



## **ОДОБРЕНО**

Наблюдательным советом  
Общественного объединения  
«Институт политики развития»  
«13» апреля 2021 г.  
Н. Н. ШИПП,  
председатель наблюдательного совета

# **ГОДОВОЙ ОТЧЕТ О ВОЗДЕЙСТВИИ И ВКЛАДЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ОБЪЕДИНЕНИЯ «ИНСТИТУТ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ» В УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

## **Заявление об ответственности**

Данный годовой отчет отражает результаты воздействия и вклада Общественного объединения «Институт политики развития» (далее – ИПР) в устойчивое развитие Кыргызской Республики, полученные в результате деятельности ИПР в рамках различных проектов, финансируемых за счет внешних и внутренних источников. Отчет отражает позицию и мнения ИПР, которые могут не совпадать с позицией и мнением внешних партнеров, предоставляющих финансирование для реализации конкретных проектов. Отчет основан на программных отчетах о результатах конкретных проектов, но не включает их полностью. С отдельными отчетами о результатах конкретных проектов можно ознакомиться на сайте ИПР по адресу [www.dpi.kg](http://www.dpi.kg). В отчет включаются результаты проектов, в отношении которых ИПР является единственным или ведущим исполнителем. Допускается включение результатов проектов, в которых ИПР не является лидирующим исполнителем, если в достижении результата есть особая или лидирующая роль ИПР (о чем делается соответствующая сноска).

Отчет подготовлен председателем правления ИПР Н. Н. ДОБРЕЦОВОЙ, рассмотрен членами правления ИПР Б. БЕКИЕВЫМ и С. ГРАДВАЛЬ, а также рассмотрен и одобрен Наблюдательным советом ИПР. Отчет подлежит публикации на сайте ИПР [www.dpi.kg](http://www.dpi.kg) полностью или частично. Вопрос о полной или частичной публикации отчета принимается Наблюдательным советом ИПР.

# Содержание

<b>ЗАЯВЛЕНИЕ ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ</b> .....	<b>1</b>
<b>СОДЕРЖАНИЕ</b> .....	<b>2</b>
<b>СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ</b> .....	<b>3</b>
<b>РЕЗЮМЕ (КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ) ОТЧЕТА</b> .....	<b>5</b>
<b>РАЗДЕЛ 1. ВКЛАД В РАЗВИТИЕ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ</b> .....	<b>9</b>
1.1. Помощь сообществам во включении в процесс планирования местного развития .....	10
1.2. Помощь уязвимым группам по усилению их участия в решении вопросов местного значения .....	11
1.3. Уровень гендерной чувствительности в процессе помощи местным сообществам .....	11
1.4. Помощь сообществам в организации мониторинга и оценки деятельности органов МСУ .....	12
1.5. Помощь сообществам в усилении участия граждан в бюджетном процессе .....	13
1.6. Помощь сообществам в повышении уровня финансовой грамотности .....	13
1.7. Финансовая помощь в решении острых проблем местного сообщества .....	14
1.8. Стимулирующие мероприятия, направленные на повышение активности и эффективности взаимодействия граждан с органами МСУ .....	15
<b>РАЗДЕЛ 2. ВКЛАД В РАЗВИТИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ</b> .....	<b>17</b>
2.1. Методологическая и институциональная поддержка и усиление потенциала органов МСУ в вопросах вовлечения граждан в планирование социально-экономического развития.....	18
2.2. Методологическая и институциональная поддержка и усиление потенциала органов МСУ в вопросах вовлечения граждан в бюджетный процесс на местном уровне .....	20
2.3. Методологическая поддержка и институциональная и усиление потенциала муниципальных служащих и депутатов местных кенешей .....	21
2.4. Методологическая поддержка и институциональная и усиление потенциала органов МСУ в отношении работы с уязвимыми группами. ....	23
2.5. Продвижение и адвокация интересов органов МСУ в процессе изменения нормативной правовой базы. ....	25
2.6. Продвижение и адвокация интересов органов МСУ в сфере усиления местных бюджетов и межбюджетных отношений .....	25
2.7. Прямая финансовая поддержка органов МСУ .....	27
<b>РАЗДЕЛ 3. ВКЛАД В РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ</b> .....	<b>28</b>
3.1. Важные аналитические продукты и документы, разработанные для государственных партнеров и партнеров по развитию.....	28
3.2. Важные инициативы по улучшению взаимодействия государства и МСУ (повышение потенциала партнеров на национальном уровне) .....	30
3.3. Участие в формировании государственной политики в сфере МСУ (участие в рабочих группах, созданных органами госуправления, куда вошли представители ИПР в разрезе тем и госорганов). ....	31
3.4. Список основных публикаций ИПР (исследования, журнал, учебные и информационные материалы) ....	32
3.5. Результаты медиамониторинга СМИ о реформах развития МСУ, с учетом роли ИПР .....	33
<b>РАЗДЕЛ 4. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ ИПР</b> .....	<b>34</b>
4.1. Развитие команды ИПР.....	34
4.2. Структура проектов ИПР в 2020 году и партнеры-соисполнители проектов .....	35
4.3. Качество управления: количество и результаты аудиторских проверок и оценок рисков со стороны партнеров .....	35
4.4. Взаимоотношения команды и руководства: наличие и соблюдение внутренних правил .....	36
4.5. Экологическая политика (пластик, бумага, экономия энергии). ....	37

## Список сокращений и условных обозначений

COVID-19–	аббревиатура от англ. CoronaVirus Disease 2019 — коронавирусная инфекция 2019 года, вызвавшая пандемию, разгар которой пришелся на 2020 г.
АА –	айылный аймак, сельская административно-территориальная единица Кыргызской Республики.
АК –	айылный кенеш, представительный орган сельского местного самоуправления Кыргызской Республики.
АО –	айыл окмоту, исполнительный орган сельского местного самоуправления Кыргызской Республики.
БК КР –	Бюджетный кодекс Кыргызской Республики.
ГАМСУМО –	Государственное агентство по делам местного самоуправления и межэтническим отношениям при Правительстве Кыргызской Республики.
ГАМФКС –	Государственное агентство по делам молодежи, физической культуры и спорта при Правительстве КР
ГКС –	Государственная кадровая служба Кыргызской Республики.
ГСЗ –	государственный социальный заказ.
ГСМиО –	группа совместного (органов МСУ и населения) мониторинга и оценки.
ЖК КР –	Жогорку Кенеш (парламент) Кыргызской Республики.
ИПР –	Общественное объединение «Институт политики развития».
КР –	Кыргызская Республика.
МСУ –	местное самоуправление.
НДО –	Национальный добровольный отчет о достижении Кыргызской Республикой целей устойчивого развития.
НКО –	некоммерческая организация.
НПА –	нормативный правовой акт.
НПД –	Национальный план действий по реализации инициативы «Открытое правительство»
НСК –	Национальный статистический комитет Кыргызской Республики.
ОМСУ –	органы (органов, органами, органам) местного самоуправления.
ОС –	общественные слушания.
ОсОО –	общество с ограниченной ответственностью.
ОФ –	общественный фонд.
ОЮЛ –	объединение юридических лиц.

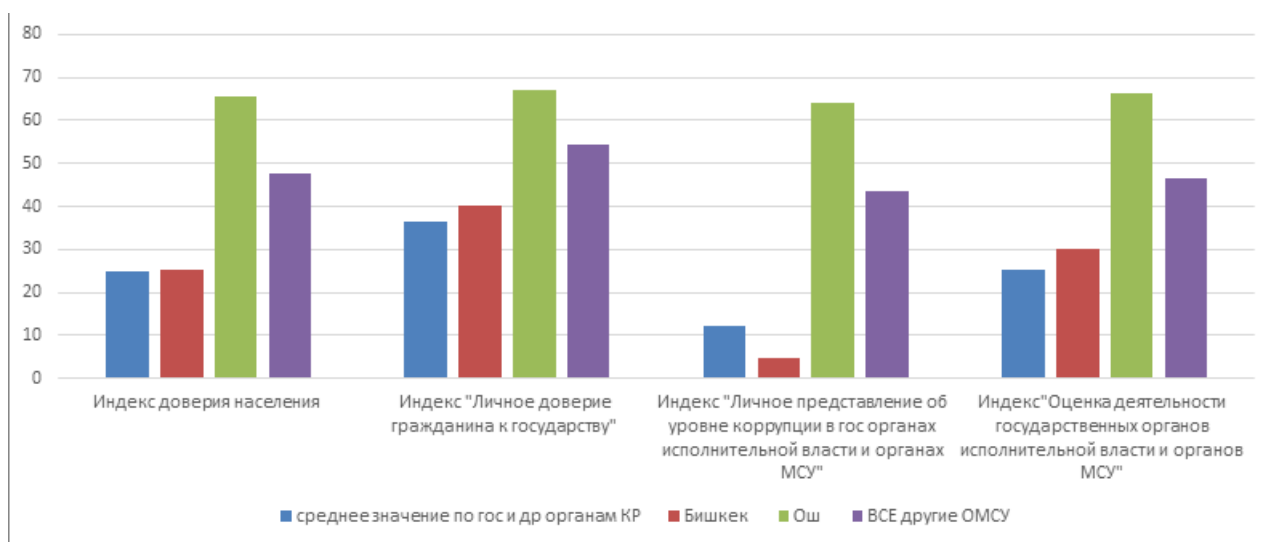
Портал –	Портал лучшей практики МСУ – ресурс управления знаниями, объединенный с 2021 года с журналом «Муниципалитет»,
Проект GIZ –	Проект «Практический диалог для местного экономического развития» в рамках конкурса Программы «Комплексное развитие регионов». Осуществляется при поддержке Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH при софинансировании ЕС и Федерального министерства экономического сотрудничества и развития Германии (BMZ).
Проект ГГПОМСУ –	Проект «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируется Правительством Швейцарии через Швейцарское Управление по сотрудничеству и развитию (SDC). Выполняется ИПР, 2011-2022 гг.
Проект ПРООН –	совместно выполняемые ИПР и Союзом МСУ проекты по усилению подотчетность Жогорку Кенеша, финансировались ПРООН и Правительством Швейцарии.
Проект УУМУ –	Проект «Улучшение услуг на местном уровне», финансируется Швейцарским правительством. Выполняется Хельветас и ИПР.
Проект ЮНИСЕФ –	Проект «Муниципалитет, дружественный детям и молодежи», финансируется ЮНИСЕФ, выполнялся ИПР.
СМИ –	средства массовой информации.
Союз МСУ –	Объединение юридических лиц «Союз местных самоуправлений Кыргызской Республики».

## Резюме (краткое содержание) отчета

В 2020 году ИПР продолжает использовать комплексный подход, основанный на принципах: разграничения функций и полномочий между органами управления; верховенство интересов граждан; инклюзивность и учет интересов меньшинства; гендерный баланс; принцип «не навреди» (DNI-принцип). Во все проекты включается комплекс работ, направленный одновременно: на усиление внутренних связей между органами управления и гражданами, усиление потенциала органов управления, усиление внешних связей сообществ и групп граждан с государством и внешним миром; планирование, основанное на законодательстве и данных, применение инновационных методов управления и методов, ведущих к устойчивым изменениям. ИПР сотрудничает с примерно 250 муниципалитетами КР во всех регионах по разным проектам. Имеет трехсторонний меморандум с ГАМСУМО и Союзом МСУ, что позволяет обеспечивать быстрые и эффективные коммуникации со всеми органами МСУ. Основные уроки, извлеченные ИПР: не создавать параллельных структур, ослабляющих систем управления; предоставлять финансовую помощь через бюджет, чтобы тренировать органы управления в управлении инвестициями и нести ответственность за результат; учить органы управления теснее работать с гражданами; развивать горизонтальные связи между сообществами и органами управления; вести организованный диалог с государством на национальном уровне.

Важным достижением ИПР считает возвращение в 2020 году органов МСУ в расчет Индекса доверия населения. Это стало результатом работы ИПР в рамках взаимодействия с государственными органами по Национальному плану действия «Открытое правительство». Результаты расчета Индекса в 2020 году показали, что борьба имела смысл, поскольку органы МСУ пользуются наивысшим уровнем доверия в сравнении с другими органами управления.

*Диаграмма 1. Оценка органов управления населением КР (данные НКС КР, II полугодие 2020 г.)*



Другим существенным достижением ИПР в 2020 году стало сотрудничество с Союзом МСУ и создание Портала лучшей практики МСУ. Совместно с ГАМСУМО и Союзом МСУ принято совместное решение о создании Академии местного управления в Центральной Азии. Данная организация создаст новые, более широкие возможности для кооперации и эффективного оперирования как на местном, так и на региональном рынке оказания образовательных и консультационных услуг. Портал лучшей практики МСУ как онлайн-инструмент взаимодействия с органами МСУ и местными сообществами оказался как нельзя более своевременным. Портал и

Академия выходят за рамки стандартной проектной деятельности, эти структуры задают новый формат устойчивости и сотрудничества между ключевыми участниками всех процессов, связанных с развитием МСУ в Кыргызстане и в соседних странах. Академия также должна стать важным элементом ведомственной (горизонтальной) системы повышения квалификации муниципальных служащих и создать условия для Союза МСУ для более эффективного исполнения им своей представительской функции.

В 2020 году ИПР пилотировал внедрение в процесс разработки Программ социально-экономического развития на уровне местного самоуправления Динамической регрессионной модели социально-экономического планирования (Модель)<sup>1</sup>, основанной на статистических данных, которая оценивает воздействие различных факторов (рост населения, инвестиции, фонды и т.п.) на качество жизни, рост производства и потребления на территории, изменение доходной базы местных бюджетов и доходов населения. Такой подход – это инновация для Кыргызской Республики, где ранее не применялись обоснованные экономические прогнозы на местном уровне. Модель позволяет строить различные сценарии, учитывает результаты отдельных проектов, включая дополнительный чистый доход. Также Модель позволяет закладывать показатели экологической устойчивости.

В 2020 году органы МСУ столкнулись с ситуацией, когда они не могли выполнить требования Бюджетного кодекса Кыргызской Республики о проведении общественных слушаний по проекту местных бюджетов. Эпидемиологическая обстановка и связанные с ней ограничения не позволяли собирать граждан на собрания в традиционной форме. По воздействию пандемии только около 10% органов МСУ подтвердили, что провели общественные слушания по проекту бюджета на 2021 год. В 2020 году ИПР начал работу над усовершенствованием Гражданского бюджета-онлайн с тем, чтобы каждый орган МСУ мог дать больше важных деталей о расходах местного бюджета, чтобы жители могли понять – на какой именно улице, к примеру, будут проводить ремонт уличного освещения. Более того, приложение предлагается модернизировать, чтобы предложить органам МСУ использовать его в качестве альтернативы общественным слушаниям по проектам бюджетов.

Большая адвокационная работа была проведена силами ИПР в сотрудничестве с Союзом МСУ для защиты местных бюджетов в условиях секвестирования государственного бюджета, вызванного пандемией COVID-19. В целом сокращение доходов местных бюджетов в результате секвестра республиканского бюджета оказалось не таким существенным, как предлагало Правительство КР. Это заслуга Союза МСУ, ИПР и депутатов ЖК КР, которые защитили органы МСУ. Но в целом, уровень финансовой децентрализации остается низким, в бюджетном выражении политика развития регионов не реализуется. Но чем ниже доходы местных бюджетов, тем больше недовольных работой местного самоуправления. Поэтому недофинансирование местных бюджетов опасно для власти, для социальной стабильности.

Большие усилия ИПР сосредоточил в направлении работы с уязвимыми группами в местных сообществах – женщинами, детьми и молодежью. Помимо прямой помощи в разгар эпидемии и полного локдауна, ИПР сумел внедрить несколько новых форматов взаимодействия этих групп с органами МСУ: консультативные советы по делам молодежи, молодежные группы мониторинга и оценки, поддержка местных инициатив из местного бюджета, Гражданский бюджет-онлайн (продолжение работы).

---

<sup>1</sup> Разработана при участии ИПР по заказу Всемирного банка. Прошла пробацию на примере Кок-Жарского АА Ошской области

На национальном уровне усилия ИПР были сосредоточены в сфере гармонизации законодательства по МСУ в рамках работы над проектом Кодекса о местном самоуправлении.

Относительной неудачей на национальном уровне следует считать попытки взаимодействия с Министерством финансов КР. Многократные обращения, встречи с высшими руководителями, включая министров, озвученные решения о создании совета по межбюджетным отношениям внутри министерства так и не привели ни к каким результатам. Даже попытка получать деагрегированные данные об исполнении местных бюджетов, в отличие от прошлых лет, успехом не увенчалась. Другой проблемной сферой стало относительное неудачное исполнение государственными органами Государственной программы повышения финансовой грамотности населения Кыргызской Республики на 2016-2020 годы, в разработке и продвижении которой ИПР принимал активное участие. Результаты программы оказались разовыми, на уровне кампаний и информирования, а ключевыми участниками стали не уполномоченные государственные органы, а банки и другие финансово-кредитные учреждения. ИПР же убежден, что от «кампанейщины» необходимо перейти к системному решению вопроса с участием государства и в рамках системы образования, а не в рамках системы финансово-кредитных учреждений, которые не стремятся не только и не столько к повышению финансовой грамотности населения, сколько к формированию своей клиентской базы.

2020 год стал испытанием для ИПР также, как и для всего мира. Пандемия COVID-19 повлияла на графики и форматы работы сотрудников и проектов, заставила изменить тактику и стратегию работы в условиях ограничений. Дополнительным вызовом для организации стали резкие колебания валютных курсов, что не могло не отразиться на бюджетах проектов, поскольку большинство из них имеют бивалютное выражение и управление. Тем не менее, уроки работы в сложных эпидемиологических условиях привели и к некоторым позитивным результатам. Так, проектные команды ИПР стали больше работать с целевыми аудиториями в онлайн-формате, что позволило экономить время и ресурсы. В целом ИПР удалось избежать увольнений, сокращения объемов работы и вознаграждений персонала, хотя в течение апреля-июля 2020 года все сотрудники были переведены на удаленный режим работы. Также ситуация не повлекла за собой сокращение или прекращение уже действующих контрактов с финансирующими организациями.

В 2020 году ИПР предпринял значительные усилия для повышения качества управления, заказав для этих целей специальную экспертизу по организационному развитию. Данный заказ для ИПР выполнила грузинская компания «СТС», победившая по результатам международного тендера. Софинансирование для реализации заказа предоставило Посольство Швейцарии в Кыргызской Республике. Ключевыми направлениями работы стали: совершенствование управления кадрами, финансовый менеджмент, улучшение структуры управления и подотчетности (создание Наблюдательного совета).

В 2021 году органы МСУ столкнутся с угрозой сокращения самостоятельности в условиях централизации власти и ключевой задачей ИПР станет поддержка и совместная с Союзом МСУ защита интересов органов МСУ для сохранения ключевых условий для работы местного самоуправления в Кыргызстане. Второе ключевое направление работы – развитие Портала лучшей практики МСУ, объединенного с журналом «Муниципалитет» и создание Академии уместного управления в Центральной Азии. Более детально цели развития и деятельности ИПР на 2021 год представлены в Приложении.

Таблица 1. Вклад ИПР в устойчивое развитие Кыргызской Республики в 2020 году

ЦУР	Результат воздействия в 2020 году
<p>1 ЛИКВИДАЦИЯ НИЩЕТЫ</p> 	<p>Гуманитарная помощь уязвимым семьям во время пандемии на сумму 6,8 млн сомов</p>
<p>5 ГЕНДЕРНОЕ РАВЕНСТВО</p> 	<p>Доля женщин в составе участников мероприятий ИПР составила 39% (против 38% в среднем за прошедшие годы) Разработано методическое пособие «Гендерные аспекты организации и проведения общественных мероприятий на уровне муниципалитетов»</p>
<p>10 УМЕНЬШЕНИЕ НЕРАВЕНСТВА</p> 	<p>Принято Типовое положение о Консультативном совете по делам молодежи города или айылного аймака Разработано практическое пособие «Молодежная политика местного самоуправления в Кыргызской Республике». Ведется регулярная аналитическая работа по выявлению неравенства в доступе к услугам (3 крупных аналитических продукта, 10 выпусков журнала «Муниципалитет», 1 учебный модуль)</p>
<p>11 УСТОЙЧИВЫЕ ГОРОДА И НАСЕЛЕННЫЕ ПУНКТЫ</p> 	<p>В планирование местного развития вовлечено 1062 представителя сообщества в 14 муниципалитетах. Охвачена новая целевая группа предприниматели (109 человек), а также 251 молодой гражданин в возрасте до 18 лет Учебный модуль «Участие граждан в местном самоуправлении в Кыргызской Республике» Протестировано применение Динамической регрессионной модели социально-экономического планирования Доклад Жогорку Кенешу Кыргызской Республики о воздействии законодательства Обзор воздействия механизма государственного социального заказа (ГСЗ) Результаты исследования уровня доверия граждан КР к органам МСУ и удовлетворенности качеством местных услуг и условиями участия граждан в процессе принятия решений</p>
<p>16 МИР, ПРАВОСУДИЕ И ЭФФЕКТИВНЫЕ ИНСТИТУТЫ</p> 	<p>Внедрены новые онлайн-формы участия молодежи в процессе МиО, вовлечен в процесс 731 молодой гражданин, создано 20 групп мониторинга и оценки Начата разработка приложения для проведения онлайн-слушаний по бюджету Проведена информационная кампания в муниципалитетах, направленная на повышение информированности граждан о роли и важности поставщиков услуг, а также гражданской ответственности по своевременным выплатам за оказанные услуги Инициирована разработка онлайн-форматов участия граждан в бюджетном процессе Разработано Видение будущей системы повышения квалификации муниципальных служащих, включая инновации в отношении ведомственного обучения Создан Портал лучшей практики МСУ Поддержана разработка Кодекса о местном самоуправлении Проект закона о процессе согласования интересов между органами МСУ и государством по вопросам межбюджетных отношений передан ЖК КР Успешно адвокатирована защита местных бюджетов в условиях секвестирования государственного бюджета Переданы дезинфицирующие средства для общественных помещений в 30 МСУ. Предоставлены гранты в местные бюджеты пилотных муниципалитетов 3 764 000 сомов для проведения обучающих мероприятий и для подготовки Планов по улучшению услуг Произведено стратегическое разграничение функций Союза МСУ Принято решение о создании совместной с Союзом МСУ Академии местного управления Центральной Азии для оптимизации условий исполнения представительской функции Союза МСУ Проект Кодекса МСУ разработан и передан в ГАМСУМО Подготовлены совместно с Союзом МСУ КР предложения по проекту Конституции в части норм, касающихся МСУ Внесен вклад в разработку НДО по Целям 1, 3, 4, 5, 9, 10, 11, 15, 16 Общая аудитория, с которой ИПР массово коммуницирует через СМИ и социальные сети на регулярной основе в целях развития подотчетного, прозрачного и эффективного местного самоуправления, составляет не 50 тысяч человек</p>



## Раздел 1. Вклад в развитие местных сообществ

Таблица 2. Соответствие вклада ИПР в 2020 году в развитие местных сообществ глобальным целям устойчивого развития

Направление воздействия	Соответствие Глобальной цели устойчивого развития	Результат воздействия в 2020 году
Помощь сообществам во включении в процесс планирования местного развития	 11 УСТОЙЧИВЫЕ ГОРОДА И НАСЕЛЕННЫЕ ПУНКТЫ	Вовлечено 1062 представителя сообщества в 14 муниципалитетах. Охвачена новая целевая группа предприниматели (109 человек)
Помощь уязвимым группам по усилению их участия в решении вопросов местного значения	 11 УСТОЙЧИВЫЕ ГОРОДА И НАСЕЛЕННЫЕ ПУНКТЫ	Вовлечен 251 молодой гражданин в возрасте до 18 лет
Уровень гендерной чувствительности в процессе помощи местным сообществам	 5 ГЕНДЕРНОЕ РАВЕНСТВО	Доля женщин в составе участников мероприятий ИПР составила 39% (против 38% в среднем за прошедшие годы)
Помощь сообществам в организации мониторинга и оценке деятельности органов МСУ	 16 МИР, ПРАВОСУДИЕ И ЭФФЕКТИВНЫЕ ИНСТИТУТЫ	Внедрены новые онлайн-формы участия молодежи в процессе МиО, вовлечен в процесс 731 молодой гражданин, создано 20 групп мониторинга и оценки
Помощь сообществам в усилении участия граждан в бюджетном процессе	 16 МИР, ПРАВОСУДИЕ И ЭФФЕКТИВНЫЕ ИНСТИТУТЫ	Начата разработка приложения для проведения онлайн-слушаний по бюджету
Помощь сообществам в повышении уровня финансовой грамотности	 10 УМЕНЬШЕНИЕ НЕРАВЕНСТВА	Нет прогресса
Финансовая помощь сообществам в решении острых проблем местного сообщества	 1 ЛИКВИДАЦИЯ НИЩЕТЫ	Гуманитарная помощь во время пандемии на сумму 6,8 млн сомов
Стимулирующие мероприятия, направленные на повышение активности и эффективности взаимодействия граждан с органами МСУ	 16 МИР, ПРАВОСУДИЕ И ЭФФЕКТИВНЫЕ ИНСТИТУТЫ	Информационная кампания в муниципалитетах, направленная на повышение информированности граждан о роли и важности поставщиков услуг, а также гражданской ответственности по своевременным выплатам за оказанные услуги, призовой фонд в сумме 1 494 000 сомов

## 1.1. Помощь сообществам во включении в процесс планирования местного развития

Во всех проектах, имеющих элемент планирования местного развития, ИПР стремится к улучшению процесса в трех его аспектах: 1) расширение участия граждан и максимальный учет интересов и потребностей граждан (включая использование IT-технологий, что особенно актуально в условиях эпидемии); 2) использование фактических данных и совершенствование процесса использования данных, включая цифровые методы сбора и обработки данных; 3) содействие построению комплексной системы планирования, позволяющей решать оказывать влияние на решение всех проблем граждан, вне зависимости от подотчетности тех или иных публичных полномочий и функций.

В сфере расширения участия граждан в процессе планирования, ИПР оказал помощь сообществам во включении в процесс планирования местного развития. Эта помощь выражалась в содействии и организации мероприятий по выявлению нужд и потребностей различных групп в сообществах. Всего в рамках двух проектов GIZ и ЮНИСЕФ в 10 муниципалитетах в процесс выявления нужд и потребностей вовлечено 1062 человека. Специфической целевой группой воздействия в 2020 году стали местные предприниматели, фермеры – 109 местных предпринимателей и фермеров приняли активное участие в разработке Программ инклюзивного местного экономического развития для четырех муниципалитетов Токтогульского и Тогуз-Тороузского районов Джалал-Абадской области.

Вместе с тем, ИПР традиционно рассматривает вопрос участия граждан в местном самоуправлении с точки зрения и полномочий органов МСУ. «Точки входа» и возможности для граждан рассматриваются в большинстве проектов как необходимое приложение к организации процесса со стороны местного самоуправления. В связи с этим, пришло время посмотреть на процесс участия в решении вопросов местного значения глазами и со стороны самих граждан и гражданских групп, тем более, что в конце 2020 года появилась такая возможность в рамках сотрудничества с Проектом «Жигерду Жрандар».

Молодежные онлайн платформы были созданы молодежными командами, в том числе для обеспечения связи молодежи с ОМСУ. Онлайн платформы с одной стороны направлены на информирование молодежи о доступных онлайн ресурсах для учебы и развития, развлекательный контент и информация по борьбе с COVID-19. Кроме того, для того, чтобы молодежь могла обратиться к адрес ОМСУ были созданы онлайн приемные ОМСУ, куда молодежь могла высылать свои запросы или жалобы в условиях карантина и социального дистанцирования. В рамках работы онлайн платформ проводился учет мнений молодежи об организации местных услуг и мнения молодежи о качестве работы ОМСУ. Результаты опросов были переданы ОМСУ для ознакомления и принятия решений. Так, например, в Кара-Бууринском АА молодежь попросила дать оценку имеющимся детским площадкам, а город Джалал-Абад пожелал получить отзывы от молодежи о проведенной реконструкции городского стадиона.

**Цель на 2021 год:** *начать методологическую разработку механизмов, методов и форм организации процесса участия граждан в местном самоуправлении с точки зрения самих граждан, а не с позиции органов управления.*

## 1.2. Помощь уязвимым группам по усилению их участия в решении вопросов местного значения

В 2020 году внимание ИПР традиционно было сосредоточено на трех уязвимых группах: дети и молодежь; лица с инвалидностью; женщины. Информация в отношении воздействия на женщин и гендерных аспектов участия представлена в разделе 1.3. Дети и молодежь стали целевой группой воздействия в Проекта ЮНИСЕФ, направленного на вовлечение детей и молодежи в процесс принятия решений на местном уровне. В рамках данного проекта 311 молодых граждан, мальчиков и девочек в возрасте до 18 лет, были вовлечены в процесс выявления их нужд и потребностей. 19 органов МСУ пересмотрели свои Программы социально-экономического развития с целью сделать их более чувствительными к потребностям детей и молодежи. Внедрены новые формы участия молодежи в муниципальной политике: встречи с мэрами, Консультативные советы по делам молодежи (подробнее об этом см. пункт 2.4).

10 молодежных команд прошли обучение созданию сайтов для онлайн-приемной ОМСУ и онлайн-платформ для молодежи. На местах были созданы молодежные команды, которые приняли участие в обучении по созданию онлайн молодежных платформ. Всего обучение прошли 150 человек, из которых 67% составили девочки и 33% мальчики. После обучения молодежные команды смогли создать свои онлайн молодежные платформы, где они размещали обучающий контент для молодежи, а также на базе этих молодежных платформ на местном уровне подвигается работа молодежи с органами МСУ, в частности через участие в опросе о деятельности органов МСУ и онлайн-приемные. Наибольшей популярностью пользуются молодежные платформы команд из г. Токмок (989 посещений), г. Кызыл-Кии (370 посещений), Кара-Бууринского аймака (55 посещений).

**Цель на 2021 год:** оказывать поддержку не менее 5 молодым активистам или молодежным группам в местных сообществах в процессе их включения в процесс принятия решений на местном уровне

## 1.3. Уровень гендерной чувствительности в процессе помощи местным сообществам

ИПР традиционно стремится к тому, чтобы женщины имели равный с мужчинами доступ к любым мероприятиям, проводимым ИПР в местных сообществах. Более того, ИПР иногда предпринимает усилия, чтобы целенаправленно увеличить количество женщин, попадающих в сферу воздействия проектов ИПР. В этом отношении 2020 год не стал исключением. В результате, доля женщин в мероприятиях ИПР в 2020 году составила 39% (против 38% в среднем за прошедшие годы).

Как правило, уровень участия женщин в мероприятиях, проводимых на уровне сообщества, выше, чем в мероприятиях, проводимых на национальном уровне или в мероприятиях для органов управления, что связано с низким уровнем представленности женщин в органах управления, в том числе, в местных кенешах. Поэтому в 2020 году ИПР планировал специальные мероприятия для поддержки женщин в выборах депутатов местных кенешей, поскольку законодатели создали для женщин соответствующие преференциальные условия, установив 30% квоту для женщин в местных кенешах. Однако из-за пандемии COVID-19 выборы были перенесены на 2021 год, но основной дизайн всех мероприятий поддержки, дизайн Школы будущего депутата для женщин были разработаны в 2020 году. Также в 2020 году была начата масштабная информационная кампания для отбора 50 участниц Школы. Что позволило провести основные мероприятия Школы уже в январе 2021 года.

На уровне местных сообществ удалось внести вклад в расширение участия в процессе принятия решений девочек и девушек. Так, в рамках Проекта ЮНИСЕФ 55% участников мероприятий составили девочки и девушки.



#### *ДЕВОЧКИ ИГРАЮТ В ФУТБОЛ*

*В 2020 году в г. Таш-Кумыре футболом занимаются уже около 60 девочек от 9 до 15 лет. Появились профессиональные юниорские футбольные команды, в которых играют только девочки 13 и 15 лет, которые показали очень высокий уровень подготовки, доказали свою способность побеждать. Например, в 2020 году две Таш-Кумырские команды «U-13» и «U-15» завоевали первое и второе места в чемпионате Кыргызстана по женскому футболу. Развитие женского футбола в городе возникло недавно, одной из движущих сил стал недавно созданный Консультативный совет по делам молодежи г. Таш-Кумыра. В состав Консультационного совета города вошло много активных представителей молодежи, которые*

*начали продвигать различные вопросы, касающиеся интересов молодежи. Одним из приоритетов стал вопрос развития женского футбола. Продвижением его перед городским кенешем стал заниматься член Консультационного совета Эрк ОРОЗБАЕВ, депутат Таш-Кумырского городского кенеша, искренне болеющий за здоровый образ жизни детей и молодежи, а также за права и возможности женщин<sup>2</sup>.*

**Цель на 2021 год:** оказать поддержку не менее, чем 100 женщинам, участвующим в выборах в местные кенешы, увеличить долю участия женщин в мероприятиях ИПР до 40%.

#### **1.4. Помощь сообществам в организации мониторинга и оценки деятельности органов МСУ**

В 2020 году впервые при поддержке ИПР молодежь смогла организованно провести мониторинг деятельности органов МСУ и дать оценку их работе. В рамках Проекта ЮНИСЕФ совместно с органами МСУ и школьными парламентами были отобраны объекты мониторинга, разработаны инструменты мониторинга и оценки. В итоге удалось консолидировать мнение молодежи о работе органов МСУ и представить его в виде видео-презентации.

Мониторинг силами детей и молодежи проводился с использованием цифровых инструментов, с помощью которых органы МСУ могут получать обратную связь от населения, в частности молодежи муниципалитета. В 2020 году в 6 муниципалитетах Иссык-Атинского и Сузакского районов удалось вовлечь в опрос 731 участника из числа школьников. Очные инструменты, например, фокус-группы, позволяли охватить не более 20-25 участников из каждого

<sup>2</sup> Инициатива является косвенным результатом вмешательства ИПР на институциональном уровне. См. раздел 2.4.

муниципалитета, тогда как с помощью цифровых инструментов это показатель составил в среднем 120 участников от каждого муниципалитета.

Группы совместного мониторинга и оценки, созданные в пилотных сообществах Проекта ГППОМСУ, приняли активное участие в мониторинге распределения гуманитарной помощи, предоставляемой уязвимым семьям. При этом мониторинг начинался не с момента распределения, а еще на этапе формирования списков получателей.

**Цель на 2021 год:** *продолжить поддержку созданных 20 групп через консультирование и распространение опыта через Портал лучшей практики МСУ.*

### 1.5. Помощь сообществам в усилении участия граждан в бюджетном процессе

Общественные слушания и обсуждения Программ социально-экономического развития в 2020 году на местном уровне проводились очень редко в связи с эпидемиологической угрозой. Однако это заставило ИПР начать работу в сфере применения цифровых технологий и онлайн-форматов для обеспечения участия граждан в бюджетном процессе.

**Цель на 2021 год:** *продолжить внедрение цифровых инструментов участия граждан в бюджетном процессе, включая Гражданский бюджет-онлайн и Модуль для проведения общественных слушаний по бюджету в онлайн-формате. Получить количественные результаты применения указанных цифровых инструментов органами МСУ (40% МСУ обнародует данные о бюджете через ГБ-онлайн и 10% тех, кто проводит обсуждение)*

### 1.6. Помощь сообществам в повышении уровня финансовой грамотности

За счет собственных средств ИПР оказал поддержку Национальному банку Кыргызской Республики в пересмотре в разработке Положения о центрах финансовой грамотности и Методологическом центре финансовой грамотности в Кыргызской Республике. Данное положение было разработано взамен созданной в 2019 году на средства ИПР Концепции создания и организации центров финансовой грамотности в Кыргызской Республике. ИПР с сожалением констатирует, что НБКР не смог найти организационную и финансовую поддержку для реализации указанной Концепции на основе современных механизмов делегирования услуг по повышению финансовой грамотности негосударственным поставщикам услуг. Поэтому Национальный банк был вынужден вернуться к идее организации минимальной инфраструктуры в данной сфере путем создания своих ведомственных центров. ИПР отмечает, что это не решит проблему отсутствия услуг повышения финансовой грамотности для сельского населения.

В 2020 году ИПР подготовил детальный отчет для НБКР о своей роли в исполнении Государственной программы повышения финансовой грамотности населения Кыргызской Республики на 2016-2020 годы, где указал, что совокупный вклад в реализацию программы за период 2018-2019 гг. со стороны ИПР составил почти 3 миллиона сомов. Однако ИПР вынужден констатировать, что вклад государственных органов не сопоставим по масштабам и эффективности – уполномоченные государственные органы, особенно Министерство науки и образования Кыргызской Республики проявили пассивность и равнодушие к исполнению государственной программы. А отсутствие полноценного участия и ответственности со стороны госорганов привели к тому, что в стране так и не появилось инфраструктуры повышения финансовой грамотности населения. Тем не менее, ИПР принял минимальное участие в

разработке Стратегии финансовой включенности, инициированной НБКР при поддержке Международной финансовой корпорации, которая должна включить раздел о финансовой грамотности взамен закончившей свое действие аналогичной государственной программы.

На средства Sparkassenstiftung für internationale Kooperation e.V. Savings Banks Foundation for International Cooperation (SBFIC) был напечатан дополнительный тираж (600 экземпляров) Учебно-методического комплекса «Ключ к финансовой грамотности», который был распространен среди учителей-тренеров по финансовой грамотности.

Летом и осенью 2020 года ИПР обсуждал с партнерами из разных стран возможность реализации проекта по развитию «мягких навыков» у сельских женщин, включая навыки управления финансами и семейным бюджетом, однако из-за пандемии работы были приостановлены.

Других мероприятий, в частности, в рамках Глобальной недели денег, ИПР не проводил. Начиная с 2019 года, позиция ИПР заключается в том, что от массовых информационных кампаний, например, Глобальной недели денег, необходимо перейти к системному решению вопроса с участием государства и в рамках системы образования, а не в рамках системы финансово-кредитных учреждений, которые не стремятся не только и не столько к повышению финансовой грамотности населения, сколько к формированию своей клиентской базы.

**Цель на 2021 год:** по возможности принять участие в разработке и обсуждении Стратегии финансовой включенности; подготовить публичное мнение о результатах исполнения Государственной программы повышения финансовой грамотности населения Кыргызской Республики. Рассмотреть возможности использования Портала лучшей практики МСУ для продвижения темы.

### 1.7. Финансовая помощь в решении острых проблем местного сообщества



В условиях тяжелой экономической ситуации, вызванной локдауном в связи с эпидемией COVID-19, малообеспеченные семьи и семьи лиц с инвалидностью в сельских сообществах оказались не просто уязвимыми, а крайне уязвимыми, на грани выживания. В этих обстоятельствах ИПР предпринял усилия, чтобы перенаправить часть донорского финансирования на поддержку таких семей в целевых муниципалитетах Проектов ГГПОМСУ и ПСИ. В результате из бюджетов проектов было выделено более 6 миллионов сомов 30 местным самоуправлениям Нарынской, Чуйской и Ошской областей для помощи почти 5000 нуждающихся семьям. Гуманитарная помощь была предоставлена в виде наборов продуктов питания для уязвимых слоев населения. Каждая семья получила продуктовый набор на сумму около 1200 сомов. Список получателей включал в основном семьи с низким доходом и с детьми с ограниченными возможностями здоровья. Команда Проекта ГГПОМСУ изучила предложения органов местного самоуправления по поводу продуктов питания в качестве

гуманитарной помощи. Наряду с консультациями с органами местного самоуправления, команда рассмотрела рекомендации по сбалансированному питанию, включая особые потребности детей. Таким образом, в состав продуктового пакета вошло 8 позиций: мука (5 кг), макароны (5 кг), масло (2 л), сахар (2 кг), сгущенное молоко (1 банка), чай (2 пачки), гречка (3 кг). По словам ответственного секретаря Кочкорбаевского айыл окмоту Лиры СҮЮНТБЕКОВОЙ, продуктовый набор от ИПР был самым большим и качественным в числе помощи, предоставленной жителям во время кризиса COVID-19 с апреля до конца июля 2020 г. По оценке Лиры, с добавлением овощей и фруктов с местных огородов, пакета должно было хватить, чтобы прокормить семью в течение 3-4 недель. Проект УУМУ предоставил аналогичную гуманитарную помощь 15 айылным аймакам Иссык-Кульской и Джалал-Абадской областей на сумму 800 000 сомов.

**Цель на 2021 год:** *зависят от формата и ресурсов проектов.*

### 1.8. Стимулирующие мероприятия, направленные на повышение активности и эффективности взаимодействия граждан с органами МСУ

В 2020 году Проект ГГПОМСУ подвел итоги внедрения Положения об отборе и финансировании органами МСУ местных инициатив на базе опыта реализации в некоторых сельских муниципалитетах Кыргызстана. При поддержке Проекта ГГПОМСУ было реализовано 11 местных инициатив за счет средств местных бюджетов: Ошская область – 4, Чуйская область – 6, Нарынская область – 1. Направления: организация досуга местного населения, занятие спортом, развитие культуры и вопрос мусора, отходов. На реализацию вышеупомянутых инициатив было направлено 506 500 сомов, из которых 209 500 – из местных бюджетов, 297 000 сомов – вклад Проекта. Кроме того, был также вклад со стороны местных сообществ в виде организации мероприятий, подарков, сладостей и декораций.

Проект УУМУ в рамках антикризисного плана по работе с поставщиками услуг в пилотных муниципалитетах Иссык-Кульской и Джалал-Абадской областей предусмотрел проведение информационной кампании среди местного населения с целью повышения информированности граждан о роли и важности поставщиков услуг, а также гражданской ответственности по своевременным выплатам за оказанные услуги. Данная инициатива состояла из двух основных этапов. На первом этапе муниципалитетам было выделено по 45 000 сомов, из которых 10 000 сомов были направлены на подготовку информационных материалов и их активное распространение в течение трех месяцев (с июля по сентябрь) для объявления местного конкурса для жителей сел за активный сбор платежей. Оставшиеся деньги (35 000 сомов) вручались в качестве приза победителям. По условиям Проекта выигранные деньги предназначались для улучшения вопросов местного значения для определенного населенного пункта или улицы победителей. За ходом конкурса следили члены комиссии, созданные в каждом муниципалитете. В состав комиссий также входили женщины, представители молодежи и местных активистов из гражданского сектора. На втором этапе Проект оценивал проделанную работу муниципалитетов при реализации конкурса в соответствии с заданными критериями и планирует наградить дополнительными призами лучшие муниципалитеты. Призерами конкурса стали 7 муниципалитетов из двух областей, остальным участникам-муниципалитетам, также, как и поставщикам услуг предусмотрены поощрительные призы. Общая сумма призов, выделенных для муниципалитетов-победителей, составила 1 494 000 сомов.

Для информационной кампании многие муниципалитеты использовали буклеты, баннеры и брошюры, содержащие информацию о поставщиках услуг, их работе, и важности своевременной

оплаты. Некоторые муниципалитеты связали важность непрерывного предоставления услуг с борьбой против коронавирусной инфекции и подчеркивали вклад поставщиков услуг в предотвращении дальнейшего распространения болезни. Ряд информационных материалов также содержали картинки с изображением различных бытовых отходов с указанием сроков их разложения, и тем самым обращали внимание жителей на ухудшающуюся экологическую и эпидемиологическую ситуацию в селе. Представители Проекта особенно отметили буклеты, содержащие не только антивирусные профилактические меры, но также и призывы, обращенные к молодым людям с просьбой помогать людям, находящимся в группе риска (к примеру, помочь пожилым людям с оплатой квитанций или же закупить необходимые продукты питания и т.д.). Содержание информации подобного рода оценивалась как внедрение гендерно- и социально-чувствительных аспектов в предпринимаемые муниципалитетами меры. Были отмечены и информационные материалы, иллюстрирующие условия жизни жителей муниципалитетов до и после реализации услуг по водоснабжению, где также подчеркивалась важность данной услуги для соблюдения личной гигиены всех членов семьи в условиях пандемии.

Некоторые муниципалитеты провели информационные кампании при тесном сотрудничестве с поставщиками услуг. Так, например, машины по сбору мусора были оснащены специальными громкоговорителями, через которые водители оповещали население о важности своевременной оплаты платежей и проводимом между селами/улицами конкурсе.

Ряд муниципалитетов использовали креативные решения при проведении информационных кампаний, снимая короткие видеоролики, призывающие население вовремя оплачивать оказанные услуги. Видеоролики распространялись через социальные сети (WhatsApp или Телеграмм-группы) и местные каналы. Данные видеоматериалы обеспечили большой охват и помогли мобилизовать население за короткое время. Также отличился муниципалитет, начавший свою информационную кампанию с проведения субботника, показав своим примером на деле важность обеспечения чистоты и бережного отношения к своей территории.

Победители конкурса сами определяли какой из вопросов местного значения является более приоритетным. Для определения назначения призовых средств муниципалитеты и члены конкурсной комиссии проводили встречи с жителями победивших улиц и сел. В результате таких собраний жители некоторых сел решили улучшить освещение улиц для обеспечения безопасности жителей в ночное время. В некоторых муниципалитетах жители просили направить призовые деньги на установку урн для сбора пластиковых бутылок, и тем самым делая вклад в защиту окружающей среды. Среди победителей были и те, кто просил местные власти установить скамейки на остановках в селе или же выразили желание приобрести на призовые деньги лопаты, ведра и другие хозяйственные товары, необходимых для содержания в чистоте территорию своего села. В случае нехватки денег призового фонда местные власти вносили недостающие средства из местного бюджета на улучшение выбранной жителями сферы.

Проведение информационных кампаний усилиями муниципалитетов и поставщиков услуг при поддержке Проекта продемонстрировали заметные положительные результаты, увеличив сбор платежей за коммунальные услуги, а также повысив осведомленность граждан о роли поставщиков услуг в борьбе с коронавирусной инфекцией.

**Цель на 2021 год:** *продолжить практику стимулирования обмена лучшим опытом решения вопросов местного значения и участия граждан в местном самоуправлении (организовать, как минимум, 1 конкурс).*

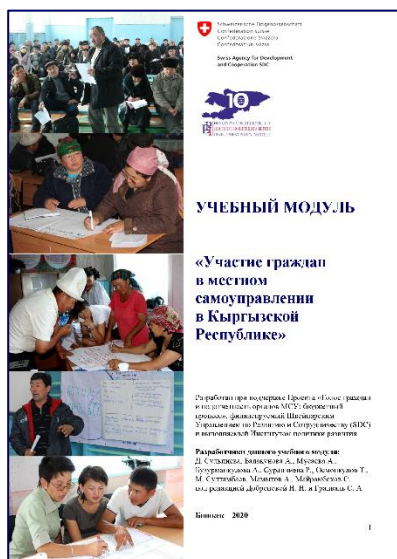


## Раздел 2. Вклад в развитие органов местного самоуправления.

Таблица 3. Соответствие вклада ИПР в 2020 году в развитие органов МСУ глобальным целям устойчивого развития

Направление воздействия	Соответствие ЦУР	Результат воздействия в 2020 году
Методологическая и институциональная поддержка и усиление потенциала органов МСУ в вопросах вовлечения граждан в планирование социально-экономического развития.		Разработан учебный модуль «Участие граждан в местном самоуправлении в Кыргызской Республике» Протестировано применение Динамической регрессионной модели социально-экономического планирования
Методологическая и институциональная поддержка и усиление потенциала органов МСУ в вопросах вовлечения граждан в бюджетный процесс на местном уровне.		Слушания почти не проводились из-за эпидемии. Иницирована разработка онлайн-форматов участия граждан в бюджетном процессе
Методологическая поддержка и институциональная и усиление потенциала муниципальных служащих и депутатов местных кенешей.		Разработано Видение будущей системы повышения квалификации, включая инновации в отношении ведомственного обучения Создан Портал лучшей практики МСУ
Методологическая поддержка и институциональная и усиление потенциала органов МСУ в отношении работы с уязвимыми группами.	 	Принято Типовое положение о Консультативном совете по делам молодежи города или айылного аймака Разработано практическое пособие «Молодежная политика местного самоуправления в Кыргызской Республике». Разработано методическое пособие «Гендерные аспекты организации и проведения общественных мероприятий на уровне муниципалитетов»
Продвижение и адвокация интересов органов МСУ в процессе изменения нормативной правовой базы.		Поддержана разработка Кодекса о местном самоуправлении
Продвижение и адвокация интересов органов МСУ в сфере усиления местных бюджетов и межбюджетных отношений		Проект закона о процессе согласования интересов между органами МСУ и государством по вопросам межбюджетных отношений передан ЖК КР Спешно адвокатирована защита местных бюджетов в условиях секвестирования государственного бюджета
Прямая финансовая поддержка органов МСУ.		Переданы дезинфицирующие средства для общественных помещений в 30 МСУ. Гранты в местные бюджеты пилотных муниципалитетов 3 764 000 сомов для проведения обучающих мероприятий и для подготовки Планов по улучшению услуг

## 2.1. Методологическая и институциональная поддержка и усиление потенциала органов МСУ в вопросах вовлечения граждан в планирование социально-экономического развития



Во всех проектах, имеющих элемент планирования местного развития, ИПР стремится к улучшению процесса в трех его аспектах: 1) расширение участия граждан и максимальный учет интересов и потребностей и граждан, включая использование IT-технологий; 2) использование фактических данных и совершенствование процесса использования данных, включая цифровые методы сбора и обработки данных; 3) содействие построению комплексной системы планирования, позволяющей решать оказывать влияние на решение всех проблем граждан, вне зависимости от подотчетности тех или иных публичных полномочий и функций.

В рамках работы по усилению первого аспекта – расширения участия граждан и максимального учета интересов и потребностей и граждан – ИПР значительно улучшил и расширил

разработанный ранее учебный модуль «Участие граждан в местном самоуправлении в Кыргызской Республике». Важной причиной обновления модуля стала новая редакция Типового устава местного сообщества, которая наполнила новым смыслом само понятие местного самоуправления. Новая редакция позволила оформить многие доселе неоформленные и расплывчатые формы взаимоотношений органов МСУ с гражданами, такие как сходы, местная нормотворческая инициатива, общественный мониторинг и оценка. Более системная работа органов МСУ в сфере обеспечения условий для участия граждан в МСУ является необходимым ответом на вызов времени, ожидания местных сообществ и изменения в нормативной правовой базе. Данная работа органов МСУ должна приобрести более осмысленный характер, системную основу, опереться на использование современных инструментов и механизмов. Цель учебного модуля – повышение теоретического уровня подготовки и приобретение практических навыков муниципальных служащих по вопросам обеспечения условий для реализации права граждан на участие в местном самоуправлении. Данный курс включает в себя рассмотрение всех основных групп форм участия граждан в управлении; механизмов, применяемых для внедрения указанных форм, как предусмотренных законодательством, так и фактически применяемых на практике. Учебный модуль состоит из семи взаимосвязанных сессий, которые изучаются последовательно. Модуль рассчитан на 2 полных дня обучения или (16 академических часов по 50 минут каждый). Курс снабжен практическими примерами применения того или иного механизма или практики, имеет практическую направленность с учетом потребностей в обучении муниципальных служащих. Модуль передан для применения Государственной кадровой службе КР.

В 2020 году ИПР пилотировал внедрение в процесс разработки Программ социально-экономического развития на уровне местного самоуправления Динамической регрессионной модели социально-экономического планирования (Модель)<sup>3</sup>, основанной на статистических данных, которая оценивает воздействие различных факторов (рост населения, инвестиции, фонды и т.п.) на качество жизни, рост производства и потребления на территории, изменение доходной базы местных бюджетов и доходов населения. Модель описывает связи между экономическими и

<sup>3</sup> Разработана при участии ИПР по заказу Всемирного банка. Прошла пробацию на примере Кок-Жарского АА Ошской области

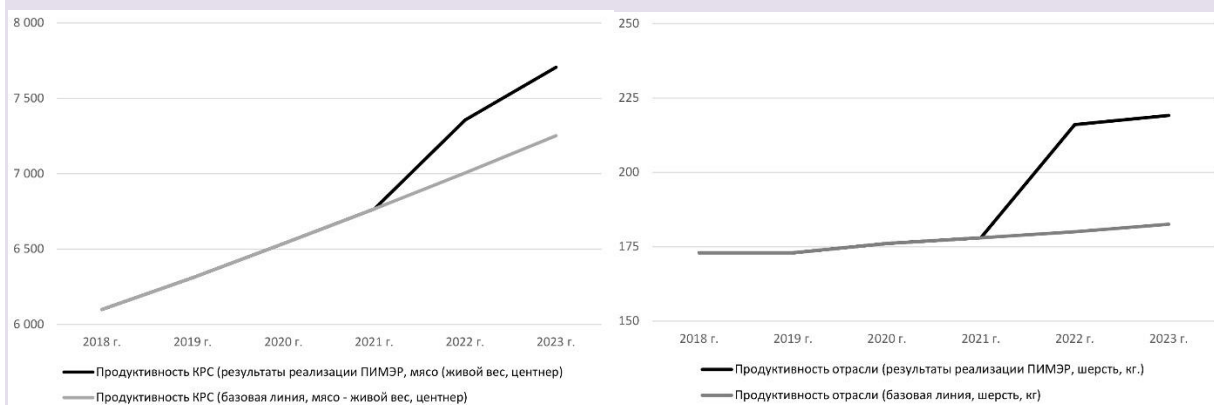
социальными показателями, например, между количеством трудоспособного населения и производством, генерацией доходов, потреблением и внутренними инвестициями (включая проекты частного и госсектора). Воздействие на один параметр модели приводит к изменению других параметров, что позволяет анализировать экономику территории и строить прогнозы. Такой подход – это инновация для Кыргызской Республики, где ранее не применялись обоснованные экономические прогнозы на местном уровне. Модель позволяет строить различные сценарии, учитывает результаты отдельных проектов, включая дополнительный чистый доход. Также Модель позволяет закладывать показатели экологической устойчивости.

#### МОДЕЛИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ ЖИВОТНОВОДСТВА В ТОГУЗ-ТОРОУЗСКОМ АА ДЖАЛАЛ-АБАДСКОЙ ОБЛАСТИ

*Поскольку животноводство является ключевой производственной отраслью Тогуз-Тороузского АА, оно было проанализировано с помощью Модели для того, чтобы сравнить результаты простого регрессионного анализа основных показателей животноводства с возможными результатами, которых эта отрасль может достигнуть с помощью мер, направленных на экономическое развитие.*

*Программа социально-экономического развития аймака в направлении развития животноводства предусматривает только создание племенной фермы и конного завода с общей инвестиционной потребностью в 10,0 млн сомов (частые инвестиции).*

*Дополнительные меры, разработанные в рамках поддержки со стороны ИПР, не предусматривают дополнительных инвестиционных вложений, но предлагают более организованный подход, с непосредственным организационным участием органов МСУ и бизнес-сообщества. Это позволило рассмотреть два сценария развития отрасли, которые показали ощутимую разницу в продуктивности производства КРС (мясо и молоко) и овец (шерсть) (см. диаграммы) между базовым сценарием (без мер поддержки) и сценарием, учитывающим приблизительно результаты некоторых мер поддержки.*



При поддержке ИПР Программы инклюзивного местного экономического развития разработали 4 муниципалитета Токтогульского и Тогуз-Тороузского айылных аймаков Джалал-Абадской области. ИПР продолжает осмысление новых подходов к инклюзивному местному экономическому развитию, основанному на данных.

<sup>4</sup> ИПР выполняет Проект «Практический диалог для местного экономического развития» в рамках конкурса Программы «Комплексное развитие регионов». Осуществляется при поддержке Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH при софинансировании ЕС и Федерального министерства экономического сотрудничества и развития Германии (BMZ).

**Цель на 2021 год:** *подготовить аналитическую публикацию и предложения по дальнейшему внедрению инклюзивных подходов к планированию устойчивого местного развития.*

## 2.2. Методологическая и институциональная поддержка и усиление потенциала органов МСУ в вопросах вовлечения граждан в бюджетный процесс на местном уровне

В 2020 году органы МСУ столкнулись с ситуацией, когда они не могли выполнить требования Бюджетного кодекса Кыргызской Республики о проведении общественных слушаний по проекту местных бюджетов. Эпидемиологическая обстановка и связанные с ней ограничения не позволяли собирать граждан на собрания в традиционной форме. Однако возможные онлайн- и удаленные форматы проведения общественных слушаний не были регламентированы в нормативной правовой базе. Поэтому такое проведение общественных слушаний по проекту бюджетов могло не быть засчитанным со стороны контролирующих органов. Это потребовало от ИПР провести работу с Министерством финансов Кыргызской Республики по внедрению в нормативную правовую базу регламента проведения слушаний в удаленном и онлайн-формате. ИПР в рамках Проекта ГГПОМСУ разработал соответствующее положение и направил его для рассмотрения в Министерство финансов.

По воздействию пандемии только около 10% органов МСУ подтвердили, что провели общественные слушания по проекту бюджета на 2021 год. Эту информацию Проект ГГПОМСУ получил в рамках опроса представителей органов МСУ, проведенного в период с 1 по 17 декабря 2020. В опросе участвовали мэры городов и главы айыл окмоту, депутаты местных кенешей, а также начальники финансово-экономических отделов айыл окмоту со всей республики. Общее количество опрошенных респондентов составляет 604 человека, включая 140 женщин. Основная цель опроса – изучить мнение представителей органов МСУ о том, в чем практики видят основные трудности и положительные стороны проведения общественных бюджетных слушаний.

Подавляющее большинство опрошенных представителей органов МСУ – 92% - подтвердили, что они проводят общественные бюджетные слушания по обсуждению в городе или айылном аймаке. Для руководителей и сотрудников органов МСУ проведение общественных слушаний важно, в первую очередь, как исполнение требований закона – так считают более 40% опрошенных. Примерно четверть представителей местной власти осознает, что слушания – это еще и возможность обсудить с населением важные вопросы, а каждый десятый работник МСУ получил для себя полезную информацию, которая пригодится для дальнейшего обсуждения проекта бюджета с депутатами местных кенешей

Аналогичный опрос проводился не только среди представителей органов МСУ, но и среди 25 некоммерческих организаций (далее – НКО). Интересно отметить, что каждый четвертый (24%) представитель НКО сказал, что слушания их не удовлетворили в первую очередь из-за того, что было мало людей, что всегда влияет на качество дискуссий и результат.

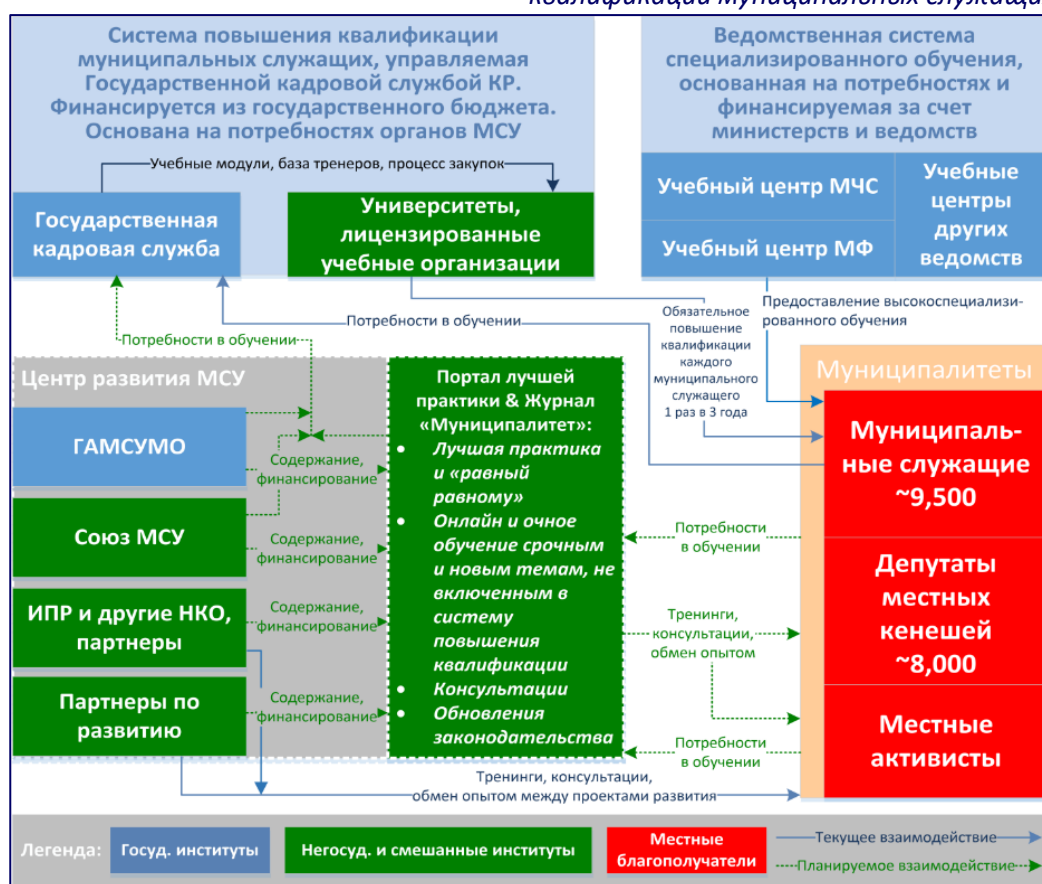
По результатам обсуждений и анализа опыта Проект ГГПОМСУ ведет работу над усовершенствованием Гражданского бюджета-онлайн с тем, чтобы каждый орган МСУ мог дать больше важных деталей о расходах местного бюджета, чтобы жители могли понять – на какой именно улице, к примеру, будут проводить ремонт уличного освещения. Более того, приложение предлагается модернизировать, чтобы предложить органам МСУ использовать его в качестве альтернативы общественным слушаниям по проектам бюджетов.

**Цель на 2021 год:** продолжить внедрение цифровых инструментов участия граждан в бюджетном процессе, включая Гражданский бюджет-онлайн и Модуль для проведения общественных слушаний по бюджету в онлайн-формате. Получить количественные результаты применения указанных цифровых инструментов органами МСУ (см. Раздел 1).

### 2.3. Методологическая поддержка и институциональная и усиление потенциала муниципальных служащих и депутатов местных кенешей

В Кыргызстане существует устойчивая государственная система повышения квалификации муниципальных служащих, созданная и поддерживаемая усилиями Государственной кадровой службы. Однако государственная система не может и не должна удовлетворять все потребности органов МСУ в знаниях и навыках. Больше значение играют навыки самообразования специалистов, их нацеленность на повышение качества своей работы, а также доступность информации о хорошей практике управления, уже наработанной в других муниципалитетах страны и в мире. Следовательно, государственная система повышения квалификации должна быть дополнена новыми элементами – ресурсом и механизма обмена опытом, практической информацией. Понимание данного пробела заставило ИПР в рамках Проекта ГПОМСУ разработать в 2020 году Видение будущей системы повышения квалификации<sup>5</sup>, которая 5 ноября 2020 года была представлена партнерам Проекта, включая Государственную кадровую службу КР, Государственное агентство по делам МСУ и межэтнических отношений при Правительстве КР, Министерство финансов КР, Союз МСУ КР и другим.

Рисунок 1. Предложенные ИПР направления совершенствования системы повышения квалификации муниципальных служащих



<sup>5</sup> Подробная информация доступна в журнале «Муниципалитет»: <http://www.municipalitet.kg/ru/article/full/2452.html>

Больше всего вопросов и пробелов возникает в отношении ведомственного направления обучения муниципальных служащих («узкие» знания, необходимые только определенным органам МСУ). Задачи ведомственного направления: повышение кадрового потенциала органа МСУ в целях эффективного исполнения им функций, программ и проектов; профессиональное развитие служащих для эффективного исполнения должностных обязанностей. Орган МСУ должен самостоятельно определить порядок, в соответствии с которым проводится обучение по ведомственному направлению. Предлагается, чтобы органы МСУ передали Союзу МСУ право на организацию обучения, поскольку каждому органу МСУ отдельно организовать обучение для своих муниципальных служащих будет сложно и неэффективно. При этом органы МСУ передают Союзу МСУ часть средств из местных бюджетов для финансирования ведомственного направления. Союз МСУ будет заниматься всеми вопросами ведомственного направления для всех органов МСУ, которые делегировали ему эти свои полномочия и необходимые средства. Услуги обучения будут представляться Союзом МСУ через Центр развития МСУ<sup>6</sup>. Данный центр должен стать ядром новой инфраструктуры ведомственного обучения органов МСУ; его учредителями станут ИПР, Союз МСУ и ГАМСУМО (опосредованно).

Первым шагом в строительстве новой инфраструктуры для ведомственного обучения и обмена практическим опытом стала разработка и создание Портала лучшей практики местного самоуправления, объединенного с журналом «Муниципалитет». Данные работы были выполнены при поддержке Проектов ГППОМСУ и УУМУ.

Портал и журнал созданы для руководителей и сотрудников органов МСУ, депутатов местных кеңешей, представителей местных сообществ, исследователей, студентов и преподавателей в сфере государственного и муниципального управления, а также для всех неравнодушных к местному самоуправлению лиц. Портал и журнал нужны, чтобы дать возможность органам МСУ и другим заинтересованным лицам быстро и точно находить в одном источнике необходимую информацию о способах и методах решения вопросов местного значения. Кроме примеров лучшей практики, здесь размещены образцы и формы документов, подборки нормативных правовых актов, базы данных экспертов, проектов помощи, ответы на актуальные вопросы. Внутри каждой темы собраны примеры лучшей практики, необходимые нормативные правовые акты, ответы на актуальные вопросы по теме, ошибки и выученные уроки<sup>8</sup>.

Портал был введен в действие в ноябре 2020 года, функционирует полноценно. Расположен по адресу [www.myktyaimak.gov.kg](http://www.myktyaimak.gov.kg). В конце 2020 года, совместно с ГАМУСМО и Союзом МСУ состоялись региональные презентации Портала органам МСУ, в которых приняли участие более 1000 человек. К концу 2020 года Портал содержал около 70 примеров лучшей практики и имел около 500 зарегистрированных пользователей.

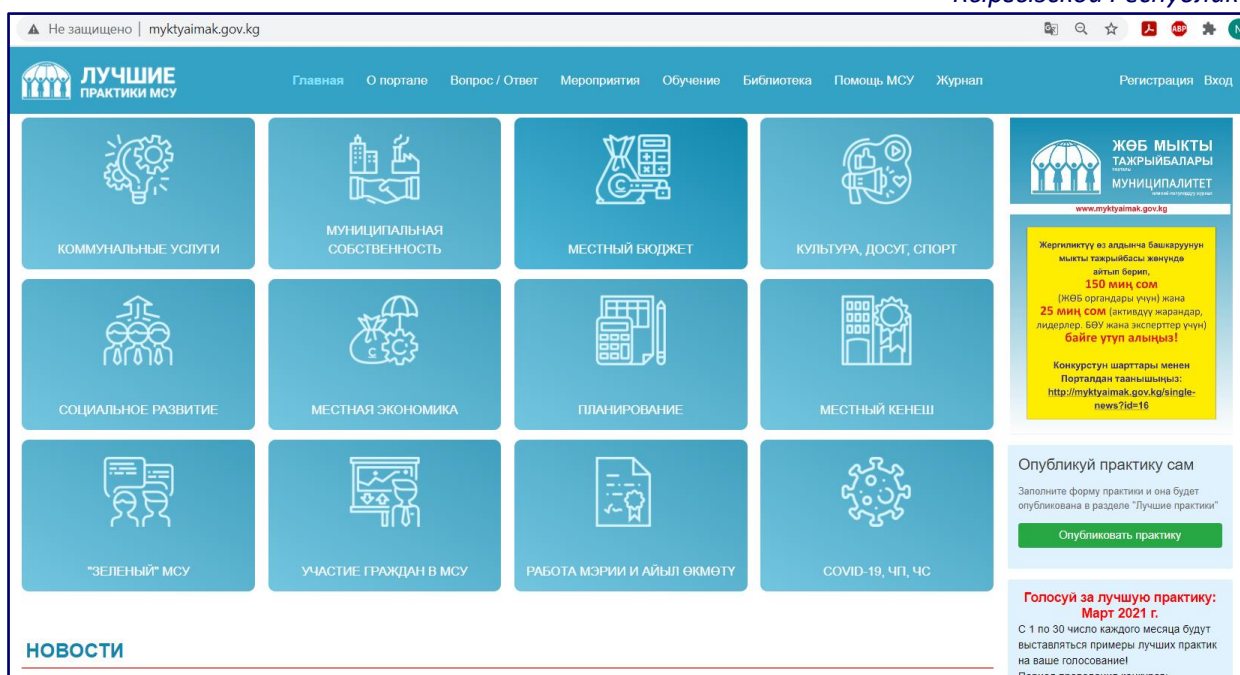
---

<sup>6</sup> В 2021 году, в момент подготовки отчета, название было изменено на «Академию местного управления Центральной Азии».

<sup>7</sup> Данные изменения были обсуждены с представителями государственных органов, органов МСУ, НКО, партнеров по развитию, СМИ, экспертами на «круглых столах» на национальном уровне, а также на семинарах для руководителей исполнительных органов МСУ Чуйской области (глав айыл окмоту и мэров городов), проведенных Проектом совместно с ГКС КР.

<sup>8</sup> Подробнее об этом см. журнал «Муниципалитет»: <http://www.municipalitet.kg/ru/article/full/2453.html>

Рисунок 2. Скриншот действующего Портала лучшей практики местного самоуправления Кыргызской Республики



Вместе с тем, для будущей устойчивости ресурса, было принято решение о переводе в 2021 года журнала «Муниципалитет» на платную подписку (см. также раздел 3.4. настоящего отчета).

**Цель на 2021 год:** масштабировать работу Портала таким образом, чтобы количество пользователей достигло 5000 человек, количество примеров лучшей практики – не менее 100; расширить круг сторонников и сделать первые институциональные шаги в направлении формирования новой инфраструктуры ведомственного обучения органов МСУ.

## 2.4. Методологическая поддержка и институциональная и усиление потенциала органов МСУ в отношении работы с уязвимыми группами.

В 2020 году ИПР внес вклад в институционализацию работы органов МСУ с детьми, подростками и молодежью. Субъекты молодежной политики на местном уровне представлены как органами публичной власти – государственными органами и органами МСУ, так и самой молодежью в лице формальных и неформальных ее объединений. Эффективность молодежной политики во многом зависит от того, насколько эффективно они могут объединиться и действовать согласованным и результативным образом. Но представляет собой и основную трудность – найти подходящую и работающую форму и наполнить ее реальным содержанием. До недавнего времени формализованного и устойчивого института на местном уровне существовало, за исключением молодежных советов при органах МСУ, работа которых, однако должным образом не была проанализирована, описана и имела бы правовую основу. Институт политики развития помог Государственному агентству по делам молодежи, физической культуры и спорта при Правительстве Кыргызской Республики разработать и протестировать форму объединения, позволяющую решить эту задачу, – консультативные советы по делам молодежи при органах МСУ. Типовое положение о Консультативном совете по делам молодежи города или айылного аймака было утверждено совместным приказом Государственного агентства по делам молодежи, физической культуры и спорта при Правительстве КР (далее – ГАМФКС) (№ 82-и от 28 марта 2020

г.) и Государственного агентства по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве КР (№ 01-18/44 от 3 мая 2020 г.).

Рисунок 3. Универсальная модель Консультативного совета по делам молодежи при органе МСУ



В помощь органам МСУ в лице руководителей, муниципальных служащих и депутатов местных кенешей в целях систематизации и повышения качества работы местного самоуправления с молодежью было разработано практическое пособие «Молодежная политика местного самоуправления в Кыргызской Республике». Пособие содержит методическое и практическое описание действий, которые органы МСУ могут предпринять для разработки и реализации молодежной политики на территории муниципалитета. В качестве иллюстративного материала руководство использует реальные примеры работы с молодежью в селах и городах Кыргызской Республики. Руководство описывает весь процесс разработки и реализации молодежной политики органа местного самоуправления, начиная с выявления нужд и потребностей детей и молодежи, заканчивая инструментами выполнения конкретных мероприятий.



Проект ГГПОМСУ работал над усилением гендерного равенства в отношении участия женщин в бюджетном процессе на уровне МСУ. Было разработано методическое пособие «Гендерные аспекты организации и проведения общественных мероприятий на уровне муниципалитетов». Целью методического пособия является повышение знания и осведомленности муниципальных служащих о равных правах мужчин и женщин при организации и проведении общественных мероприятий. Пособие дает возможность муниципальным служащим, планирующим общественные мероприятия, ознакомиться с гендерной политикой и практикой



Кыргызской Республики, предлагает основы и инструменты для внедрения гендерных подходов при организации и проведении общественных мероприятий и гендерного анализа повестки дня и вопросов рассматриваемых на этих мероприятиях. Электронная версия руководства опубликована на сайте проекта: [http://vap.kg/ru/press\\_room/publications/full/271.html](http://vap.kg/ru/press_room/publications/full/271.html)

**Цель на 2021 год:** *продолжить работу по просвещению органов МСУ в отношении новых методов работы с уязвимыми группами, в частности путем консолидации и распространения не менее 10 примеров успешной практики органов МСУ в этом направлении (в том числе, с использованием Портала лучшей практики).*

## 2.5. Продвижение и адвокация интересов органов МСУ в процессе изменения нормативной правовой базы.

В 2020 году основные усилия ИПР в направлении продвижения и адвокации интересов органов МСУ в процессе изменения нормативной правовой базы были сосредоточены на разработке Кодекса о местном самоуправлении. Большую экспертную поддержку в разработке Кодекса ИПР оказал в рамках Проектов ГГПОМСУ и УУМУ. Кодекс должен консолидировать и гармонизировать систему нормативных правовых актов, непосредственно регулирующих сферу местного самоуправления, имея определенные преимущества над отраслевыми законами по иерархии и степени юридической силы. Недостаточное понимание конституционного смысла местного самоуправления и восприятие его как нижестоящего исполнительного органа государственного органа, уполномоченного якобы на выполнение всех вопросов отраслевого законодательства, часто приводит к принятию изменений, как в отраслевых, так и специальных законах, в сфере местного самоуправления, противоречащих интересам местного самоуправления. Это, соответственно, приводит к необоснованному расширению полномочий органов МСУ без финансового и административного подкрепления, а также несогласованности отраслевых законов с нормами Конституции КР и специальными законами в сфере местного самоуправления.

В конце 2020 года проект Кодекса был внесен ГАМСУМО на рассмотрение правительства, однако политические события ноября 2020 года и предстоящая конституционная реформа поставили судьбу Кодекса под сомнение.

ИПР совместно с Союзом МСУ КР участвовал в работе Конституционного совещания, который был создан с целью разработки проекта Конституции. В процессе данной работы ИПР оказывал содействие Союзу МСУ КР в защите и укреплении конституционных основ МСУ, сохранении и совершенствовании действующих конституционных норм в сфере МСУ. В целом, ИПР и Союзу МСУ КР удалось отстоять и сохранить институт МСУ в проекте Конституции. В то же время, в проекте Конституции заложены ряд рисков для МСУ, которые, в случае его принятия, могут серьезно повлиять на дальнейшее развитие МСУ в КР.

**Цель на 2021 год:** *Оказать содействие Союзу МСУ КР в защите правовых основ МСУ в КР.*

## 2.6. Продвижение и адвокация интересов органов МСУ в сфере усиления местных бюджетов и межбюджетных отношений

Ранее, в 2019 году ИПР в рамках Инициативы «Открытое правительство» включил в национальную повестку реформ вопрос о необходимости установления рамок переговорного процесса между органами МСУ в лице Союза МСУ и правительством, с участием парламента. Первый проект закона о процессе согласования интересов между органами МСУ и государством по вопросам

межбюджетных отношений был разработан совместно с Союзом МСУ в 2019 году и направлен на рассмотрение в Министерство финансов КР. В 2020 году стало ясно, что прогресса и инициативы по данному вопросу со стороны Министерства финансов не наблюдается. Поэтому Союз МСУ при поддержке ИПР доработал проект закона и передал его для дальнейшего продвижения депутатам Жогорку Кенеша КР.

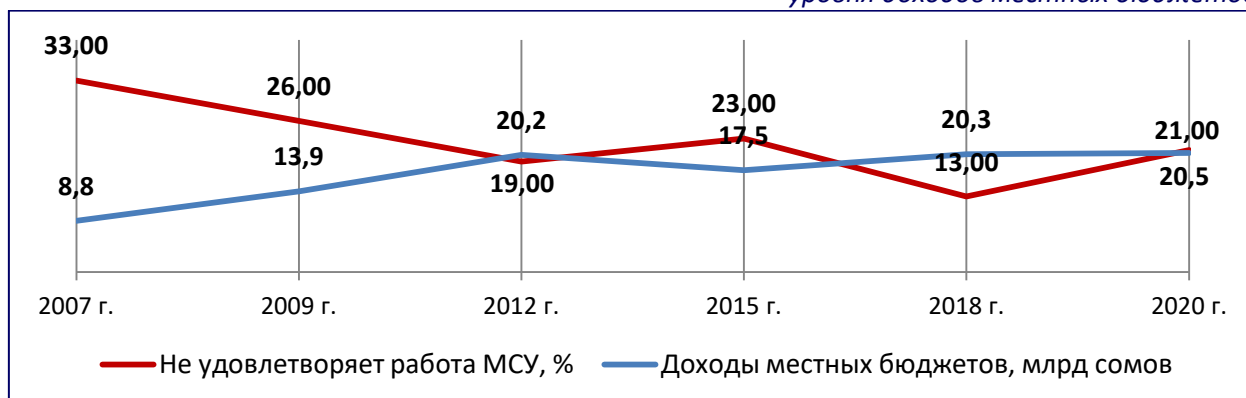
Также Союзу МСУ была оказана экспертная поддержка в подготовке предложений к Бюджетной резолюции Жогорку Кенеша КР, большинство которых было учтено в окончательной редакции резолюции. Однако сам институт Бюджетной резолюции остается недостаточно сильным и влиятельным для того, чтобы оказать существенное воздействие на правительство в процессе формирования проекта государственного бюджета, включая решение вопросов и проблем межбюджетных отношений.

Большая адвокационная работа была проведена силами ИПР в сотрудничестве с Союзом МСУ для защиты местных бюджетов в условиях секвестирования государственного бюджета, вызванного пандемией COVID-19. В целом сокращение доходов местных бюджетов в результате секвестра республиканского бюджета оказалось не таким существенным, как предлагало Правительство КР. Это заслуга Союза МСУ, ИПР и депутатов ЖК КР, которые защитили органы МСУ. Удалось добиться того, что по сравнению с предложениями Правительства КР, итоговые суммы сокращения финансирования местных бюджетов, оказались намного ниже:

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

В целом, уровень финансовой децентрализации остается низким, в бюджетном выражении политика развития регионов не реализуется. Но чем ниже доходы местных бюджетов, тем больше недовольных работой местного самоуправления. Поэтому недофинансирование местных бюджетов опасно для власти, для социальной стабильности.

*Диаграмма 2. Зависимость уровня удовлетворенности граждан работой органов МСУ от уровня доходов местных бюджетов*



Сохраняется весь набор проблем и препятствий для развития в сфере выравнивания бюджетной обеспеченности. К сожалению, в 2020 году ИПР так и не удалось побудить Министерство финансов КР сделать открытой автоматизированную систему расчета выравнивающего гранта.

**Цель на 2021 год:** изыскать ресурсы и провести исследования ситуации в системе выравнивания бюджетной обеспеченности, чтобы сформулировать аргументы для дальнейшей адвокации мер по наведению порядка в данном вопросе. Оказать поддержку Союзу МСУ в продвижении нормативного правового механизма, устанавливающего процесс согласования интересов в рамках межбюджетных отношений.

## 2.7. Прямая финансовая поддержка органов МСУ



В условиях пандемии COVID-19 Проект ГГПОМСУ выделил более 6 миллионов сомов 30 местным самоуправлениям Нарынской, Чуйской и Ошской областей для помощи почти 5000 нуждающихся семей. Все продукты были закуплены через открытый конкурс. Для обеспечения прозрачности и подотчетности на местах были созданы комиссии, в состав которых вошли представители айыл окмоту или мэрии, депутаты айылного кенеша, члены групп совместного мониторинга и оценки (ГСМиО) и активные представители местных сообществ. Комиссии непосредственно участвовали в приемке и распределении

помощи лицам, нуждающимся в данной помощи, по списку, с учетом ранее полученной помощи из других источников. Дополнительно Швейцарский Проект предоставил антисептики для посетителей и сотрудников айыл окмоту и муниципальных учреждений.

Совместными усилиями Проектов ГГПОМСУ и УУМУ была проанализирована ситуация с доступностью питьевой воды партнерских муниципалитетах Джалал-Абадской, Иссык-Кульской, Чуйской, Нарынской и Ошской областей, включая 2 наиболее пострадавших от COVID-19 района в Джалал-Абадской области (обследование проведено в 79 сельских муниципалитетах). Анализ ситуации проводился в отношении общественных мест: школ, детских садов, сельских медпунктов, зданий айыл окмоту, чтобы понять потенциальные риски распространения вируса. Отсутствие доступа к питьевой воде было выявлено во многих муниципалитетах, хотя оно значительно различается в разных регионах и муниципалитетах внутри регионов. Органы МСУ также сообщили об отсутствии средств на достаточную и безопасную дезинфекцию персонала, взаимодействующего с гражданами. Поэтому проекты предоставили дополнительную помощь органам МСУ в виде дезинфицирующих средств в бутылках, в том числе с дозирующими устройствами для удобства посетителей и персонала органов МСУ.

Также в рамках повышения потенциала пилотных органов МСУ Проект УУМУ передал гранты в местные бюджеты пилотных муниципалитетов 3 764 000 сомов для проведения обучающих мероприятий и для подготовки Планов по улучшению услуг. В конце года грантовый комитет проекта отобрал лучшие разработанные Планы и в 2021 году профинансирует около 40 мил. сом. для улучшения межмуниципальных услуг на местном уровне.

**Цель на 2021 год:** зависит от формата и ресурсов проектов.

## Раздел 3. Вклад в развитие системы государственного управления и местного самоуправления

Таблица 4. Соответствие вклада ИПР в 2020 году в развитие государственного управления и МСУ глобальным целям устойчивого развития

Направление воздействия	Соответствие Глобальной цели устойчивого развития	Результат воздействия в 2020 году
Важные аналитические продукты и документы, разработанные для государственных партнеров и партнеров по развитию		Доклад Жогорку Кенешу Кыргызской Республики о воздействии законодательства Обзор воздействия механизма государственного социального заказа (ГСЗ) Результаты исследования уровня доверия граждан КР к органам МСУ и удовлетворенности качеством местных услуг и условиями участия граждан в процессе принятия решений
Важные инициативы по улучшению взаимодействия государства и МСУ (повышение потенциала партнеров на национальном уровне)		Доклад ЖК получил поддержку вице-спикера Произведено стратегическое разграничение функций Союза МСУ Принято решение о создании совместной с Союзом МСУ Академии местного управления Центральной Азии для оптимизации условий исполнения представительской функции Союза МСУ
Участие в формировании государственной политики в сфере МСУ (участие в рабочих группах, созданных органами госуправления, куда вошли представители ИПР в разрезе тем и госорганов)		Проект Кодекса МСУ разработан и передан в ГАМСУМО Подготовлены совместно с Союзом МСУ КР предложения по проекту Конституции в части норм, касающихся МСУ Внесен вклад в разработку НДО по Целям 1, 3, 4, 5, 9, 10, 11, 15, 16
Список основных публикаций ИПР (исследования, журнал, учебные и информационные материалы)		3 крупных аналитических продукта 10 выпусков журнала «Муниципалитет» 1 учебный модуль
Результаты медиамониторинга СМИ о реформах развития МСУ с учетом роли ИПР		Общая аудитория, с которой ИПР массово коммуницирует через СМИ и социальные сети на регулярной основе, составляет не 50 тысяч человек

### 3.1. Важные аналитические продукты и документы, разработанные для государственных партнеров и партнеров по развитию

**Доклад Жогорку Кенешу Кыргызской Республики о воздействии законодательства, принятого в период 2016-2019 гг., на развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике.** Доклад



опубликован от имени Союза МСУ, ИПР предоставил информационные и аналитические ресурсы для разработки документа. представляет собой политический и коммуникационный механизм взаимодействия органов МСУ с Жогорку Кенешем Кыргызской Республики. Политическая миссия доклада заключается в содействии Жогорку Кенешу Кыргызской Республики в исполнении им своей контрольной функции, а также в совершенствовании законодательства, оказывающего воздействие на развитие местного самоуправления, и обеспечении учета интересов органов МСУ в меняющемся законодательстве. Коммуникационная миссия доклада – дать возможность органам МСУ Кыргызской Республики представить свое обобщенное мнение о воздействии законодательства на развитие местного самоуправления и укрепить

коммуникационную связь между Жогорку Кенешем КР и органами МСУ Кыргызской Республики. Доклад дает возможность депутатам Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и другим заинтересованным сторонам составить целостное представление о тенденциях развития местного самоуправления КР, вне отраслевого разреза, основанное на открытых данных, информации государственных органов и позиции органов МСУ. Электронная версия доклада на кыргызском, русском и английском языках опубликована на сайтах: <https://soyuzmsu.kg> и [www.dpi.kg](http://www.dpi.kg)

**Обзор воздействия механизма государственного социального заказа (ГСЗ), применяемого государственными и муниципальными органами управления Кыргызской Республики.**



Авторство: АРГО, Общественный фонд «Гражданское участие», Общественное объединение «Институт политики развития». Механизм государственного социального заказа может стать одной из платформ для конструктивного и плодотворного взаимодействия государственных и негосударственных организаций для решения социально значимых проблем общества. Однако, одним из сдерживающих факторов продвижения механизма в регионе является недостаток достоверной информации о имеющихся лучших практиках применения государственного социального заказа. Настоящий обзор рассматривает социальный, управленческий и экономический аспекты воздействия государственного социального заказа на заказчиков в лице государственных органов и органов МСУ и конечных получателей услуг (бенефициаров). Обзор не только

описывает факторы положительного воздействия, но и анализирует проблемы, препятствующие повышению эффективности механизма. Обзор содержит рекомендации органам управления, направленные на расширение и совершенствование практики применения государственного социального заказа. Исследование адресовано государственным и муниципальным служащим, представителям некоммерческих организаций, социальным работникам, преподавателям и студентам по социальным дисциплинам, а также другим заинтересованным сторонам. Электронная версия обзора опубликована на Фейсбук странице ОФ «Гражданское участие», сайтах: <http://cso-central.asia/>; <http://dpi.kg/>



## 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.

Исследование оценивает процессы, происходящие на уровне местных сообществ Кыргызской Республики, опираясь на мнения граждан, полученные в ходе социологических опросов, и другие данные, которые Институт политики развития аккумулирует в ходе работы с местными сообществами и органами управления, начиная с 2007 года. Продолжительность наблюдений позволяет оценить динамику изменения отношения граждан к местному

самоуправлению (далее – МСУ), их возможность и готовность принимать участие в местном развитии; уровень прозрачности, подотчетности и открытости органов МСУ, а также уровень доверия граждан и мнение граждан об уровне коррупции в МСУ. Отдельный раздел исследования посвящен оценке воздействия Проекта ГППОМСУ. Данные 2020 года получены в ходе социологического опроса, проведенного силами ОсОО «Erfolg Consult» по заказу Проекта ГППОМСУ. В ходе анализа результатов опроса, выполненного совместными усилиями ОсОО «Erfolg Consult» и ИПР, были использованы данные, полученные в ходе опросов предыдущих лет, проведенных в рамках различных проектов. Публикация адресована лицам, принимающим решения как на местном, так и на национальном уровне, исследователям, представителям НКО, государственных органов, партнеров по развитию и СМИ. Полная электронная версия исследования, а также краткие версии исследования на русском, кыргызском и английском языках опубликованы на сайтах: [www.var.kg](http://www.var.kg) и [www.dpi.kg](http://www.dpi.kg).

Также ИПР выполнил для Союза МСУ аналитические работы и работы по написанию текста в рамках разработки Доклада о ходе реализации приоритетных направлений политики Президента Кыргызской Республики с точки зрения органов местного самоуправления Кыргызской Республики.

**Цель на 2021 год:** *Через Академию местного управления Центральной Азии (см. пункт 3.2. данного отчета) определить формат и адресата Доклада о состоянии местного самоуправления и продолжить его подготовку. Продолжить консолидацию данных для продолжения временных рядов ключевых показателей участия граждан в МСУ.*

### 3.2. Важные инициативы по улучшению взаимодействия государства и МСУ (повышение потенциала партнеров на национальном уровне)

В предыдущие годы ИПР заложил правовые и организационные основы институционального диалога (переговорного процесса) между государством и органами МСУ путем включения в закон о местном самоуправлении нормы об обязательном согласовании проектов законов, касающихся органов МСУ, с Союзом МСУ; а также путем поддержки Платформы, объединившей ГАМСУМО (от имени правительства), Союз МСУ и Институт политики развития (как экспертный ресурс).

В рамках совместной реализации Проектов ПРООН «Доклад» и «Учет интересов» Союзу МСУ совместно с ИПР удалось заручиться поддержкой вице-спикера парламента А. КАСЫМАЛИЕВОЙ, которая подписала резолюцию онлайн-собрания МСУ, в которой рекомендовано продолжить

разработку Доклада о воздействии законодательства на развитие МСУ, а также продвигать механизм согласования интересов в сфере межбюджетных отношений.

В 2020 году продолжил поддерживать развитие Союза МСУ с тем, чтобы Союз наилучшим способом мог исполнять свою представительскую функцию. Для этого ИПР принял активное участие в разработке Стратегии развития Союза МСУ, в которой был использован функциональный подход, который позволил разграничить основные функции Союза МСУ на следующие: 1) представительская; 2) экспертно-аналитическая; 3) образовательная; 2) коммуникационная. Чтобы освободить ресурсы Союза для более качественного исполнения представительской функции при условии исполнения остальных функций, Союзом МСУ и ИПР было принято решение о создании совместной организации Центра развития МСУ (в 2021 году, в момент подготовки отчета, название изменено на Академию местного управления Центральной Азии).

**Цель на 2021 год:** зарегистрировать Академию местного управления Центральной Азии и обеспечить ее институциональный запуск (старт-ап); сформировать структуру, начать предоставление услуг, разработать план поддержки Союза МСУ на 2022 год.

### 3.3. Участие в формировании государственной политики в сфере МСУ (участие в рабочих группах, созданных органами госуправления, куда вошли представители ИПР в разрезе тем и госорганов).

Правительство образовало межведомственную рабочую группу по разработке проекта Кодекса Кыргызской Республики о местном самоуправлении. Соответствующее распоряжение подписал премьер-министр М. АБЫЛГАЗИЕВ. В состав межведомственной рабочей группы включен Б. Ж. БЕКИЕВ, руководитель Проекта ГГПОМСУ (по согласованию).

В последующем приказом директора ГАМСУМО была создана экспертная рабочая группа, куда вошли представители ГГПОМСУ. Рабочей группой был разработан проект Кодекса МСУ и передан в ГАМСУМО. В связи с распространением пандемии COVID-19 и переходом национальных партнеров на удаленный режим работы, включая членов межведомственной рабочей группы, рассмотрение проекта Кодекса о МСУ было отложено на осень 2020 г. В октябре 2020 г. в КР произошли политические события, связанные со сменой власти в КР. При этом, новая власть в КР инициировала конституционную реформу. В этой связи, дальнейшая работа над проектом Кодекса была приостановлена до завершения работы над проектом Конституции.

По просьбе Союза МСУ, Б. Ж. БЕКИЕВ представлял позицию МСУ в рамках Конституционного совещания, созданного для разработки проекта новой Конституции. В целом, в рамках данной работы Союзу МСУ совместно с ИПР удалось сохранить институт МСУ и конституционные основы МСУ в проекте Конституции. Следует отметить, что первоначально удалось убедить членов Конституционного совещания в усилении конституционных основ МСУ. В частности, добиться промежуточного результата в отношении не только сохранения выборного принципа формирования исполнительных органов МСУ, но и введения прямых выборов руководителей исполнительных органов МСУ. Однако впоследствии данный принцип подвергся исключению со стороны Конституционного совещания под давлением представителей усиления вертикали государственной власти. Кроме того, в проекте Конституции также была исключена норма, предусматривающая четкую систему органов МСУ, что также несет в себе серьезные риски для правовых основ МСУ. ИПР полагает, что в случае принятия проекта Конституции будет начата

работа над приведением законодательства КР в соответствии с новой редакции Конституции. ИПР планирует активно участвовать в данной работе в целях защиты правовых основ МСУ.

Председатель правления ИПР, Н. ДОБРЕЦОВА остается членом Национального совета по устойчивому развитию при Президенте КР, пока информации о роспуске совета не было. ИПР продолжил начатую в 2019 году работу по дополнения Национального добровольного отчета о достижении целей устойчивого развития совместно с государственными органами. Внесены обширные дополнения и рекомендации к Целям 1, 3, 4, 5, 9, 10, 11, 15, 16.

**Цель на 2021 год:** *Активно участвовать в работе на национальном уровне с целью защиты прав и интересов МСУ в КР.*

### 3.4. Список основных публикаций ИПР (исследования, журнал, учебные и информационные материалы)

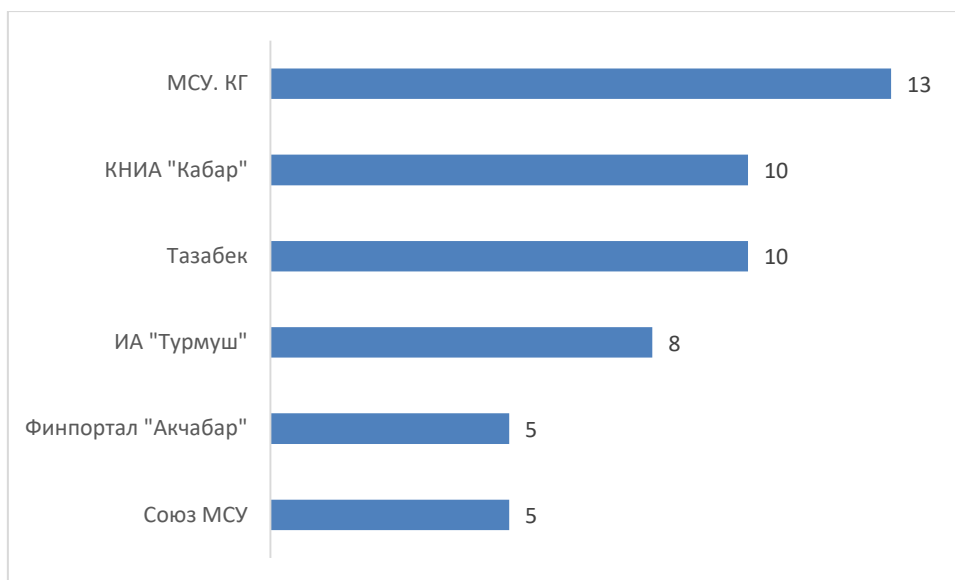
Таблица 5. Список основных публикаций ИПР в 2020 году

№	Название публикации	Язык	Проект	Ссылка на э-версию
1	Сборник вопросов-ответов «Актуальные вопросы применения законодательства о государственных закупках Кыргызской Республики» (издание первое)	Р К	ГГПОМСУ	<a href="http://dpi.kg/ru/library/full/320.html">http://dpi.kg/ru/library/full/320.html</a> <a href="http://vap.kg/ky/press_room/publications/full/243.html">http://vap.kg/ky/press_room/publications/full/243.html</a>
2	Я - депутат местного кенеша (издание пятое)	Р К	ГГПОМСУ	<a href="http://dpi.kg/ru/library/full/321.html">http://dpi.kg/ru/library/full/321.html</a> <a href="http://vap.kg/ky/press_room/publications/full/244.html">http://vap.kg/ky/press_room/publications/full/244.html</a>
3	Обзор воздействия механизма государственного социального заказа (ГСЗ), применяемого государственными и муниципальными органами управления Кыргызской Республики (полная версия)	Р К	«Партнерство для инноваций-Р4I», реализуемой АРГО (Республика Казахстан) и ОФ «Гражданское участие» при поддержке USAID	<a href="http://dpi.kg/ru/library/full/319.html">http://dpi.kg/ru/library/full/319.html</a>
4	Чем может вдохновить граждан местное самоуправление Кыргызской Республики?	Р К А	ГГПОМСУ	<a href="http://dpi.kg/ru/library/full/322.html">http://dpi.kg/ru/library/full/322.html</a> <a href="http://dpi.kg/ky/library/full/323.html">http://dpi.kg/ky/library/full/323.html</a> <a href="http://dpi.kg/en/library/full/324.html">http://dpi.kg/en/library/full/324.html</a>
5	ДОКЛАД Жогорку Кенешу Кыргызской Республики о воздействии законодательства на развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике	Р К А	Проект «Усиление парламентской демократии» (ПРООН/ SDC)	<a href="http://dpi.kg/ru/library/full/325.html">http://dpi.kg/ru/library/full/325.html</a> <a href="http://dpi.kg/ky/library/full/326.html">http://dpi.kg/ky/library/full/326.html</a> <a href="http://dpi.kg/en/library/full/327.html">http://dpi.kg/en/library/full/327.html</a>
6	Методическое руководство по проведению аукционов на право заключения договора аренды и продажи муниципального имущества в электронном формате	Р К	ГГПОМСУ	<a href="http://dpi.kg/ru/library/full/328.html">http://dpi.kg/ru/library/full/328.html</a> <a href="http://dpi.kg/ky/library/full/329.html">http://dpi.kg/ky/library/full/329.html</a>
7	Журнал "Муниципалитет" (12 номеров)	Р К	Все	<a href="http://municipalitet.kg">http://municipalitet.kg</a>



### 3.5. Результаты медиамониторинга СМИ о реформах развития МСУ, с учетом роли ИПР

Всего 95 публикаций об ИПР или с участием ИПР в течение 2020 года появились в 25 источниках информации, включая 20 СМИ и 5 сайтов партнеров. 19 источников упоминали ИПР менее 5 раз в течение года, и 6 источников – свыше пяти раз. На диаграмме ниже приведены данные о количестве публикаций в этих источниках.



Количество пользователей сайта ИПР в 2020 году составляло 13 395 человек. Количество зарегистрированных пользователей Портала лучшей практики МСУ составляло около 1000 человек. Охват пользователей Фейсбук составлял около 30 тысяч человек.

Общая аудитория, с которой ИПР массово коммуницирует через СМИ и социальные сети на регулярной основе составляет не менее 50 тысяч человек.

**Цель на 2021 год:** *Нарастить количество зарегистрированных пользователей Портала лучшей практики МСУ до 5000 человек.*

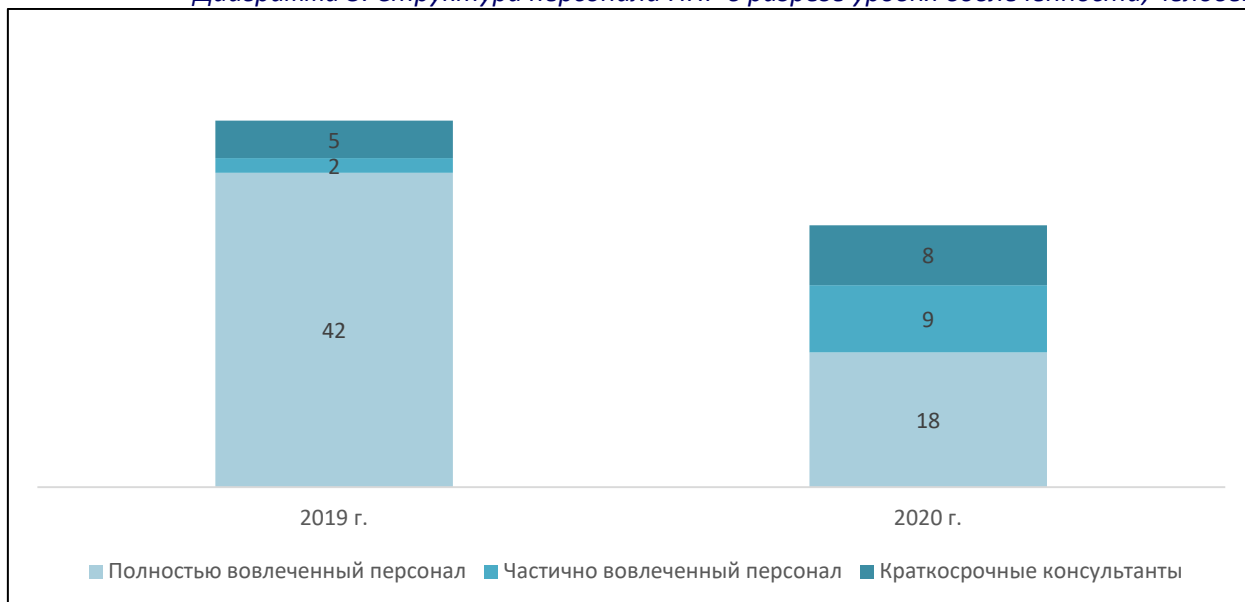
## Раздел 4. Институциональное развитие ИПР

### 4.1. Развитие команды ИПР

Команда ИПР представляет собой самый существенный актив организации. Высокий уровень экспертизы, организации работы, гибкость и способность персонала решать новые задачи позволяет ИПР успешно конкурировать за ресурсы. В составе постоянного или частично вовлеченного персонала ИПР преобладают женщины – 67%. В составе менеджерского корпуса доля женщин составляет 84%. Кадровый состав ИПР исключительно стабилен, большинство сотрудников и консультантов работают в организации или сотрудничают с ней 10 лет и более. В то же время, возрастные показатели говорят о том, что ИПР требуются новые формы работы с молодежью с тем, чтобы исключить риск межпоколенческого разрыва.

В то же время, в 2020 году кадровый состав претерпел изменения. «Якорный» проект ИПР – Проект ГГПОМСУ закончил реализацию второй фазы, которая включала большой объем полевых работ и большое количество транзакций с партнерами. С октября 2020 года проект вступил в заключительную Выходную фазу, которая не предполагает большого объема полевых работ, и решение многих задач в сфере институционализации результатов передает на аутсорсинг внешним партнерам, прежде всего, Союзу МСУ. Переформатирование проекта привело к необходимости сокращения постоянного персонала, поэтому часть полностью занятых консультантов проекта перешли в категорию частично занятых. Таким образом, структура персонала по уровню вовлеченности изменилась существенно. Однако это не является проблемой или неудачей: более сбалансированная структура персонала в разрезе вовлеченности позволяет организации быть более гибкой и более эффективно использовать ресурсы, направляемые на выплату вознаграждений.

Диаграмма 3. Структура персонала ИПР в разрезе уровня вовлеченности, человек



Другим существенным изменением стал переход значительной части полностью вовлеченного персонала на трудовые отношения в организацией, вместо гражданско-правовых ранее. Так, доля трудовых договоров с полностью вовлеченными консультантами достигла в 2020 году 72% против 15% в 2019 году.

Вызовом для всего коллектива ИПР стала эпидемия COVID-19, однако организация предприняла все возможные меры с тем, чтобы создать безопасные условия работы и оказания услуг. Так, в

конце марта все сотрудники были переведены на удаленный режим работы и оказания услуг, который продолжался вплоть до августа 2020 года. В офисе ИПР соблюдается масочный режим, персонал и посетители обеспечиваются дезинфицирующими средствами, для обеззараживания помещений приобретены специальные бактерицидные лампы и очистители воздуха. В июле 2020 года, в разгар распространения вируса, ИПР приобрел 2 кислородных концентратора. Ни один сотрудник или консультант не был уволен, сокращен, принудительно отправлен в отпуск или каким-либо иным способом ущемлен в правах по время эпидемии.

**Цель на 2021 год:** Сохранить баланс персонала по уровню вовлеченности. Принять меры к вовлечению молодежи в деятельность и проекты ИПР, в том числе в виде сотрудничества с молодежными группами и организациями. Рассмотреть возможность привлечения стажеров.

#### 4.2. Структура проектов ИПР в 2020 году и партнеры-соисполнители проектов

В 2020 году ИПР выполнял 10 проектов, включая 4 проекта – самостоятельно; 3 проекта – в консорциуме; в 2 проектах выступал в качестве партнера Союза МСУ, 2 проекта выполнялись в рамках контрактов на оказание услуг, 2 проекта выполнялись в виде софинансирования Союза МСУ, 1 проект финансировался за счет средств ИПР, 4 проекта – в рамках грантовых соглашений с донорами, в 1 проекте ИПР участвовал путем предоставления экспертизы и информации. Партнерами-соисполнителями проектов в 2020 году стали следующие организации.

Таблица 6. Партнеры-соисполнители проектов ИПР в 2020 году

Организация-партнер	Проект	Роль в проекте по отношению к ИПР	Статус
Союз МСУ КР	ПРООН	Лидер	Кыргызстанская НКО
Союз МСУ КР	ГГПОМСУ	Субгрантер	Кыргызстанская НКО
Хельветас	УУМУ	Лидер консорциума	Международная НКО
DAI	САМИ	Лидер консорциума	Международная бизнес-компания
ОФ «Альмира»	GIZ	Член консорциума	Кыргызстанская НКО
ОФ «Гражданское участие»	ГСЗ	Лидер	Кыргызстанская НКО
АРГО	ГСЗ	Лидер	Казахстанская НКО
ОЮЛ «Альянс за прозрачный бюджет»	ГГПОМСУ	Субконтрактер	Кыргызстанская НКО

Информация о партнерах выше показывает, что ИПР стремится к тесному взаимодействию и коалициями как с международными, так и с местными партнерами.

#### 4.3. Качество управления: количество и результаты аудиторских проверок и оценок рисков со стороны партнеров

В 2020 году ИПР проходил несколько внешних проверок и оценок рисков, как по заказу финансирующих сторон, так и по собственной инициативе. Результаты всех взаимодействий были положительными. Немногочисленные рекомендации от аудиторов были направлены, в основном, на совершенствование системы внутреннего контроля организации. Например, получена рекомендация проводить оценку риска банков-партнеров, ввести критерии посещения полевых мероприятий административно-финансовым персоналом и тому подобное. Все рекомендации

были приняты к исполнению. Более подробная информация о проведенных проверках представлена ниже.

*Таблица 7. Проверки, проведенные в ИПР в 2020 году в разрезе объектов, субъектов и результатов*

№	Вид	Объект и цель	Субъект	Результат
1	Внешний аудит	Подтверждение финансовой отчетности организации	Аудиторская компания «Кыргызаудит»	Положительный, отчетность подтверждена
2	Внешний аудит	Аудит соответствия и эффективности исполнения Проекта ГГПОМСУ	Аудиторская компания «Марка аудит»	Положительный
3	Внешний аудит	Аудит соответствия и эффективности исполнения Проекта УУМУ	Аудиторская компания «Джон Эшворт»	Положительный
4	Внешний аудит	Аудит соответствия и эффективности исполнения Проекта «Кыргызстан, дружественный детям и молодежи»	Аудиторская компания «Кыргызаудит»	Положительный

Также в 2020 году ИПР предпринял значительные усилия для повышения качества управления, заказав для этих целей специальную экспертизу по организационному развитию. Данный заказ для ИПР выполнила грузинская компания СТС, победившая по результатам международного тендера. Софинансирование для реализации заказа предоставило Посольство Швейцарии в Кыргызской Республике. Ключевыми направлениями работы стали: совершенствование управления кадрами, финансовый менеджмент, улучшение структуры управления и подотчетности (создание Наблюдательного совета).

**Цель на 2021 год:** Изучить возможности автоматизированной системы управления проектами, связанной с международными системами управления финансами.

#### 4.4. Взаимоотношения команды и руководства: наличие и соблюдение внутренних правил

В 2020 году ИПР изменил организационно-правовую форму с «учреждения» на «общественное объединение» и прошел перерегистрацию в Министерстве юстиции.

В 2020 году в организации применялись следующие политики и процедуры:

- 1) положение о закупках;
- 2) Внутренние правила, включающие разделы: деловая этика; административные и финансовые процедуры; политика найма; политика развития кадрового потенциала; политика прекращения договора; этические принципы кадровой политики; политика безопасности; конфиденциальная информация; политика противодействия торговле людьми и рабству;
- 3) учетная политика;
- 4) руководство по грантам;
- 5) руководство по мониторингу и оценке;
- 6) политика управления рисками;
- 7) политика защиты детей;
- 8) информационная политика;

- 9) методология распределения накладных расходов;
- 10) политика противодействия рабству и торговле людьми.

В 2020 году были внесены изменения в следующие внутренние документы:

- усовершенствована учетная политика, в частности, дополнена разделом о налоговой политике;
- введено разграничение правил между работниками ИПР, нанятыми на основе трудовых отношений, и консультантами, с которыми заключаются гражданско-правовые договоры;
- внедрена политика управления качеством;
- установлена процедура внеконкурсного привлечения консультантов на основе реестра консультантов.

#### 4.5. Экологическая политика (пластик, бумага, экономия энергии).

ИПР только приступает к разработке политике «зеленого офиса». В 2020 году в данном направлении выполнялись только две меры: сбор бумаги и картона для вторичной переработки, использование энергосберегающих лампочек и контроль включения и выключения электроприборов в нерабочее время. В офисе ИПР оборудована кухня, что позволяет сотрудникам пользоваться многоразовой посудой и приносить питание из дома.

**Цель на 2021 год:** *Разработать и внедрить политику «Зеленого офиса».*

#### 4.6. Корпоративная культура и личностный рост сотрудников

В 2020 году корпоративные мероприятия практически не проводились из-за эпидемиологической угрозы, ретрит, тимбилдинг и мероприятия для личностного роста сотрудников перенесены на 2021 год. Также из-за разрывов в режиме и графике проектов, что вызвало экстремальный объем работ в последнем квартале 2020 года, на следующий год была перенесена регулярная оценка персонала, которая проводится один раз в два года.

**Цель на 2021 год:** *Возобновить проведение корпоративных мероприятий.*

