

Достаточно ли передачи штатных единиц для выполнения делегированных функций?

Комментарии к Проекту постановления Правительства Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые решения Правительства Кыргызской Республики».

Проект постановления Правительства КР подготовлен Государственным агентством по делам молодежи, физической культуры и спорту при Правительстве КР. Проект постановления предусматривает передачу 33 штатных единиц 12 территориальных подразделений (городских отделов и секторов) Государственного агентства по делам молодежи, физической культуры и спорта в структуру аппаратов мэрий городов с переводом из категории государственных служащих в категорию муниципальных служащих для выполнения делегированных государственных полномочий в сфере спорта.

Следует отметить, что вопрос делегирования государственных полномочий не ограничивается лишь передачей штатной единицы органам МСУ

для выполнения делегированных государственных полномочий. Вопрос делегирования требует тщательного анализа и комплексного подхода, который включает в себя в первую очередь: разграничение функций и полномочий государственных органов и органов МСУ; определение полномочий Государственного агентства, необходимых для делегирования органам МСУ; расчет объема финансовых средств, необходимых для выполнения делегируемых полномочий, передача указанных государственных полномочий органам МСУ на основании закона или договора с соблюдением требований Закона КР «О порядке делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий».

Государственному агентству КР было предложено использовать механизмы делегирования государственных полномочий в порядке, установленном Конституцией КР и законами КР. (Исх. 297 от 11.03.2019г.).

МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА МСУ

Мониторинг ПСЭР – какую роль выполняют глава айыл окмоту, граждане и депутаты местного кенеша?

Медет СУЛТАМБАЕВ,
специалист по МиО Проекта ГГПОМСУ

Мониторинг и оценку работы органов МСУ нельзя далее рассматривать в применении лишь к отдельным проектам. Нет никаких сомнений

в том, что это должна быть устойчивая система взаимоотношений между местными кенешами, исполнительными органами местного самоуправле-

ния и гражданами. При этом у каждой стороны в этой системе есть свои собственные интересы, цели, задачи и функции. Практическое обучение вопросам мониторинга и оценки, проводимое Проектом ГГПОМСУ¹, позволило сделать важные выводы о том, как должна быть построена система мониторинга и оценки работы органов МСУ.

Институт политики развития в рамках Проекта провел тренинги по мониторингу и оценке программ и проектов в октябре-ноябре 2018 года. Тренинги были проведены в 15 пилотных айылных аймаках в Нарынской (5 айылных аймаков) и Ошской (10 айылных аймаков) областях. Обучено 196 человек, включая 36% женщин. Это главы и сотрудники айыл окмоту, депутаты айылного кенеша, члены групп совместного мониторинга и оценки и лидеры местных сообществ.

Ключевой целью тренинга стало обучение навыкам проведения мониторинга и оценки программ и проектов, в частности Плана совместных действий, разработанного при консультационной поддержке специалистов Проекта ГГПОМСУ. План совместных действий – это часть Программы социально-экономического развития (ПСЭР) айылного аймака, основанная на приоритетах сообщества. Приоритеты сообществ были выявлены с помощью модели совместного изучения нужд села (СИНС).

Тренинг раскрыл роль ОМСУ и членов сообщества в мониторинге и оценке на уровне айылных аймаков, а также весь процесс – от разработки индикаторов до их достижения. Тренинг основан на разработке и анализе индикаторов, заложенных в Планах совместных действий. Индикатор – это инструмент, который помогает описывать и оценивать состояние объекта. Это важнейший и простейший инструмент при проведении мониторинга ПСЭР. Индикатор – это компас, показывающий направление движения к намеченной цели.

В ходе тренинга участники узнали, что пока-



затели (индикаторы) свидетельствуют о произведенных действиях, эффектах и долговременных изменениях; что индикаторы должны соответствовать единым принципам: конкретности, однозначности, надежности, непротиворечивости, доступности для сбора. Уделили внимание изучению количественных и качественных индикаторов и их отличия на конкретных примерах. Участники тренинга получили навыки по отбору индикаторов по разработанным критериям.

Актуальность внедрения новых методов разработки программ социально-экономического развития городов и айылных аймаков² подтверждается тем, что ГАМСУМО и Министерство экономики совместным приказом утвердили новую методику разработки программ, где большое внимание уделено мониторингу и оценке. Проект ГГПОМСУ, со своей стороны, активно продвигает идею создания на уровне МСУ системы мониторинга и оценки, включающей всех участников: органы МСУ, население, государственные органы.

То, каким будет муниципалитет, например, через 3 года, должно отражаться в ПСЭР. Эффективная реализация ПСЭР зависит от множества факторов и влияет на все аспекты развития айылного аймака. Одним из таких управленческих факторов является мониторинг управления индикаторами ПСЭР. Поэтому в ходе тренинга участники провели анализ структуры ПСД как части ПСЭР с точки

¹ Проект «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс» (далее Проект ГГПОМСУ), финансируемый правительством Швейцарии через Швейцарское управление по развитию и сотрудничеству (SDC), выполняемый Институтом политики развития. Детальная информация доступна на сайте: www.vap.kg

² Методическое руководство для органов местного самоуправления по разработке программ социально-экономического развития городов и айылных аймаков, утвержденное совместным приказом ГАМСУМО и Министерства экономики КР.

Таблица № 1. Роль ОМСУ и ГСМиО в мониторинге (опрос участников тренинга, в %)

	Мониторинг ресурсов, мероприятий, результатов	Участие в мониторинге	Участие в мониторинге исполнения ПСЭР/ПСД	Разработка плана по МиО
Депутаты айылного кенеша	33,0	34,8	27,7	14,3
Глава айыл окмоту	29,5	32,1	21,4	55,4
Группа СМиО	40,2	39,3	29,5	12,5

зрения возможности проведения мониторинга и оценки. В центре внимания участников тренингов были индикаторы, которые должны быть подвергнуты мониторингу со стороны групп совместного мониторинга и оценки (ГСМиО). Поскольку часть индикаторов может измеряться только самими органами МСУ, на тренинге рассматривались вопросы разграничения полномочий мониторинга между ГСМиО, депутатами местного кенеша и мониторингом в рамках оперативно-хозяйственной деятельности айыл окмоту.

Мониторинг индикаторов ПСЭР рассматривался на тренинге как инструмент мониторинга и оценки всей деятельности органов местного самоуправления. Проект ГГПОМСУ в процессе обучения настраивал участников на решение нескольких важнейших задач. Первая – это управление, направленное на достижение целей (индикаторов), вторая – это формирование общественного мнения, в ПЭСР заложены конкретные результаты, выраженные в конкретных цифрах. Третья – это вовлечение членов местного сообщества в процесс мониторинга реализации ПСЭР. Четвертая – повышение потенциала органа МСУ и местных сообществ по вопросам эффективного управления развитием через систему индикаторов. Этот аспект приобретает важнейшее значение в связи со снижением уровня образования в вузах страны

и нехваткой квалифицированных специалистов в области управления программами развития на уровне айылных аймаков.

Согласно наблюдениям Проекта ГГПОМСУ, поставленные в ПСЭР цели и индикаторы не всегда подвергаются регулярному мониторингу не только со стороны исполнителей ПСЭР, но и со стороны общественности и мониторинговой группы. По мнению экспертов, это приводит к тому, что государственные и муниципальные программы носят «декларативный характер». Переход от «декларативного характера» к реальным результатам можно осуществлять через оценку результатов, выраженную в конкретных измеряемых индикаторах. Важно найти не только ресурсы, внедрить механизмы реализации, но и корректировать ход исполнения Программы на основании результатов мониторинга и оценки. Именно индикаторы являются хорошим инструментом влияния на ход исполнения Программы.

Через обучающие программы, в том числе тренинги по мониторингу и оценке, Проект ГГПОМСУ раскрывает роль МСУ в процессе управления ресурсами айылного аймака. Важно понять, какую роль играет глава айыл окмоту, депутаты айылного кенеша и группа совместного мониторинга и оценки. Понимание роли участников очень важно для организации мониторинга и оценки, так как



отсюда происходит разность интересов сторон, возможный конфликт интересов в организации и проведении мониторинга ПСЭР.

Нормативная правовая база определила роли трех ключевых сторон в управлении результатами через мониторинг и оценку. Если коротко, то глава айыл окмоту разрабатывает проект ПСЭР, в том числе индикаторы, группа мониторинга и оценки планирует и проводит мониторинг и оценку ПСЭР, а депутаты айылного кенеша принимают решения по результатам мониторинга и оценки. Ниже в таблице приведены результаты опроса участников тренинга по определению роли участников в процессе мониторинга и оценки ПСЭР. Опрошенные участники тренинга видят роль депутатов при участии в проведении мониторинга и оценки – 34,8%, роль айыл окмоту в разработке Плана по мониторингу и оценке – 55,4% и роль Группы СМиО в проведении мониторинга ресурсов, мероприятий и результатов – 40,2%.

Проведенный Проектом ГГПОМСУ анализ нормативной правовой базы в сфере мониторинга и оценки показывает, что существуют определенные условия для внедрения механизмов мониторинга и оценки в сферу управления ОМСУ, в том числе и мониторинг индикаторов. Принятые законы¹ наглядно свидетельствуют об этом. Однако сложной и актуальной проблемой остается интеграция индикаторов государственных программ в программы местного развития.

Глава 6 Регламента айыл окмоту² определяет, что в ПСЭР необходимо разработать план мониторинга и оценки, с указанием конкретных измеряемых индикаторов достижения целей. Здесь возникают вопросы, на которые однозначного ответа пока нет: есть ли потенциал у глав и сотрудников айыл окмоту по составлению Плана мониторинга и оценки? как внедрить в практику работы айыл окмоту механизм мониторинга и оценки ПСЭР (индикаторы)? и самое важное, понимают ли ценность внедрения механизма мониторинга и оценки в свою деятельность главы айыл окмоту и депутаты айылного кенеша? насколько важно включить в процесс мониторинга и оценки группы СМиО?

Другой ключевой элемент в системе мониторинга на уровне айылного аймака – это депутаты местного кенеша. Роль депутатов местного кенеша также определена в Типовом регламенте айылного кенеша³. Регламент определяет роль депутатов как разработчиков методологии. Например, глава 2 Регламента айылного кенеша возлагает на кенеш обязанность утверждать методики проведения оценки услуг, местных инициатив/

проектов/программ, реализуемых за счет средств местного бюджета, вклада местного сообщества, донорских организаций, а также положения о группе совместного мониторинга и оценки, ее составе, и принятие соответствующих мер на основе рекомендаций данной группы.

Практика показывает, что работа по мониторингу ПСЭР останется на бумаге до тех пор, пока депутаты не будут понимать важность мониторинга и оценки и не станут требовать отчета об исполнении индикаторов ПСЭР айылного аймака. Исполнение индикаторов ПСЭР необходимо включать в Планы работ айылного кенеша и заслушивать на сессиях айылного кенеша.

Остается открытым вопрос разработки Положения о группе СМиО, ее составе, функциях и т. д., которое, согласно главе 2 Регламента айылного кенеша, должны принять депутаты. Попытку разработки такого положения предпринял Ошский филиал ОО «Международный центр Интербилим»⁴, рекомендовав документ для принятия городскому кенешу г. Оша в 2018 году, что позволило бы четко определить правовой статус групп СМиО. Однако в Оше работа приостановилась. В настоящее время Проект ГГПОМСУ, опираясь на практический опыт внедрения мониторинга и оценки через ГСМиО, разрабатывает такое Положение о группах совместного мониторинга и оценки.

Возникает специфический вопрос: могут ли депутаты, главы айыл окмоту разработать методологию мониторинга и оценки услуг по снабжению питьевой водой, услуг здравоохранения и т. д.? Скорее всего, нет, так как у них для этого нет соответствующих знаний, но такая методология может быть подготовлена привлеченными экспертами за счет средств местного бюджета и партнеров по развитию.

Роль групп совместного мониторинга и оценки определена в Уставе местного сообщества⁵, который утверждается депутатами айылного кенеша. Так, в пункте 27.5. Типового устава определены права группы СМиО, которая вправе проводить мониторинг и оценку: 1) деятельности айыл окмоту; 2) деятельности общественных организаций и объединений; 3) реализации планов развития (включая планы совместных действий, ПСЭР и др.); 4) реализации местных инициатив/проектов/программ, финансируемых из местного бюджета. ГСМиО может мониторить реализацию ПСЭР согласно индикаторам и представлять результаты депутатам айылного кенеша для принятия соответствующих мер.

Если роли ГСМиО, депутатов и глав АО в проведении мониторинга и оценки ПСЭР более или

¹ Закон КР «О внесении дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» г.Бишкек, от 18 февраля 2014 года, № 35.

² Типовой регламент айыл окмоту. Источник: <http://dpi.kg/ru/press-room/news/full/1281.html>

³ Типовой регламент айылного кенеша. Источник: http://vap.kg/ru/press_room/news/full/861.html

⁴ Совместный мониторинг и оценка муниципальных услуг. Методическое руководство. 2018г.

⁵ Типовой Устав местного сообщества. Источник: http://dpi.kg/ru/activities/legislation_ustav/

менее определены, то создание базы данных по мониторингу на уровне айылного аймака остается одним из сложнейших вопросов. Без ведения и обновления базы данных по мониторингу (индикаторы) нет информации для проведения оценки работы по исполнению ПСЭР. Этим вопросом как менеджеры должны заинтересоваться главы государственных администраций всех уровней. Оценка деятельности ОМСУ строится на базе данных мониторинга, в том числе на конкретных показателях, регулярном систематическом сборе информации и отслеживании динамики индикаторов. В противном случае мониторинг превращается в случайные визиты на объекты мониторинга и предоставляемые услуги. Таким образом, должна быть сформирована и нормативно определена роль государственных органов в процессе мониторинга и оценки на местном уровне. Однако здесь крайне важно помнить об ограничении этой роли – государственные органы, включая местную государственную администрацию, вправе осуществлять мониторинг и оценку только в отношении вопросов государственного значения, которые решают органы МСУ в рамках делегированных государством полномочий. В отношении вопросов местного значения «хозяйном» результатов мониторинга и оценки будут являться местный кенеш и население, граждане, его избравшие.

Базу данных по индикаторам можно было бы создать при айыл окмоту, но при этом информация из базы должна быть доступна всем желающим. Это было бы революционным инструментом управления, объединяющим глав айыл окмоту с депутатами и с другими заинтересованными лица-

ми, включая государственные органы и граждан. Депутаты местного кенеша и государственные органы в режиме он-лайн имели бы возможность мониторить индикаторы ПСЭР и принимать соответствующие управленческие решения, а также использовать эту информацию как критерий оценки работы главы айыл окмоту. Простейшим инструментом было бы создание панели мониторинга из нескольких ключевых индикаторов – ресурсов, продуктов и результатов ПСЭР.

Проектом ежегодно с 2016 года проводится опрос группами СМиО жителей села по вопросам оценки деятельности работы ОМСУ и оценки услуг. Собранные данные были доведены координаторами Проекта на местном уровне до органов ОМСУ и групп СМиО. Эти данные показывают, как изменяется динамика, например, участие жителей сел в сельских сходах, отношение к органам ОМСУ и т. д. Эти данные можно использовать как базу данных для мониторинга деятельности органов ОМСУ со стороны жителей села. Это субъективная информация – мнения, оценки, суждения жителей села. Субъективные данные можно подкреплять объективными данными мониторинга достижения индикаторов ПСЭР и оценкой сотрудников ОМСУ. Три источника информации – мнения жителей сел, оценка достижения индикаторов ПСЭР и оценка сотрудников ОМСУ послужили бы критериями оценки деятельности органов МСУ.

В рамках тренинга по мониторингу и оценке программ и проектов были определены шесть важнейших шагов в проведении мониторинга индикаторов ПСЭР – от разработки индикаторов до исполнения.

Первый шаг – это разработка индикаторов ПСЭР со стороны главы айыл окмоту, в соответствии с требованием Регламента айыл окмоту о подготовке ПСЭР айылного аймака.

Второй шаг предусматривает отбор индикаторов (ресурсы, мероприятия, продукты и результаты) для включения в План мониторинга и оценки ГСМиО.

Третий шаг предусматривает утверждение Плана мониторинга ГСМиО на сессии депутатов айылного кенеша. На основе Плана мониторинга ГСМиО депутаты айылного кенеша утверждают список индикаторов, по ко-



торым глава АО предоставляет информацию об исполнении индикаторов ПСЭР в полугодовом и в годовом отчете АО.

Четвертый шаг нацелен на проведение мероприятий по мониторингу индикаторов. Мониторинг предусматривает систематический сбор информации об объекте или услуге. Группы СМиО проводят инструктаж и используют опознавательные знаки (футболки, кепки, жилеты, значки и т.д.) для привлечения внимания жителей к работе группы СМиО. Это ответственный для ГСМиО этап, так как необходимо собрать полную, объективную и достоверную информацию об объекте или услуге (индикаторы). ГСМиО акцентирует внимание как на количественных, так и на качественных индикаторах ПСЭР. Мониторингу подвергаются не только объекты и услуги, предназначенные для пользования жителями, но и мнение граждан об этих объектах и услугах, их отзывы, суждения, мнения.

Пятый шаг предусматривает заседание группы ГСМиО для выработки рекомендаций, предложений по результатам мониторинга индикаторов ПСЭР. Необходим консенсус между членами группы СМиО: выводы должны представлять мнения большинства членов групп СМиО. Мнения должны отражать прогнозы относительно развития индикатора, его достижимости в установленные сроки, сравнение плана с фактом, отклонения, недостатки, проблемы и т. д. Рекомендации, предложения группы СМиО передаются в установленной форме депутатам айылного кенеша, главе айыл окмоту и заинтересованным сторонам. Главный акцент при подготовке рекомендаций члены ГСМиО делают на исполнении индикаторов ПСЭР. На этом функция ГСМиО в проведении мониторинга и оценки завершается, так как далее принимать решения по результатам мониторинга ГСМиО могут только депутаты айылного кенеша, наделенные соответствующими полномочиями.

Шестой шаг предусматривает рассмотрение рекомендаций ГСМиО депутатами айылного кенеша и принятия мер по исполнению ПСЭР (индикаторов). В Регламенте айылного кенеша записано, что к компетенции депутатов относится принятие соответствующих мер на основе рекомендаций группы СМиО. При этом депутаты имеют несколько инструментов для принятия мер или получения информации об индикаторах ПСЭР. Первый – это депутатский запрос, второй – депутатский вопрос, третий – включение вопроса о предоставлении информации об исполнении индикаторов ПСЭР в полугодовой и годовой отчеты айыл окмоту, четвертый – инициировать рассмотрение вопроса об исполнении индикаторов ПСЭР на сессии айылного кенеша.

* * *

Каковы результаты проведенных тренингов по мониторингу и оценке? Участники тренинга получили навыки и знания по разработке индикаторов

для ПСЭР. Группы СМиО составили планы по мониторингу и оценке индикаторов ПСЭР. На вопрос о том, знают ли участники, как мониторить ПСЭР, 37,5% ответили положительно, 54,5% подтвердили наличие частичных знаний и только 0,9% ответили отрицательно.

В своих комментариях участники тренингов отметили необходимость уточнения и дополнения задач, формулировок и самое важное - пересмотр и дополнение индикаторов ПСЭР, вынесение их на рассмотрение депутатам айылного кенеша.

В ходе проведенных тренингов были сделаны следующие выводы: общественный мониторинг как «острый глаз» общественности за используемыми ресурсами со стороны муниципальных служащих постепенно входит в общественную жизнь и становится практикой. Проект ГГПОМСУ продолжает развивать навыки и знания по мониторингу и оценке ОМСУ и ГСМиО. Общественность сама проявляет активность в продвижении мониторинга и оценки. Проект ГГПОМСУ способствует этому процессу через обменные визиты на уровне областей между айылными аймаками, образовательные программы, техническую помощь. Методологическая (научная) база общественного мониторинга постепенно расширяется и развивается. Впервые дана попытка определения: что такое система мониторинга на уровне айылного аймака? Система общественного мониторинга эволюционно развивается и нуждается в поддержке со стороны муниципальных, донорских и общественных организаций. Одним из главных недостатков системы мониторинга на уровне айылного аймака является отсутствие системного подхода, текучесть среди членов ГСМиО. Недостаточно разработаны правовые аспекты работы групп совместного мониторинга и оценки. Для решения проблемы Проектом ГГПОМСУ разрабатывается Положение о группах совместного мониторинга и оценки.

Эффективное использование ПСЭР как инструмента планирования зависит от множества факторов, в частности, и мониторинга исполнения индикаторов. Повышение потенциала ОМСУ и мониторинговых групп в сфере мониторинга и оценки индикаторов ПСЭР способствует эффективному использованию ресурсов сообщества для повышения качества предоставляемых услуг и поставленных в ПСЭР целей. Запланированные индикаторы ПСЭР отражают количественное и качественное значение цели, позволяют измерить уровень ее достижения. Тренинг по мониторингу и оценке послужил качественным шагом в направлении совершенствования системы управления ПСЭР через достижения индикаторов. Такую практику обучения необходимо внедрять на районном и областном уровнях для представителей государственных органов и в вузах.