторного взаимодействия.
Способ восполнения кадровых пробелов, привлечения специалистов, имеющих профессиональные навыки и компетенции, отсутствующие у органа управления.	Возможность решения многих острых проблем местных сообществ комплексного характера.	Возможность снижения рисков нецелевого и неэффективного использования средств.
Способ усиления прозрачности, подлежащий антикоррупционному мониторингу.	Возможность создания новых социальных услуг, расширения перечня существующих услуг в ответ на вызовы меняющейся ситуации.	Возможность формирования отрасли ухода в структуре экономики.
Инструмент достижения синергетического эффекта.		

**Рисунок 1. Управленческая роль ГСЗ  
в реализации государственных программ на примере ГАМФКС**



заказчику гибко реагировать на новые вызовы в управлении и относительно быстро находить способы решения новых задач. В Кыргызстане особенно ярко это проявляется на примере МТСР и ГАМФКС, а также на муниципальном уровне управления. МТСР через ГСЗ получило возможность выполнить свои обязательства в части деинституционализации социальных услуг. Это можно было сделать двумя способами: организовать государственные структуры, предоставляющие данные услуги, или передать задачу на аутсорсинг путем размещения государственного социального заказа. Ведомство выбрало второй путь, и время доказало его эффективность. И хотя в 2020 году ГСЗ не решает всей задачи деинституционализации, тем не менее социальные услуги, альтернативные интернатным, продолжают предоставляться, в основном, путем размещения ГСЗ. На муниципальном уровне возможности ГСЗ реагировать на новые вызовы и выполнять свои программы используются еще более эффективно. Яркий пример – противодействие семейному насилию. Данный вопрос был вменен в обязанности органов МСУ относительно недавно. Ни специалистов, ни ресурсов для решения вопроса у органов МСУ на тот момент не имелось. Однако ГСЗ помог в решении вопроса. Например, в рамках программы ГСЗ Оша исполнитель ОПП оперативно помог в оформлении документов, включая заявления в правоохранительные органы и в суд, 25 жертвам семейного насилия.

ГСЗ должен содействовать переходу государственного управления и местного самоуправления **от управления процессом к управлению по результатам**. Если отчеты государственного органа формулируют, в основном, затраченные усилия и описывают процесс, отвечая на вопрос «Что сдела-

но?», то отчеты о реализации ОПП и проведенные оценки позволяют добавлять конкретные результаты оказанного воздействия на жителей. Например, результаты ОПП, выполненных в рамках Программ ГСЗ МТСР и ГАМФКС, звучат следующим образом: 30 лиц с ОВЗ занимаются физкультурой по новой методике; 10 волонтеров обучены и ведут работу по пропаганде здорового образа жизни; 20 женщин с ОВЗ, которые испытали по отношению к себе семейное насилие и дискриминацию, получили защиту; 15 женщин прошли обучение для получения профессии (ногтевой сервис и визажист); 25 молодых людей с ОВЗ получили профессию плотника по дереву, 5 человек трудоустроены; 12 детей подготовлены к помещению в семейные формы опеки; 35 лиц с ОВЗ прошли обучение навыкам пользования новыми технологиями (компьютерная грамотность, электронная почта, Интернет, мобильный Интернет) и так далее. В Оше и прилегающих сельских сообществах остро стоит проблема развития детей, оставленных родителями-мигрантами на попечение старших родственников. Муниципальная программа ГСЗ мэрии Оша помогла оказать комплексное воздействие на 500 таких детей, а 25 семей смогли решить вопрос об оформлении опеки и попечительства.

Здесь важно помнить, что для достижения истинного управления результатами, эти результаты должны учитываться в показателях более высокого уровня планирования. Однако в этом вопросе пока у государственных и муниципальных органов предметом управления является сам ГСЗ, а не полученные результаты ОПП.

С помощью ГСЗ можно интегрировать в государственное управление и местное самоуправление **лучший опыт и новые управленческие тех-**

**нологии.** Существенной инновацией, с точки зрения иерархической системы управления, является внедрение горизонтального взаимодействия между участниками процесса. Управленческой инновацией является также широкое вовлечение в процесс планирования и реализации ОПП ГСЗ самих бенефициаров и представителей исполнителей.

**Восполнение профессиональных и кадровых пробелов заказчика.** ГСЗ позволяет использовать в реализации социальной политики опыт специалистов, имеющих профессиональные навыки и компетенции, отсутствующие у заказчика. Для ГАМФКС в условиях ограничения штатной численности и полномочий остро стоит вопрос нехватки специалистов по взаимодействию с молодежью. ГСЗ позволяет охватывать молодежь из отдаленных регионов и повышать потенциал сотрудников как центрального аппарата, так и региональных подразделений в администрировании, мониторинге реализации ОПП на местах. МТСП получает возможность через ГСЗ вовлекать в процесс предоставления социальных услуг специалистов по раннему развитию, геронтологов, психологов, специалистов по работе с жертвами насилия и многих других.

Особенно актуально это для органов МСУ, так как их штатная численность и возможности привлекать специалистов по контракту очень ограничены. Поэтому только через ГСЗ органы МСУ могут вести многие виды работы с молодежью (Ленинский АА, 2019 г.), информационные кампании (Баткен и Кочкор-Ата, 2018 г.), противодействие семейному насилию (Ош, 2019 г.) и др. На уровне государственных органов это могут быть вопросы противодействия ВИЧ-СПИДу, пропаганда здорового образа жизни, работа с выпускниками интернатов, учреждений и др.

**ГСЗ усиливает прозрачность исполнителей государственной и местной социальной политики.** Обзор показал, что в 2020 году мнение исполнителей в отношении уровня коррупции при реализации ГСЗ стало более благожелательным. Обзор сайтов государственных заказчиков показал, что требования закона, направленные на усиление прозрачности и противодействие коррупции, в основном, выполняются.

Доступ потенциальных исполнителей к участию в конкурсах и реализации программ ГСЗ обеспечен, однако пока ни один из заказчиков не создал соответствующие условия для удаленной подачи документов в электронном формате и не создал электронную базу данных участников конкурса, как этого требует закон.

ГСЗ как инструмент достижения синергетического эффекта при реализации социальной политики обладает **огромным потенциалом межсекторного взаимодействия**, прежде всего потому, что для НКО-исполнителей не существует ведомственных барьеров. В Кыргызстане уже функционирует не-

мало негосударственных центров, занимающихся комплексными межсекторными социальными проблемами, например, проблемой насилия в семье. Однако данный потенциал реализуется пока не в полной мере, в том числе существует проблема взаимодействия между государственными органами и органами МСУ, которая также негативно отражается на скорости внедрения ГСЗ. Суть этого негативного воздействия заключается в том, что попытки организации услуг в отдаленных местностях, в рамках ведомственных программ ГСЗ, всегда будут менее успешными, чем если бы полномочия вместе с соответствующими ресурсами были делегированы органам МСУ. Органы МСУ априори лучше знают потребности местных целевых групп и лучше приспособлены к мобилизации дополнительных ресурсов сообщества. При этом формирование, выбор формы и мониторинг исполнения государственной политики в сфере социального развития будет оставаться за государственной властью.

Анализ наличия необходимых институциональных и организационных условий для эффективного управления ГСЗ заказчиком показал, что примерно 65% данных условий создано полностью или частично. Однако для достижения максимальной эффективности требуются усилия по выполнению еще 35% условий. В основном не созданы условия для надлежащих мониторинга и оценки реализации ГСЗ, принятия решений в государственных и муниципальных органах по результатам оценки, а также повышения квалификации сотрудников заказчиков (подробнее см. Приложение 2).

### Социальный аспект воздействия применения государственного социального заказа в КР

**Социальные инновации.** ГСЗ способствует внедрению инноваций в социальное развитие, поскольку НКО-исполнители ГСЗ быстрее, чем любые государственные органы воспринимают и внедряют в практику инновации – как методологические, так и технические. Кроме того, НКО легче применяют тестовые методы, апробацию, поскольку сама их миссия часто ориентирована на инновации. В силу организационной гибкости НКО способны быстрее и легче перестроиться для апробации или внедрения инновации. Поэтому для государственных заказчиков выгодно прибегать к ресурсам НКО по апробации инноваций, в том числе для принятия решений о последующем внедрении в практику государственного и муниципального управления. К слову, большое количество инноваций в социальном развитии в Кыргызстане внедрялось сначала именно со стороны НКО, а уже потом получало признание на государственном уровне, и интегрировалось в официальные программы и методологию социального развития (например, раннее развитие, противодействие семейному насилию и др.).



ГСЗ делает инновации доступными и на уровне местного самоуправления. В отношении борьбы с семейным насилием, проведения информационных кампаний, других не стандартизированных действий органов управления, ГСЗ дает возможность применить инновационные подходы социальной работы и социального развития.

МТСП в рамках своей Программы ГСЗ также получает возможность предоставить своим бенефициарам инновационные методы и услуги. Ярким примером стал ГСЗ, направленный на обучение танцам девочек с инвалидностью (колясочников). Другой пример – 35 ЛОВЗ прошли обучение навыкам пользования новыми технологиями (компьютерная грамотность, электронная почта, Интернет, мобильный Интернет) через ГСЗ, реализованный ОО «Равные возможности». ГАМФКС имеет опыт поддержки ОПП, ориентированных на внедрение социальных инноваций: к примеру, проведение инновационного мейкатопа, в рамках которого были созданы прототипы для людей с инвалидностью, в целях внедрения инклюзии.

**Охват исключенных.** ГСЗ позволяет добиваться большей глубины проникновения социального развития – включение в систему «потерянных» групп, выявление новых групп. Таким образом, усиливается адресность социальных услуг, поскольку НКО-исполнители ОПП могут доставить социальные услуги до отдаленных мест, куда «не дотягиваются руки» государственного заказчика. Особенно важно это в отношении охвата детей с инвалидностью в отдаленных селах, пожилых граждан, детей, оставленных родителями-мигрантами. Есть также целый ряд вопросов и групп, работа с которыми требует особой щепетильности, анонимности, избегания официальных мероприятий, фиксации данных и так далее. К таким группам относятся ВИЧ-положительные лица, лица, освобожденные из мест лишения свободы, выпускники интернатных учреждений, лица, пострадавшие от насилия, и другие. В работе с этими группами без неформального подхода и доверительности бенефициаров, которых могут добиваться НКО в рамках ГСЗ, не обойтись.

**Расширение охвата.** ГСЗ позволяет в большинстве случаев

Дневной реабилитационный центр «Зирек» для детей с инвалидностью в Каргалыкском айыл окмоту Тогуз-Тороузского района, созданный в рамках ГСЗ, хорошо оборудован, есть сенсорно-релаксационная комната, сухой бассейн, специальные сенсорные панели для развития моторики рук, ног, для каждого ребенка разрабатывается индивидуальная программа развития. Радости родителей нет предела, они видят прогресс в развитии своих детей, которые начали посещать центр с лета 2015 года. Постоянно приходят 25 детей, 18 из них приходят 3 раза в неделю.

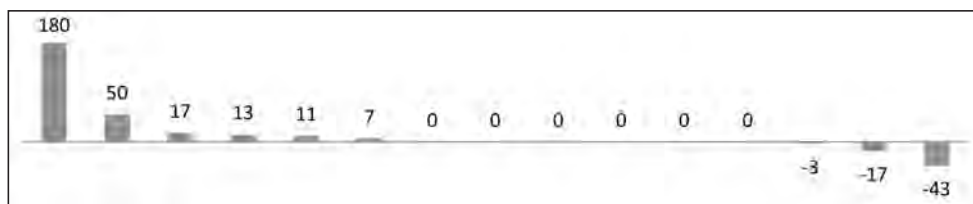
**Зейнеп ЭШМУРАТОВА,**  
председатель правления общественного фонда «Семья – каждому ребенку»

расширить охват получателей услуг (бенефициаров). В рамках государственных программ расширение охвата может составлять около 40%, в рамках муниципальных программ охват может быть увеличен на 70%.

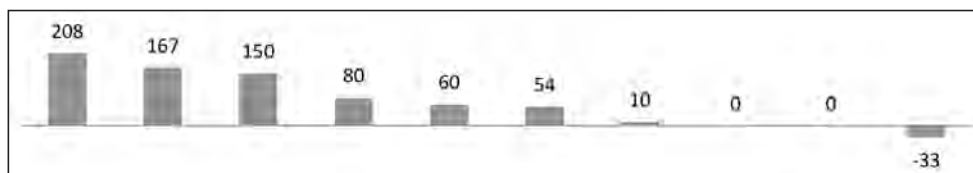
Однако среди проектов, выполняемых в рамках государственных программ ГСЗ, существенна доля тех, которые не увеличивают охват получателей (около 40%) и в некоторых случаях даже не достигают запланированных показателей.

**Рост удовлетворенности бенефициаров.** ГСЗ эффективен как инструмент повышения уровня удовлетворенности бенефициаров качеством, доступностью, объемом услуг и решения проблем в силу нескольких факторов. Во-первых, программы ГСЗ учитывают реальные потребности в социальных услугах и решают самые острые пробле-

**Диаграмма 1. Изменения количественного охвата получателей услуг в проектах МТСП в 2019-2020 гг., по сравнению с запланированными показателями<sup>1</sup>**



**Диаграмма 2. Изменения количественного охвата получателей услуг в проектах МСУ в 2019 году, по сравнению с запланированными показателями<sup>2</sup>**



<sup>1</sup> Из 18 обследованных проектов в диаграмму не включены те проекты, результат которых не является услугой, и проекты, направленные на софинансирование уже существующих услуг.

<sup>2</sup> По данным 10 проектов, выполненных в Оше, Караколе, Ленинском, Кызыл-Октябрьском и Узун-Кырсском АА.

**Диаграмма 3. Качественные изменения, произошедшие в жизни респондентов в результате участия в проектах**



мы местных сообществ, поскольку формируются на базе данных о потребностях. Во-вторых, ГСЗ позволяет создавать новые социальные услуги, расширять перечень существующих услуг, так как НКО мобильнее реагируют на потребности, и как результат ОПП - может появиться новая услуга, которой раньше не было, но которая крайне нужна. Сами получатели услуг в рамках ГСЗ отмечают высокую степень удовлетворенности услугами, полученными через ОПП ГСЗ: 95% хотят продолжать социальные услуги в том же формате и далее, а более 60% респондентов заметили за собой рост оптимизма и самоуважения, усиление адаптированности в обществе.

В целом, ГСЗ стимулирует возникновение конкурентной среды среди поставщиков социальных услуг, что неизбежно ведет к повышению качества услуг и удовлетворенности клиентов услугами. Из опыта стран, внедривших этот инструмент управления, известно, что при сравнительном анализе показателей результативности предоставления услуг и степени удовлетворенности ими в организациях, выполнявших один и тот же заказ, было выяснено, что доля клиентов общественной организации, очень довольными услугами, в среднем на 15% превышает аналогичную долю клиентов государственного или муниципального учреждения.

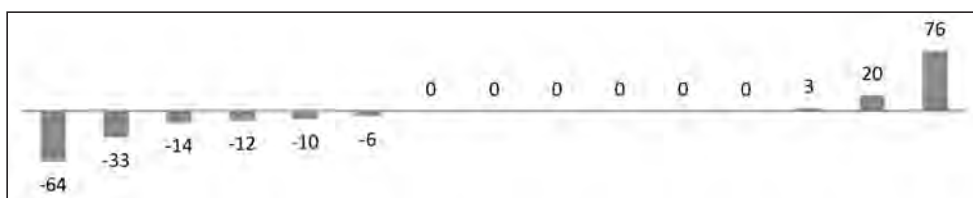
**Повышение эффективности оказания социальных услуг** как свойство и эффект ГСЗ на госуровне пока невозможно оценить в отсутствие базы данных для сравнения. Пока в Кыргызской Республике не в полной мере функционирует система стандартов оказания социальных услуг, а многие услуги

находятся на стадии становления, данные об оценке эффективности будут выглядеть отрывочными. Как сказано выше, бенефициары демонстрируют высокую степень удовлетворенности услугами, получаемыми в рамках ГСЗ. Мнения бенефициаров недостаточно, чтобы оценить эффективность услуг – граждане могут радоваться само-

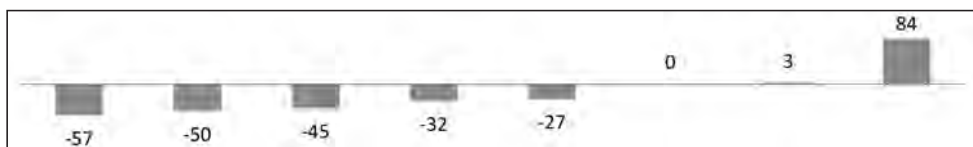
му наличию услуги, к которой ранее у них доступа не было, а оценить качество и эффективность не в состоянии, так как не знакомы со стандартами. Однако сами специалисты МТСП признают, что НКО через ГСЗ способны оказывать социальные услуги надлежащего качества, в соответствии со стандартами, разработанными и утвержденными государством. Более того, НКО в рамках ОПП способны создать новые услуги, решить новые проблемы, стандартов в отношении которых не было ранее, и помочь государству стандартизировать данную деятельность в будущем. На муниципальном уровне повышение эффективности оказания социальных услуг ГСЗ выразилось в том, что в 11 муниципалитетах более двух с половиной тысяч граждан (дети и родители, молодежь и пожилые люди, педагоги и воспитатели), нуждающихся в конкретной услуге, получили ее в ожидаемом качестве и объеме<sup>1</sup>, в то время как в отсутствие ГСЗ доступа к данной услуге у них не было. Другой пример получен из практики размещения ГСЗ в Ленинском АА в 2019

<sup>1</sup> Пример реализации ГСЗ при поддержке GIZ по старой редакции Закона о ГСЗ.

**Диаграмма 4. Изменение стоимости услуги для одного получателя в 15 проектах МТСП в 2019 году, по сравнению с запланированными показателями, в процентах к запланированной стоимости**



**Диаграмма 5. Изменение стоимости услуги для одного получателя в восьми проектах муниципальных программ ГСЗ в 2019 году, по сравнению с запланированными показателями, в % к запланированной стоимости**



году, где с помощью ГСЗ были организованы курсы саморазвития для подростков, тогда, в отсутствие ГСЗ, доступ к услуге был ограничен только платными языковыми курсами, которые большинство сельских подростков не могли себе позволить по экономическим причинам.

### **Экономический аспект воздействия применения государственного социального заказа в КР**

**Более низкая подушевая стоимость услуги.** ГСЗ способствует снижению затрат государственного заказчика на оказание социальных услуг и решение социальных проблем. В рамках ГСЗ снижается стоимость услуги на одного получателя, поскольку НКО-исполнители проектов в большинстве случаев расширяют охват получателей услуг (бенефициаров). В рамках государственных программ расширение охвата может составлять около 40%, в рамках муниципальных программ охват может быть увеличен на 70%.

Однако среди проектов, выполняемых в рамках государственных программ ГСЗ, существенна доля тех, которые не увеличивают охват получателей (около 40%), и в некоторых случаях проекты даже не достигают запланированных показателей.

**Экономия расходов на инфраструктуру.** ГСЗ позволяет экономить и эффективнее распределять капитальные расходы, поскольку заказчик не финансирует напрямую инфраструктуру – помещения, оборудование, ремонт, коммунальные расходы. В случае создания муниципального или государственного учреждения все эти расходы по смете финансирует государственный или муниципальный орган. В случае же ГСЗ расходы могут быть включены в проект только частично, в размере, соответствующем объему услуг, и не включают, как правило, приобретение помещений, капитальный ремонт и другие.

Однако в практике государственных органов встречаются проекты, направленные либо на финансирование инфраструктуры или софинансирование уже оказываемых услуг, чего необходимо избегать.

Возникает также **экономия накладных расходов**, которые заказчик в рамках ГСЗ либо не оплачивает, либо косвенно оплачивает соответственно количеству предоставленных услуг за счет того, что НКО-исполнители применяют политику распределения накладных расходов между проектами.

**Привлечение дополнительного финансирования.** Применение ГСЗ позволяет мобилизовать ресурсы для социального развития из других, негосударственных источников. Так, выполнение ОПП в рамках муниципальных программ ГСЗ показало, что в среднем дополнительное финансирование, привлеченное НКО в процессе выполнения проекта, составляет примерно 30%.

Данные о софинансировании проектов, выпол-

По приблизительным расчетам мэрии Каракола, для решения проблемы с нарушениями общественного порядка лицами без определенного места жительства, необходимо было создать учреждение, содержание которого стоило бы до двух миллионов сомов ежегодно на протяжении многих лет. Посредством проекта ГСЗ эту проблему удалось решить за 150 тыс. сомов. После завершения проекта НКО планирует и дальше поддерживать своих подопечных и выводить их из трудной ситуации. НКО ищет дополнительное финансирование для организации обучения подопечных лиц без определенного места жительства, с целью дальнейшего трудоустройства. Экономическая эффективность ГСЗ также была достигнута за счет работы НКО по привлечению дополнительных средств на питание и содержание лиц, находящихся на передержке.

*Из интервью с вице-мэром г. Каракола*

ненных по заказу государственных органов, отсутствуют, хотя такое финансирование, безусловно, есть, просто государственные заказчики не ведут соответствующий учет. Однако данный учет необходим, во-первых, чтобы оценить реальные затраты на организацию и предоставление той или иной услуги, во-вторых, чтобы посчитать экономию государственных средств, возникающую в результате применения ГСЗ, что необходимо для принятия последующего управленческого решения о выборе того или иного механизма государственной социальной политики.

**Эффективность и конкуренция.** ГСЗ снижает риски нецелевого и неэффективного использования государственных финансовых средств, выделяемых на предоставление социальных услуг и решение социальных проблем; сокращает проявления коррупции. Окончательные выводы пока делать рано, ввиду недостатка данных, однако в 2020 году программы ГСЗ на муниципальном уровне выглядят более экономически эффективными, чем программы ГСЗ, выполняемые государственными органами. Так, на муниципальном уровне выше объем софинансирования проектов со стороны НКО-исполнителей, больше расширение охвата получателей услуг, выше уровень экономии средств местных бюджетов. Однако государственные заказчики создают более конкурентную среду.

**Косвенное позитивное воздействие на получателей услуг/бенефициаров** проектов выражается в виде повышения доходов целевых групп, улучшения экономического положения семей-получателей услуг, высвобождения времени для производительной занятости. Так, 43% получателей услуг, в рамках Программы ГСЗ МТСР в 2019-2020 гг., отметили положительное влияние на их занятость; 50% – улучшили адаптированность в обществе, что так же расширило их возможности получения доходов.

Показателен пример проведения первого в Кыргызстане мейкатона, организованного в рамках ГСЗ Ассоциацией социальных предпринимателей. В результате вовлечения третьих сторон, доля ГСЗ в совокупном финансировании проекта составила только около 40%, остальные средства были мобилизованы в качестве софинансирования.

*Из опыта ГАМФКС*

Возникает также косвенный экономический эффект для семей-получателей услуг, которые, как правило, находятся в трудной жизненной ситуации. Например, питание ребенка в центре дневного пребывания может повысить благосостояние ребенка и семьи на 1000 сомов. У родителей и других членов семьи высвобождается время для производительной занятости. Например, мать, пользующаяся услугами центра для детей с ОВЗ, работая в это время в личном подсобном хозяйстве (самый распространенный вид занятости женщин в отдаленных местностях), может зарабатывать 24 сома в день дополнительно к имеющимся у нее доходам<sup>1</sup>.

Наблюдается некоторое **косвенное улучшение условий для развития местной экономики**, например, результатом проектов, направленных на работу с лицами БОМЖ и молодежью, является снижение количества правонарушений, рост декриминализации местного сообщества. Это способствует развитию бизнеса, в частности, туристической привлекательности местности.

**Экономия издержек за счет повышения эффективности межсекторного взаимодействия.** Только один центр по предотвращению семейного насилия, с годовым финансированием по ГСЗ в сумме одного миллиона сомов, предотвратив два случая насилия, сможет сэкономить для государства не менее 868778 сомов. Таким образом,

<sup>1</sup> Рассчитано на основе таблицы «Доход по территориям КР в 2014г.».

20 уязвимых женщин повысили свой потенциал и навык в изготовлении изделий из войлока. Проект успешно завершен, 20 женщин обучились новым навыкам и благополучно применяют их в жизни. Данный Проект позволил дать шанс семьям улучшить немного финансовую ситуацию в семье.

*Из отчета о мониторинге ГАФК*

В рамках ОПП в Караколе 30 женщин, пострадавших от насилия, прошли обучение кондитерскому делу и шитью, а затем многие были трудоустроены в созданных в рамках Проекта кондитерский и швейный цеха. Одна из женщин, получивших услуги в рамках проекта, смогла организовать услуги выпечки на дому.

*Из интервью с исполнителем проекта в Караколе*

экономия государственных расходов в случае применения ГСЗ по межсекторному направлению предотвращения семейного насилия составит почти 87%. Адаптация воспитанников детских домов к самостоятельной жизни: посчитано, что неадаптированные воспитанники детских домов в будущем создают проблемы для государства, стоимость которых в 10 раз выше, чем расходы на адаптацию<sup>2</sup>. С учетом административных расходов, в условиях межведомственного взаимодействия государственных органов, которые должны заниматься этими проблемами (как минимум, МТСП, МВД, МЗ, органы прокуратуры и суда), решение данных проблем обходится государству дороже, не менее чем в 2 раза<sup>3</sup>, по сравнению с ситуациями, когда этими вопросами занимается НКО через ГСЗ.

**Отрасль ухода в структуре экономики.** Потенциал ГСЗ в сфере создания рабочих мест остается недооцененным в рамках государственной политики, которая не учитывает возможности создания рабочих мест в трудоемком секторе экономики ухода (социальные услуги для детей дошкольного возраста, лиц, нуждающихся в уходе), способном создавать рабочих мест больше, чем строительная отрасль. Неоплачиваемая работа по уходу – это важный источник гендерного разрыва в занятости в Кыргызстане – 30%, самый высокий показатель в Центральной Азии с большим отрывом. Моделирование, сделанное по заказу ООН-женщины, показывает, что государственные инвестиции в размере 2% от ВВП позволят создать 77000 прямых и косвенных рабочих мест (2,4% от текущей занятости). При этом женщины получают 72% от новых рабочих мест<sup>4</sup>. Фискальный доход от расширения сектора ухода в три раза выше, чем от расширения строительства. Мультипликативные эффекты от увеличения рабочих мест (не говоря уже о косвенных эффектах, связанных с лучшей подготовкой детей к школе и работе) так же будут способствовать долгосрочной финансовой устойчивости результатов инвестиций за счет повышения производительности и роста. ГСЗ в этом отношении является наиболее простой, с точки зрения организации, и легитимной, с точки зрения действующего законодательства, формой организации отрасли ухода в Кыргызской Республике.

<sup>2</sup> По материалам «круглого стола» «Выпускники детских социальных учреждений: реальность и возможности» в рамках Проекта «Защита прав и интересов выпускников учреждений интернатного типа». Организаторы – Общественный благотворительный фонд (ОБФ) «Оэйсис» совместно с Общественным объединением (ОО) «Наш голос» в рамках Программы по совместному управлению, финансируемой USAID и DFID. 21 июня 2016 г. Бишкек.

<sup>3</sup> Материалы Института экономики города. Россия. Доступно на сайте: [http://www.urbanomics.ru/projects/?mat\\_id=42&page\\_id=262](http://www.urbanomics.ru/projects/?mat_id=42&page_id=262).

<sup>4</sup> INVESTING IN EARLY CHILDHOOD EDUCATION AND CARE IN KYRGYZ REPUBLIC: An Assessment of Care Deficits, Costs and Impact on Employment, Gender Equality and Fiscal Returns, 2019

# НОВОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Нургуль ДЖАМАНКУЛОВА,  
специалист по связям с общественностью Института политики развития

## О городе, дружественном детям и молодежи

**Постановление Правительства КР от 15 сентября 2020 года № 487 «Об утверждении Временного положения о порядке проведения конкурса «Город, дружественный детям и молодежи»**

В целях стимулирования деятельности городов (точек роста) по созданию благоприятных условий для детей и молодежи, Правительство КР утвердило Временное положение о порядке проведения конкурса «Город, дружественный детям и молодежи», согласно приложению, и установило призовой фонд конкурса в размере 6000000 (шесть миллионов) сомов. Проводить организационную работу по подготовке и проведению конкурса в течение 2020-2022 годов поручено Государственному агентству по делам молодежи, физической культуры и спорта при Правительстве Кыргызской Республики, полномочным представителям Правительства КР в областях и мэриям городов Бишкек и Ош (по согласованию). В список городов, включенных в число участников конкурса вошли 18 городов: Балыкчы, Баткен, Бишкек, Джалал-Абад, Исфана, Кадамжай, Кара-Балта, Каракол, Кара-Куль, Кара-Суу, Кербен, Кочкор-Ата, Нарын, Ош, Талас, Таш-Кумыр, Токмок, Узген. Постановление действует до 31 августа 2022 года.

Временное положение о порядке проведения конкурса описывает, каким должен быть город, дружественный детям и молодежи, устанавливая следующие критерии, описанные группами индикаторов.

**Участие молодежи в принятии решений, затрагивающих права и интересы молодежи.** Город, дружественный детям и молодежи, гарантирует право каждого молодого гражданина оказывать влияние на принятие решений по вопросам, касающимся их жизни, и высказывать свое мнение относительно того, каким бы они хотели видеть свой город. Молодежь должна быть информирована о том, как идет процесс развития города, вовлечена в этот процесс и видеть на практике, что взгляды и опыт молодых граждан уважают, что их признают как партнеров и личностей, активных граждан, наделенных равными правами.

**Создание условий для досуга, культуры и развития молодежи.** Город, дружественный детям и молодежи, гарантирует каждому молодому гражданину право на участие в культурной жизни города. Молодежь должна иметь достаточно «зеленых зон» и мест для проведения досуга.

**Безопасность и благоприятная окружающая среда.** Город, дружественный детям и молодежи, в целях снижения уровня преступности и правонарушений среди молодых людей, проводит целенаправленную политику по снижению данного явления в населенном пункте. Принимает меры по предоставлению консультационно-правовой помощи населению, в том числе для молодежи. Помимо этого, город проводит профилактические мероприятия среди молодежи по снижению таких антисоциальных явлений, как алкоголизм, наркомания, семейное насилие, кража невест.

**Образование.** Город, дружественный детям и молодежи, гарантирует право детей и молодежи на качественное образование. Молодежь должна получать качественное образование, необходимое для непрерывного физического, интеллектуального, духовного, морального, психологического и социального развития, независимо от пола, языка, убеждений, национального, этнического или социального происхождения, имущественного положения, состояния здоровья или каких-либо иных обстоятельств.

**Здравоохранение.** Город, дружественный детям и молодежи, гарантирует право каждого молодого гражданина иметь доступ к медицинскому обслуживанию. Молодые люди должны получать качественные медицинские услуги, знания, умения и навыки, необходимые для сохранения здоровья.

**Помощь в трудной жизненной ситуации.** Город, дружественный детям и молодежи, гарантирует каждому молодому гражданину право на защиту и поддержку в трудной жизненной ситуации.

Институт политики развития в течение 2019-2020 гг. уже предоставил участвующим городам консультации по заполнению заявок, помог провести онлайн-опросы среди молодежи. К моменту подачи заявок многие города уже предприняли некоторые новые действия в сфере работы с молодежью. Например, провели встречи мэров и вице-мэров с молодежью. В результате встреч руководства городов с детьми и молодежью, все 18 городов разработали планы действий, в которых учтены потребности детей и молодежи.

Впервые 9 городов (3 города ранее уже внедряли ГСЗ) начали применять новые инструменты, такие, как государственный социальный заказ, для решения проблем, касающихся детей и молодежи, с участием НКО. На данные вопросы из городских бюджетов было выделено почти два миллиона сомов.

Города	Сумма, сом	Темы
Исфана	50000	Досуг для детей и молодежи
Баткен	100000	Работа с детьми и молодежью по наведению чистоты в городе
Кадам-джай	50000	Борьба с токсикоманией, алкоголизмом, табакокурением среди несовершеннолетних
Ош	250000	Борьба с насилием над детьми
Кара-Суу	150000	Преступность среди несовершеннолетних
Джалал-Абад	100000	Преступность среди несовершеннолетних
Кочкор-Ата	100000	Преступность среди несовершеннолетних
Каракуль	190000	Работа с детьми и молодежью по наведению чистоты в городе
Кара-Балта	150000	Поддержка семей и детей в ТЖС
	50000	Психологическая и юридическая помощь детям и молодежи
	100000	Дети, оставленные родителями, и семьи, пострадавшие от насилия
Балыкчы	350000	Поддержка семей и детей в ТЖС
Каракол	250000	Дети, оставленные родителями-мигрантами
Нарын	50000	Работа с молодежью по общественному порядку
Итого:	<b>1940000</b>	

## О повышении квалификации

### Постановление Правительства КР от 18 сентября 2020 года №491

#### «Об одобрении Национальной рамки квалификаций»

Правительство КР одобрило Национальную рамку квалификаций и поручило министерствам, государственным комитетам и административным ведомствам принять соответствующие меры, вытекающие из Национальной рамки квалификаций.

Национальная рамка квалификаций (далее – НРК) определяет единую шкалу квалификационных уровней для разработки отраслевых или секторальных рамок квалификаций, профессиональных стандартов, которая обеспечивает межотраслевую сопоставимость квалификаций и является основой для системы подтверждения соответствия и присвоения квалификации специалистов.

НРК имеет значение для государственной и ведомственной системы повышения квалификации муниципальных служащих, в частности, для организаций, предоставляющих услуги по повышению квалификации муниципальных служащих.

НРК определила дополнительное профессиональное образование как образование, направленное на непрерывное повышение квалификации и

профессиональную переподготовку лиц, имеющих профессиональное образование, за пределами основной образовательной профессиональной программы, в соответствии с квалификационными требованиями к профессиям, и способствующее развитию деловых и творческих способностей лиц, а также повышению их культурного уровня;

НРК основывается на следующих принципах:

- 1) обучение гражданина на протяжении всей его жизни;
- 2) открытость и гибкость системы квалификаций;
- 3) индивидуализация образовательной траектории.

НРК предназначена для различных групп пользователей (государственных органов, работодателей, предприятий, образовательных организаций, граждан) и позволяет:

- 1) разрабатывать на единой методологической основе профессиональные стандарты, стан-

- дарты образования и образовательные программы;
- 2) описывать с единых позиций требования к результатам обучения квалификации и компетенциям специалистов и выпускников учебных заведений при разработке профессиональных и образовательных стандартов;
  - 3) разрабатывать оценочные материалы и процедуры определения квалификации выпускников всех уровней профессионального образования;

- 4) формировать общую стратегию развития рынка труда и системы образования, в том числе планировать различные траектории образования, ведущие к получению конкретной квалификации, повышению квалификационного уровня, карьерному росту.

В НРК выделены девять уровней квалификации, которые могут содержать подуровни, в зависимости от изменений на национальном, региональном и международном рынках труда и в национальной системе образования.

## О возобновляемых источниках энергии

### ***Постановление Правительства КР от 30 октября 2020 года № 525 «Об утверждении Положения об условиях и порядке осуществления деятельности по выработке и поставке электрической энергии с использованием возобновляемых источников энергии»***

В целях создания условий для развития возобновляемых источников энергии, Правительство КР утвердило Положение об условиях и порядке осуществления деятельности по выработке и поставке электрической энергии с использованием возобновляемых источников энергии (далее – ВИЭ).

Положение установило, что участниками осуществления деятельности в сфере энергетики с использованием ВИЭ являются:

- уполномоченный государственный орган по выработке политики в сфере энергетики;
- уполномоченный государственный орган по регулированию топливно-энергетического комплекса;
- уполномоченные государственные органы в сфере регулирования земельных правоотношений и органы местного самоуправления.

В Положении сказано, что уполномоченный государственный орган по выработке политики в сфере энергетики вправе обращаться в уполномоченные государственные органы в сфере регулирования земельных правоотношений и органы местного самоуправления с ходатайством об отводе земельного участка, в соответствии с земельным законодательством Кыргызской Республики, для строительства ВИЭ-установок.

Уполномоченные государственные органы в сфере регулирования земельных правоотношений и органы местного самоуправления, в пределах их компетенции, в порядке, установленном земельным законодательством Кыргызской Республики:

- рассматривают заявление о предостав-

лении земельного участка, включая предварительное ТЭО на строительство ВИЭ-установки;

- предоставляют земельные участки для строительства ВИЭ-установок, в соответствии с требованиями земельного законодательства Кыргызской Республики;
- оказывают содействие субъекту ВИЭ в организации деятельности при строительстве ВИЭ-установки и проведении консультаций с общественностью для оказания поддержки деятельности субъекта ВИЭ.

Положение не требует от органов МСУ применения какого-либо особого порядка выделения земельных участков и довольно широко – оказание содействия – определяет меры поддержки субъектам ВИЭ. Однако важно понимать, что развитие ВИЭ является неотъемлемой частью устойчивого развития муниципалитета, поэтому органы МСУ, безусловно, входят в число организаций, прямо заинтересованных в развитии ВИЭ. Поэтому органам МСУ следует внимательно относиться к инициативам ВИЭ на своей территории, по возможности оказывать им всемерную поддержку, в том числе через предоставление земельных участков в особом порядке, решение о введении которого может быть принято местным кенешем в том случае, если ВИЭ будет признано приоритетным направлением местного развития. Также органы МСУ вполне в силах оказать существенную поддержку развитию инициатив ВИЭ на своей территории, путем проведения информационных кампаний и консультаций с общественностью, как прямо сказано в Положении.

## О противодействии коррупции

**28 сентября 2020 года Указом Президента КР утверждена Государственная стратегия по противодействию коррупции и ликвидации ее причин в Кыргызской Республике на 2021–2024 годы (далее – Стратегия)**

Стратегия реализуется всеми государственными органами и органами МСУ, организациями и учреждениями, компаниями с государственной долей участия, политическими партиями, институтами гражданского общества.

В аналитической части Антикоррупционной стратегии приводится перечень самых актуальных причин, способствующих проявлениям коррупции в современных условиях, включая, например, следующие:

- слабый контроль за доходами и расходами лиц, занимающих государственные и муниципальные должности;
- отсутствие национальной системы измерения уровня коррупции, позволяющей своевременно выявлять новые коррупционные риски и оперативно ликвидировать их;
- низкий размер заработной платы лиц, занимающих государственные и муниципальные должности, и отсутствие у отдельных категорий служащих каких-либо социальных льгот и гарантий;
- слабая исполнительская дисциплина лиц, занимающих государственные и муниципальные должности, по исполнению антикоррупционного и другого законодательства;
- подкуп сотрудников судебных, надзорных и правоохранительных органов при расследовании должностных или коррупционных преступлений;
- отсутствие полноценного взаимодействия между правоохранительными и другими государственными органами, а также органами МСУ по минимизации коррупционных проявлений в их среде.

Разработка ведомственных планов и планов по демонтажу системной коррупции способствовала значительной активизации антикоррупционной деятельности. Однако до настоящего времени не разработана методика оценки воздействия этих планов на состояние и уровень коррупции в государственных органах. В связи с чем возникает необходимость создания национальной методики оценки уровня коррупции в государственных органах и органах МСУ.

Гражданский сектор и бизнес-сообщество по-прежнему пассивно вовлечены в процесс разработки, реализации и мониторинга реализации антикоррупционных мероприятий и планов.

Отчеты по реализации антикоррупционных планов со стороны отдельных государственных органов и органов МСУ не публикуются на ведомственных сайтах на систематической основе либо информация в них не всегда соответствует действительности.

Решением Правительства КР был создан институт уполномоченных по вопросам предупреждения коррупции в государственных органах и органах МСУ. Однако практика показывает их недостаточную вовлеченность в координацию деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по реализации государственной политики в сфере предупреждения коррупции, а также в планомерном выявлении возникающих коррупционных рисков и принятии оперативных мер противодействия.

Основополагающие принципы Стратегии, включают, в том числе, следующее:

- отслеживание баланса доходов и расходов лиц, занимающих государственные и муниципальные должности. Применение инструментов сбора и анализа эконометрических данных о балансе между доходами и расходами лиц, занимающих государственные и муниципальные должности, и их близких родственников. Установление факта наличия у лиц, занимающих государственные и муниципальные должности, и их близких родственников уровня жизни, превышающего их реальные доходы, должно стать основанием для проведения антикоррупционной проверки;
- общественный контроль. Обеспечение доступа к информации для общества, транспарентность (прозрачность) государственных процессов, полная открытость и доступность государственной информации;
- усиление престижа государственной службы. Оптимизация и сокращение государственного аппарата, путем передачи отдельных государственных функций в част-



ный сектор, а также недопущение необоснованного увеличения штатов отдельных государственных органов и органов МСУ. Обеспечение достойного вознаграждения за работу лицам, занимающим государственные и муниципальные должности всех рангов, для достижения высокого уровня жизни и обесценивания привлекательности совершения коррупционных правонарушений по финансовым мотивам. Увеличение требований к лицам, занимающим государственные и муниципальные должности, на основе принципа меритократии. Ужесточение требований к уровню профессионализма и трудовой дисциплине;

- обесценивание коррупционной привлекательности государственных органов и органов МСУ. Ужесточение наказания за совершение коррупционных и должностных правонарушений. Легализация существующих коррупционных схем.

Главная цель Стратегии – минимизация коррупции в Кыргызской Республике посредством устранения базовых и системных причин ее возникновения; повышение эффективности проводимой государством антикоррупционной политики; завершение процесса цифровизации страны и автоматизации предоставления государственных и муниципальных услуг (в том числе автоматизация процессов по мониторингу деятельности государственных органов и органов МСУ, принятия ими решений и планирования); вовлечение в данный процесс всех институтов государственной власти, гражданского сектора и бизнес-сообщества; создание атмосферы нулевой толерантности к любым коррупционным проявлениям; обеспечение высокого престижа государственной и муниципальной службы.

Среди мер, предусмотренных в Плате реализации Стратегии, в отношении органов МСУ предусмотрены, в том числе, следующие:

- разработка антикоррупционных планов по демонтажу системной коррупции в органах МСУ и осуществление постоянного мониторинга их реализации;
- создание национальной системы измерения уровня коррупции (НСИУК) с использованием механизма социологических опросов о доверии населения к государственным органам и органам МСУ, цифровых инструментов, собственной системы индикаторов и критериев оценки, основанной на международных стандартах, с учетом национальной специфики, культуры и менталитета;
- усиление контроля за установлением несоответствия между сведениями, отражен-

ными в ЕНД лица, занимающего государственную или муниципальную должность, и его фактическим имущественным положением, а также имущественным положением его близких родственников, со стороны государственных органов, органов МСУ и институтов гражданского общества, в том числе обеспечить контроль особо крупных покупок (строительства) с определением пороговой суммы для каждой категории имущества (движимого и недвижимого), с которой начинается понятие «особо крупная покупка»;

- внедрение программного обеспечения, позволяющего при заполнении формы ЕНД лица, занимающего или замещающего государственную и муниципальную должность (FORM STI-155), в автоматическом режиме заполнять сведения о наличии движимого и недвижимого имущества, путем получения данных от государственных органов и органов МСУ через систему межведомственного взаимодействия «Тундук»;
- утверждение типового порядка регулирования конфликта интересов среди лиц, осуществляющих деятельность в государственных органах и органах МСУ в качестве материально-ответственного и/или технического персонала;
- централизация и автоматизация всех государственных регистров и баз данных, с целью обеспечения возможности комплексного получения государственных и муниципальных услуг в любом государственном органе или органе МСУ;
- создание открытой системы финансовой отчетности государственных органов и органов МСУ с прозрачным отражением расходования финансовых средств в бухгалтерских отчетах;
- законодательное закрепление в Законе КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» и Трудовом кодексе КР положения, исключающего возможность восстановления на работе, а также трудоустройства в государственные органы и органы МСУ, лиц, уволенных за совершение должностных преступлений, в том числе за преступления, связанные с коррупцией, хищением государственной или муниципальной собственности, и в связи с утратой доверия, а также лиц, занимающих государственные и муниципальные должности, освобожденных от уголовной ответственности по указанным категориям правонарушений, по не реабилитирующим основаниям.

# НОВОСТИ ИНСТИТУТА ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ

Нургуль ДЖАМАНКУЛОВА,

специалист по связям с общественностью Института политики развития

<sup>1</sup> Партнерство «Открытое Правительство» (OGP) - многосторонняя инициатива, направленная на реализацию обязательств правительств по обеспечению прозрачности, расширению прав и возможностей граждан, борьбе с коррупцией и использованию новых технологий для усиления управления. Подробности: <http://ogp.el.kg>

## Мэрия г. Бишкека и общественное объединение «Институт политики развития» (ИПР) присоединились к Глобальному партнерству и стали новыми членами «Партнерства открытого правительства» (OGP)<sup>1</sup>, организации, объединяющей правительства и лидеров гражданского общества для создания более прозрачного, инклюзивного и основанного на широком участии правительства

В качестве нового члена OGP Local (Открытое правительство на местном уровне), Институт политики развития будет поддерживать мэрию Бишкека в работе с местными организациями гражданского общества и другими членами Открытого правительства для продвижения программы Открытого правительства на местном уровне в достижении открытости и прозрачности.

«Институт политики развития (DPI) признает важность сотрудничества гражданского общества и правительства для создания реформ, отвечающих потребностям граждан Кыргызской Республики. Инициатива «Открытое правительство на местном уровне» (OGP Local) предлагает хорошую платформу для достижения этой цели. Как новый член OGP Local, мы надеемся активизировать эти усилия в партнерстве с местными заинтересованными сторонами и учесть уроки, извлеченные из опыта

других членов Инициативы «Открытое правительство». Ведь решение дел местного значения немыслимо без диалога органов МСУ с гражданским обществом, населением. Судьба управленческих решений, крупных проектов, успех любого значимого социально-политического действия и в целом проводимой политики органов МСУ зависят от поддержки со стороны населения. Обязательствами и ответственностью, как государственных органов, так и органов МСУ, является создание условий для развития в целом системы предоставления услуг, вне зависимости от их вида, в том числе создание условий для предоставления услуг коммерческого характера через развитие местной экономики, что, в соответствии с Законом «О местном самоуправлении», является вопросом местного значения», – сказала Надежда ДОБРЕЦОВА, председатель правления ИПР.

## Швейцария помогает поставщикам услуг по утилизации отходов и водоснабжению избежать банкротства

34 муниципалитета Иссык-Кульской и Джалал-Абадской областей получили грантовую поддержку на общую сумму 5809400 сомов, которые будут направлены 26 отобранным местным поставщикам услуг, пострадавшим в результате пандемии COVID-19 в Кыргызстане.

Данная помощь была оказана в рамках Проекта «Улучшение услуг на местном уровне», финансируемого Правительством Швейцарии и реализуемого Хельветас-Кыргызстан и Институтом политики развития. Грантовая помощь включает в себя три компонента:

- 4100000 сомов – финансовая поддержка 26 местным поставщикам услуг;
- 439400 сомов – помощь айыл окмоту и поставщикам услуг в приобретении СИЗ;
- 1270000 сомов – помощь айыл окмоту в проведении информационных кампаний.

Финансовая помощь поставщикам услуг будет выделена в виде субсидий через местные бюджеты. Эти субсидии направлены на частичную компенсацию расходов, понесенных во II-III кварталах 2020 г. в результате снижения поступлений, вызванного сложной экономической ситуацией из-за



распространения коронавирусной инфекции. Финансовая поддержка будет использована для покрытия неотложных расходов, понесенных местными поставщиками услуг (по сбору мусора, водоснабжению) в указанный период.

В целях предупреждения и профилактики заражения коронавирусной инфекцией сотрудников АО и поставщиков услуг на территории айыльного аймака, Проект закупил 260 комплектов СИЗ, включая защитные костюмы (многоцветного использования), очки, щитки для лица, а также трехслойные медицинские маски.

Проект также выделил финансовые средства на проведение информационных кампаний по реагированию на COVID-19. Целью данных кампаний

является повышение осведомленности граждан о важности профилактических мер для защиты здоровья от вируса и значении местных коммунальных служб, способствующих предотвращению распространения эпидемии. Помимо этого, Проект призывает граждан к социальной ответственности, связанной, среди прочего, со своевременной оплатой счетов за оказанные услуги, которая в итоге приведет к стабильности поставщиков и продолжительности услуг.

Грантовая помощь от Швейцарии поможет целевым органам МСУ двух областей поддержать поставщиков услуг на местах, а также предотвратить их банкротство, чтобы они могли продолжить оказывать услуги населению.

## Инновационная молодежная лаборатория в Кызыл-Адыре (Таласская область)

В Манасской средней школе села Кызыл-Адыр Кара-Бууринского аймака Таласской области состоялось открытие инновационной лаборатории, созданной как место для молодежи Кара-Бууринского аймака, где будет возможность собираться вместе, получать новые навыки и знания, работать над решением проблем своего сообщества. В новом уютном и безопасном пространстве созданы условия для молодых людей, чтобы обсуждать проблемы, проводить разнообразные кружки и, возможно, решать проблемы своего села через внедрение социальных инициатив.

Первым символическим мероприятием, которое прошло на базе инновационной лаборатории, ста-

ла выставка рисунков, созданных руками детей и молодежи Кара-Бууринского аймака. Цель конкурса рисунков - привлечение внимания органов местного самоуправления и широкой общественности к вопросам сообщества, влияющими на детей и молодежь, а также развитие у них активной позиции для участия в решении дел местного значения на уровне муниципалитетов. Тема конкурса «Проблемы сообщества глазами детей и молодежи» призвана отражать взгляды детей и молодежи на их роль в сообществе и проблемы, с которыми они сталкиваются, являясь частью местного сообщества. Жюри конкурса, созданное из представителей органов местного самоуправления, школ



и представителей Проекта, отобрали наиболее интересные работы, в день открытия инновационной лаборатории авторы лучших работ были награждены ценными призами.

Кроме того, в последующем на базе данных лабораторий будет проводиться работа по реализации молодежных инициатив (социальных проектов), направленных на решение проблем сообщества. Молодежные команды Кара-Бууринского аймака, состоящие из подростков, получили все необходимые материалы и готовы применить инновационные подходы к решению социальных проблем, среди которых проблема насилия над детьми, доступ к чистой питьевой воде для школь-

ников и проблемы экологии и мусора. Молодежные команды со всего Кара-Бууринского аймака предлагают разные подходы для решения этих проблем.

Идеи молодежных команд направлены на решение самых разных проблем их родных сел.

Открытие инновационной лаборатории в селе Кызыл-Адыр и финансирование многих молодежных инициатив стало возможным, благодаря инициативе «Кыргызстан, дружественный детям и молодежи», реализуемой Институтом политики развития совместно с Детским фондом ООН (ЮНИСЕФ) при финансовой поддержке Фонда миростроительства ООН (ФМС).

## Инновационная молодежная лаборатория в Кызыл-Кие (Баткенская область)



У молодежи города Кызыл-Кия появилась возможность собираться вместе, получать новые навыки и знания, работать над решением проблем своего сообщества. Все это осуществилось в стенах Инновационной лаборатории, которая открылась на базе молодежного центра города. Теперь у молодежи появилась возможность для развития навыков и через внедрение социальных инициатив, где они могут решать проблемы, влияющие на детей и молодежь в своих сообществах, что развивает креативность подростков. Решения, выработанные подростками в рамках социальных инициатив, помогут решить существующие проблемы, подготовить их к переходу от школы к самостоятельной жизни.

Процесс реализации молодежных инициатив (социальных проектов), направленных на решение проблем своего сообщества, уже дает старт. Подростки предложили креативные решения проблем профориентации, гигиены школьников, спортивной подготовки подростков, психологического и физи-

ческого насилия над детьми, отношения подростков с родителями и опекунами, буллинга среди школьников, а также экологии и доступа к чистой питьевой воде. Для реализации своих инициатив подростки получили поддержку от Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ) при финансовой поддержке Фонда миростроительства ООН (ФМС).

В рамках открытия инновационной лаборатории, дети и подростки с 7 до 17 лет смогли выразить в рисунках не только проблемы, но и предложить пути их решения, визуализируя свои мечты и ожидания, благодаря выставке, приуроченной к открытию инновационной лаборатории. Выставка прошла по итогам конкурса плаката на тему «Проблемы сообщества глазами детей и молодежи». Самые лучшие, по мнению жюри, работы были отмечены ценными призами.

Директор Кызыл-Кийского городского отдела образования Дамира МАТОСМОНОВА:

«У молодых есть одно отличие от пожилых граждан – в их возрасте. Чем моложе вы будете, тем больше шансов добиться успеха. Молодые люди мыслят шире и инициативнее, чем старшее поколение, поэтому могут взять на себя ответственность за будущее своего сообщества и государства в целом. Можно сказать, что в открывшейся сегодня в городе Кызыл-Кия инновационной лаборатории созданы дополнительные условия для проведения работы по реализации молодежных инициатив, направленных на решение проблем своего сообщества».

«До открытия лаборатории здесь не было диалоговой площадки для городской молодежи. Такая площадка была очень нужна для подрастающего поколения. В инновационной лаборатории можно проводить различные тренинги, кружки, курсы. Хочу подчеркнуть, что интересы местной молодежи весьма разнообразны», – говорит председатель молодежного центра Чынгыз КУРБАНАЛИЕВ.