



## Принцип регулярного общественного мониторинга и оценки работы органов МСУ

**Медет СУЛТАМБАЕВ,**  
специалист по мониторингу и оценке Проекта ГГПОМСУ

Институт политики развития внедряет практику общественного мониторинга предоставляемых услуг с 2012 года по настоящее время. Ключевой особенностью внедрения общественного мониторинга был отказ от принципа «проектного подхода»<sup>1</sup>. При этом подходе участие граждан ограничивается предоставлением или сбором информации по форме и в сферах, установленных наиболее влиятельным заинтересованным лицом (очень часто донором). Так происходит и в отношении многих других проектов донорской помощи, обязательным условием которых является создание групп СМиО как инструмента общественного мониторинга. Результаты работы таких групп очень слабо влияют на долгосрочные показатели местного самоуправления, так как востребованы только «заказчиком» - стороной, финансирующей проект.

Такой процесс общественного мониторинга и оценки на уровне сельских муниципалитетов носит фрагментарный характер, а его результаты часто не учитываются в процессе принятия решений. А между тем процесс общественного мониторинга и оценки на уровне местного самоуправления, осу-

ществляемый или силами, или при активном участии граждан, давно должен перерасти отдельные проекты и вылиться в регулярный, непрерывный процесс – составную часть всего цикла участия граждан в местном самоуправлении.

Практика показала, что внедрение общественного мониторинга как инструмента мониторинга и оценки на уровне местного самоуправления позволяет улучшить качество предоставляемых услуг, подотчетность и прозрачность ОМСУ.

Сегодня созданы определенные условия на законодательном уровне для внедрения общественного мониторинга на уровне ОМСУ. В 2014 году был принят Закон «О внесении дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики», цель которого заключалась в повышении эффективности и результативности действующей нормативной правовой базы Кыргызской Республики путем мониторинга и оценки нормативных правовых актов, стратегий, программ, планов, принятых государственными органами и органами местного самоуправления. ГАМСУМО утвердило Типовой устав местного сообщества, в котором описаны права и возможности сообщества (группы совместного мониторинга и оценки) участвовать в процессе совместного мониторинга и оценки.

<sup>1</sup> Практическое пособие «Плановый мониторинг и регулярная оценка деятельности органов местного самоуправления со стороны местных сообществ». ИПР. 2015 г. Стр. 5.

Существуют и применяются разные методы общественного мониторинга на уровне ОМСУ. Эти методы зависят от предмета мониторинга и системы организации мониторинга. Например, метод тайного покупателя, анонимное анкетирование и т. д. Какие бы методы не использовались для улучшения качества предоставляемых услуг, улучшения деятельности ОМСУ, при принятии решений, вовлечении граждан, усилении подотчетности, прозрачности или улучшении законодательства, главное, чтобы они давали положительные, ожидаемые результаты. «Нет лучшего метода, а есть понятие об адекватном методе. Нет плохого метода, а есть понятие границы интерпретируемости результатов, полученных посредством некоторого метода. «Ругать» метод за то, что он не может дать, согласиться, не совсем логично»<sup>1</sup>.

Институт политики развития предложил систему общественного мониторинга, основанную на природе и законодательных условиях функционирования местного самоуправления. Суть данной системы заключается в том, что группа совместного мониторинга и оценки (далее ГСМиО) создается и функционирует при представительном органе - местном кенеше. Только местный кенеш способен в реальности воплотить резуль-

таты мониторинга и оценки в решениях местного самоуправления. Местный кенеш определяет основные цели и задачи для группы СМиО. Он определяет ключевые направления деятельности, пользуется результатами и рекомендациями ГСМиО. Созданные группы, как временные, так и постоянные, непосредственно взаимодействуют с постоянными комиссиями местного кенеша. Это позволяет внедрить систему общественного мониторинга в процесс принятия решений органами местного самоуправления с учетом мнений членов сообщества, аккумулируемых группой СМиО на постоянной основе.

Группа СМиО не ограничивается направлениями, предложенными местным кенешем, группа может сама предложить направления деятельности. Для этого у группы СМиО есть набор инструментов для выявления проблемных зон в предоставлении качественных услуг со стороны ОМСУ. Группа СМиО имеет самостоятельность в выборе и принятии направлений деятельности. Создание группы СМиО при местном кенеше не означает ограничения ее деятельности, наоборот, усиливает ее дееспособность, действенность и эффективность за счет непосредственного взаимодействия сообщества с представительным органом МСУ. Группа СМиО ведет также мониторинг делегированных государственных полномочий.

<sup>1</sup> Таранова Г.Г. Методология анализа данных в социологии. Стр. 19.



Схема 1. Система совместного мониторинга и оценки айылного аймака

Взаимодействие группы СМиО с айыл окмоту осуществляется путем информационного обмена. Так, айыл окмоту использует результаты и рекомендации групп СМиО при составлении планов развития, при определении приоритетов, при принятии решений по предоставлению услуг, заказывает собственные исследования, привлекает для проведения мониторинга и оценки. Айыл окмоту предлагает местному кенешу набор индикаторов с учетом информации от группы СМиО. Группа СМиО регулярно предоставляет информацию по результатам проведенного мониторинга, например, о качестве предоставляемых услуг, размещении информационных материалов на стендах, информированности членов сообщества о принимаемых решениях, приоритетах, проблемах и т. д. Это один из механизмов внедрения общественного мониторинга в систему местного самоуправления - внедрить группу СМиО в процесс принятия решений на уровне айылного кенеша и айыл окмоту на регулярной основе.

В сообществах Чуйской области, где проект начал работу с мая 2015 года, в рамках Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс» внедряются механизмы общественного мониторинга. Система мониторинга и оценки органов ОМСУ с участием сообщества предполагает проведение следующих ключевых мероприятий: 1) повышение потенциала представителей организаций гражданского общества, местного сообщества, групп СМиО, ОМСУ по вопросам мониторинга и оценки деятельности ОМСУ, 2) принятие решений со стороны ОМСУ (правовые рамки оценки) для проведения оценки деятельности ОМСУ и 3) проведение оценок со стороны групп СМиО деятельности ОМСУ.

ИПР использует разные методы вовлечения членов сообщества в процесс мониторинга и оценки. Эти методы включают, в том числе: консультации по МиО, рабочие встречи группы СМиО с ОМСУ, оценку услуг через сводные индексы (муниципальный индекс бюджетной прозрачности), проведение анкетирования по услугам, тренинги по МиО, мониторинговые рабочие встречи и определение наилучшей практики, обменные туры. Такие методы вовлечения способствуют развитию навыков и знаний в отношении общественного мониторинга у ГСМиО и членов сообщества, а также формируют общественное мнение о необходимости проведения общественного мониторинга как у жителей села, так и у органов местного самоуправления. Формируется практика взаимоотношений граждан, ГСМиО и ОМСУ по поводу общественного мониторинга.

Для проведения оценки деятельности ОМСУ специалистами ИПР разработана методология и инструментарий. Они были апробированы в вводной фазе проекта в период с ноября 2011-го по

март 2012 года. В настоящее время они дорабатываются с учетом практики применения группами СМиО. В ходе первой фазы были разработаны и апробированы в 26 пилотных айылных аймаках инструментарий и критерии оценки предоставляемых услуг. Оценка услуг проводилась на входе и выходе силами членов ГСМиО, обученных специалистами ИПР, результаты оценок были представлены в форме презентации на сельских сходах, общественных слушаниях, предоставлены органам ОМСУ. Данный опыт требует дальнейшего теоретического осмысления и обобщения методологии и инструментария не только ИПР, но и экспертами других организаций.

За период с 2012 по 2016 год проект провел 48 тренингов, связанных с мониторингом и оценкой, обучение прошли 1393 человека. В процесс обучения мониторингу и оценке обязательно вовлекаются главы и сотрудники айыл окмоту и депутаты айылного кенеша. Из 1393 человек, которые прошли обучение по МиО, 313 сотрудников и глав айыл окмоту (22,4%) и 147 депутатов местного кенеша (10,5%).

Роли айылного кенеша, айыл окмоту и групп СМиО в процессе общественного мониторинга и оценки деятельности ОМСУ определены в подготовленном и выпущенном в 2015 году ИПР пособии «Плановый мониторинг и регулярная оценка деятельности органов местного самоуправления со стороны местных сообществ» (четвертая часть Комплекса учебных материалов «Участие граждан в местном самоуправлении Кыргызской Республики»).

Главные проблемы внедрения системы общественного мониторинга в систему органов местного самоуправления - это разработка методологии, системы измерения результатов, эффективных инструментов и создание базы данных по результатам общественного мониторинга ОМСУ, востребованность результатов ГСМиО.

Конечной целью общественного мониторинга является усиление подотчетности органов МСУ местному сообществу, улучшение услуг на местном уровне и повышение качества работы органов МСУ. Данная цель достижима через институционализацию ГСМиО и непрерывное функционирование механизма общественного мониторинга услуг, предоставляемых на уровне местного самоуправления.

Именно поэтому ИПР стремится трансформировать общественный мониторинг деятельности органов местного самоуправления из дискретного «проектного» явления в регулярный, непрерывный процесс – составную часть всего цикла участия граждан в местном самоуправлении. Принцип регулярного мониторинга и оценки работы органов МСУ местного сообщества является главным в практике внедрения общественного мониторинга на уровне муниципалитетов.