

# ПУТЬ К ПРОДУКТИВНОМУ ПАРТНЕРСТВУ:

## ЭВОЛЮЦИЯ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ГРАЖДАН С МЕСТНЫМ САМОУПРАВЛЕНИЕМ в Кыргызстане

Результаты исследования уровня доверия граждан Кыргызской Республики к органам местного самоуправления, удовлетворенности местными услугами и условиями участия граждан в процессе принятия решений



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra  
Swiss Confederation

30   
YEARS TOGETHER  
ЖЫЛ БИРГЕ  
ЛЕТ ВМЕСТЕ

  
2009-ж. түзүлгөн  
Основан в 2009 г.  
Since 2009  
 ИНИКТИРУУ САЯСАТ ИНСТИТУТУ  
ИНСТИТУТ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ  
DEVELOPMENT POLICY INSTITUTE

# ПУТЬ К ПРОДУКТИВНОМУ ПАРТНЕРСТВУ:

## ЭВОЛЮЦИЯ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ГРАЖДАН С МЕСТНЫМ САМОУПРАВЛЕНИЕМ в Кыргызстане

Результаты исследования уровня доверия граждан Кыргызской Республики к органам местного самоуправления, удовлетворенности местными услугами и условиями участия граждан в процессе принятия решений



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra  
Swiss Confederation

30   
YEARS TOGETHER  
ЖЫЛ БИРГЕ  
ЛЕТ ВМЕСТЕ

  
2009-ж. түзүлгөн  
Оснотон 2009 г.  
Since 2009  
DPI ӨНУКТУРУУ САЯСАТ ИНСТИТУТУ  
ИНСТИТУТ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ  
DEVELOPMENT POLICY INSTITUTE

УДК 351/354  
ББК 66.3(5Кир), 1  
П 90

Руководитель аналитической группы и автор основного текста - **Надежда ДОБРЕЦОВА.**

Аналитическая группа:

**Алтынай БУЗУРМАНКУЛОВА**, консультант Проекта ГГПОМСУ,  
**Жамала УМАНКУЛОВА**, лидер команды ОсОО «Erfolg Consult»,  
**Онолкан УМАНКУЛОВА**, аналитик команды ОсОО «Erfolg Consult».

Руководитель Проекта ГГПОМСУ - **Бекболот БЕКИЕВ.**

П 90 **Путь к продуктивному партнерству: эволюция взаимоотношений граждан с местным самоуправлением Кыргызстана / Результаты исследования уровня доверия граждан Кыргызской Республики к органам местного самоуправления, удовлетворенности местными услугами и условиями участия граждан в процессе принятия решений. – Бишкек: Институт политики развития, 2022. – 84 с.**

ISBN 978-9967-11-766-2

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 «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемого Правительством Швейцарии и выполняемого Институтом политики развития (далее – Проект ГГПОМСУ).

Данные 2020 года получены в ходе социологического опроса, проведенного силами ОсОО «Erfolg Consult» по заказу Проекта ГГПОМСУ. В ходе анализа результатов опроса, выполненного совместными усилиями ОсОО «Erfolg Consult» и Института политики развития (далее – ИПР), были использованы данные, полученные в ходе опросов предыдущих лет, проведенных в рамках различных проектов. Результаты исследования доступны в виде двух аналитических отчетов. Настоящий отчет подготовлен командой аналитиков ИПР при финансовой поддержке Проекта ГГПОМСУ. Однако аналитические интерпретации ИПР могут отличаться от выводов ОсОО «Erfolg Consult», поэтому ИПР предоставляет заинтересованным лицам возможность ознакомиться с настоящим отчетом, а также отчетом, подготовленным аналитиками ОсОО «Erfolg Consult» (в электронном виде).

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 данного отчета на русском, кыргызском и английском языках, а также версия отчета ОсОО «Erfolg Consult» опубликованы на сайтах: [www.vap.kg](http://www.vap.kg) и [www.dpi.kg](http://www.dpi.kg).

Поскольку текст данного отчета разрабатывался на русском языке, в случае расхождений текста на русском языке с текстами на кыргызском и английском языках, правильным считается текст на русском языке.

В отчете использованы цитаты бенефициаров Проекта ГГПОМСУ, подготовленные в ходе написания историй (сторителлинга), Иреной БАЙТАНОВОЙ по заказу Проекта ГГПОМСУ, полные тексты историй доступны в журнале «Муниципалитет», № 2, 2022 г., в том числе в электронном виде по адресу: [www.municipalitet.kg](http://www.municipalitet.kg)

Публикация стала возможной в рамках Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемого Правительством Швейцарии и выполняемого Институтом политики развития.

Просьба при распространении публикации или ее частей в любой форме и любыми средствами, электронными или механическими, включая фотокопирование, звукозапись, любые запоминающие устройства и системы поиска информации, уведомлять издателей по адресам электронной почты: [Office@dpi.kg](mailto:Office@dpi.kg)

ISBN 978-9967-11-766-2

УДК 351/354  
ББК 66.3(5Кир), 1

© Институт политики развития, 2022

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>Список сокращений и условных обозначений</b>	<b>4</b>
<b>Введение</b>	<b>5</b>
<b>Методология социологического опроса</b>	<b>6</b>
<b>Резюме</b>	<b>9</b>
<b>Ключевые выводы</b>	
<b>Образ органов МСУ в восприятии граждан</b>	<b>14</b>
<b>Участие граждан в местном самоуправлении</b>	<b>17</b>
<b>Удовлетворенность граждан местным самоуправлением</b>	<b>21</b>
<b>Гендерное равенство в местном самоуправлении</b>	<b>24</b>
<b>I. Образ органов МСУ в восприятии граждан</b>	
1.1. Восприятие органов местного самоуправления гражданами	28
1.2. Интерес граждан к местному самоуправлению	31
1.3. Доверие граждан к органам МСУ	35
1.4. Мнение граждан об уровне коррупции в местном самоуправлении	38
<b>II. Участие граждан в местном самоуправлении</b>	
2.1. Участие граждан в бюджетном процессе	43
2.2. Готовность граждан принимать личное участие в решении вопросов местного значения	47
2.3. Участие граждан в мониторинге и оценке работы органов МСУ	50
<b>III. Удовлетворенность граждан местным самоуправлением</b>	
3.1. Удовлетворенность граждан уровнем открытости органов МСУ	54
3.2. Удовлетворенность граждан работой органов МСУ	55
3.3. Удовлетворенность граждан услугами, предоставляемыми органами МСУ	58
<b>IV. Гендерное равенство в местном самоуправлении</b>	
4.1. Участие женщин в местных кенешах	66
4.2. Участие женщин в местном развитии	69
<b>V. Воздействие Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс»</b>	
5.1. Органы МСУ более внимательно относятся к мнению граждан, в ответ растет удовлетворенность граждан результатами своего участия в бюджетном процессе	74
5.2. Выросла способность органов МСУ отвечать на нужды граждан	77
5.3. Граждане и органы МСУ получили больше механизмов взаимодействия для совместного решения насущных проблем	79
5.4. Укрепление кадров МСУ	81
5.5. В целевых МСУ Проекта ГППОМСУ наблюдается прогресс в достижении гендерного равенства	82

## СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ

<b>АА</b> –	айылный аймак, сельская административно-территориальная единица Кыргызской Республики.
<b>АВП</b> –	ассоциация водопользователей, общинная организация, управляющая распределением поливной воды.
<b>АК</b> –	айылный кенеш, представительный орган сельского местного самоуправления Кыргызской Республики.
<b>АО</b> –	айыл окмоту, исполнительный орган сельского местного самоуправления Кыргызской Республики.
<b>БК КР</b> –	Бюджетный кодекс Кыргызской Республики.
<b>ГАМСУМО</b> –	Государственное агентство по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики.
<b>ЖК КР</b> –	Жогорку Кенеш (парламент) Кыргызской Республики.
<b>ЖКХ</b> –	жилищно-коммунальное хозяйство.
<b>ИПР</b> –	Общественное объединение «Институт политики развития».
<b>КР</b> –	Кыргызская Республика.
<b>ЛОВЗ</b> –	лицо с ограниченными возможностями здоровья.
<b>МБ</b> –	местные бюджеты.
<b>МГА</b> –	местная государственная администрация.
<b>МСУ</b> –	местное самоуправление.
<b>Нецелевые МСУ-</b>	органы МСУ, не являвшиеся партнерскими муниципалитетами Проекта ГГПОМСУ.
<b>НКО</b> –	некоммерческая организация.
<b>НПА</b> –	нормативный правовой акт.
<b>ОС</b> –	общественные слушания.
<b>ОЮЛ</b> –	объединение юридических лиц.
<b>Проект ГГПОМСУ</b> –	Проект «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемый Правительством Швейцарии и выполняемый Институтом политики развития.
<b>СООППВ</b> –	сельское общественное объединение пользователей питьевой воды, выполняемый Институтом политики развития.
<b>Целевые МСУ</b> –	органы МСУ, на конкурсной основе ставшие целевыми партнерскими муниципалитетами Проекта ГГПОМСУ, выполняемого Институтом политики развития.



## ВВЕДЕНИЕ

Сколько бы ни говорилось про объективные трудности или ошибки органов МСУ, у граждан будет свое мнение о том, насколько плохо или хорошо они работают, насколько эффективно и толково решают проблемы местного сообщества, благоустраивают жизнь в городе или селе. И это мнение граждан крайне важно исследовать и изучать, а также корректировать в ответ на него национальную политику в сфере местного самоуправления и развития регионов, а также решения местного самоуправления. Если местные политики – депутаты местных кенешей, руководители органов МСУ – будут игнорировать эту «общественную температуру» отношения к ним со стороны населения, социальная стабильность общества окажется под угрозой. Важно также понимать общественные настроения и политикам национального уровня – именно от них во многом зависит отношение граждан к МСУ, так как национальные политики формируют условия работы для органов МСУ. Кыргызская Республика уже столкнулась в 2010 году с критической ситуацией, когда недовольство народа властью во многом было порождено полной беспомощностью местных властей, лишенных полномочий и средств работать на благо местных сообществ, в результате нараставшей централизации управления. События 2020 года также показали, что низкая скорость перемен в сельских сообществах, неоправдавшиеся ожидания от обещаний центра и вызванное ими разочарование, могут стать катализатором больших политических перемен.

Институт политики развития в рамках различных проектов и по собственной инициативе много лет проводит исследования отношения граждан к местному самоуправлению. В 2020 и 2021 годах социологический опрос был проведен силами ОсОО «Erfolg Consult» по заказу Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемого Правительством Швейцарии и выполняемого Институтом политики развития. 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.

Цель исследования заключалась в получении, изучении и аналитической интерпретации консолидированного мнения граждан Кыргызской Республики о местном самоуправлении как системе, включающей органы МСУ и их взаимоотношения с населением. Исследовались такие аспекты системы, как результаты работы, подотчетность и прозрачность органов МСУ; уровень коррупции органов МСУ и уровень доверия к ним населения; уровень удовлетворенности услугами, предоставляемыми органами МСУ и др.

Отдельной задачей исследования была оценка воздействия, которое оказал на местные сообщества и органы МСУ Проект ГППОМСУ за период своей работы в течение 2011–2022 гг.

География проведения социологических опросов – Кыргызская Республика.

Целевая аудитория – взрослое население Кыргызской Республики, в возрасте от 18 лет и старше, проживающее в населенных пунктах, попавших в выборку исследования.

**Результаты исследования доступны в виде двух аналитических отчетов. Настоящий отчет подготовлен командой аналитиков ИПР при финансовой поддержке Проекта ГППОМСУ. Однако аналитические интерпретации ИПР могут отличаться от выводов ОсОО «Erfolg Consult», поэтому ИПР предоставляет заинтересованным лицам возможность ознакомиться с настоящим отчетом, а также отчетом, подготовленным аналитиками ОсОО «Erfolg Consult» (в электронном виде).**

# МЕТОДОЛОГИЯ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ОПРОСА<sup>1</sup>

В конце 2021 года по заказу ИПР исследовательское агентство «Erfolg Consult» провело социологический опрос для замера основных показателей подотчетности органов МСУ, уровня удовлетворенности населением услугами, предоставляемыми органами МСУ, и уровня участия граждан в работе местного самоуправления. Последовательность работ включала: кабинетный анализ-изучение проектной документации (инструментарий, отчеты и другая соответствующая документация базового исследования); финализацию и программирование инструментария; разработку плана организации и проведения работ, выборки и графики работы исследования; организацию и проведение полевого этапа (количественный) – сбор информации на местах; обработку полученной информации (чистка и табуляция); подготовку технического отчета.

Размер выборочной совокупности был определен ИПР (см. табл. 1) и составил 2637 домохозяйств в городах и селах на всей территории Кыргызской Республики. Предлагаемый объем выборки позволяет с точностью до +/-1,9% судить о выборочной совокупности на уровне совокупности всех исследуемых населенных пунктов. Всего было опрошено 330 горожан, проживающих в девяти городах, и 2307 жителей сельских населенных пунктов, проживающих в 72 айылных аймаках, включая отдаленные.

Планшетный опрос предусматривал 100%-ную аудиозапись каждой анкеты. Прослушивание аудиозаписей составило более 40% анкет из всей выборки, 20% – контроль качества, который был осуществлён методом повторного телефонного звонка для проверки качества работы интервьюеров и достоверности получаемых данных. По результатам контроля были выявлены некоторые нарушения, связанные с отбором нужного респондента. В связи с этим было принято решение переделать около 4,74% анкет от всей выборки. Далее все анкеты по количественному методу были собраны в единую базу данных в формате Excel, затем данные были перенесены в специально разработанную базу в формате SPSS для дальнейшей чистки и обработки и переданы аналитикам.

Больше технической информации, включая описание демографической ситуации, анкету, детальное описание выборки исследования в разрезе областей и другие детали, представлены в отчете ОсОО «Erfolg Consult», размещенном на сайте: [www.dpi.kg](http://www.dpi.kg)

Таблица 1. Выборка исследования по областям

	Количество опрашиваемых	Количество МСУ	Из них:	
			Целевые МСУ	Целевые МСУ
Баткенская область	96	3	0	3
Джалал-Абадская область	512	16	6	10
Иссык-Кульская область	449	14	5	9
Нарынская область	288	9	3	6
Ошская область	384	12	5	7
Таласская область	130	4	0	4
Чуйская область	130	14	6	8
<b>Село</b>	<b>448</b>	<b>72</b>	<b>25</b>	<b>47</b>
<b>Город</b>	<b>330</b>	<b>9</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>ИТОГО:</b>	<b>2637</b>	<b>82</b>	<b>25</b>	<b>47</b>

Во время выполнения полевого этапа исследователи столкнулись с рядом трудностей, которые заслуживают отдельного упоминания, так как характеризуют ситуацию в сельских сообществах в целом. Гендерный аспект. В Ошской и Джалал-Абадской областях отмечены трудности в общении с женщинами-респондентами. Главы домохозяйств и другие члены семьи мужского пола запрещали выбранным женщинам-респондентам участвовать в интервью, могли перебивать их в процессе интервьюирования, периодически навязчиво высказывая свое мнение по тем или иным вопросам. Языковой аспект. Трудности общения на кыргызском языке отмечены в селах Ошской, Джалал-Абадской и Чуйской областей, где проживают преимущественно узбекоязычные и таджикоязычные меньшинства. Конфликтный потенциал. В селах Баткенской области многие жители настороженно отнеслись к опросу и категорически отказывались отвечать на вопросы, возможно, из-за недавнего вооруженного конфликта на кыргызско-таджикской границе в конце 2021 г. Многие жители населенных пунктов приграничных территорий мигрировали в более безопасные регионы или в другие страны, часть из них категорически отказывалась контактировать с интервьюерами. Сложная военно-политическая обстановка на территории усложнялась социально-экономическими условиями. Вследствие этого полевой этап в Баткенской области сопровождался наибольшими затруднениями.



## РЕЗЮМЕ

Имидж органов МСУ страдает от ограниченности их способности ответить на ожидания граждан

- Отношение граждан к органам МСУ напрямую зависит от финансовой способности органов МСУ решать проблемы сообществ (обнаружена зависимость: чем выше уровень доходов местных бюджетов, тем меньше количество граждан, неудовлетворенных работой органов МСУ).
- Граждане (40%) затрудняются определить свое отношение к органам МСУ и больше надеются на себя.
- Уровень удовлетворенности граждан работой МСУ в 2021 году несколько снизился (-5,6%), хотя и остается высоким (75,4%). Цифровизация снижает уровень подозрений в коррупции.

Интерес и доверие к органам МСУ **снижаются** на фоне общего снижения доверия граждан к власти, но **медленнее, чем к другим институтам**

- Интерес граждан Кыргызстана к работе органов МСУ медленно снижается, хотя все еще остается высоким (67,7% в 2021 году против 92,2% в 2015-м).
- Уровень доверия к органам МСУ снижается (-0,13 балла), но в меньшей степени, чем уровень доверия к другим институтам (-0,53 балла).
- Местные политики становятся менее известными.
- Социальные сети становятся все более популярным источником информации о деятельности органов МСУ (от 0 до 18,9%).
- Резко (от 0 до 40%) – в сторону неопределенности – изменилось и ранее разнородное отношение к партийному принципу работы местных кенешей.
- В долгосрочной ретроспективе подозрения в коррупции в органах уменьшаются (в 6 раз с 2008 г.), но выросли за последний год (+4,4%).
- Цифровизация снижает уровень подозрений в коррупции.

Граждане готовы вносить вклад в местное развитие, но ждут новых форм участия от органов МСУ

- Большинство граждан (69,9%) готовы принимать личное участие в общественных работах по благоустройству своего города и села.
- Граждане (69%) стремятся к прямому взаимодействию с органами МСУ, избегая форм, связанных с представительским принципом.
- Общественные советы теряют популярность на уровне сельских местных сообществ (от 30 до 15%), но остаются востребованными в городах.
- Большинство граждан (67%) хочет принимать участие в мониторинге и оценке услуг питьевого водоснабжения и уборки мусора, но не желает тратить личное время на мониторинг деятельности органов МСУ в целом (9,4%).
- Треть граждан ждет от органов МСУ новых цифровых форм организации общественного мониторинга и оценки, чтобы сократить затраты личного времени.

## Участие граждан в местном бюджетном процессе достигло количественного максимума, и органы МСУ должны предложить новое качество, чтобы удержать уровень участия

- Граждане в целом лучше понимают структуру расходов местного бюджета (с 15% до 28,3%), что стало результатом многолетних усилий по внедрению практики раскрытия бюджетной информации, проведения общественных слушаний по бюджету и вовлечения граждан в планирование местного развития.
- Участие граждан в общественных слушаниях по бюджету преодолело исторический максимум в 20% и стало снижаться, поэтому органам МСУ необходимо больше внимания уделять качеству реагирования на предложения и потребности граждан в отношении бюджетного процесса.
- Качество бюджетных слушаний и учета предложений в дальнейшем будут иметь ключевое влияние на желание граждан принимать участие в бюджетном процессе и восприятие способности органов управлять местным развитием.
- Одним из основных препятствий для повышения эффективности участия граждан в бюджетном процессе является низкий уровень финансовой грамотности населения (бюджетные цифры плохо понимают 38% граждан).

## Большинство граждан удовлетворено объемом информации, ответами на обращения и работой органов МСУ в целом, но доля скептиков растет

- Граждане (72,6%) считают органы МСУ открытыми в своей деятельности.
- Граждане стали реже (-20%) обращаться в органы местного самоуправления.
- Почти трое из четырех граждан Кыргызстана в той или иной мере удовлетворены взаимодействием с органами МСУ.

## Низкая удовлетворенность услугой не всегда означает, что ее улучшением нужно заняться в первую очередь. В первую очередь, по мнению граждан, необходимо решать вопросы безопасности жизни

- Граждане приоритизируют необходимость финансирования услуг не по уровню их предоставления, а по значению для жизни и безопасности. Поэтому, несмотря на относительно высокий уровень неудовлетворенности вывозом мусора, эксплуатацией дорог и озеленением, большинство граждан все-таки считает необходимым направить средства местного бюджета в первую очередь на финансирование услуг водоснабжения и канализации.
- Граждане видят улучшения в предоставлении услуг уличного освещения (+30%), эксплуатации дорог (+24%), уборки улиц (+7%), водоснабжения (+6%); ухудшения – в предоставлении услуг уборки мусора, детских садов, водоотведения и канализации (ок. -10%).

## Сторонников расширения политических прав женщин – большинство. Противники не могут четко аргументировать свою позицию

- Трое из четырех граждан Кыргызской Республики поддерживают расширение политических прав женщин через введение квоты для лиц одного пола в местных кенешах. Среди женщин сторонников квоты на 14% больше, чем среди мужчин.
- Сторонники расширения политических прав женщин считают сильными сторонами женщин-депутатов их социальный вклад (33,2%) и деловые качества (14,5%).
- Противники расширения политических прав женщин руководствуются в большей степени стереотипами (50%), и лишь некоторые из них могут привести логические аргументы.

## Женщины ощущают ограничения, пытаются участвовать в местном развитии и управлении

- Женщины реже (+18,7%) выражают готовность принимать личное участие в решении вопросов местного значения.
- Мужчинам чаще (+30%), чем женщинам, удается добиться решения важной для них проблемы, легче найти сторонников и поддержку своих инициатив (+40%).
- Основные препятствия для решения приоритетных для женщин проблем: нехватка денег (30%); равнодушие чиновников (21%) и отсутствие учета гендерного фактора в приоритезации проблем и планировании (11%).
- Женщины более критично (+36%) оценивают качество бюджетных слушаний и говорят о дискриминации в процессе выражения своего мнения в отношении местного бюджета (4,3%).

## Воздействие Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс»

- Органы МСУ более внимательно относятся к мнению граждан, в ответ растет удовлетворенность граждан результатами своего участия в бюджетном процессе:
  - в 19 раз выросло количество органов МСУ, проводящих бюджетные слушания и в 2021 г. слушания провели уже 396 органов МСУ или более 80%;
  - более 50% предложений граждан, поступивших в процессе общественного обсуждения проектов местных бюджетов, были учтены органами МСУ;
  - усилилась прозрачность органов МСУ: 71% органов МСУ по всей Кыргызской Республике используют инфографику, краткое описание бюджета и онлайн-гражданский бюджет;
  - в целевых МСУ Проекта ГГПОМСУ почти втрое выросла доля граждан, которые считают, что органы МСУ открыты в своей деятельности;
  - в 5,5 раза вырос уровень удовлетворенности граждан качеством их участия в бюджетном процессе;
  - в целевых муниципалитетах Проекта ГГПОМСУ с 2012 года на 14% выросла доля граждан, которые считают, что в органах МСУ нет коррупции.
- Выросла способность органов МСУ отвечать на нужды граждан:
  - ежегодно около 100–150 острых проблем местных сообществ решались через планы совместных действий совместными усилиями граждан и МСУ;
  - грантовая программа улучшила навыки органов МСУ в привлечении дополнительного финансирования, управления инвестициями; решено 129 местных проблем, что улучшило условия жизни для 530 тысяч человек, создано около 150 рабочих мест;
  - вдвое выросло количество граждан в целевых МСУ Проекта ГГПОМСУ, считающих, что условия жизни в муниципалитете улучшились (несмотря на общее снижение оценки уровня жизни из-за эпидемии COVID-19).

- Граждане и органы МСУ получили больше механизмов взаимодействия для совместного решения насущных проблем:
  - в среднем 35 активистов в каждом целевом МСУ (всего более 1700 человек) объединились в почти 190 ИГ и решили свои проблемы вместе с МСУ;
  - около 500 участников ИГ в целевых МСУ стали депутатами местных кенешей, муниципальными служащими, участниками совместного мониторинга, получили награды от государственных органов за вклад в развитие своего аймака и др.;
  - граждане добились включения в планы совместных действий около 800 своих предложений, которые в той или иной мере были реализованы, в том числе с помощью финансирования из местных бюджетов;
  - на 15% выросло число граждан, готовых принимать личное участие в работах по благоустройству своего города или села.
  
- Укрепление кадров МСУ:
  - создан Портал лучшей практики МСУ ([www.myktyaimak.gov.kg](http://www.myktyaimak.gov.kg)), который предлагает 135 примеров лучшей практики и около 300 образцов документов местного и национального значения; количество пользователей Портала в 2022 г. составило около 11 тыс. человек (62% женщин);
  - Проект ГГПОМСУ помог состояться журналу «Муниципалитет», который оказался востребованным: в 2022 г. журнал приобрел уже 800 платных подписчиков;
  - Портал и журнал переданы Академии местного управления Центральной Азии – организации, которая уже в 2022 году начнет предоставление органам МСУ услуг повышения квалификации по ведомственному направлению;
  - отдельные целевые муниципалитеты Проекта 11 раз признавались лучшими органами МСУ в своих районах, не менее 70 муниципальных служащих и руководителей целевых органов МСУ получили звания «Отличник муниципальной службы» и «Отличник местного самоуправления».
  
- В целевых МСУ Проекта ГГПОМСУ наблюдается прогресс в достижении гендерного равенства:
  - выросло участие женщин в выявлении приоритетов и планировании работы МСУ: с 35% в 2012 году до почти 50% – в 2019-м;
  - 68% грантовых проектов были направлены на решение гендерно чувствительных вопросов (87% в Ошской области); 27 тысяч женщин получили пользу от грантовых проектов (51% от общего количества); женщины заняли 43% рабочих мест, созданных грантовыми проектами;
  - в конкурсе «Местная инициатива» «женские» инициативы заняли 50% призовых мест и получили поддержку 80 инициатив из 154;
  - выросла доля женщин в составе инициативных групп – с 36% до 43%, в составе мониторинговых групп – с 37% до 44%.









# КЛЮЧЕВЫЕ ВЫВОДЫ

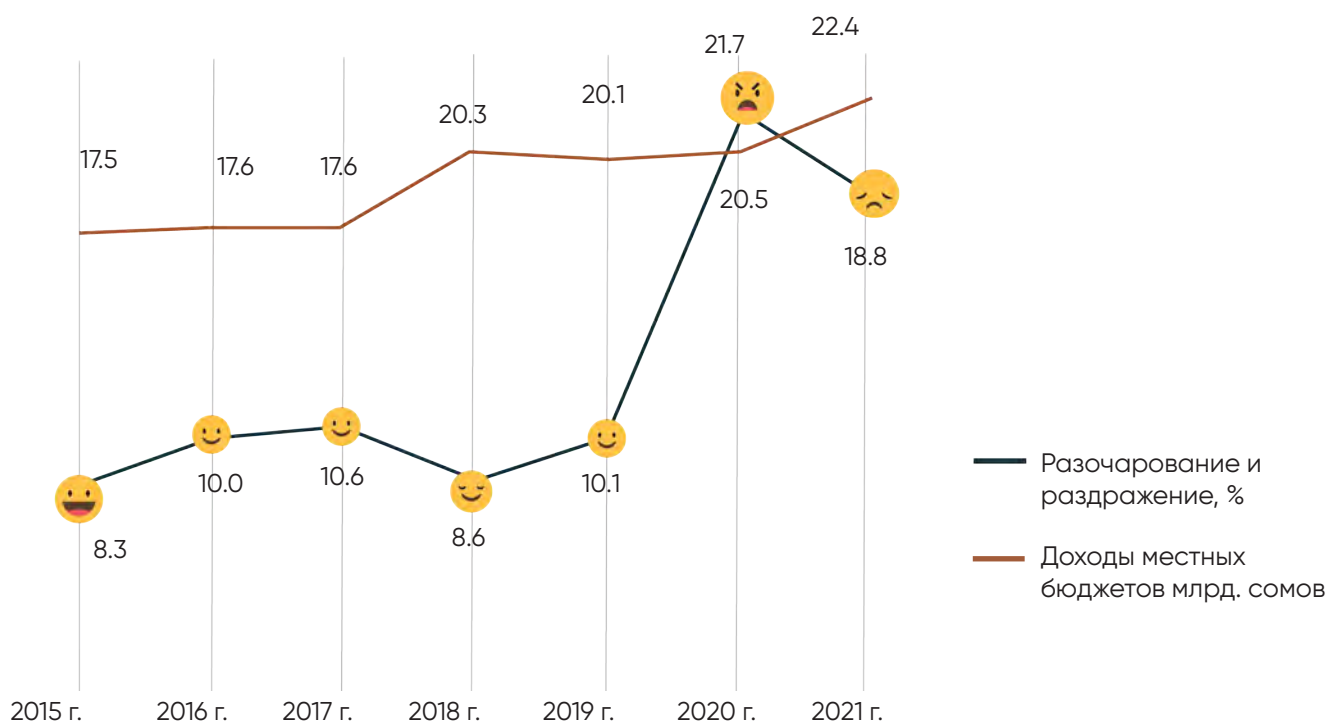
---

## Образ органов МСУ в восприятии граждан

Имидж органов МСУ страдает от ограниченности их способности ответить на ожидания граждан

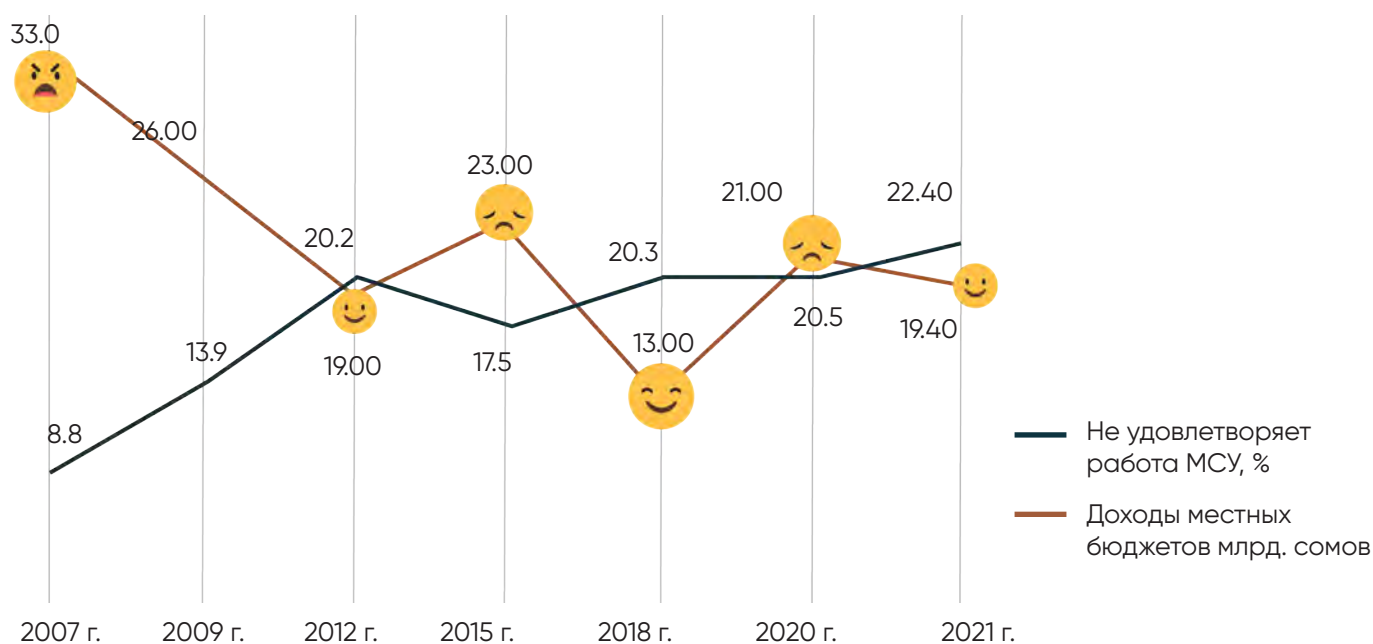
**Отношение граждан к органам МСУ напрямую зависит от финансовой способности органов МСУ решать проблемы сообществ.** Органы МСУ действуют в условиях ограничений, главное среди которых – объем полномочий и финансирование их исполнения. В этом отношении показательно сопоставление динамики негативных эмоций граждан по отношению к органам МСУ и динамикой доходов местных бюджетов. Диаграмма А отражает наличие связи между долей граждан, испытывающих негативные эмоции к МСУ, и совокупным объемом местных бюджетов: чем ниже доходы местных бюджетов, тем больше разочарования и раздражения со стороны граждан и наоборот. Еще более яркое представление о связи бюджета с отношением граждан к МСУ дает диаграмма Б, демонстрирующая связь объема местных бюджетов с уровнем неудовлетворенности граждан работой органов МСУ. Почти 15 лет отмечается закономерность, согласно которой колебания уровня доходов местных бюджетов влияют на изменение уровня неудовлетворенности. Это крайне важное политическое сопоставление, поскольку недовольство работой местных властей выливается в недовольство властью в целом. Это было хорошо заметно в 2010 году, когда именно слабость органов МСУ, полномочия и бюджеты которых были резко урезаны в период 2008–2009 годов, во многом стала причиной недовольства народа тем, что жизнь на местах никак не улучшается. Поэтому недофинансирование местных бюджетов опасно, представляя собой угрозу социальной стабильности.

Диаграмма А.  
Динамика доли граждан, испытывающих негативные эмоции к органам МСУ, в сопоставлении с динамикой доходов местных бюджетов, 2015–2021 гг.<sup>2</sup>



<sup>2</sup> Совокупный объем доходов местных бюджетов приводится по плану после сокращения (секвестра) бюджета Кыргызской Республики весной 2020 г.

Диаграмма В.  
Динамика уровня неудовлетворенности работой органов МСУ  
в сопоставлении с динамикой объема доходов местных бюджетов, 2007–2021 гг.



**Граждане затрудняются определить свое отношение к органам МСУ и больше надеются на себя.** До 2020 года большая часть граждан Кыргызской Республики испытывала по отношению к органам МСУ позитивные эмоции – вдохновение и оптимизм. Однако доля граждан, которые не испытывают никаких эмоций по отношению к органам МСУ, устойчиво росла, и в 2021 году впервые за всю десятилетнюю историю измерений превысила доли людей с позитивным и негативным отношением и достигла почти 40%, что почти в 4 раза больше, чем в 2015 году. Это говорит о том, что все больше людей не связывают условия жизни в сообществе с работой местного самоуправления и надеются только на себя.

**Уровень удовлетворенности граждан работой МСУ остается высоким, но снижается.** Доля граждан, полностью или частично удовлетворенных взаимодействием с исполнительными органами МСУ, остается по-прежнему высокой и составляет 75,4%, то есть трое из четырех граждан Кыргызской Республики в той или иной мере удовлетворены работой местного самоуправления. Хотя, по сравнению с 2018 годом, в 2021 году этот показатель уменьшился на 5,6%. Доля граждан, удовлетворенных взаимодействием с местными кенешами так же высока, хотя и ниже, чем с мэриями и айыл окмоту, – 71,6% против 75,4%.

**Интерес и доверие к органам МСУ снижаются на фоне общего снижения доверия граждан к власти, но медленнее, чем к другим институтам**

**Интерес граждан Кыргызстана к работе органов МСУ медленно снижается, хотя все еще остается высоким.** Интерес граждан к работе органов МСУ оставался в целом стабильно высоким на протяжении последних пятнадцати лет (с момента начала измерений). Фактически, трое из четырех граждан Кыргызстана в той или иной степени интересуются делами МСУ, при этом тех, кто активно интересовался, всегда было

в полтора–два раза больше, чем тех, кто интересовался мало. Но до 2012 года наблюдался стабильный рост интереса граждан, а затем стал медленно, но стабильно снижаться, и в 2021 году составил 77%.

**Уровень доверия к органам МСУ остается относительно высоким, а если и сокращается, то в меньшей степени, чем уровень доверия к другим институтам.** По сравнению с 2020 годом уровень доверия ко всем институтам власти и основных услуг упал, кроме трех: Аппарата Президента, Правительства и Жогорку Кенеша КР. Органы МСУ сохраняют свои позиции в середине рейтинга, снижение уровня доверия меньше, чем в отношении образования, здравоохранения и религиозных институтов, где уровень доверия упал на полбалла. Некоторое падение уровня доверия к органам МСУ (–0,13 балла) вызвано, в первую очередь, общей тенденцией снижения доверия граждан к власти в целом, во вторую – неудовлетворенностью населения в отношении квалификации депутатов местных кенешей и муниципальных служащих, а также недоверием к партийной системе местных выборов. Несмотря на то, что удовлетворенность взаимодействием с исполнительными органами МСУ – мэриями и айыл окмоту – выше, чем с местными кенешами, в перспективе абсолютное большинство граждан хотят напрямую выбирать глав исполнительных органов МСУ.

**Местные политики становятся менее известными.** Начиная с 2015 года, сформировалась устойчивая тенденция снижения уровня известности руководителей исполнительных органов МСУ. И хотя по-прежнему подавляющее большинство граждан знают своих местных политиков – глав, мэров и депутатов, в 2021 году это значение упало до рекордно низкого уровня – до 67,7% по сравнению с 92,2% в 2015 году. Учитывая косвенную систему выборов, когда граждане не выбирают руководителя исполнительного органа МСУ напрямую, ожидать дальнейшего роста узнаваемости местных лидеров можно только в случае введения системы прямых выборов, когда после «громких» избирательных кампаний выигравших политиков будет знать 90 и даже 100 процентов населения, включая детей.

**Социальные сети становятся все более популярным источником информации о деятельности органов МСУ.** В прошлом самым популярным источником информации был неформальный – друзья, родственники и коллеги (более 35% в 2015 г. и только 16,6% в 2021-м), а в 2021 году на первое место по популярности вышли социальные сети (18,9%), где информация также носит часто неофициальный характер. Социальные сети обогнали даже популярные в прошлом места массового скопления людей – базары, ярмарки, сходы и квартальные встречи, где, наряду со слухами, часто циркулирует и вполне официальная информация, направленно размещаемая там органами МСУ. Резкий рост роли социальных сетей связан с пандемией COVID-19, когда встречи с друзьями, сходы квартальных и граждан были невозможны, хотя ранее, напротив, являлись, основным источником информации о деятельности органов МСУ. Социальные сети позволяют гражданам получить доступ к более широкому спектру мнений, что одновременно способствует формированию критического мышления, но и стимулирует распространение ложной информации. Это стало одновременно вызовом и возможностью для органов МСУ, поставив их перед острой необходимостью овладеть технологиями использования социальных сетей, чтобы сохранять адекватное отношение со стороны граждан в информационном поле.

**Резко – в сторону неопределенности – изменилось и ранее разнородное отношение к партийному принципу работы местных кенешей.** В целом сохраняется высокий уровень недоверия к местным партиям: 46% опрошенных считают, что местные кенешы не должны формироваться по партийному признаку (сторонников партийного принципа – 32%;

неопределившихся – 22%). Однако данное мнение неоднородно: например, в Баткенской и Джалал-Абадской областях больше тех, кто считает, что местные кенешы должны формироваться по партийному списку. Кроме того, в 2021 году вдруг резко (от 0 до 40%) выросла доля тех, кто не имеет мнения в отношении того, насколько сильно партии влияют на работу местных кенешей. Это связано с изменениями в системе управления страной, а также с тем, что в 2021 году состоялись местные выборы, и люди ждут, как изменится работа местных кенешей в новом составе.

**В долгосрочной ретроспективе подозрения в коррупции в органах уменьшаются, но выросли за последний год.** Каждый третий гражданин считает, что коррупция в органах МСУ отсутствует. Количество таких мнений в 2021 году по сравнению с 2008 годом выросло в 6 раз, но снизилось по сравнению с 2020 годом на 4,4%. Вдвое уменьшилась доля тех, кто считает уровень коррупции в органах МСУ высоким и очень высоким. В 2021 году граждане менее определенно высказываются о сферах проявления коррупции. Так, в 2021 году существенно увеличилась доля тех, кто затруднился ответить, в какой именно сфере деятельности органов МСУ проявляется коррупция – таких респондентов вдвое больше, чем в 2018 и в 2020 годах. Это говорит больше об общем недоверии к власти, нежели о фактах проявлениях коррупции со стороны органов МСУ.

**Цифровизация снижает уровень подозрений в коррупции, что подтверждается ростом доверия к процедурам включения в список неимущих, выдачи справок, государственных закупок и управления бюджетом.** Среди сфер деятельности органов МСУ, в которых, по мнению респондентов, чаще всего проявляется коррупция, с большим отрывом лидирует управление землями. Остальные сферы, где ранее граждане подозревали проявления коррупции, в 2021 году стали непопулярными (выдача справок, управление бюджетом, включение в список неимущих).

## Участие граждан в местном самоуправлении

Граждане готовы вносить вклад в местное развитие, но ждут новых форм участия от органов МСУ

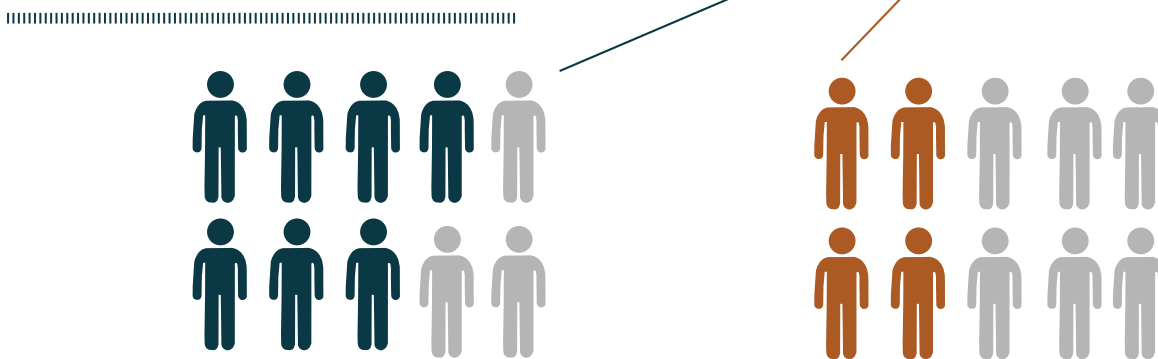
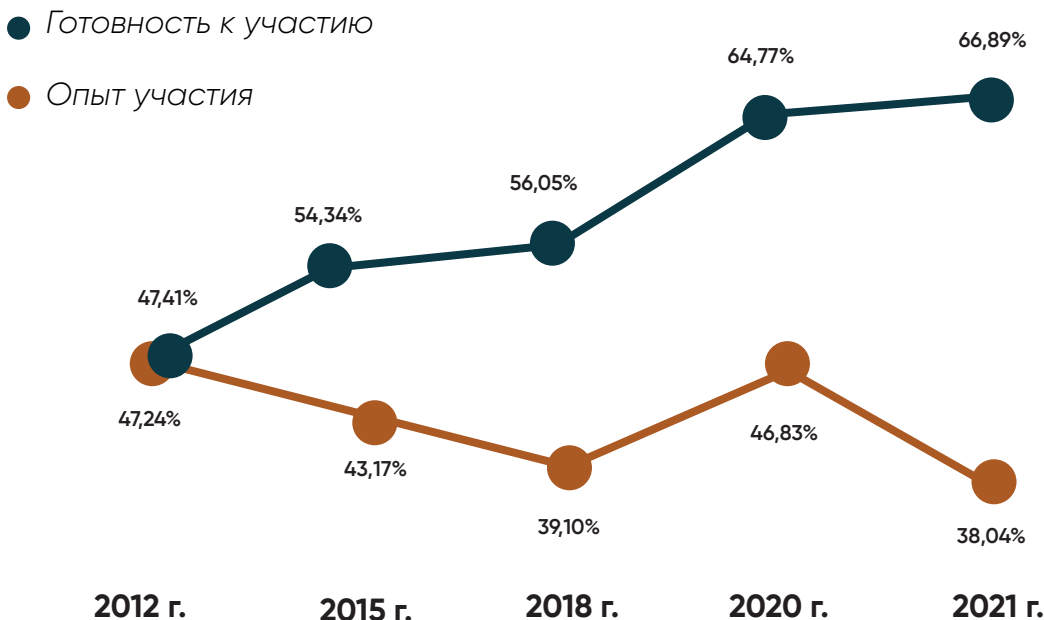
**Трое из четырех граждан готовы принимать личное участие в общественных работах по благоустройству своего города и села.** В 2021 году такую готовность выражают 66,9% опрошенных, что почти на 20% больше, чем в 2012 году. При этом многие (38%) подтвердили, что уже имеют подобный опыт (снижение показателя в 2021 году вызвано, вероятно, пандемией).

Фактически, многие граждане готовы внести личный вклад в благоустройство своего муниципалитета, и эта «армия» людей представляет собой огромный потенциал развития для органов МСУ. Поэтому первоочередная задача местного самоуправления – предоставить гражданам эффективные возможности для этого. Однако доля людей, которые уже имеют опыт личного участия в общественных работах по благоустройству своего города и села, снижается и составляла в 2020 году 38%, что является вызовом для органов МСУ.



Диаграмма С.

Динамика доли граждан, которые готовы принимать участие в благоустройстве своего муниципалитета и уже имеют такой опыт



**Граждане стремятся к прямому взаимодействию с органами МСУ, избегая форм, связанных с представительским принципом.** Наиболее популярной формой участия в общественных делах, по мнению граждан, в 2021 году являются собрания (53%), общественные слушания (16%) и общественные советы (15%). В шестикратном размере выросла доля тех, кто принимает участие в разработке и реализации проектов, направленных на развитие сообществ. Лишь небольшая часть граждан считает эффективной формой участия выборы в местный кенеш и взаимодействие через НКО. Эти формы непопулярны из-за недостаточного уровня доверия к представительному принципу участия граждан в МСУ, неполного выполнения своих обязанностей со стороны местных кенешей, недостаточного уровня развития НКО, особенно в сельской местности.

**Общественные советы теряют популярность на уровне сельских местных сообществ, но остаются востребованными в городах.** Если в 2018 году общественные

советы занимали второе место в рейтинге популярности форм участия и собирали более 30% ответов, то в 2021 году популярность советов упала вдвое, и собрала только 15% ответов. Это изменение необходимо рассматривать как позитивное явление, поскольку на уровне местного самоуправления есть самый главный совет, наделенный, к тому же, местными законодательными полномочиями, – местный кенеш. И если местный кенеш работает качественно, полноценно, то обычно у граждан нет необходимости участия в дополнительных советах. Однако ситуация в селах отличается от ситуации в больших селах и городах. В небольшом муниципалитете местный кенеш способен обеспечить все потребности в советах, но в городе или крупном муниципалитете создание тематических советов часто бывает оправданным. Поэтому в городах граждане предпочитают больше участвовать в работе инициативных групп и общественных советов, а в селах – в общественных слушаниях, а также в разработке и выборе проектов для финансирования.

**Большинство граждан хочет принимать участие в мониторинге и оценке услуг питьевого водоснабжения и уборки мусора, но не желает тратить время на мониторинг деятельности органов МСУ в целом.** Вода и мусор – вполне логичные лидеры рейтинга тем для общественного мониторинга, поскольку доставка питьевой воды и уборка мусора – услуги, которыми пользуется каждая семья, каждый день, поэтому многие беспокоятся о качестве и достаточности этих услуг и готовы осуществлять мониторинг их предоставления (67% и 45% соответственно). Намного сложнее обстоит дело с процессами общественного мониторинга и оценки деятельности органа МСУ в целом. В этом случае мониторинг приобретает длительный по времени характер, а оценка становится более сложной, так как наряду с очевидными результатами оценивается процесс управления. Желющие принимать участие в таких видах мониторинга в сообществе есть, но их число уменьшается: по сравнению с 2018 годом сократилось в 6 раз и составило в 2021 году только 9,45% (против 62,6%). Люди стали понимать, что этот вид участия требует значительных затрат личного времени, а также усилий по изучению документов и получению новых знаний.

**Треть граждан ждет от органов МСУ новых цифровых форм организации общественного мониторинга и оценки, чтобы сократить затраты своего личного времени.** Предпочтения респондентов в отношении методов их участия в мониторинге и оценке с течением времени меняются. Так, в 2021 году каждый третий респондент отметил, что хотел бы участвовать через общение в группе WhatsApp (на 20% больше, чем в 2018 году). Эта динамика стала следствием влияния пандемии COVID-19, когда граждане привыкли получать и транслировать информацию через доступные мессенджеры. С другой стороны, граждане в целом предпочитают цифровые и удаленные формы мониторинга, поскольку лишь некоторые готовы тратить свое личное время на посещение объектов или участие в приемке товаров.

Участие граждан в местном бюджетном процессе достигло количественного максимума, и органы МСУ должны предложить новое качество, чтобы удержать уровень участия

**Граждане в целом лучше понимают структуру расходов местного бюджета, что стало результатом многолетних усилий по внедрению практики раскрытия бюджетной информации, проведения общественных слушаний по бюджету и вовлечения граждан в планирование местного развития.** Начиная с 2007 года, резко сократилась доля тех, кто считал главной статьей расходов содержание айыл окмоту и мэрий, но приблизилось к

реальности понимание доли расходов на благоустройство. В 2021 году, 28,3% граждан считают, что благоустройство является приоритетной статьей расходов, тогда как в 2007 году этот показатель составлял только 15%. Однако в 2021 году, по сравнению с 2020-м, вновь выросла доля граждан, которые не знают, куда тратятся деньги местного бюджета.

**Участие граждан в общественных слушаниях по бюджету преодолело исторический максимум в 20% и стало снижаться, поэтому органам МСУ необходимо больше внимания уделять качеству реагирования на предложения и потребности граждан в отношении бюджетного процесса.** Параллельно с накоплением практики слушаний, история которых началась в 1999 году, долгое время в Кыргызстане наблюдался устойчивый рост уровня участия граждан в общественных слушаниях по бюджету на местном уровне, который в 2018 году превысил рекордные для Кыргызской Республики 20%. В 2021 году, согласно данным Министерства финансов КР, **слушания провели уже 396 органов МСУ или почти 90% от общего числа**, а расчетная численность участников составила более 33 тысяч человек. Нет необходимости направлять усилия на дальнейший количественный рост участия граждан в общественных слушаниях, поскольку простое наращивание количества участников не означает, что обсуждение бюджета происходит с наибольшей эффективностью для граждан. Органам МСУ пора нацелиться на качественные улучшения, включая внедрение новых форм участия граждан в бюджетном процессе. На смену количественному показателю уровня участия в общественных слушаниях в оценку работы органов МСУ должны в большей степени прийти качественные индикаторы учета мнений и пожеланий граждан, создания условий для онлайн-общения и получения предложений через муниципальные сайты, Telegram, WhatsApp-группы, ящики для предложений и другие формы обратной связи.

**Качество бюджетных слушаний и учета предложений в дальнейшем будут иметь ключевое влияние на желание граждан принимать участие в бюджетном процессе и восприятие способности органов управлять местным развитием.** Если в первое десятилетие практики проведения слушаний людей вдохновляла сама возможность обсудить с властью такой щепетильный и важный вопрос, как публичные финансы, то с течением времени граждане стали больше ценить практический результат слушаний. В этом контексте особо позитивным является двукратное – с 8% до 3,9% – снижение доли тех граждан, кто не верит в сам институт слушаний и считает, что пожелания участников слушаний не будут учтены в проекте бюджета. Такая динамика свидетельствует о том, что у людей растет уверенность в том, что их мнение будет услышано. В целом доля граждан, удовлетворенных участием в слушаниях по бюджету, остается достаточно высокой – порядка 70%. Небольшие колебания уровня удовлетворенности в 2020–2021 гг. вызваны трудностями организации проведения слушания в условиях пандемии и тем, что многие органы МСУ провели слушания впервые в своей истории.

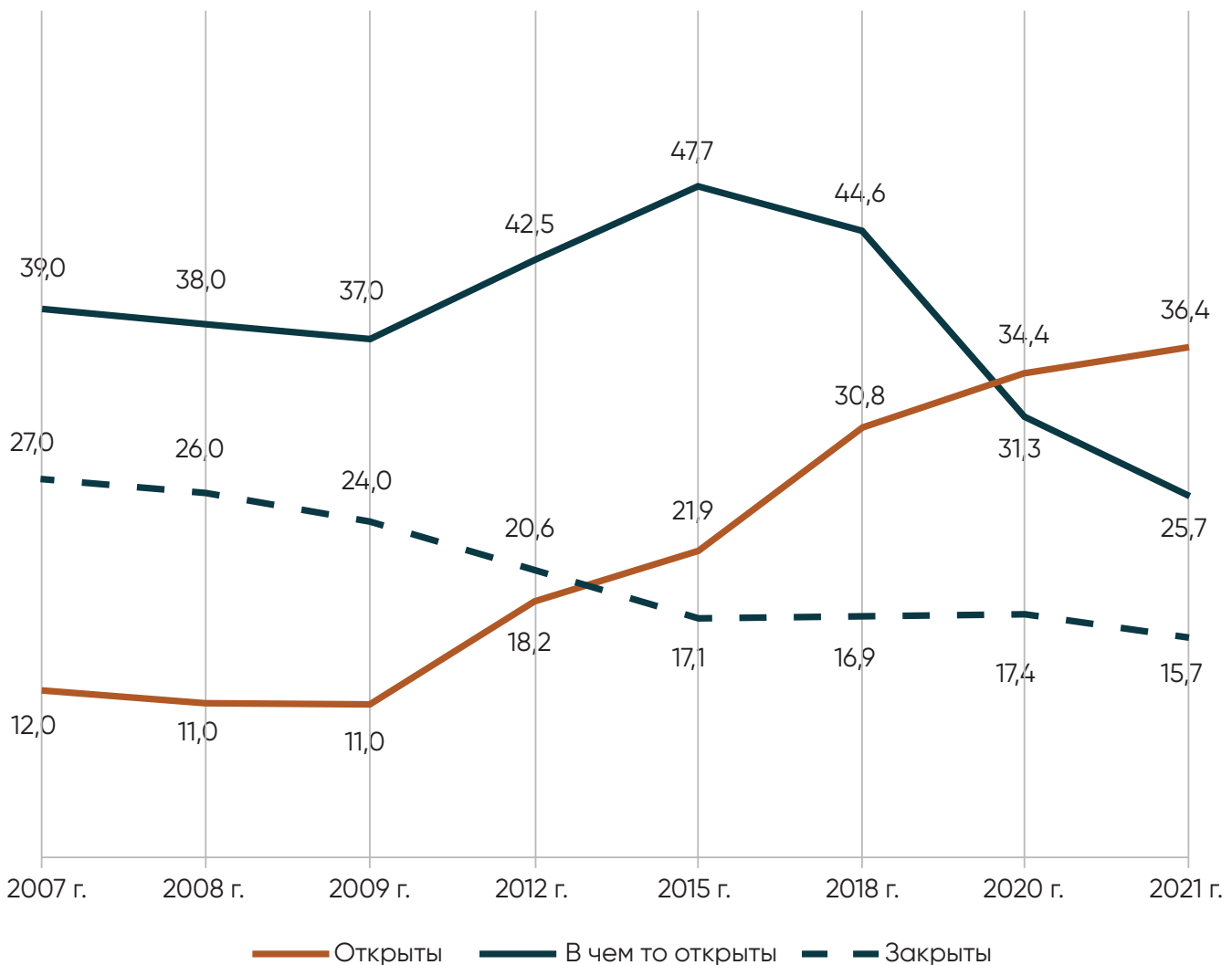
**Одним из основных препятствий для повышения эффективности участия граждан в бюджетном процессе является низкий уровень финансовой грамотности населения.** Анализ причин, по которым граждане не хотят или не могут принять участие в бюджетном процессе, показал, что неинформированность, недостаток информации, больше не является основным фактором (в частности, растет число граждан, которые не принимали участие в общественных слушаниях в силу своей занятости, хотя знали, что такие мероприятия проводятся, – так ответили 24,6% в 2021 году против 17,8% в 2018-м. На 6,7% сократилась доля тех, кто не знал о проведении слушаний). Большинство граждан знает о возможностях и способах участия, но низкий уровень финансовой грамотности в целом, неумение читать и понимать бюджетную информацию остаются одними из главных причин неудовлетворенности 38% граждан от их участия в бюджетном процессе.

## Удовлетворенность граждан местным самоуправлением

Большинство граждан удовлетворено объемом информации, ответами на обращения и работой органов МСУ в целом, но доля скептиков растет

**Граждане считают органы МСУ открытыми в своей деятельности.** Почти три четверти граждан (72,6%) в той или иной мере удовлетворены объемом и качеством информации о местном самоуправлении, что говорит о высоком уровне открытости органов МСУ. С момента начала измерений в 2007 году, доля граждан, полностью удовлетворенных объемом и качеством информации, устойчиво росла и к 2020 году увеличилась почти втрое – с 12 до 34,5%. По сравнению с 2009 годом, тех, кто считает органы МСУ открытыми в своей деятельности полностью, стало более чем в три раза больше (динамика от 11 до 36,4%).

Диаграмма D.  
Динамика мнений граждан об уровне открытости органов МСУ, 2007–2020 гг., в процентах

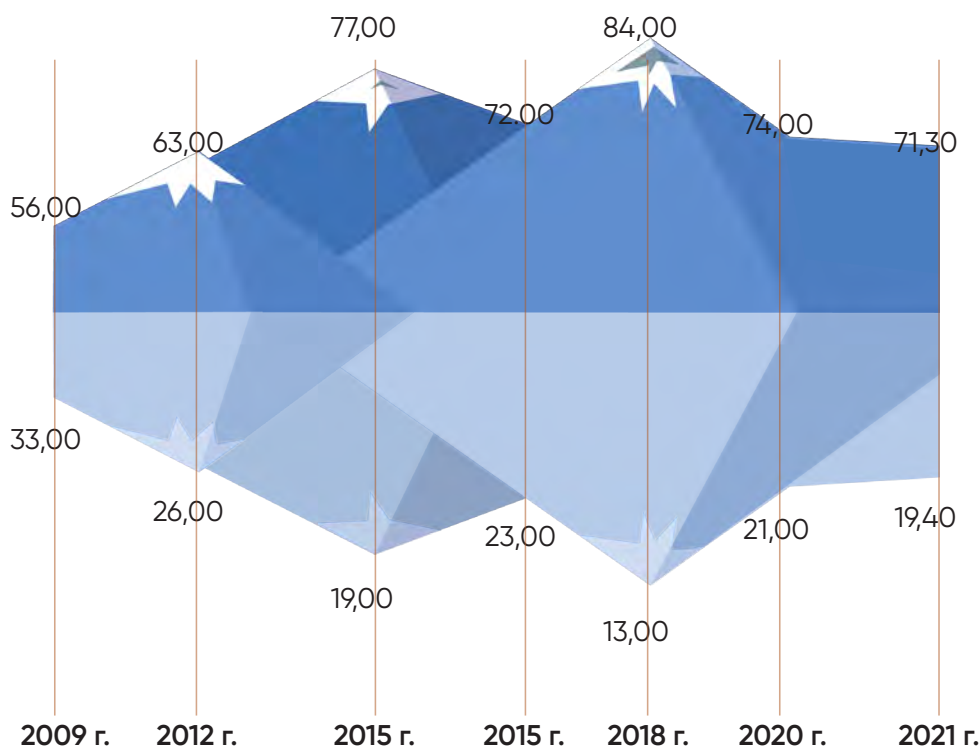


**Граждане стали реже обращаться в органы местного самоуправления. В среднем количество обращений сократилось существенно – более чем на 20%.** Самое существенное сокращение произошло в отношении обращений по поводу справок, а также местных налогов и сборов. За этим фактом стоит цифровизация и политика государства, ориентированная на сокращение количества обращений граждан за документами. Следует ожидать, что с развитием цифровых технологий в управлении количество обращений по поводу справок будет сокращаться и далее. Существенно сокращается также количество обращений по тем вопросам, которые не входят в сферу ответственности органов МСУ, – здравоохранения, пенсионного обеспечения, поливной воды. Это говорит о том, что повышается правовая культура граждан, которые постепенно разбираются в том, какой орган управления отвечает за конкретный вопрос.

**Почти трое из четырех граждан Кыргызстана в той или иной мере удовлетворены работой органов МСУ. Начиная с 2007 года, уровень удовлетворенности граждан работой органов МСУ растет, однако растет неустойчиво и относительно медленно.** Здесь, как и в отношении доверия к органам МСУ, наблюдается спад после воодушевления 2018 года, когда был достигнут исторический максимум (с начала измерений) и 84% граждан были удовлетворены работой органов МСУ в ответ на их обращения, однако реальность говорит о том, что это был аванс в сторону власти, опять же вызванный общим оптимизмом в отношении перспектив развития местных сообществ в свете национальных приоритетов в развитии регионов.

Низкая удовлетворенность услугой не всегда означает, что ее улучшением нужно заняться в первую очередь. В первую очередь, по мнению граждан, необходимо решать вопросы безопасности жизни

Диаграмма Е.  
Динамика уровня удовлетворенности работой органов МСУ, 2007-2021 гг., в процентах



Горы - удовлетворяет полностью или частично.  
Отражение гор - не удовлетворяет работа МСУ.



**Граждане приоритизируют необходимость финансирования услуг не по уровню их предоставления, а по значению для жизни и безопасности.** Поэтому, несмотря на относительно высокий уровень неудовлетворенности вывозом мусора, эксплуатацией дорог и озеленением, большинство граждан все-таки считает необходимым направить средства местного бюджета в первую очередь на финансирование услуг водоснабжения и канализации. Поэтому при принятии решения, даже несмотря на высокий уровень неудовлетворенности граждан какой-то услугой, органы МСУ должны отдавать предпочтение тем услугам, которые более важны. В целом приоритеты граждан в отношении важности услуг мало меняются с течением времени: в тройке самых востребованных в течение десятилетий остаются водоснабжение, вывоз мусора и эксплуатация дорог. Вторая по значимости группа рейтинга: уличное освещение, уборка улиц и озеленение. Заметно, однако, что озеленение несколько утратило важность в глазах сообщества, тогда как водоснабжение, напротив, усилило.

**Граждане видят улучшения в отношении услуги уличного освещения, эксплуатации дорог, уборки улиц, водоснабжения; ухудшения – в отношении услуги уборки мусора, детских садов, водоотведения и канализации.** Начиная с 2007 года, растет доля граждан, которые в той или иной мере удовлетворены уличным освещением, – за 13 лет рост составил 30%; эксплуатацией дорог – 24%; уборкой улиц – 7%; водоснабжением – 6%. Однако уровень удовлетворенности вывозом мусора и детскими садами остается на прежнем уровне и даже несколько снижается. Устойчиво снижается только уровень удовлетворенности услугами канализации и водоотведения – число удовлетворенных услугой снизилось втрое и достигло критически низкого уровня в 10%.

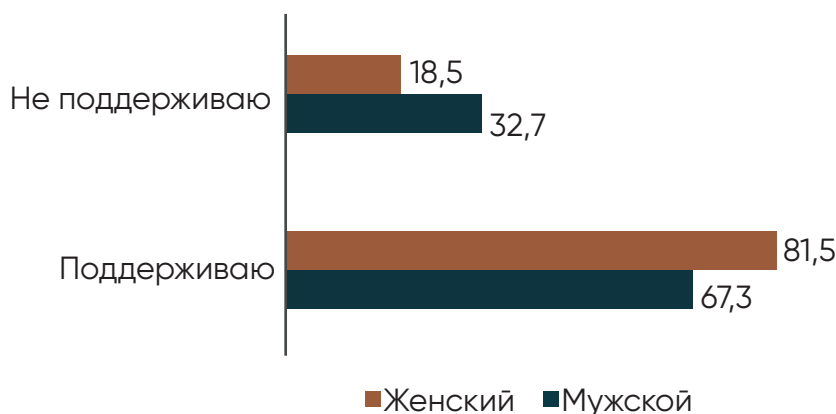
**Граждане хотят получать питьевую воду в доме. Тройку лидеров самых проблемных услуг покинул вывоз мусора, на смену которому первое место в рейтинге заняла услуга водоснабжения.** Требования населения к комфорту растут. Например, в 2012 году основной проблемой респонденты называли слабый напор (давление) воды – так считали более 40% респондентов, примерно столько же жаловались на продолжительность подачи воды в течение дня. Другие причины недовольства называли менее 2% респондентов. В 2021 году на другие причины жалуются более 32% граждан, большинство из которых хотят видеть питьевую воду в доме, а не во дворе или на улице. Тем не менее прогресс налицо: в 2021 году почти треть граждан имеют воду в доме, против 17,8% в 2018 году, когда наибольшая часть респондентов пользовалась колонкой общего пользования. В то же время 8,4% граждан все еще пользуются открытыми источниками воды – родниками или реками.

## Гендерное равенство в местном самоуправлении

Сторонников расширения политических прав женщин – большинство.  
Противники не могут четко аргументировать свою позицию

**Трое из четырех граждан Кыргызской Республики поддерживают расширение политических прав женщин через введение квоты для лиц одного пола в местных кенешах.** Так, 76% граждан поддерживают увеличение числа женщин среди депутатов. Но заметна разница в отношении к вопросу в разрезе пола. Среди женщин доля сторонниц расширения политических прав женщин существенно – на 14% больше, чем среди мужчин – 81,49% и 67,27% соответственно.

Диаграмма F.  
Отношение граждан к увеличению числа женщин  
в местном кенеше, в разрезе пола



**Сторонники расширения политических прав женщин считают сильными сторонами женщин-депутатов их социальный вклад и деловые качества.** Среди причин, по которым граждане поддерживают участие женщин в местных кенешах, самая популярная – признание социального вклада женщин: уверенность в том, что «только женщины-депутаты думают и помогают детям, женщинам и старикам» и «женщины-депутаты больше заботятся о людях» (так считает в совокупности треть респондентов – 33,24%). Каждый пятый житель Кыргызстана высоко оценивает деловые качества женщин-депутатов – в совокупности 22,16% считают, что «женщины более внимательны к деталям, терпеливы, и поэтому лучше решают проблемы села и города» и «женщины меньше замешаны в коррупции». На третьем месте – признание политических прав женщин: 14,55% считают, что «у женщин должно быть больше возможностей выражать свое мнение, а в настоящее время их ограничивают в этом праве». Примечательно, что в отношении поводов для расширения политических прав женщин респонденты не делятся по полу.

**Противники расширения политических прав женщин руководствуются в большей степени стереотипами, и лишь некоторые из них могут привести логические аргументы.** Гораздо менее содержательными были объяснения причин, по которым, по мнению четверти респондентов, женщины не должны расширять свои политические права

путем участия в местных кенешах. Респондентам было предложено 9 вариантов ответов, из которых граждане (как мужчины, так и женщины) самым популярным – более 50% ответов – выбрали единственное объяснение, которое не подкрепляется логическими аргументами: «Политика – это не женское дело, и женщины должны заниматься семейными и домашними делами».

### Женщины ощущают ограничения, пытаясь участвовать в местном развитии и управлении

**Женщины реже выражают готовность принимать личное участие в решении вопросов местного значения.** В 2021 году 77,8% мужчин готовы принимать участие в общественных делах против 59,1% респондентов среди женщин. Это объясняется двумя причинами. Во-первых, женщины перегружены неоплачиваемым домашним трудом, отнимающим их свободное время, которое они могли бы потратить на общественную деятельность. Во-вторых, женщины по-прежнему сталкиваются с негативным отношением сообщества к проявлениям своей публичной активности.

**Мужчинам чаще, чем женщинам, удается добиться решения важной для них проблемы, легче найти сторонников и поддержку своих инициатив.** Мужчины считают себя более эффективными преобразователями условий жизни. Так, решили проблемы – свои или сообщества – 61% женщин и 91% мужчин, не удалось добиться результата 20% женщин и только 4% мужчин. Мужчины чаще получают поддержку со стороны органов МСУ, проектов развития и других источников в виде денежных средств или оборудования для реализации своих предложений: мужчины подтверждают получение внешней помощи для своих инициатив в 89% случаев, тогда как среди женщин этот показатель составил только 49%.

**Основные препятствия для решения приоритетных для женщин проблем: нехватка денег; равнодушие чиновников и отсутствие учета гендерного фактора в приоритизации проблем и планировании.** Среди факторов, которые препятствуют решению приоритетных проблем женщин, лидируют три самых существенных. Первый фактор – нехватка средств в местном бюджете, о чем говорит почти каждый третий опрошенный и опрошенная. Второй – недостаточная активность заинтересованных лиц среди чиновников, о чем говорит каждый пятый респондент. Третий фактор относится к законодательству, которое, по мнению каждого девятого респондента, не учитывает гендерный аспект в отношении приоритетных проблем. Существенна доля тех, кто отмечает отсутствие поддержки со стороны местного сообщества и государственных органов. Однако на отсутствие поддержки со стороны мэрии и айыл окмоту жалуется самое минимальное количество опрошенных.

**Женщины более критично оценивают качество бюджетных слушаний и говорят о дискриминации в процессе выражения своего мнения в отношении местного бюджета.** Женщины чаще мужчин указывают на то, что во время слушаний говорил только один ведущий и не дал возможности высказаться жителям, – в 2021 году так ответили 13,8% женщин, против 9,5% мужчин. При этом для 45,2% мужчин и только для 27,6% женщин было непонятным объяснение бюджета. Женщины чаще мужчин считают, что слушания перешли в простое собрание с жалобами от населения – 12,1% против 4,8%. Вывод заключается в том, что женщины ничуть не хуже мужчин разбираются в вопросах управления государственными финансами, однако женщины замечают дискриминацию по отношению к себе в процессе обсуждения, считая, что им не дают высказываться в той мере, в какой им бы того хотелось.







# І. ОБРАЗ ОРГАНОВ МСУ В ВОСПРІЯТТІ ГРАЖДАН

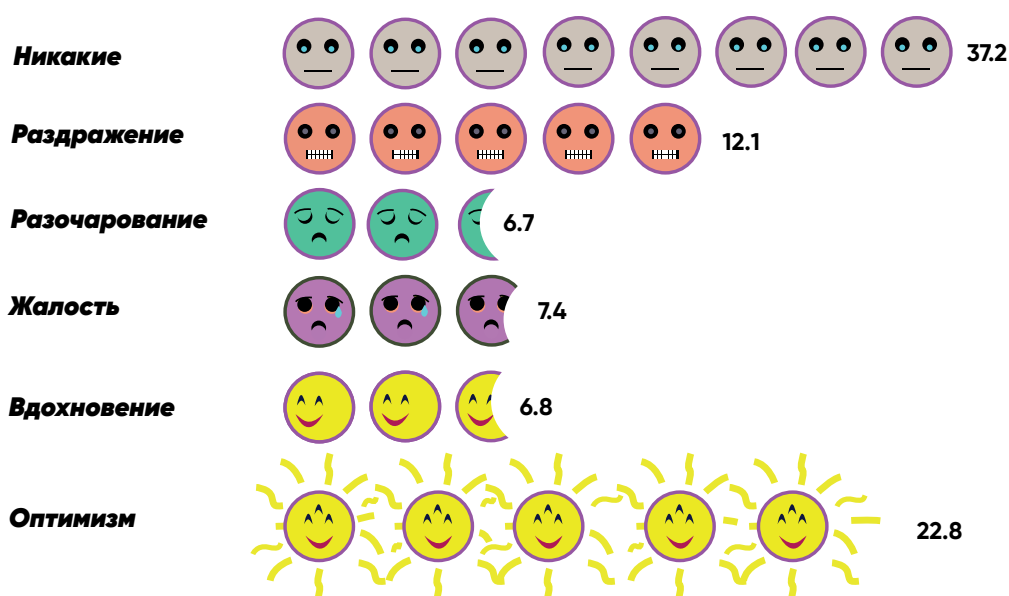
---



## 1.1. Восприятие органов местного самоуправления гражданами

Восприятие гражданами органов МСУ отражает их отношение к динамике изменений условий жизни в местных сообществах. При этом эмоции, которые граждане испытывают по отношению к органам МСУ, выражают мнение о том, насколько работа органов МСУ оправдывает или не оправдывает ожидания населения, веру или отсутствие веры в способность органов МСУ изменить жизнь в сообществах к лучшему. При опросе респондентам предлагалось выбрать эмоции, которые они испытывают по отношению к органам МСУ, из списка, включающего следующие: «оптимизм», «вдохновение», «жалость», «разочарование», «раздражение» и «никакие».

Диаграмма 1.  
Эмоции, которые граждане испытывают по отношению к органам МСУ в 2021 году, процентов



Устойчиво растет число граждан, которые не испытывают никаких эмоций по отношению к органам МСУ – впервые за всю десятилетнюю историю измерений доля граждан, не испытывающих к МСУ никаких эмоций, превысила доли людей с позитивным и негативным отношением и достигла почти 40%, что почти в 4 раза больше, чем в 2015 году. Это говорит о том, что все больше людей не связывают условия жизни в сообществе с работой местного самоуправления и надеются только на себя. Отдельную группу представляют собой 7,4% граждан, которые испытывают по отношению к органам МСУ жалость. Эти респонденты на деле понимают сложности органов МСУ и осознают их беспомощность.

Диаграмма 2.  
Динамика позитивного и негативного восприятия гражданами органов МСУ, 2012–2021 гг., процентов



Впервые в истории измерений одновременно сокращается как доля тех, кто испытывает позитивные эмоции – оптимизм и вдохновение, так и доля тех, кто испытывает негативные эмоции – разочарование и раздражение. Это вызвано тем, что возможности органов МСУ в полной мере отвечать на потребности граждан все больше отстают от ожиданий и потребностей. На диаграмме 2 нельзя не заметить всплеск оптимизма и вдохновения по отношению к МСУ в 2018 году, когда позитивные ожидания от МСУ возникли у рекордно высокой доли граждан – 66 процентов. Этот всплеск объясняется государственными декларациями о переориентации государственной политики на развитие регионов (Президент КР впервые в истории страны объявил 2018 год «Годом развития регионов»). Но, как это часто бывает в политике, ожидания оказались выше, чем реальные результаты, – так можно оценить дальнейшее падение уровня оптимизма и вдохновения по отношению к МСУ. Граждане транслировали свои ожидания от обещаний Президента КР и Правительства КР на органы МСУ, и когда те не смогли в полной мере оправдать эти ожидания, позитивное восприятие стало сменяться негативным.

Однако органы МСУ действуют в условиях ограничений и не могут нести ответственность за исполнение всех намерений политиков на национальном уровне. Самое главное ограничение – это круг полномочий и финансирование их исполнения. В этом отношении показательно сопоставление динамики негативных эмоций граждан по отношению к органам МСУ и динамикой доходов местных бюджетов.

Диаграмма 3.

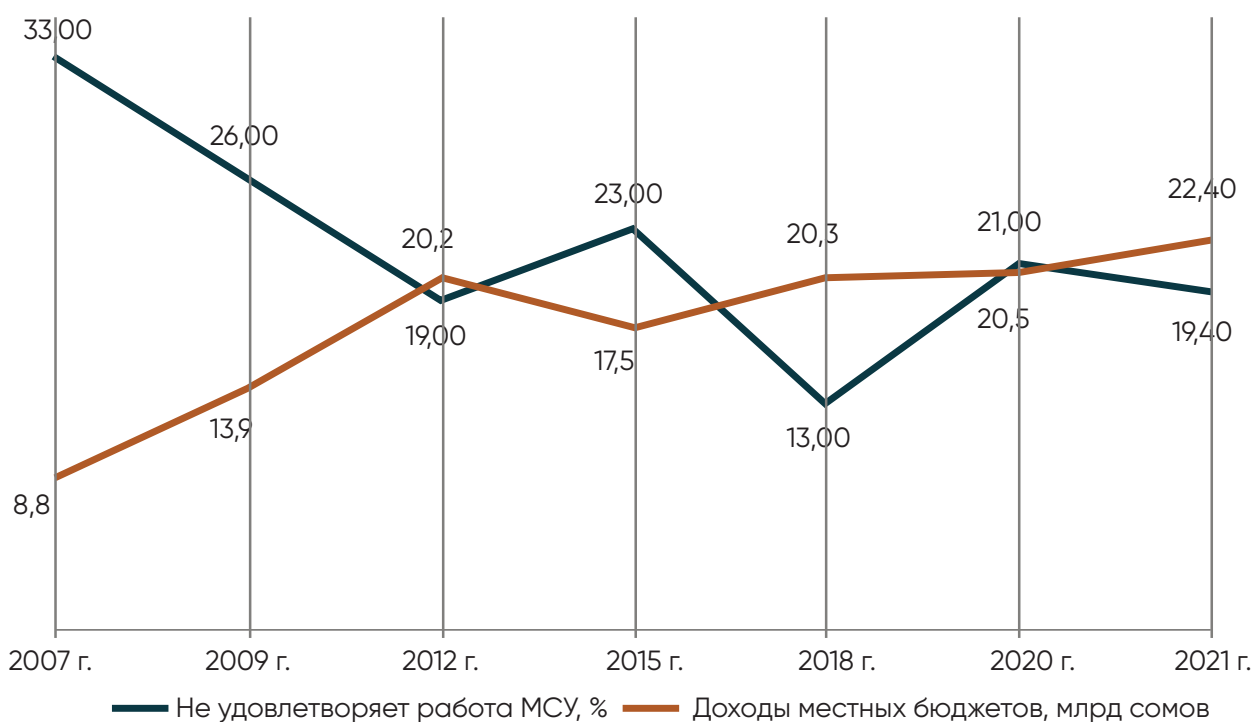
Динамика доли граждан, испытывающих негативные эмоции к органам МСУ, в сопоставлении с динамикой доходов местных бюджетов, 2015–2021 гг.



Диаграмма 3 отражает наличие связи между долей граждан, испытывающих негативные эмоции к МСУ, и совокупным объемом местных бюджетов: чем ниже доходы местных бюджетов, тем больше разочарования и раздражения со стороны граждан и наоборот. Еще более яркое представление о связи бюджета с отношением граждан к МСУ дает диаграмма 3-1, демонстрирующая жесткую корреляцию объема местных бюджетов с уровнем неудовлетворенности граждан работой органов МСУ. Почти 15 лет отмечается закономерность, согласно которой чем ниже доходы местных бюджетов, тем выше уровень неудовлетворенности и наоборот.

Диаграмма 3-1.

Динамика уровня неудовлетворенности работой органов МСУ в сопоставлении с динамикой объема доходов местных бюджетов, 2007–2021 гг.



## 1.2. Интерес граждан к местному самоуправлению

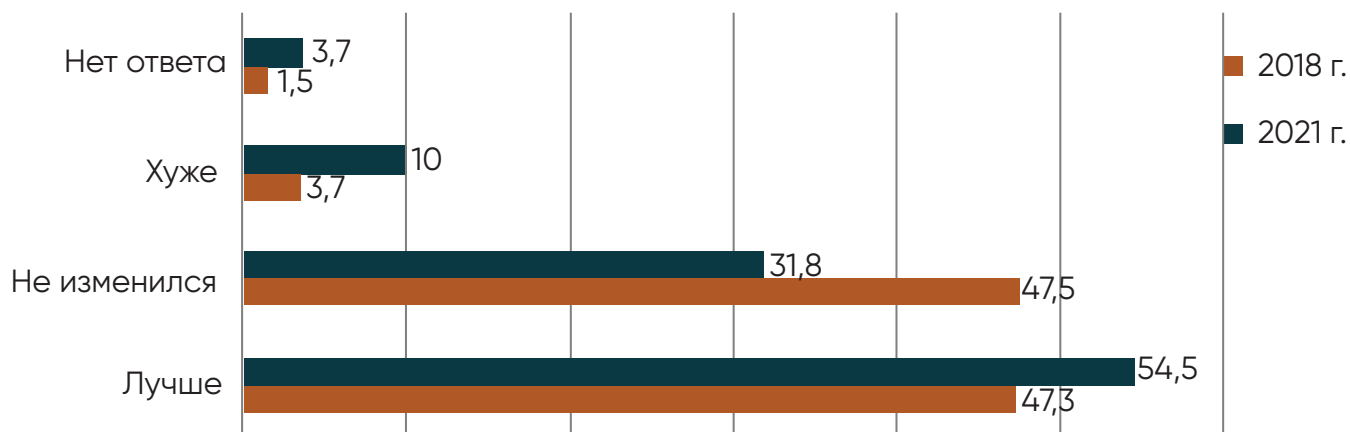
Интерес граждан к работе органов МСУ остается в целом стабильно высоким на протяжении последних пятнадцати лет (с момента начала измерений). Фактически, трое из четырех граждан Кыргызстана в той или иной степени интересуются делами МСУ, при этом тех, кто активно интересовался, всегда было в полтора-два раза больше, чем тех, кто интересовался мало. При этом до 2012 года наблюдался стабильный рост интереса граждан: с 73% в 2006 году до 89% – в 2012-м. После 2012 года интерес к вопросам МСУ стал медленно, но стабильно снижаться, и в 2021 году составил 77%. Практика государственного управления говорит о том, что интерес граждан к системе управления растет в том случае, если проблемы людей не решаются или решаются плохо. Поэтому одной из причин снижения интереса граждан к МСУ после 2012 года можно считать введение в 2011 году двухуровневой бюджетной системы, вернувшей органам МСУ самостоятельность в управлении местными бюджетами и усилившей их финансовую способность решать вопросы местного значения.

Диаграмма 4.  
Уровень доверия граждан к МСУ



Существует и совершенно другая гипотеза, согласно которой интерес граждан к институтам управления снижается вместе со снижением уровня доверия. В этом случае люди перестают верить, что власть способна изменить жизнь к лучшему, и прекращают тратить время и силы на участие в управлении. Однако в отношении местного самоуправления в Кыргызстане уровень доверия граждан к МСУ остается стабильно высоким (см. диаграмму 4), поэтому первое объяснение, связанное с улучшением ситуации на местах, представляется более обоснованным. Тем более, что данные опроса 2021 года подтверждают улучшение ситуации. Так, респонденты показывают положительную динамику своей оценки условий жизни в своем городе, аймаке или селе по сравнению с 2018 годом.

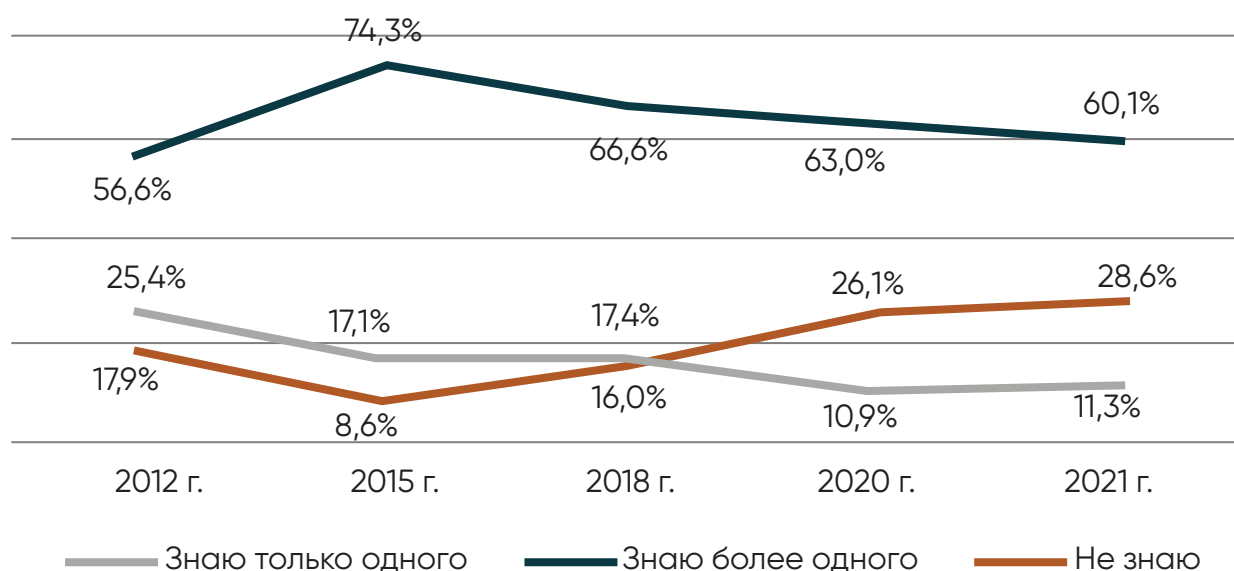
Диаграмма 5.  
Оценка общих условий жизни в городе, аймаке или селе в 2021 году, по сравнению с 2018 годом, процентов



Кроме того, падение уровня интереса к органам МСУ может быть связано также с тем, что люди и так достаточно информированы о работе местного самоуправления. Однако, начиная с 2015 года, сформировалась устойчивая тенденция снижения уровня известности руководителей исполнительных органов МСУ. И хотя по-прежнему подавляющее большинство граждан знают своих местных политиков – глав, мэров и депутатов, в 2021 году это значение упало до рекордно низкого уровня – до 67,7% по сравнению с 92,2% в 2015 году. Учитывая косвенную систему выборов, когда граждане не выбирают руководителя исполнительного органа МСУ напрямую, ожидать дальнейшего роста узнаваемости местных лидеров можно только в случае введения системы прямых выборов, когда после «громких» избирательных кампаний выигравших политиков будет знать 90 и даже 100 процентов населения, включая детей.

Диаграммы 6-1 и 6-2.  
Динамика уровня осведомленности граждан о руководителях исполнительных органов МСУ и депутатах местных кенешей, процентов

Известность депутатов местных кенешей





Анализ источников информации о деятельности органов МСУ, которыми пользуются граждане, показывает, что предпочтения граждан меняются по форме. В прошлом самым популярным источником информации был неформальный – друзья, родственники и коллеги, а в 2021 году на первое место по популярности вышли социальные сети, где информация также носит часто неофициальный характер. Социальные сети обогнули даже популярные в прошлом места массового скопления людей – базары, ярмарки, сходы и квартальные встречи, где, наряду со слухами, часто циркулирует и вполне официальная информация, направленно размещаемая там органами МСУ. Доля респондентов, считающих основными источниками информации друзей, родственников и коллег, в 2021 году сократилась почти вдвое – с 35,8% в 2015 году до 16,7% в 2021-м. Важными источниками информации остаются местная пресса, местное телевидение, сотрудники органов МСУ, которыми в совокупности пользуются более 15% респондентов. А вот центральные СМИ и центральное телевидение почти перестали быть источниками информации о местном самоуправлении

Резкий рост роли социальных сетей связан с пандемией COVID-19, когда встречи с друзьями, сходы квартальных и граждан были невозможны, хотя ранее, напротив, являлись основным источником информации о деятельности местного самоуправления. То, что социальные сети стали более важным источником информации для респондентов, чем другие источники, ранее используемые гражданами, также может оказывать свое влияние на их восприятие, интерес и доверие к местным органам самоуправления, т.к. в социальных сетях присутствует мнение более широкого круга людей, которые ранее, возможно, не были интересны или доступны для граждан. Таким образом, через социальные сети респонденты получают не только информацию, но уже и критическое мнение остальных граждан, что оказывает влияние на их собственную точку зрения.

Лидирующее положение социальных сетей в качестве основного источника информации о местном самоуправлении является одновременно вызовом и возможностью для органов МСУ, поскольку сети могут как распространять ложную информацию (слухи), так и стать эффективным коммуникационным инструментом для МСУ, если муниципальные служащие и их лидеры сумеют овладеть технологиями использования социальных сетей в своих интересах.

Известность глав и мэров

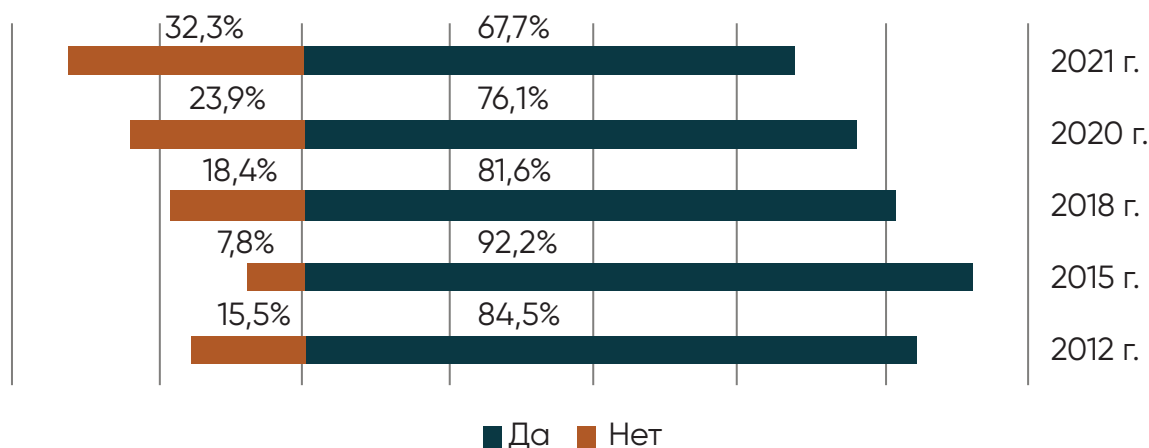
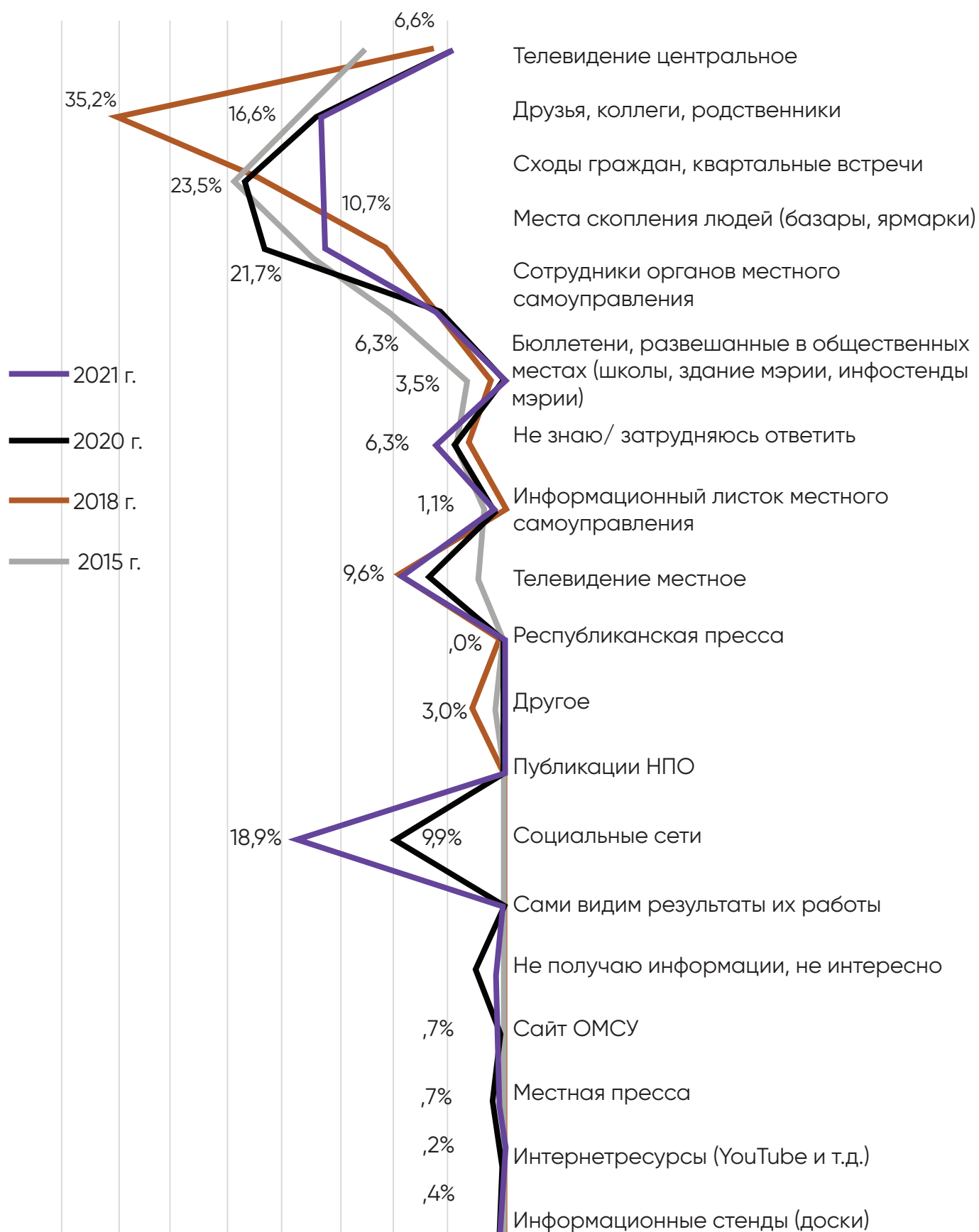


Диаграмма 6-3.

Динамика популярности источников информации о местном самоуправлении

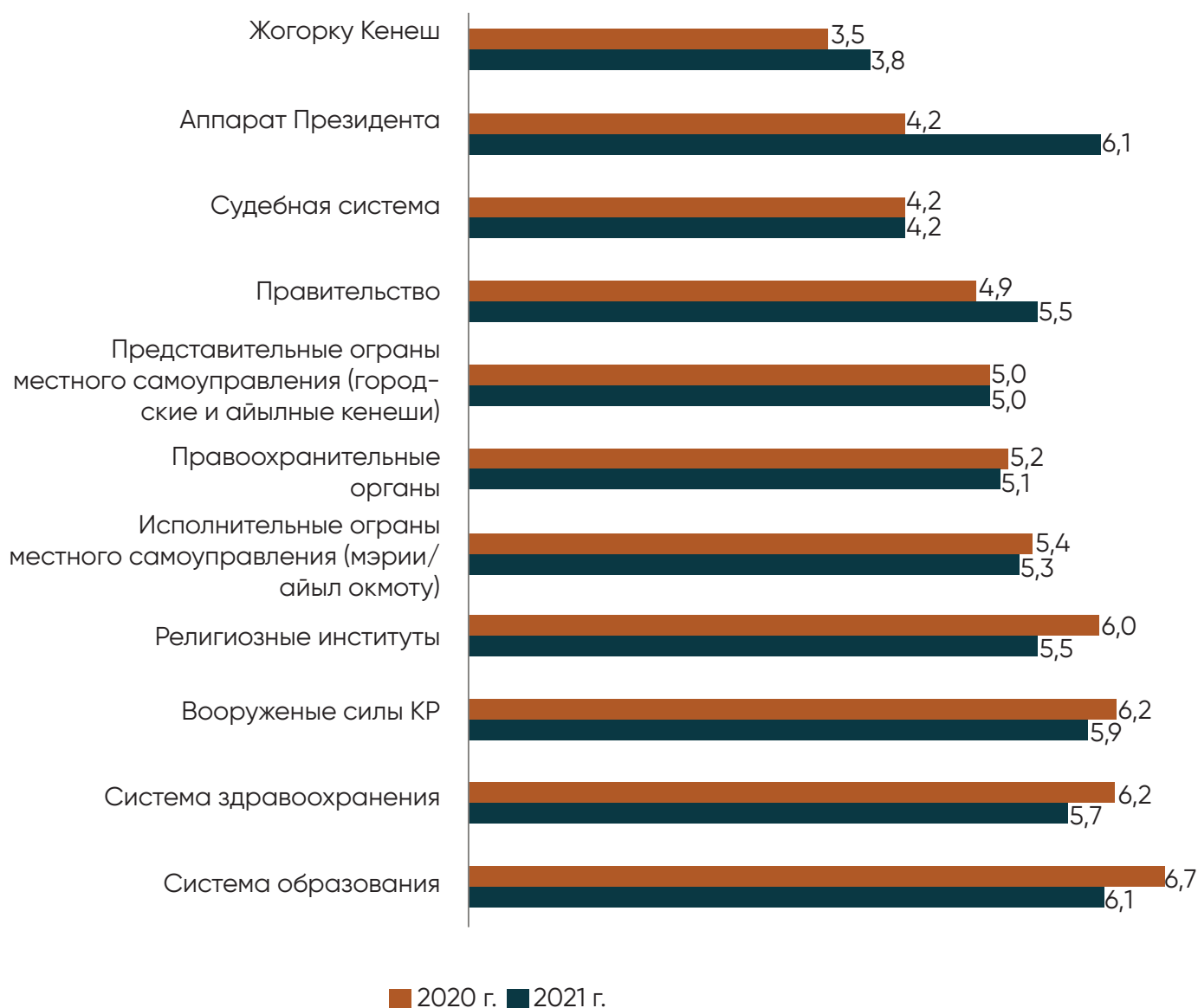


### 1.3. Доверие граждан к органам МСУ

По сравнению с 2020 годом уровень доверия ко всем институтам власти и основных услуг упал, кроме трех: Аппарата Президента, Правительства и Жогорку Кенеша КР. Органы МСУ сохраняют свои позиции в середине рейтинга, снижения уровня доверия меньше, чем в отношении образования, здравоохранения и религиозных институтов, где уровень доверия упал на полбалла. Очевидное объяснение падения уровня доверия – пандемия COVID-19.

Динамика уровня доверия граждан к институтам управления и развития, по десятибалльной шкале, где 10 баллов означает максимальный уровень доверия

Диаграмма 7.

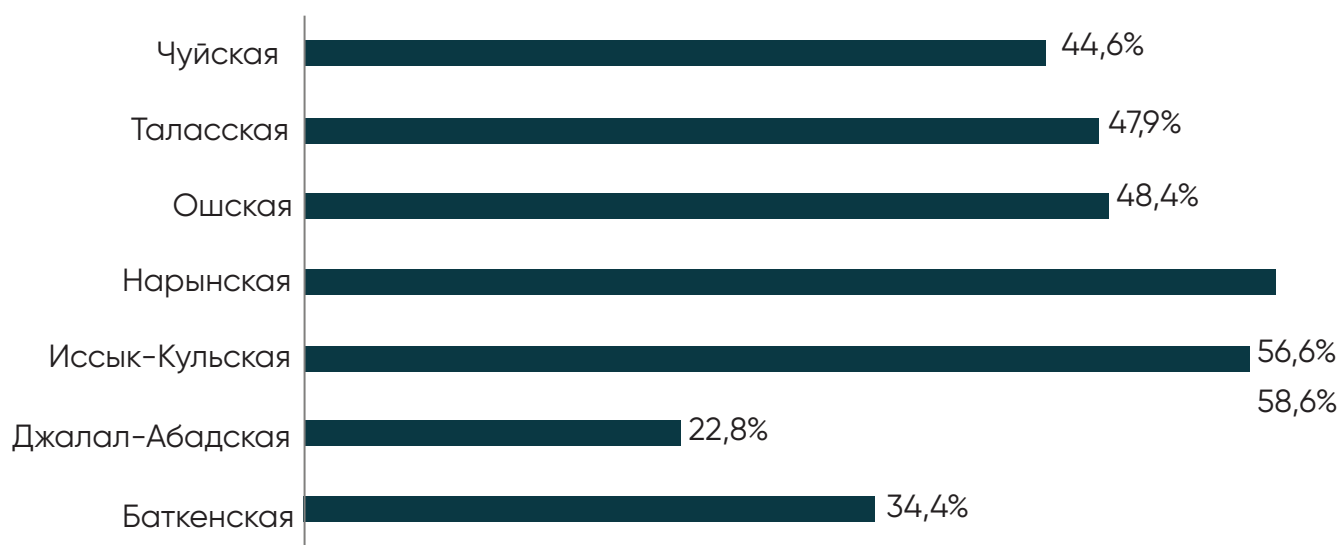


Местные кенешы пользуются меньшим доверием, чем исполнительные органы МСУ. Различия в уровне доверия к исполнительным и представительным органам МСУ объясняются несколькими факторами.

Во-первых, граждане в целом менее высокого мнения о депутатах местных кенешей и хотят, чтобы к ним предъявлялись более высокие квалификационные требования. Подавляющее большинство респондентов – 87,5% – считают, что требования к кандидатам на пост мэра или главы, а также к депутатам местного кенеша, должны быть выше. Однако количество людей, ожидающих более высокой квалификации от органов МСУ, в последние годы немного, но снижается (от свыше 90 до 85-87%).

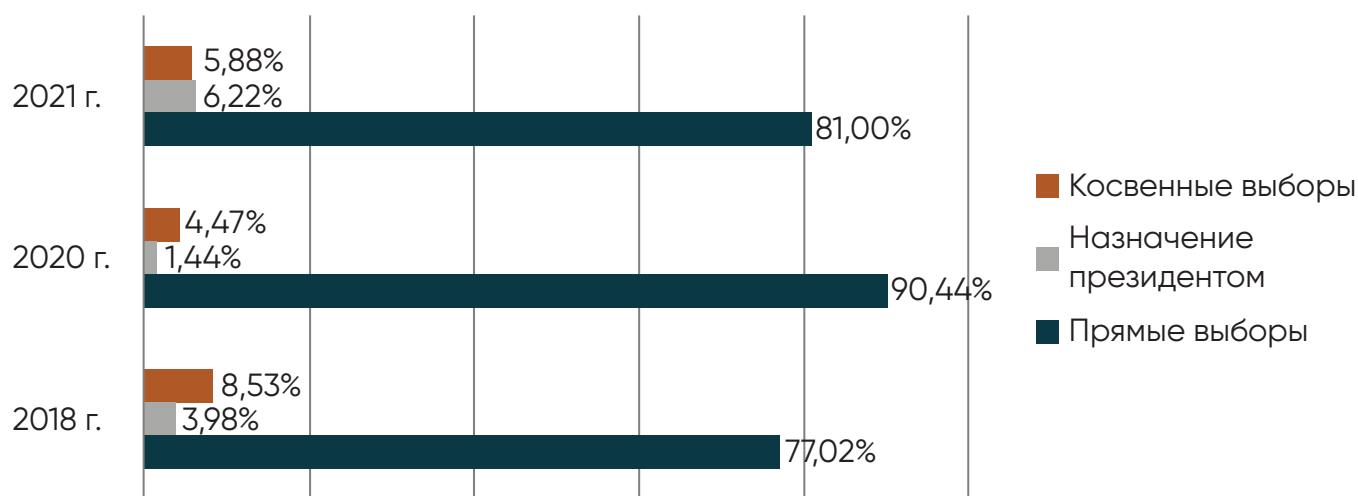
Во-вторых, налицо недоверие к партийному принципу избрания местных депутатов: 46% опрошенных считают, что местные кенешы не должны формироваться по партийному признаку (сторонников партийного принципа – 32%; неопределившихся – 22%). Однако данное мнение неоднородно: например, в Баткенской и Джалал-Абадской областях больше тех, кто считает, что местные кенешы должны формироваться по партийному списку.

Диаграмма 8.  
Доля противников партийного принципа формирования местных кенешей в разрезе областей



По-прежнему подавляющее большинство граждан уверено, что главу исполнительного органа МСУ должно выбирать население через прямые выборы: так считая 81% граждан.

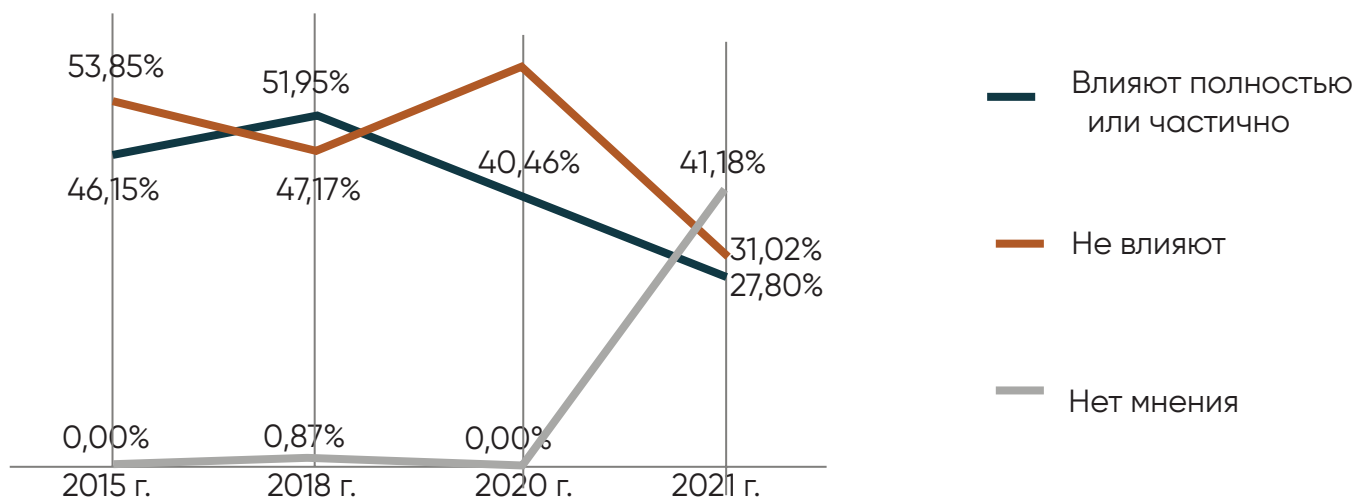
Диаграмма 9.  
Мнения граждан о способе формирования исполнительных органов МСУ



По поводу представительных органов МСУ – местных кенешей – скептическое мнение граждан в отношении негативного влияния партийного фактора несколько смягчилось. И хотя в 2021 году по-прежнему значительная часть граждан – 46% – не поддерживает партийный принцип формирования местных кенешей, все же, по сравнению с 2015 годом, вдвое выросло число граждан, согласных с партийным принципом. Такая тенденция объясняется, скорее всего, общей нормализацией взаимодействия кенеша с исполнительными органами: их отношения эволюционируют, противостояние уменьшается, отношения становятся более конструктивными.

Однако в 2021 году граждане еще не определились в отношении того, насколько сильно партии влияют на работу местных кенешей – вдруг резко (от 0 до 40%) выросла доля тех, кто не имеет мнения по данному вопросу. Это связано с тем, что в 2021 году состоялись местные выборы, и люди ждут, как изменится работа местных кенешей в новом составе.

Диаграмма 10.  
Мнения граждан о влиянии партий на работу местного кенеша





Доля граждан, полностью или частично удовлетворенных взаимодействием с исполнительными органами МСУ, остается по-прежнему высокой и составляет 75,4%, то есть, трое из четырех граждан Кыргызской Республики в той или иной мере удовлетворены работой местного самоуправления. Хотя, по сравнению с 2018 годом, в 2021 году этот показатель уменьшился на 5,6%. Доля граждан, удовлетворенных взаимодействием с местными кенешами так же высока, хотя и ниже, чем с мэриями и айыл окмоту, – 71,6% против 75,4%.

Полученные данные свидетельствуют о том, что уровень доверия граждан к власти в целом снизился (за исключением высших органов управления – президента, парламента и правительства), органы МСУ не стали исключением, хотя в их отношении снижение уровня доверия минимальное. Но уровень доверия к МСУ по-прежнему выше, чем уровень доверия к некоторым министерствам и другим государственным органам управления. Некоторое падение уровня доверия к органам МСУ вызвано, в первую очередь, общей тенденцией снижения доверия граждан к власти в целом, во вторую – неудовлетворенностью населения в отношении квалификации депутатов местных кенешей и муниципальных служащих, а также недоверием к партийной системе местных выборов. Несмотря на то что удовлетворенность взаимодействием с исполнительными органами МСУ – мэриями и айыл окмоту – выше, чем с местными кенешами, в перспективе абсолютное большинство граждан хотят напрямую выбирать глав исполнительных органов МСУ.

## 1.4. Мнение граждан об уровне коррупции в местном самоуправлении

В целом мнение граждан об уровне коррупции в органах МСУ имеет тенденцию к улучшению. Так, каждый третий гражданин считает, что коррупция в органах МСУ отсутствует. Количество таких мнений в 2021 году по сравнению с 2008 годом выросло в 6 раз. Вдвое уменьшилась доля тех, кто считает уровень коррупции в органах МСУ высоким и очень высоким:

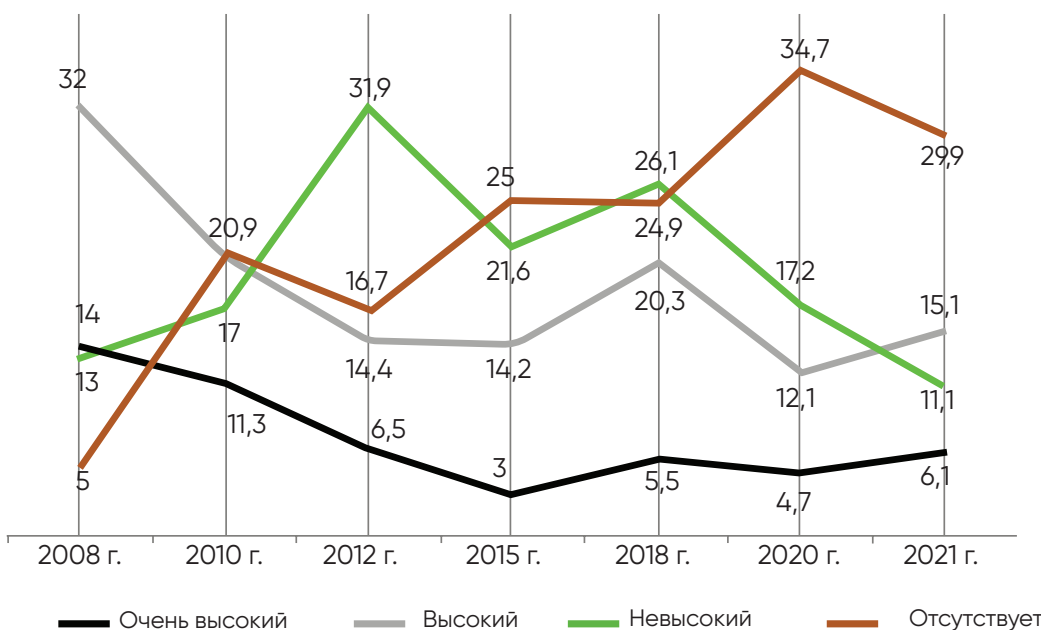


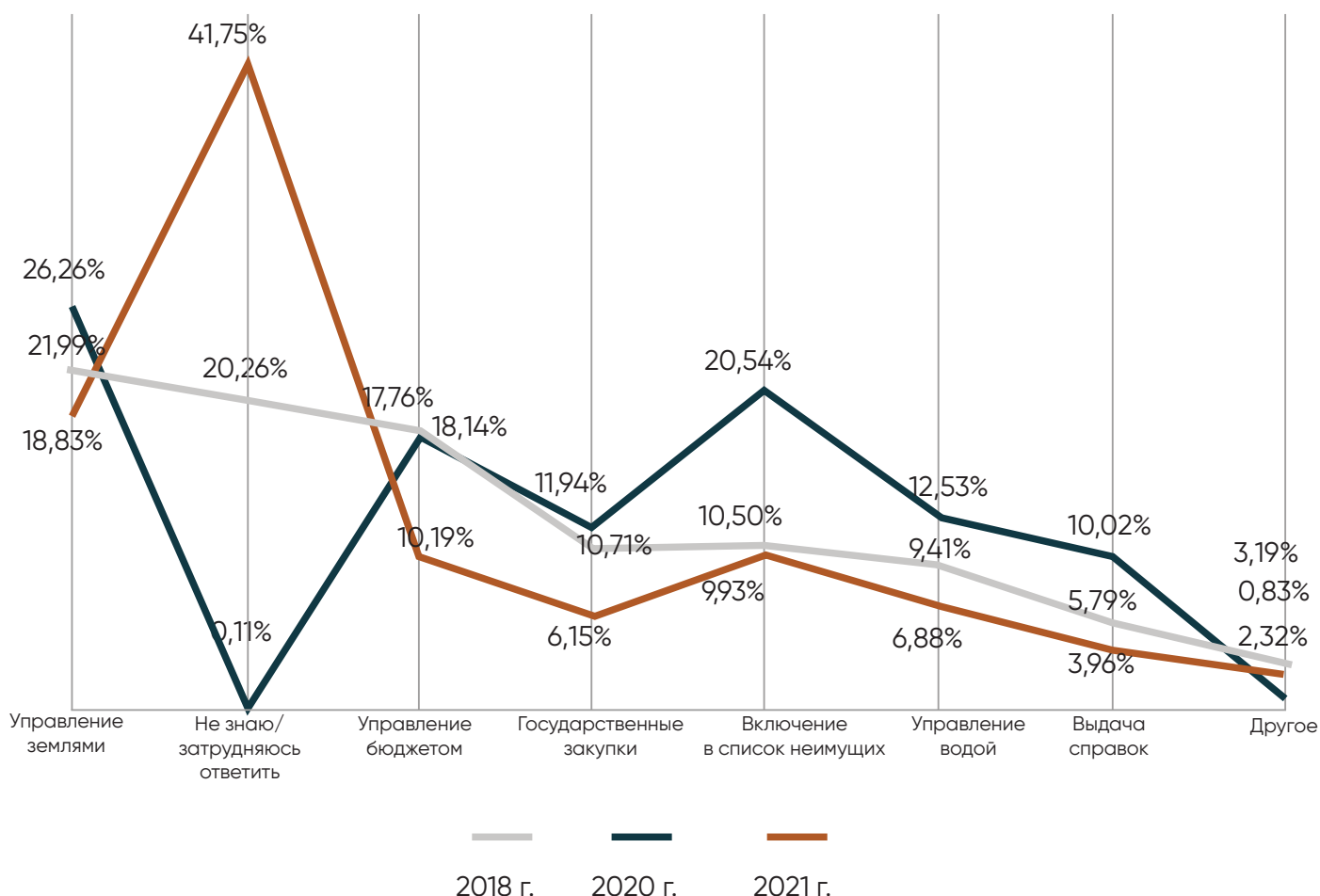
Диаграмма 11.  
Мнения респондентов относительно уровня коррупции в мэрии и айыл окмоту, 2012–2020 гг., процентов

В целом мнение граждан об уровне коррупции в органах МСУ имеет тенденцию к улучшению. Так, каждый третий гражданин считает, что коррупция в органах МСУ отсутствует. Количество таких мнений в 2021 году по сравнению с 2008 годом выросло в 6 раз. Вдвое уменьшилась доля тех, кто считает уровень коррупции в органах МСУ высоким и очень высоким:

- выдачи справок – с 10 до 4 процентов;
- управления водой – с 12 до 7 процентов;
- включения в список неимущих – с 20 до 9 процентов;
- государственных закупок – с 12 до 6 процентов;
- управления бюджетом – с 18 до 10 процентов.

Заметно, что на восприятие коррупции позитивно влияет цифровизация, это подтверждается ростом доверия к процедурам включения в список неимущих, выдачи справок, государственных закупок и управления бюджетом.

Диаграмма 12.  
Рейтинг сфер проявления коррупции со стороны органов МСУ, 2021 г., процентов



Среди сфер деятельности органов МСУ, в которых, по мнению респондентов, чаще всего проявляется коррупция, с большим отрывом лидирует управление землями. На диаграмме 12 заметно, что остальные сферы, где ранее граждане подозревали проявления коррупции, в 2021 году стали непопулярными (выдача справок, управление бюджетом, включение в список неимущих).









## II. Участие граждан в местном самоуправлении

---

Участие граждан в МСУ – фундамент местного самоуправления, поскольку суть системы МСУ заключается в самостоятельных, принимаемых под свою ответственность решениях местного сообщества. Поэтому необходим постоянный процесс улучшения правовых и институциональных условий для реализации права граждан участвовать в МСУ.

Граждане все еще недостаточно информированы о своих правах и обязанностях в МСУ и не всегда в полной мере реализуют свое право на участие в местном самоуправлении. Проблема заключается, в основном, в недостатке эффективных коммуникаций между МСУ и гражданами. Влияние оказывает и инфантильное, потребительское отношение населения к государству, сохранившееся со времен Советского Союза и плановой экономики. Многие граждане, включая руководителей и сотрудников органов МСУ, и даже некоторые государственные служащие не до конца понимают истинную природу МСУ и продолжают ждать от государства как принятия управленческих решений, так и решения самих проблем. Да и само государство не доводит пока реформу МСУ до логически завершенного состояния, не обеспечивая подлинную самостоятельность органов МСУ.

Органы МСУ при планировании и осуществлении социального и экономического развития местного сообщества в большинстве случаев недостаточно учитывают реальные потребности граждан. Местные бюджеты должны быть неразрывно связаны с программами социально-экономического развития территорий и основаны на приоритетах местных сообществ. Национальное законодательство (Бюджетный кодекс КР и другие НПА) предъявляет требования к органам МСУ по выявлению приоритетов и обсуждению проекта бюджета с населением на общественных слушаниях (далее – ОС). Однако качество проведения этих работ пока недостаточное. Объясняется это, в основном, отсутствием на местном уровне понимания того, каким образом представлять интересы населения в бюджетном процессе.

Отчетность построена таким образом, что органы МСУ в первую очередь отчитываются не перед теми, кто их выбирает (т. е. местным сообществом), а перед теми, кто стоит выше в иерархии управления, – перед государственными органами. Отсутствие или недостаток подотчетности местному сообществу выражается в том, что руководители исполнительных органов сельских МСУ – главы айыл окмоту – фактически не подотчетны населению, гражданам, так как они избираются депутатами местного кенеша, а кандидатуру их выдвигает представитель государства либо сам местный кенеш. Таким образом, граждане не имеют возможности прямого воздействия на руководителя через выборную систему. В результате главной целью руководства айыл окмоту становится удовлетворение потребностей главы местной государственной администрации или местного кенеша, чьи интересы не всегда совпадают с интересами большинства населения, чему способствует партийная избирательная система.

В отношении выбора населением форм участия в МСУ замечено, что наиболее эффективными формами граждане считают встречи, которые орган МСУ проводит в сообществах (47%); ОС (35%); местный курултай (31%); местную инициативу (22%). Вызывает тревогу тот факт, что только 12% граждан считают выборы в местный кенеш эффективной формой участия и 10% – взаимодействие через НКО. Эти данные говорят о том, что, несмотря на довольно высокий уровень доверия населения к МСУ, граждане все-таки стремятся к прямому взаимодействию, избегая форм, связанных с представительским принципом, – выборов и работы через НКО. Так происходит из-за недостаточного уровня доверия к представительной форме участия граждан в МСУ, неполного выполнения своих обязанностей со стороны местных кенешей, слабой подотчетности органов МСУ перед гражданами.



Диаграмма 13.  
Наиболее эффективные формы местной демократии<sup>3</sup>  
и гражданского участия на уровне МСУ



## 2.1 Участие граждан в бюджетном процессе

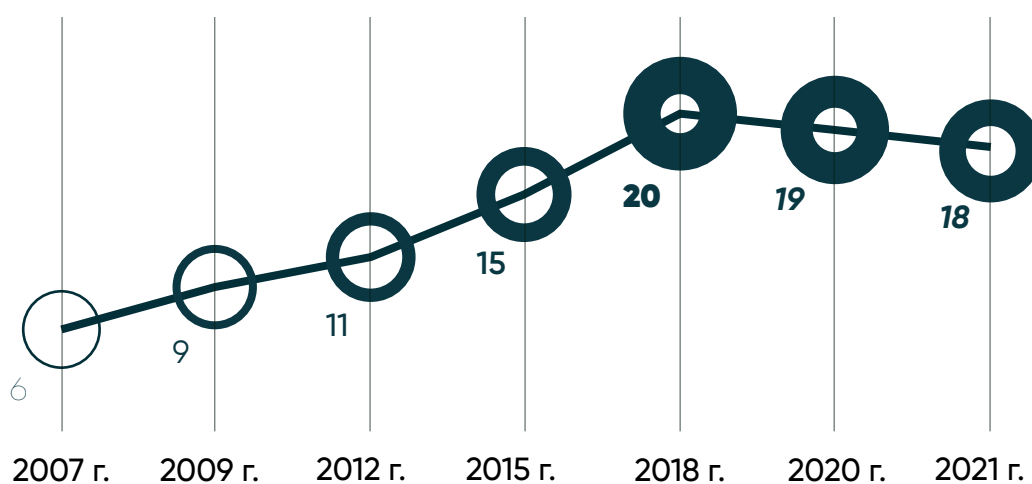
Как сказано выше, собрания и общественные слушания остаются наиболее востребованной формой участия граждан в МСУ. Важно понимать, что участие граждан в публичных слушаниях обратно пропорционально количеству самих граждан. Международная практика показывает, что для муниципалитета, численностью жителей менее 5000 человек, посещаемость общемуниципальных собраний составляет 14–15%, при численности населения более 20 тысяч человек – 3–5%. Это объясняется простыми физическими ограничениями проведения любых собраний – более 150–200 человек собрать в одном месте в большинстве населенных пунктов невозможно (в практике органов МСУ Кыргызстана крайне редко встречаются слушания, численностью более 200 человек). Исходя из общего количества органов МСУ в стране, физически возможный максимум участников общественных слушаний по бюджету в Кыргызской Республике может колебаться от 60 до 100 человек (по данным Министерства финансов КР, в среднем, в слушаниях принимает участие 85 человек). Однако физически возможный максимум не означает социально возможный и эффективный максимум, так как простое наращивание количества участников не означает, что обсуждение бюджета происходит с наибольшей эффективностью для граждан.

<sup>3</sup> Источник: Public Opinion Survey Residents of Kyrgyzstan // The survey was conducted by Dr. Rasa Alisaukiene of the public and market research company Baltic Surveys/The Gallup Organization on behalf of the International Republican Institute. The field work was carried out by SIAR Research and Consulting, 2018.

<sup>4</sup> На примере Массачусетса (США). Очергина М. А. Понятие и типология института публичных слушаний // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук, № 8, 2008. Доступно по ссылке: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-i-tipologiya-instituta-publichnyh-slushaniy/viewer>

Параллельно с накоплением практики слушаний, история которых началась в 1999 году, до 2018 года в Кыргызстане наблюдался устойчивый рост уровня участия граждан в общественных слушаниях по бюджету на местном уровне, который в 2018 году превысил рекордные для Кыргызской Республики 20%. А в 2021 году, согласно данным Министерства финансов КР, слушания провели уже 396 органов МСУ или более 80% от общего числа, а расчетная численность участников составила более 33 тысяч человек. Таким образом, перспектива для дальнейшего простого количественного роста участия граждан в общественных слушаниях не должна быть целью процесса усиления участия граждан. Пора нацелиться на качественные улучшения, включая внедрение новых форм участия граждан в бюджетном процессе.

Диаграмма 14.  
Доля граждан, участвующих в общественных слушаниях по бюджету, 2007–2021 гг., процентов



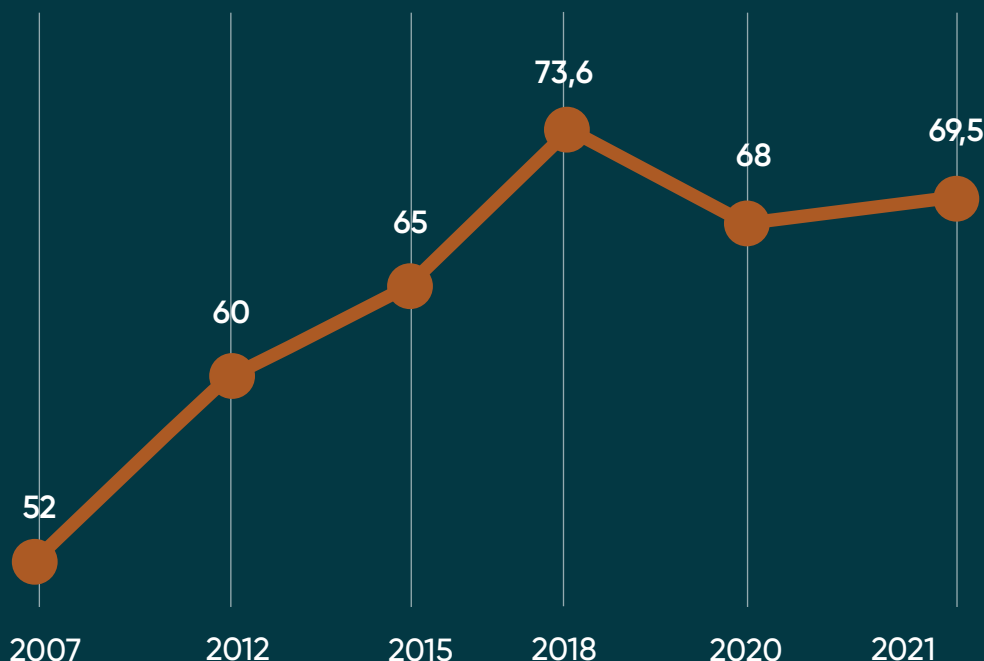
Тем более маловероятен дальнейший рост числа участников слушаний в связи с тем, что органы МСУ создали условия для большинства желающих принять участие, и неинформирование, незнание о мероприятии не является главной причиной неучастия. Это подтверждается ростом числа граждан, которые не принимали участия в общественных слушаниях в силу своей занятости, хотя знали, что такие мероприятия проводятся, — так ответили 24,6% в 2021 году против 17,8% в 2018-м. На 6,7% сократилась доля тех, кто не знал о проведении слушаний; на 2,1% — доля тех, кто не интересуется данным мероприятием.

Таким образом, для удержания уровня участия граждан в слушаниях органам МСУ предстоит особое внимание уделить качеству проведения слушаний, а особенно — ответственности за учет в бюджете полученных во время слушаний предложений граждан.

Качество слушаний и учет предложений дальше будут иметь ключевое влияние на желание граждан принимать участие в бюджетном процессе. Если в первое десятилетие практики проведения слушаний людей вдохновляла сама возможность обсудить с властью такой щепетильный и важный вопрос, как местные финансы, то с течением времени граждане стали больше ценить практический результат слушаний. В этом контексте особо позитивным является двукратное — с 8% до 3,9% — снижение доли тех граждан, кто не верит в сам институт слушаний и считает, что пожелания участников слушаний не будут учтены в проекте бюджета. Такая динамика свидетельствует о том, что у людей растет уверенность в том, что их мнение будет услышано. В целом доля граждан, удовлетворенных участием в слушаниях по бюджету, остается достаточно высокой — порядка 70%. Небольшие колебания уровня удовлетворенности в 2020–2021 гг. вызваны трудностями организации проведения слушания в условиях пандемии.

Диаграмма 15.

Доля граждан, удовлетворенных результатами своего участия в общественных слушаниях по бюджету, 2007–2021, в процентах



Итак, подавляющее большинство – почти 70% граждан – удовлетворено участием в слушаниях по местным бюджетам. Представители оставшегося меньшинства, неудовлетворенные своим опытом участия в бюджетных слушаниях, объясняют свое мнение следующими причинами: низкий уровень финансовой грамотности и непонимание бюджета (38%), плохая организация (26,1%), трансформация слушаний в простое собрание с жалобами от населения (7,7%), предложения участников слушаний не повлияли на бюджет (14,1%), говорил только ведущий и не дал возможности высказаться жителям (11,3%).

Диаграмма 16.

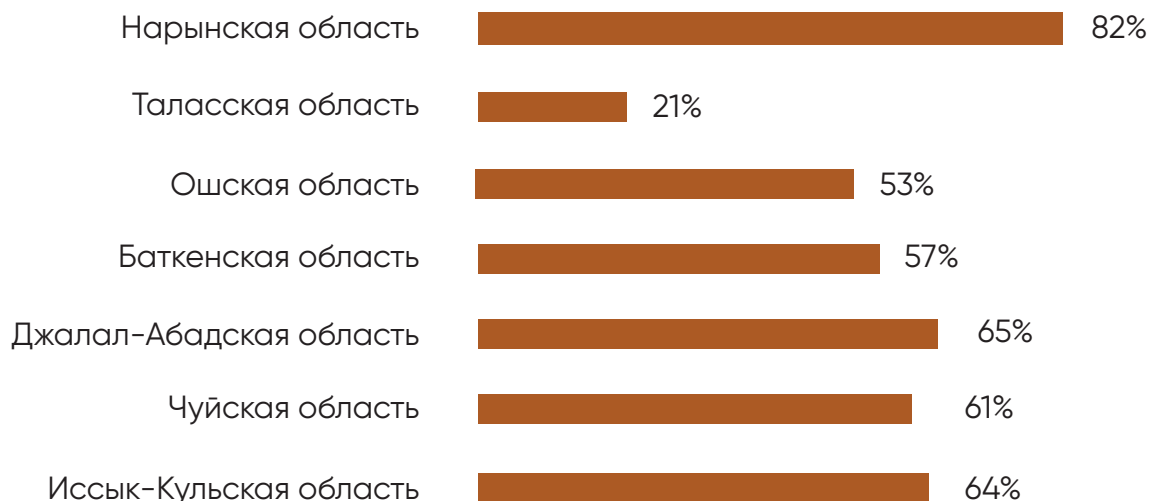
Рейтинг причин неудовлетворенности от участия в общественных слушаниях по бюджету, сравнение показателей 2018 и 2020 гг., в процентах



Что касается учета предложений граждан, поступивших во время слушаний, в местном бюджете, то, по данным Министерства финансов КР, в среднем по стране органам МСУ удалось учесть примерно 58% поступивших предложений.

Диаграмма 17.

Доля предложений, учтенных органами МСУ по результатам общественных слушаний по проектам местных бюджетов на 2022 г., в разрезе областей КР, процентов



Нужно понимать, что люди часто ждут мгновенной реакции и популистских заявлений сразу, уже во время слушаний. Но на местном уровне, особенно на уровне сельских муниципалитетов, часто невозможно отреагировать мгновенно, невозможно дать обещание исполнить то или иное пожелание. Денег в местных бюджетах, как правило, не хватает, и муниципальные лидеры осторожно относятся к обещаниям, понимая, что решить все проблемы невозможно, а спрос с них наступит быстро.

И все же причина непонимания бюджетных данных становится все более популярной. Таким образом, низкий уровень финансовой грамотности в целом, неумение читать и понимать бюджетную информацию остаются одними из главных причин неудовлетворенности от участия в слушаниях по бюджету.

Изучение этого вопроса в разрезе гендерной принадлежности показывает, что женщины чаще мужчин указывали на то, что во время слушаний говорил только один ведущий и не дал возможности высказаться жителям, – в 2021 году так ответили 13,8% женщин, против 9,5% мужчин. При этом для 45,2% мужчин и только для 27,6% женщин было непонятным объяснение бюджета. Женщины чаще мужчин считают, что слушания перешли в простое собрание с жалобами от населения – 12,1% против 4,8%. Вывод заключается в том, что женщины ничуть не хуже мужчин разбираются в вопросах управления государственными финансами, однако женщины замечают дискриминацию по отношению к себе в процессе обсуждения, считая, что им не дают высказываться в той мере, в какой им бы того хотелось.

Далее органам МСУ предстоит приложить усилия для внедрения еще более простых и доступных механизмов распространения бюджетной информации, например, онлайн-формата гражданского бюджета, который в 2021 году уже заполнили более 70% органов МСУ, однако далеко не все граждане знают о нем и могут с его помощью получить информацию о бюджете своего МСУ. На смену количественному показателю уровня

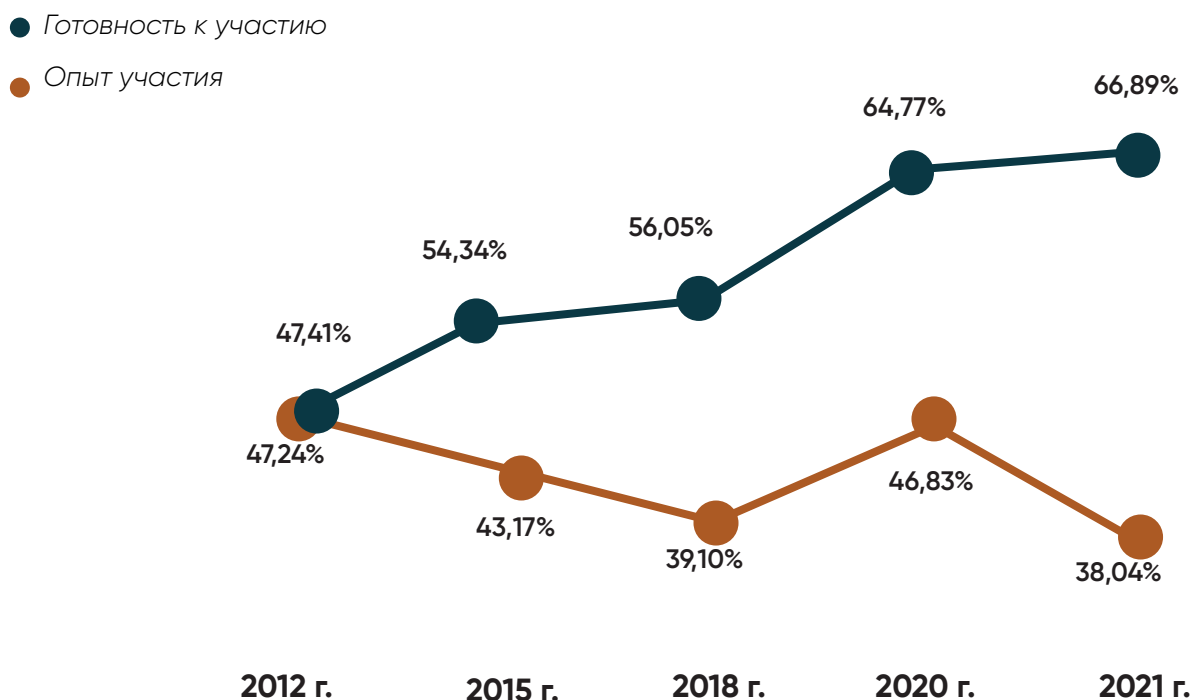
участия в общественных слушаниях в оценку работы органов МСУ должны в большей степени прийти качественные индикаторы учета мнений и пожеланий граждан, создания условий для онлайн-общения и получения предложений через муниципальные сайты, WhatsApp-группы, ящики для предложений и другие формы обратной связи.

## 2.2. Готовность граждан принимать личное участие в решении вопросов местного значения

Усилия органов МСУ по организации диалога, созданию новых форм взаимодействия с гражданами приводят к повышению ответственности со стороны самого сообщества. Это важно, так как истинное местное самоуправление требует от местных сообществ решения вопросов местного значения под свою ответственность в том числе. Под влиянием требований законодательства, общественного запроса органы МСУ с большим вниманием относятся к голосу граждан, а граждане отвечают готовностью самим принимать участие в развитии сообщества.

Устойчиво растет число граждан, готовых принимать личное участие в общественных делах своего города или села. В 2021 году такую готовность выражают 66,9% опрошенных, что почти на 20% больше, чем в 2012 году. При этом многие (38%) подтвердили, что уже имеют подобный опыт (снижение показателя в 2021 году вызвано, вероятно, пандемией).

Диаграмма 18.  
Динамика роста доли граждан, готовых принимать личное участие в делах своего сообщества





Косвенно это свидетельствует о том, что все больше граждан верят в возможность изменить общие условия жизни, но в то же время все больше людей готовы помогать местному самоуправлению, понимая, по всей видимости, что такая помощь ему нужна. Это также является результатом введения в законодательство требований о вовлечении граждан в планирование и определение приоритетов – глубже погружаясь в проблемы МСУ, люди становятся более отзывчивыми.

В целом рост доли тех, кто готов быть вовлечен в решение вопросов местного значения, является позитивным фактом, так как совместные усилия сообщества и органа управления всегда более продуктивны, чем работа по-отдельности. Однако это ставит перед органами МСУ задачу обеспечить всем этим людям надлежащие организационные формы участия, а также все больше усилий прилагать в отношении мониторинга и оценки этого участия, формулируя вклад граждан, оценивая и наделяя его публичным признанием и благодарностью.

Женщины реже выражают готовность принимать личное участие в решении вопросов местного значения. В 2021 году 77,8% мужчин готовы принимать участие в общественных делах против 59,1% респондентов среди женщин. Это объясняется двумя причинами. Во-первых, женщины перегружены неоплачиваемым домашним трудом, отнимающим их свободное время, которое они могли бы потратить на общественную деятельность. Во-вторых, женщины по-прежнему сталкиваются с негативным отношением сообщества к проявлениям своей публичной активности.

Наиболее популярной формой участия в общественных делах, по мнению граждан, в 2021 году являются собрания (53%), общественные слушания (16%) и общественные советы (15%). Это говорит о том, что участие граждан постепенно переходит от стадии информирования (первой ступени) к стадии совместного принятия решений, поскольку слушания, в отличие от собраний, нацелены на принятие конкретного решения, а не просто информирование или консультацию. Еще одним доказательством того, что участие граждан в течение 10 лет приобретало все более продуктивный характер, стал шестикратный рост доли тех, кто принимал участие в разработке и выборе проектов, претендующих на финансирование за счет местного бюджета или внешней помощи.

Заметно сокращение числа тех, кто участвует в общественных советах. Если в 2018 году общественные советы занимали второе место в рейтинге популярности форм участия и собирали более 30% ответов, то за два года популярность советов упала вдвое и в 2021 году собрала только 15% ответов. Это изменение необходимо рассматривать как позитивное явление, поскольку на уровне местного самоуправления есть самый главный совет, наделенный к тому же местными законодательными полномочиями, – местный кенеш. И если местный кенеш работает качественно, полноценно, то обычно у граждан нет необходимости участия в дополнительных советах.

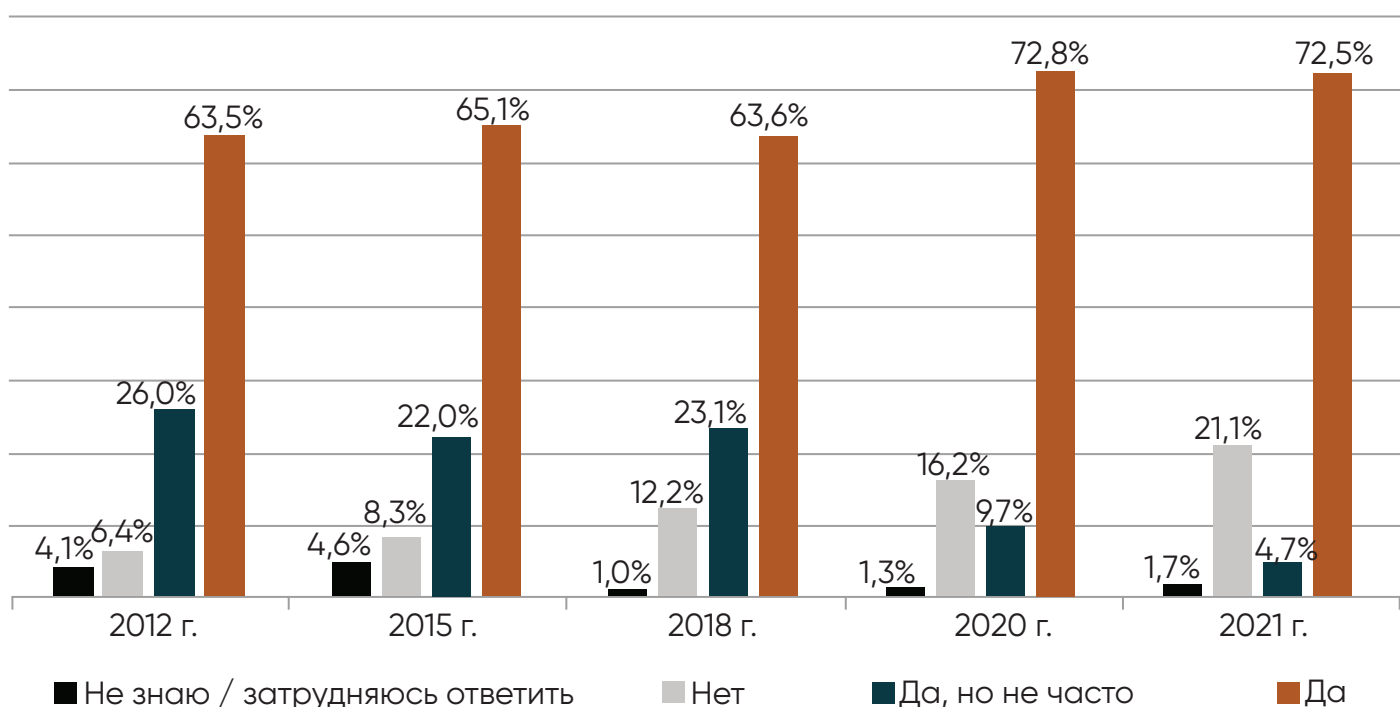
Однако ситуация в селах отличается от ситуации в больших селах и городах. В небольшом муниципалитете местный кенеш способен обеспечить все потребности в советах, однако в городе или крупном муниципалитете создание тематических советов часто бывает оправданным. Поэтому в городах граждане предпочитают больше участвовать в работе инициативных групп и общественных советов, а в селах – в общественных слушаниях, а также в разработке и выборе проектов для финансирования.

Диаграмма 19.  
Предпочтения граждан в отношении форм участия в МСУ в городе и селе, 2020 г., процентов



Постоянно растет количество граждан, готовых принимать личное участие в общественных работах по благоустройству своего города и села. В 2021 году, по сравнению с 2012-м, этот показатель вырос еще на 9% и составил 72,5%.

Диаграмма 20.  
Динамика уровня готовности граждан принимать участие в общественных работах по благоустройству своего города или села, процентов



Фактически, многие граждане готовы внести личный вклад в благоустройство своего муниципалитета, и эта «армия» людей представляет собой огромный потенциал развития для органов МСУ. Поэтому первоочередная задача местного самоуправления – предоставить гражданам эффективные возможности для этого. Однако доля людей, которые уже имеют опыт личного участия в общественных работах по благоустройству своего города и села, снижается и составляла в 2020 году 38%, что является вызовом для органов МСУ (см. диаграмму 18).

## 2.3. Участие граждан в мониторинге и оценке работы органов МСУ

Мониторинг и оценка работы органов МСУ – один из самых сложных аспектов участия граждан в местном самоуправлении, хотя этот вид общественной деятельности имеет давнюю историю в Кыргызской Республике. Количество желающих участвовать в мониторинге немного меньше (41,7%), чем тех, кто не стремится к такому участию (49,1%). Однако более глубокий анализ предметов мониторинга и оценки выявляет существенные различия в отношении готовности граждан.

Диаграмма 21.  
Рейтинг популярности предметов (тем) мониторинга и оценки у граждан, 2020–2028 гг., в процентах



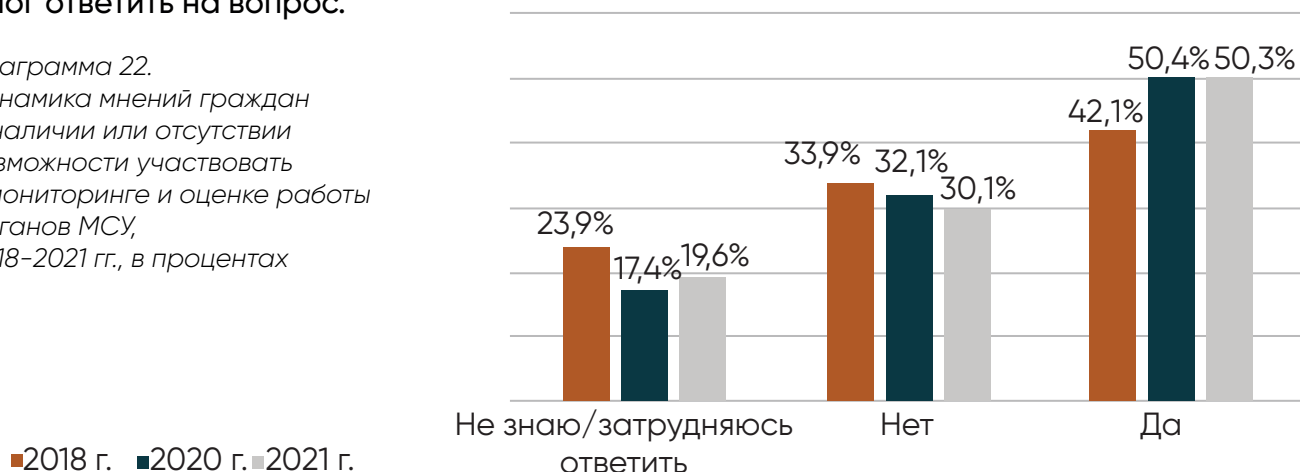
Так, среди тех, кто выражает желание участвовать в мониторинге и оценке, 67% готовы делать это в отношении услуг питьевого водоснабжения и 45% – в отношении уборки мусора. Это вполне логичные лидеры рейтинга тем для общественного мониторинга, поскольку доставка питьевой воды и уборка мусора – услуги, которыми пользуется каждая семья ежедневно, поэтому каждый беспокоится о качестве и достаточности этих услуг и готов осуществлять мониторинг их предоставления.

Намного сложнее обстоит дело с процессами общественного мониторинга и оценки деятельности органа МСУ в целом. В этом случае мониторинг приобретает длительный по времени характер, а оценка становится более сложной, так как наряду с очевидными результатами оценивается процесс управления. Число желающих принимать участие в таких видах мониторинга (исполнение программ развития МСУ) в сообществе уменьшилось, по сравнению с 2018 годом, в 6 раз и составило в 2020 году только 9,45%

(против 62,6%). Люди стали понимать, что этот вид участия требует значительных затрат личного времени, а также усилий по изучению документов и получению новых знаний.

Важным является мнение граждан о том, создал ли орган МСУ условия для того, чтобы гражданами было реализовано желание принять участие в мониторинге и оценке. Участники опроса считают, что возможности расширились – так, в 2020 году доля тех, кто видит возможность проведения мониторинга и оценки работы органов МСУ, превысила 50%, соответственно, сократилась доля тех, кто такой возможности не наблюдает или не смог ответить на вопрос.

Диаграмма 22.  
Динамика мнений граждан о наличии или отсутствии возможности участвовать в мониторинге и оценке работы органов МСУ, 2018–2021 гг., в процентах



Предпочтения респондентов в отношении методов их участия в мониторинге и оценке с течением времени меняются. Так, в 2021 году каждый третий респондент отметил, что хотел бы участвовать через общение в группе WhatsApp, что на 20% больше, чем в 2018 году. Эта динамика, вероятно, стала следствием влияния пандемии COVID-19, когда граждане привыкли получать и транслировать информацию через доступные мессенджеры. Еще 17% хотят присутствовать на заседаниях тендерных комиссий, 13,49% отправлять смс-сообщения, 11,04% проводить опросы, 9,99% участвовать в работе группы мониторинга и оценки, 8,6% посещать объекты. Большее число граждан готово принимать участие в цифровых и удаленных формах мониторинга и лишь некоторые готовы посещать объекты или участвовать в приемке товаров – такие формы участия требуют больше затрат времени.



Диаграмма 23.  
Динамика предпочтений граждан в отношении методов их участия в мониторинге и оценке, 2018–2021 гг., в процентах

# III. Удовлетворенность граждан местным самоуправлением





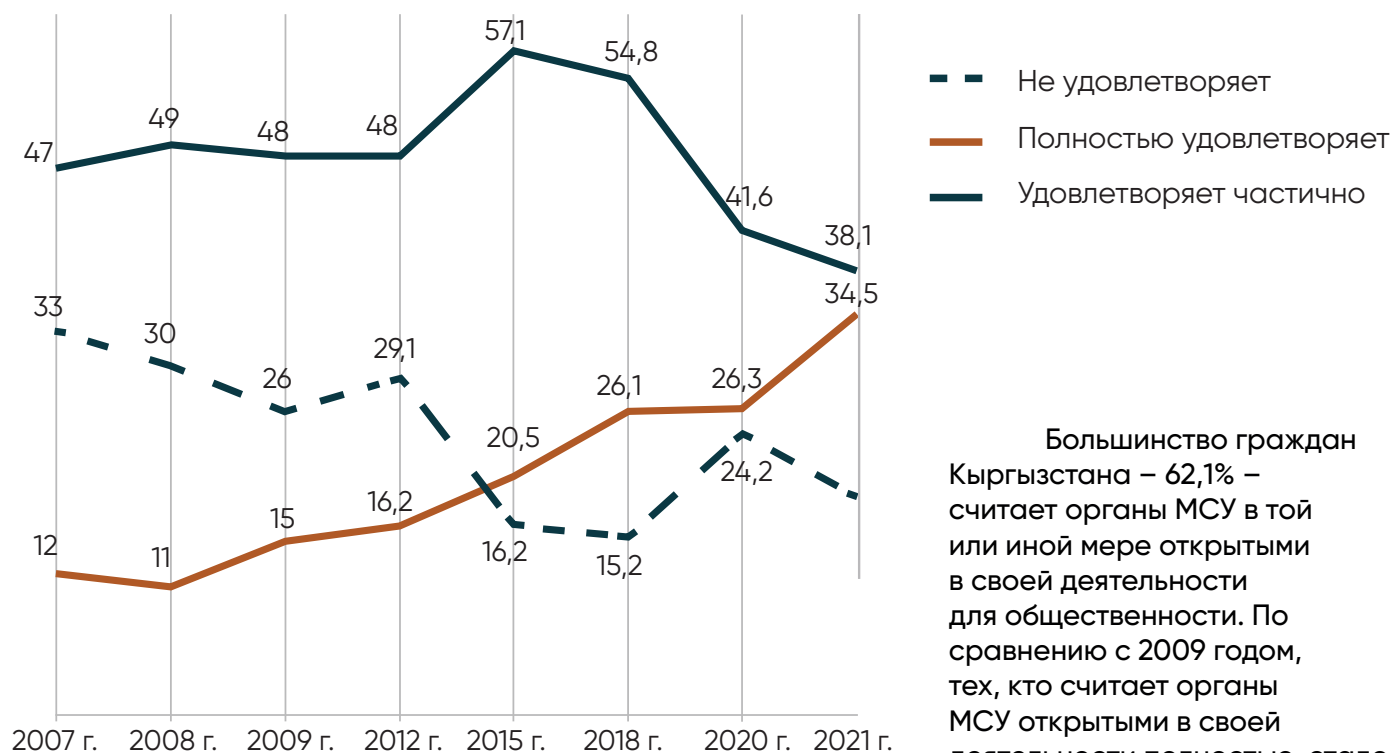


### 3.1. Удовлетворенность граждан уровнем открытости органов МСУ

Большинство граждан – 72,6% – в той или иной мере удовлетворены объемом и качеством информации о местном самоуправлении, что говорит о высоком уровне открытости органов МСУ. С момента начала измерений, в 2007 году, доля граждан, полностью удовлетворенных объемом и качеством информации, устойчиво росла и к 2020 году увеличилась почти втрое – с 12 до 34,5%.

Динамика роста сохранялась до 2018 года в отношении доли граждан, удовлетворенных объемом и качеством информации частично. В 2018 году был достигнут исторический максимум, когда совокупная доля граждан, удовлетворенных информацией полностью или частично, превысила 80%. Однако в 2020 году, по сравнению с 2018-м, резко выросла доля тех, кто не удовлетворен качеством и объемом информации о местном самоуправлении. Этот факт, в совокупности с падением в 2020 году уровня доверия и удовлетворенности взаимодействием с органами МСУ, подтверждает гипотезу о неоправдавшихся ожиданиях граждан, возникших в 2018 году, в связи с объявлением «Года развития регионов». Тем не менее рост доли удовлетворенных объемом и качеством информации об МСУ продолжился, хотя и темпы его несколько упали, по сравнению с прошлым периодом. Необходимо отметить, что граждане формируют более ясное мнение в отношении информации о местном самоуправлении: растет число определившихся – удовлетворенных полностью и неудовлетворенных, и сокращается число тех, кто удовлетворен частично или затрудняется ответить.

Динамика уровня удовлетворенности граждан объемом и качеством информации о местном самоуправлении, 2007–2020 гг., в процентах



Большинство граждан Кыргызстана – 62,1% – считает органы МСУ в той или иной мере открытыми в своей деятельности для общественности. По сравнению с 2009 годом, тех, кто считает органы МСУ открытыми в своей деятельности полностью, стало более чем в три раза больше (динамика от 11 до 36,4%).

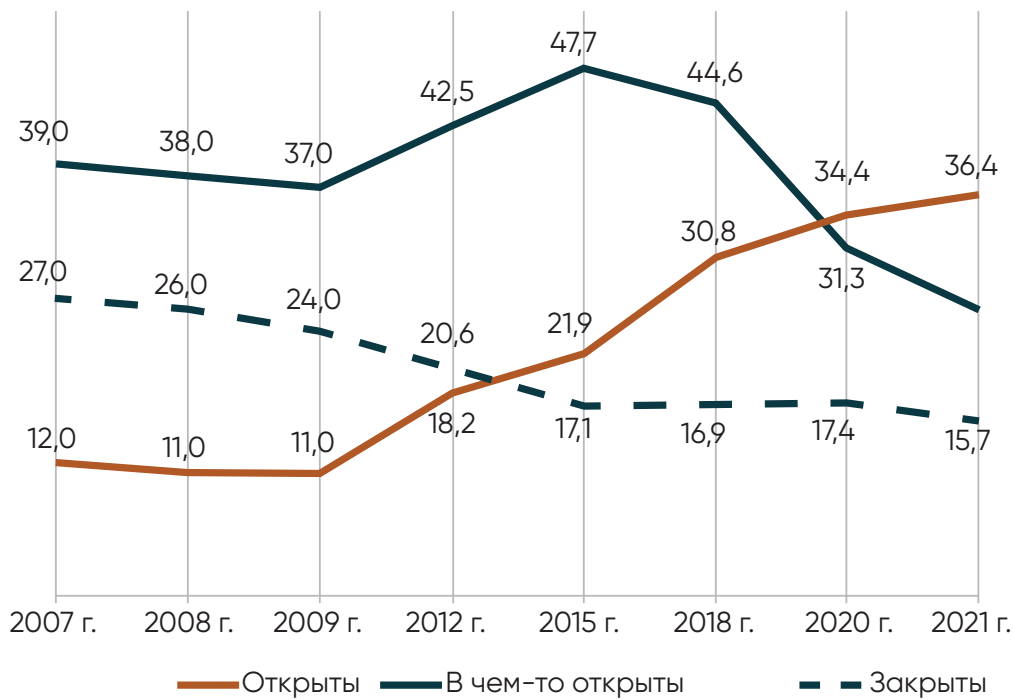


Диаграмма 25.  
Динамика мнений граждан об уровне открытости органов МСУ, 2007–2020 гг., в процентах

Анализ полученных данных показывает, что объемы и качество информации, получаемой гражданами со стороны органов МСУ, влияют на оценку их уровня открытости и прозрачности: чем выше уровень удовлетворенности граждан объемом и качеством информации о местном самоуправлении, тем больше тех, кто считает, что органы МСУ открыты в своей деятельности.

Важным фактом, демонстрирующим общую информированность граждан о местном самоуправлении, является осведомленность граждан о том, на какие цели расходуются средства местного бюджета.

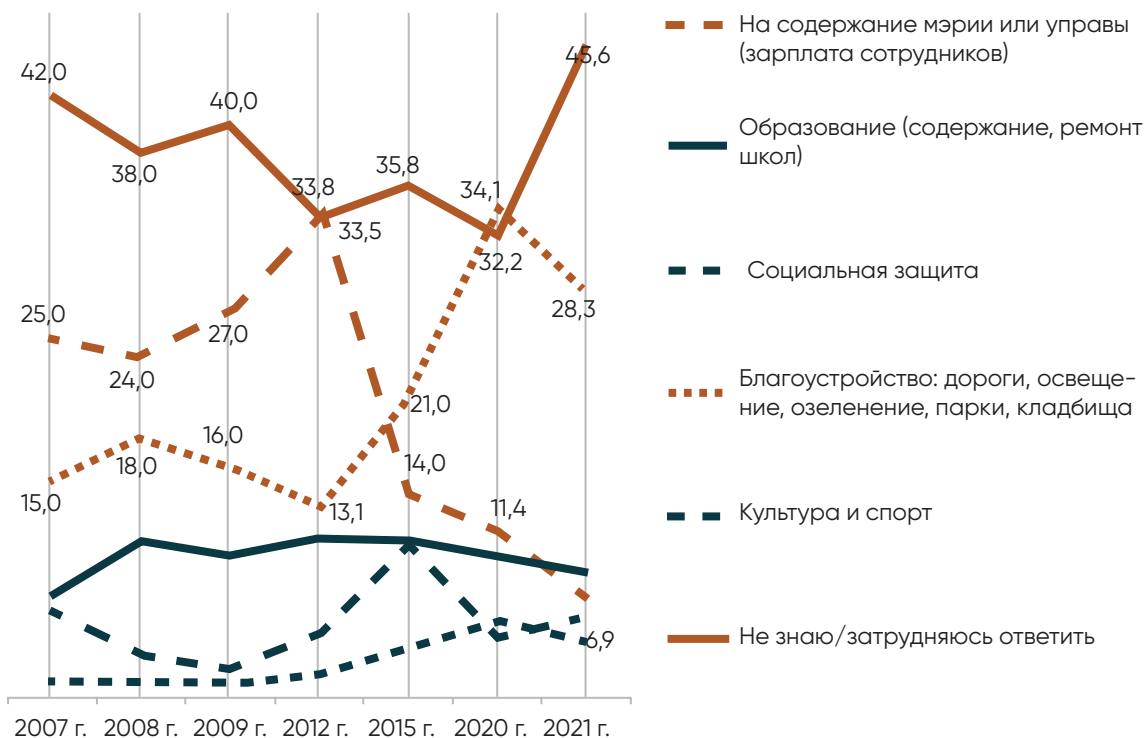


Диаграмма 26.  
Динамика мнений граждан о приоритетных направлениях расходования средств местных бюджетов, 2007–2020 гг., в процентах

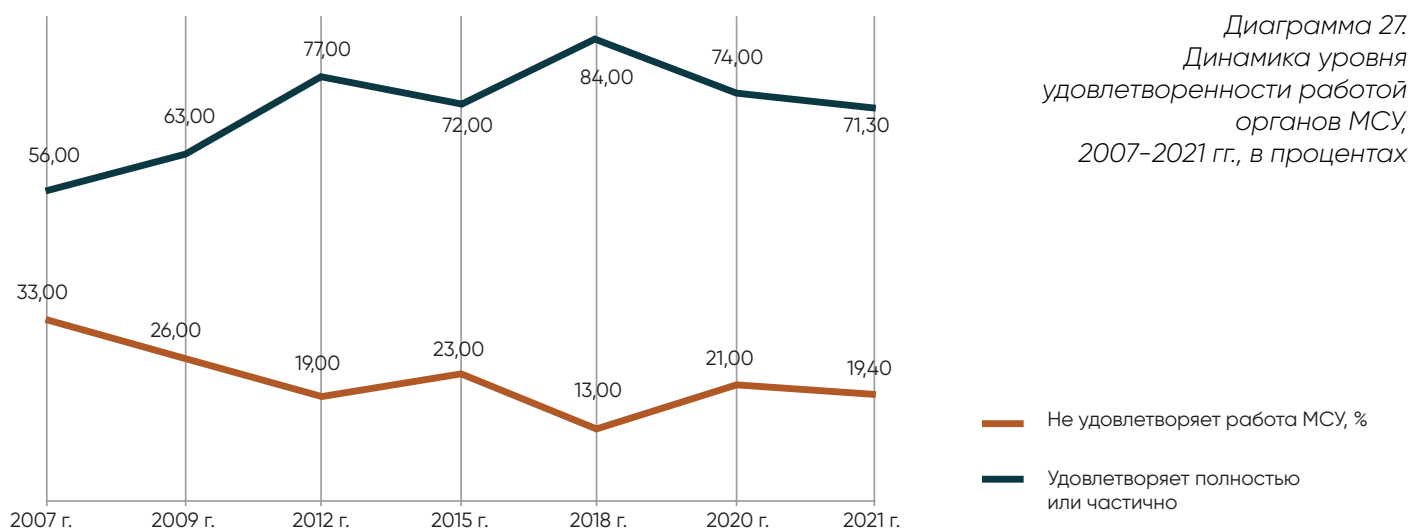
<sup>5</sup> Данные опроса 2018 года исключены, в связи с ошибкой выборки.



На диаграмме 26 видно, что представления граждан о самых существенных статьях расходов местных бюджетов меняются с течением времени. Так, существенно изменились представления о расходах на содержание мэрии и айыл окмоту и на благоустройство. В 2021 году 28,3% граждан считали, что благоустройство является приоритетной статьёй расходов, тогда как в 2007 году этот показатель составлял только 15%. Резко сократилась доля тех, кто считал главной статьёй расходов содержание айыл окмоту и мэрий. Вся картина в целом говорит о том, что граждане в 2021 году имеют намного более адекватное действительности представление о структуре расходов местных бюджетов, чем это было в 2007 году. И это результат многолетних усилий по внедрению практики раскрытия бюджетной информации, проведения общественных слушаний по бюджету и вовлечения граждан в планирование местного развития. Однако в 2021 году, по сравнению с 2020-м, вновь выросла доля граждан, которые не знают, куда тратятся деньги местного бюджета.

## 3.2. Удовлетворенность граждан работой органов МСУ

Почти трое из четырех граждан Кыргызстана в той или иной мере удовлетворены работой органов МСУ. Начиная с 2007 года, уровень удовлетворенности граждан работой органов МСУ растет, однако растет неустойчиво и относительно медленно. Здесь, как и в отношении доверия к органам МСУ, наблюдается спад после воодушевления 2018 года, когда был достигнут исторический максимум (с начала измерений) и 84% граждан были удовлетворены работой органов МСУ, однако реальность говорит о том, что это был аванс в сторону власти, опять же вызванный общим оптимизмом в отношении перспектив развития местных сообществ в свете национальных приоритетов в развитии регионов.



В целом граждане стали реже обращаться в органы местного самоуправления. В среднем количество обращений сократилось существенно – более чем на 20% – и составило в 2021 году только 32% (против 54% в 2012-м). От женщин и мужчин за последние 12 месяцев поступило примерно равное количество обращений к кому-либо из мэрии или айыл окмоту. Однако самое существенное сокращение произошло в отношении обращений по поводу справок. Нельзя не признать, что за этим фактом стоит цифровизация и политика государства, ориентированная на сокращение количества

обращений граждан за документами. В общей структуре поводов, по которым граждане обращаются в органы МСУ, справки занимают около 50%, еще около 25% составляют индивидуальные поводы. Именно поэтому существенное сокращение обращений по поводу справок оказало влияние на общую динамику обращений. Нет сомнений, что с развитием цифровых технологий в управлении количество обращений по поводу справок будет сокращаться и далее.

Однако это не означает, что количество обращений по поводу собственных полномочий органов МСУ сокращается. Поэтому больший интерес для анализа представляет собой оставшаяся группа поводов для обращений, где несомненным лидером стали вопросы питьевого водоснабжения, а также местных налогов и сборов, при этом число обращений по налогам и сборам, по сравнению с 2018 годом, сократилось существенно. Но это сокращение является скорее исключением, нежели правилом, так как количество обращений растет почти по всем вопросам, решение которых находится в ведении органов МСУ. Растут обращения по поводу: земель ГФСУ, аренды или продажи муниципальной земли, благоустройства, предоставления и содержания жилья, уличного освещения, дорог, канализации и вывоза мусора. Сокращается количество обращений преимущественно по тем вопросам, которые не входят в сферу ответственности органов МСУ, – здравоохранения, пенсионного обеспечения, поливной воды. Это говорит о том, что повышается правовая культура граждан, которые постепенно разбираются, какой орган управления отвечает за конкретный вопрос.

Повышается уровень осознания гражданами своего права голоса, они привыкают к подотчетности органов МСУ. Граждане ставят перед органами МСУ те вопросы, которые их интересуют, так растет спрос (аппетит) на информацию, требования по решению конкретных приоритетных вопросов.





Таким образом, количество обращений граждан к органам МСУ по вопросам, касающимся их полномочий, увеличивается. Уровень удовлетворенности граждан результатами этих обращений очень высокий – выше 90%. Сокращение же обращений по поводу справок произошло под воздействием цифровизации и улучшения доступа к государственным услугам.

### 3.3. Удовлетворенность граждан услугами, предоставляемыми органами МСУ

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

Во-первых, органам МСУ необходимо знать, какие из услуг граждане считают наиболее важными. Эти мнения измеряются готовностью граждан направить средства местного бюджета на ту или иную услугу. Во-вторых, органы МСУ должны понимать, какие услуги вызывают наибольшее раздражение, неудовлетворенность со стороны граждан. В процессе принятия решений необходимо оценивать оба эти показателя в сопоставлении.

Диаграмма 29.  
Сопоставление рейтинга важности услуги с уровнем неудовлетворенности граждан данной услугой, 2020 г.



Например, в 2021 году, несмотря на высокий уровень неудовлетворенности эксплуатацией дорог, большинство граждан все-таки считает необходимым направить средства местного бюджета в первую очередь на финансирование услуг водоснабжения и канализации.

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

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

Таблица 2.  
Услуги, на которые надо выделить финансовые средства, 2009 г.

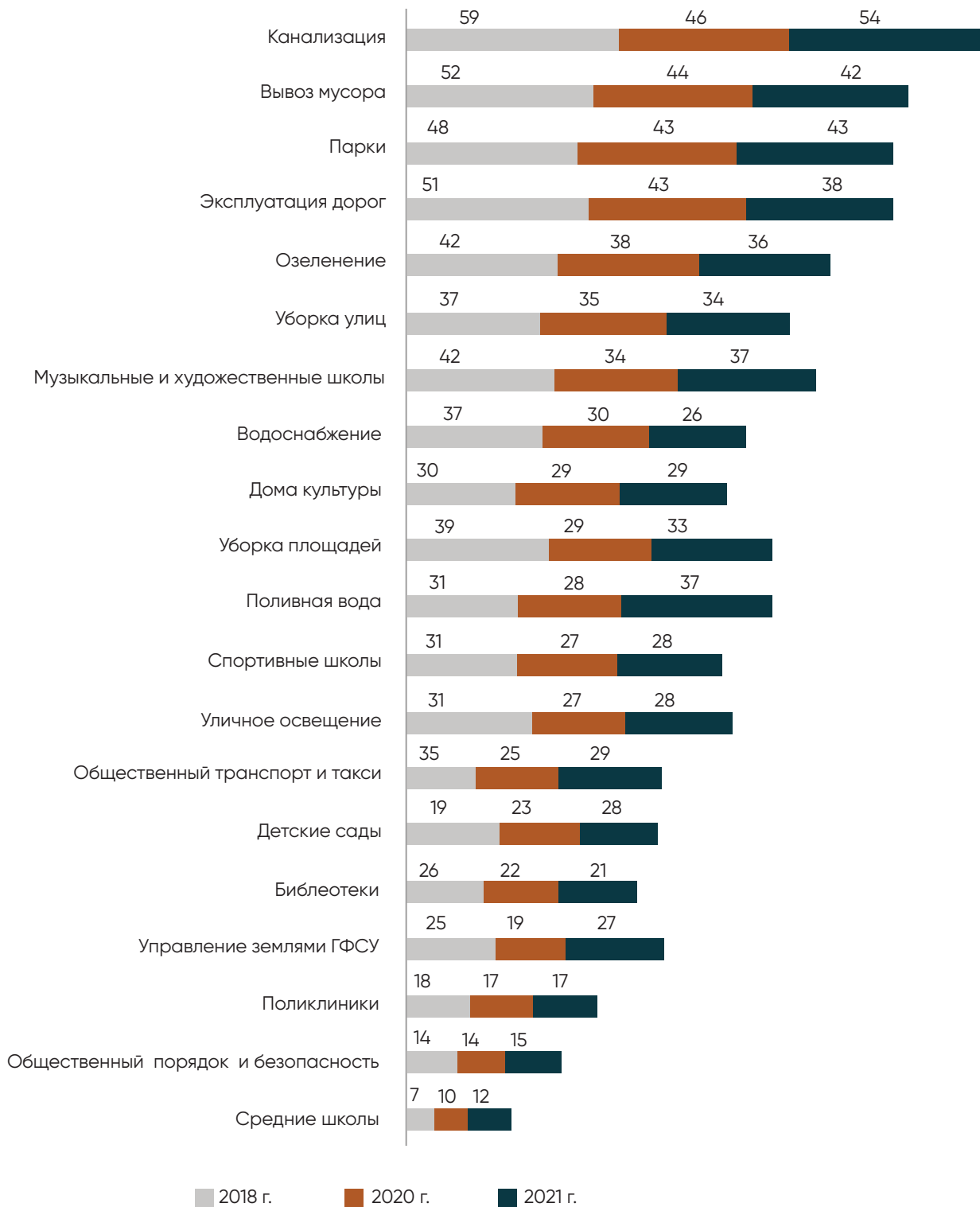
	Шкала приоритетности					
	1	2	3	4	5	6
Водоснабжение и канализация	<b>36%</b>	13%	14%	10%	9%	16%
Вывоз мусора	13%	<b>22%</b>	<b>31%</b>	17%	10%	6%
Эксплуатация дорог	<b>29%</b>	<b>27%</b>	14%	15%	8%	4%
Уличное освещение	12%	19%	17%	<b>22%</b>	<b>20%</b>	8%
Уборка улиц и площадей	4%	9%	13%	<b>21%</b>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

Таблица 3.  
Услуги, на которые надо выделить финансовые средства, 2021 г.

	Шкала приоритетности					
	1	2	3	4	5	6
Водоснабжение и канализация	<b>59%</b>	8,7%	19,4%	4,4%	2,6%	6,0%
Вывоз мусора	1%	<b>43,8%</b>	20,4%	11,8%	6,1%	6,9%
Эксплуатация дорог	7,4%	14,4%	<b>38,2%</b>	17,9%	11,8%	10,2%
Уличное освещение	5,1%	11,4%	11,3%	<b>40,3%</b>	19,3%	12,6%
Уборка улиц и площадей	5,7%	11,5%	6,8%	12,4%	<b>45,1%</b>	18,6%
Озеленение	11,9%	10,2%	4,0%	13,2%	15,1%	<b>45,6%</b>

Уровень неудовлетворенности услугами в 2021 году, по сравнению с 2018 годом, несколько снизился в отношении всего спектра оцениваемых услуг, за исключением средних школ, общественного транспорта и снабжения поливной водой.

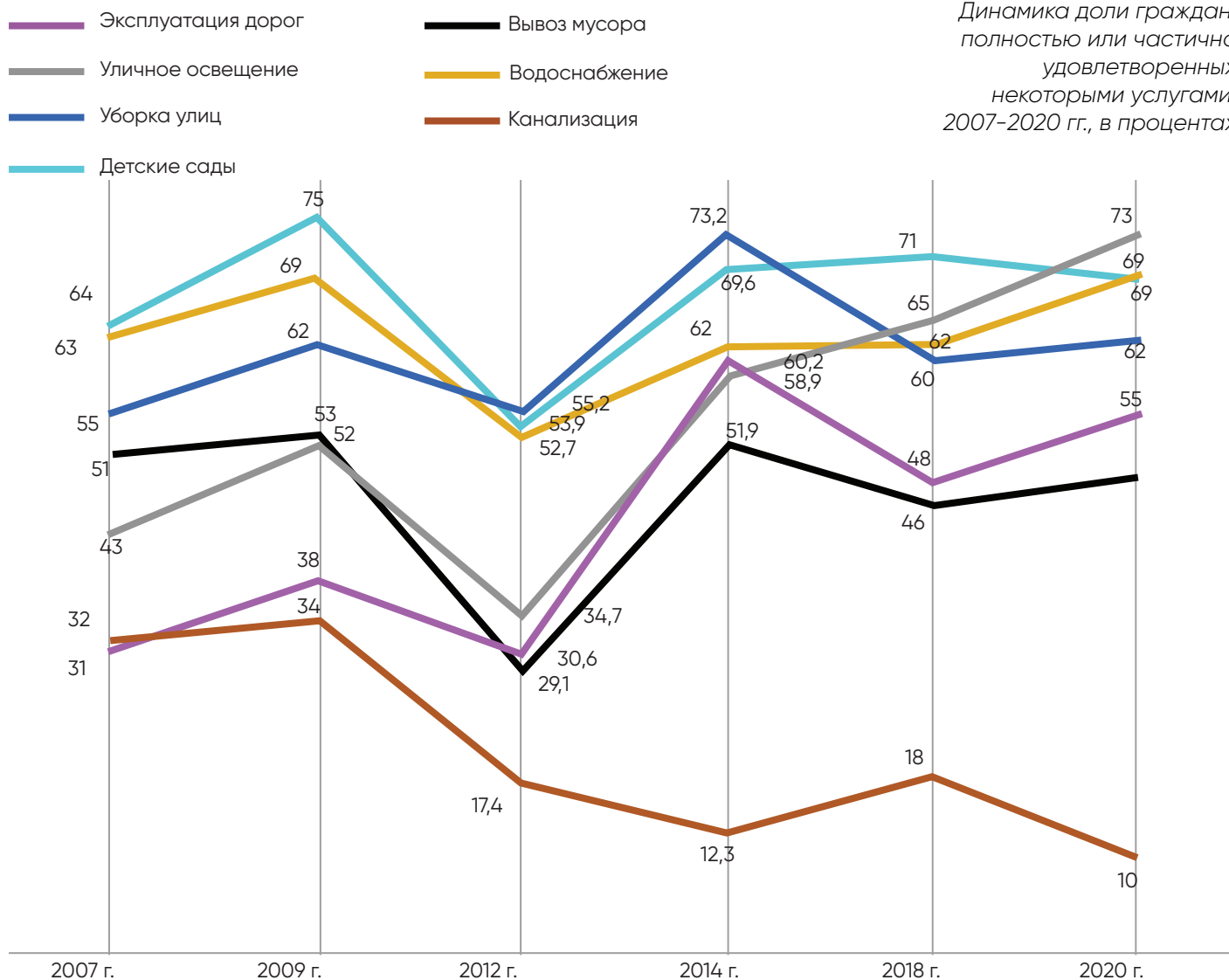
Диаграмма 30.  
Рейтинг услуг, которыми граждане не удовлетворены, 2018–2021 гг., в процентах



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

На диаграмме 31 нельзя не заметить провал уровня удовлетворенности в 2012 году. Этому есть объяснение. Как сказано выше, уровень удовлетворенности работой МСУ напрямую связан с уровнем доходов местных бюджетов. После введения трехуровневого бюджета в 2009 году, возложения на органы МСУ ответственности за компенсацию повышения заработной платы учителям в 2010 году, органы МСУ почти утратили способность финансировать вопросы местного значения. Это неизбежно привело к падению объемов и качества местных услуг, что не могло не сказаться негативно на уровне удовлетворенности ими со стороны граждан.

Диаграмма 31.  
Динамика доли граждан, полностью или частично удовлетворенных некоторыми услугами, 2007–2020 гг., в процентах



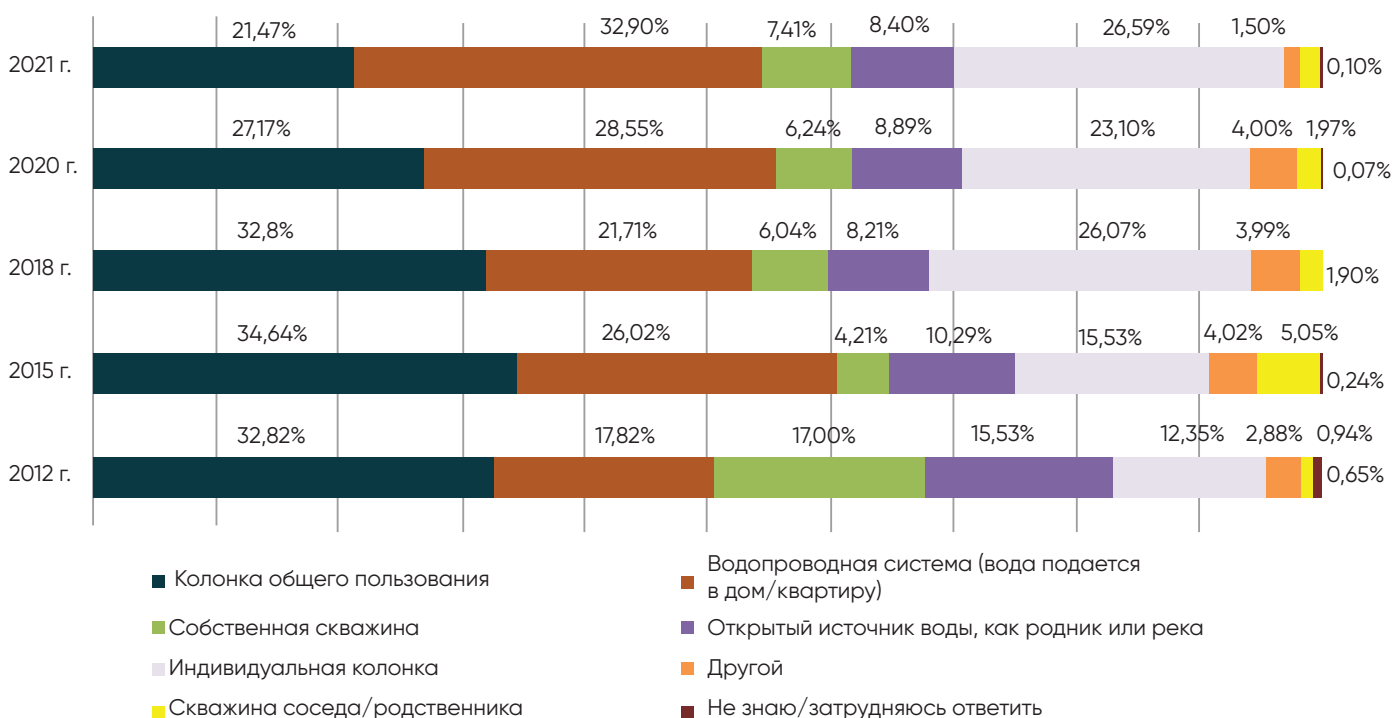
Рейтинг услуг, которые граждане считают самыми проблемными, изменился после 2014 года. Тройку лидеров покинул вывоз мусора, на смену которому первое место в рейтинге заняли услуги водоснабжения и уличного освещения. Действительно, большинство органов МСУ Кыргызской Республики достигло определенного прогресса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

Таблица 4.  
Рейтинг услуг, которые граждане считают самыми проблемными, 2007–2020 гг., место в рейтинге

	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2012 г.	2014 г.	2018 г.	2020 г.	2021 г.
Эксплуатация дорог	1	4	1	2	3	2	3	3
Вывоз мусора	4	1	3	3	1	10	6	6
Уличное освещение	2	2	2	1	2	3	2	1
Водоснабжение	3	3	5	5	4	1	1	2

Учитывая, что водоснабжение остается проблемной услугой, начиная с 2018 года, целесообразно рассмотреть проблему детальнее. В целом, прогресс налицо: в 2021 году бытовые условия у респондентов улучшились, поскольку наибольшее количество респондентов пользуются водопроводной системой – 32,9% против 17,8% в 2018 году, когда наибольшая часть респондентов пользовалась колонкой общего пользования. В то же время 8,4% граждан все еще пользуются открытыми источниками воды – родниками или реками.

Диаграмма 32.  
Источники питьевой воды, 2020 г., в процентах





В 2021 году доступ к канализации отсутствует у подавляющего большинства граждан, более того, их число растет – с 91% в 2018 году до 95% в 2021-м. Рост объясняется не тем, что сооружения канализации выходят из строя, а тем, что растет число домохозяйств, а мощности канализации не увеличиваются. Конечно, большинство респондентов – это жители сельской местности, где канализация была и остается редким явлением. Однако развитие технического прогресса, рост нагрузки на окружающую среду, распространение инфекционных заболеваний делают вопрос отведения сточных вод и организации канализационных сооружений в сельской местности все более острым. Пока Кыргызская Республика никак не оценивает воздействие подобного рода загрязнений на окружающую среду и безопасность человека, однако в ближайшем будущем проблема выйдет на первый план.







## IV. Гендерное равенство в местном самоуправлении

---

В последние десятилетия на руководящих должностях в системе управления женщин становится все меньше. В 2019 году в статью 59–1 Закона КР «О выборах депутатов местных кенешей» были внесены поправки, которые резервируют не менее 30 процентов мандатов депутатов айылного кенеша для женщин. В апреле 2021 года в Кыргызской Республике состоялись местные выборы в условиях гендерной квоты, и в результате доля женщин в составе местных кенешей достигла почти 40%. Это большой шаг вперед в вопросах обеспечения гендерного равенства в системе управления. Особенно важна представленность женщин в процессе решения вопросов местного значения, которые напрямую влияют на условия жизни семьи и женщины.

Но одной лишь законодательно установленной квотой проблемы гендерного неравенства в местном самоуправлении не решить. Остаются вопросы: насколько успешными и эффективными будут женщины-депутаты? какие условия для их реализации будут созданы для них коллегами-мужчинами? готовы ли мужчины на уровне местного самоуправления «впустить» женщин в управление в процесс принятия самых важных вопросов? готовы ли сами женщины проявить инициативу, взять на себя ответственность за решения наравне с мужчинами? что является основными факторами, препятствующими эффективному участию женщин в местном самоуправлении? действительно ли причины ограниченного участия женщин связаны с семьей, традициями и религией, или женщины сами не хотят и не могут взять на себя роли общественных лидеров?

Ответы на эти вопросы формируются не в залах заседания местных кенешей, а в повседневной жизни кыргызстанских сел и городов.

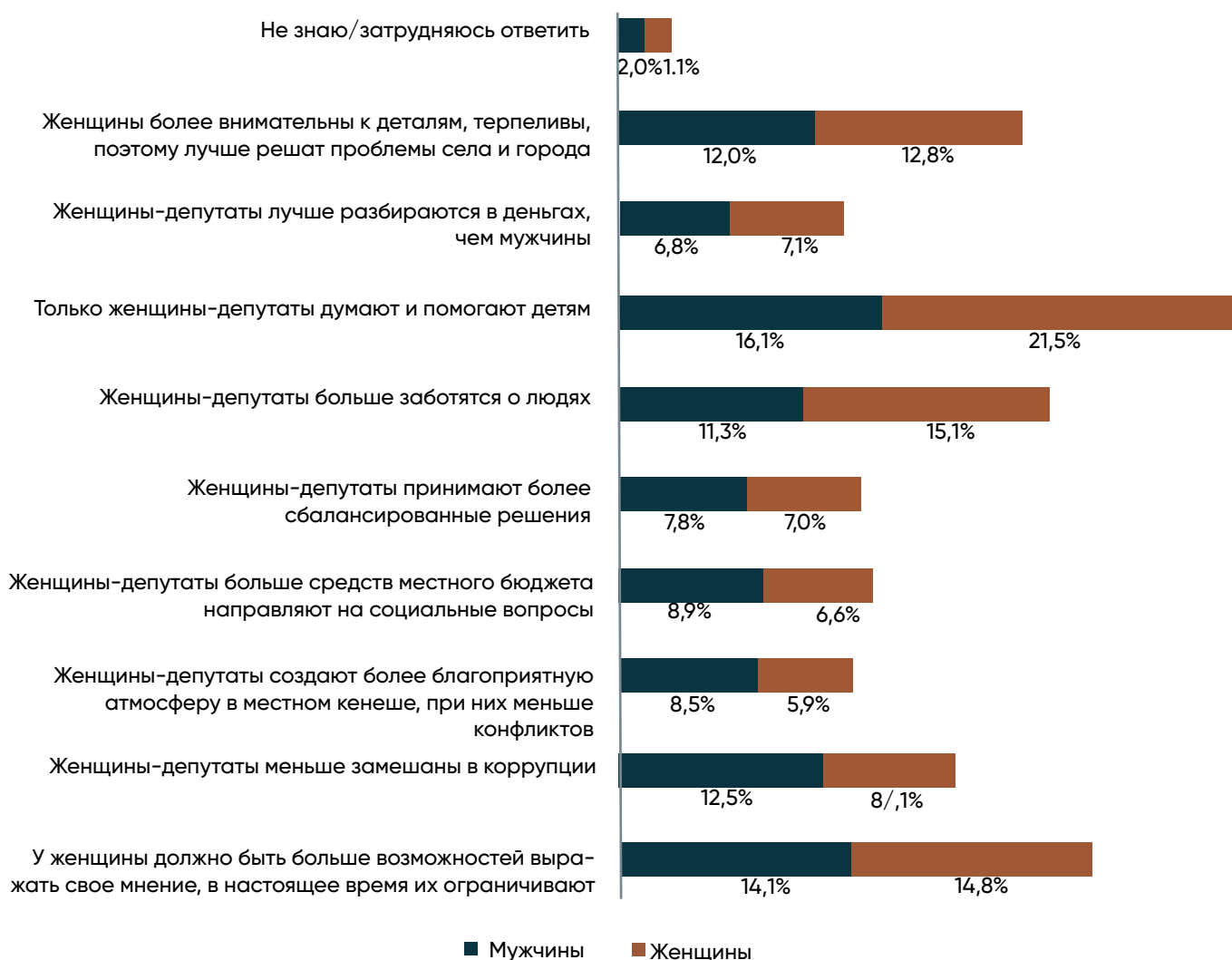
## 4.1. Участие женщин в местных кенешах

В отношении участия женщин в местных кенешах, ответы респондентов показали, что 76% граждан поддерживают увеличение числа женщин среди депутатов. И все же каждый четвертый житель Кыргызстана не поддерживает рост числа женщин в органах управления. При этом заметна разница в отношении к вопросу в разрезе пола. Так, среди женщин доля сторонниц расширения политических прав женщин существенно – на 14% больше, чем среди мужчин – 81,49% и 67,27% соответственно.



Среди причин, по которым граждане поддерживают участие женщин в местных кенешах, самая популярная – **признание социального вклада женщин**: уверенность в том, что «только женщины-депутаты думают и помогают детям, женщинам и старикам» и «женщины-депутаты больше заботятся о людях» (так считает в совокупности треть респондентов – 33,24%). Но это мнение оказалось не единственным: каждый пятый житель Кыргызстана высоко оценивает **деловые качества женщин-депутатов** – в совокупности 22,16% считают, что «женщины более внимательны к деталям, терпеливы, и поэтому лучше решают проблемы села и города» и «женщины меньше замешаны в коррупции». На третьем месте – **признание политических прав женщин**: 14,55% считают, что «у женщин должно быть больше возможностей выразить свое мнение, а в настоящее время их ограничивают в этом праве». Примечательно, что в отношении поводов для расширения политических прав женщин респонденты не делятся по полу, демонстрируя единые позиции по всем ответам, кроме одной, которая имеет статистически значимые различия по полу, – социальный вклад женщин больше признают сами женщины (на 9% больше).

Диаграмма 34.  
Причины, по которым граждане поддерживают увеличение числа женщин в местном кенеше, в разрезе пола





Гораздо менее содержательными были объяснения причин, по которым, по мнению четверти респондентов, женщины не должны расширять свои политические права путем участия в местных кенешах. Респондентам было предложено 9 вариантов ответов, из которых граждане (как мужчины, так и женщины) самым популярным – более 50% ответов – выбрали единственное объяснение, которое не подкрепляется логическими аргументами: «политика – это не женское дело, и женщины должны заниматься семейными и домашними делами».

Более аргументированную позицию заняли 13,6% респондентов, которые опасаются, что «женщины-депутаты не смогут принять правильные решения, т.к. не знают законов»; 11,56% думают, что «женщины боятся брать на себя ответственность»; а также 9,42%, которые сошлись во мнении, что «женщины-депутаты перегружены своими личными делами и им не хватит времени на работу депутата».

Пять оставшихся причин не набрали статистически значимого количества ответов: «Женщины ничего не понимают в инфраструктуре и экономике», «У женщин-депутатов нет авторитета в местном сообществе, они не смогут убедить в чем-либо людей», «К женщинам-депутатам не прислушиваются в Бишкеке, в ЖК, почему мы должны их слушать?», «У женщин-депутатов нет авторитета в акимате, в государственных органах, они не смогут «пробить» решение вопросов», «Женщины-депутаты несправедливо занимают места депутатов-мужчин, которые набрали на выборах больше голосов».



Диаграмма 35.  
Причины, по которым граждане не поддерживают увеличение числа женщин в местном кенеше, в разрезе пола

Главный вывод: противники расширения политических прав женщин руководствуются в большей степени стереотипами, и лишь некоторые из них могут привести логические аргументы.

## 4.2. Участие женщин в местном развитии

Большинство – 73% – опрошенных членов местных сообществ утверждают, что за последние два года им удалось добиться решения каких-либо общественно важных вопросов на уровне села или аймака. При этом мужчины считают себя более эффективными. Так заявляют о решении проблем – своих или сообщества – 61% женщин и 91% мужчин, однако не удалось добиться результата 20% женщин и только 4% мужчин. Мужчины чаще получают поддержку со стороны органов МСУ, проектов развития и других источников в виде денежных средств или оборудования для реализации своих предложений: мужчины подтверждают получение внешней помощи для своих инициатив в 89% случаев, тогда как среди женщин этот показатель составил только 49%.

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

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

Основной проблемой, которая препятствует женщинам быть активными в общественной жизни в своем местном сообществе, почти 60% респондентов считают перегруженность неоплачиваемым домашним трудом. Вторая причина – женщин даже не приглашают на обсуждение важных вопросов. При этом важно, что мнения мужчин и женщин в отношении этих факторов расходятся. Женщин, которые отмечают игнорирование их участия, почти на 15% больше, чем мужчин. При этом почти 10% мужчин переоценивают занятость женщин домашним трудом. Можно сделать вывод о том, что примерно 10–15% мужчин могут не приглашать женщин на важные обсуждения, полагая, что тем некогда из-за перегруженности домашними заботами. Каждая шестая женщина уверена в том, что женское мнение просто не принимают всерьез, а каждая десятая – опасается, что ее могут пристыдить за проявление публичной активности или общественной инициативы.

<sup>6</sup> Данный подраздел подготовлен на основе данных, собранных Институтом политики развития в 2020 г. в рамках Проекта ГГПОМСУ. Соответствующих вопросов не было в анкете социологического опроса 2021 г., поэтому ОсОО «Erfolg Consult» не несет никакой ответственности за данные, представленные в настоящем разделе.

Диаграмма 36.

Факторы, препятствующие женщинам проявлять активность, в процентах



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

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

Оценка гендерного равенства в отношении участия женщин в местном самоуправлении показала, что роль женщин в общественной жизни может быть намного выше, чем есть сейчас. Но перед женщинами остается актуальной проблема совмещения активной жизненной позиции с организацией домашних дел и при этом, респонденты подтверждают, что для продвижения женщин в органах МСУ необходимо создавать различные условия, площадки и возможности, которые позволили бы им проявить и продемонстрировать свои возможности. Как мужчинами, так и женщинами подтверждается, что мужчинам легче добиваться решения общественных проблем. При этом мужчины склонны более позитивно оценивать положение женщин в сообществе.

Диаграмма 37.  
Мнение о мерах, необходимых для усиления роли женщин в процессе принятия решений, включая решения о бюджете, в процентах





# ЖЕРГИЛИКТҮҮ БЮДЖЕТ ТАЛКУУГА АЧЫК! НАШ БЮДЖЕТ ОТКРЫТ ДЛЯ ОБСУЖДЕНИЯ!



**ГРОДЕНСКИЙ АЙЫЛ ОКМОТУ**  
**ПРОЕКТ БЮДЖЕТА НА 2017 ФИНАНСОВЫЙ ГОД -**  
**3 млн. 497,3 тыс. сом.**

Этот документ является проектом, его содержание и достоверность не гарантируется и является объектом информирования и консультации. Любые изменения вносятся на основании Жыргалыгынан Кыргызстан Республикасы, Ташкент областы, Стамбул 12 ж. к.

**ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ О ГРОДЕНСКОМ АЙЫЛ ОКМОТУ**  
В состав Гроденского айыл окмоту входит 48 домохозяйств.  
Население айыл окмоту составляет 3 542 человека.

В муниципальной собственности айыл окмоту состоит 3 объектов недвижимости:

- инфраструктура
- здания школы
- здания школ
- здание ФАП
- местные дороги

**БЮДЖЕТ, ПЛАНИРУЕМЫЙ НА 2017 ФИНАНСОВЫЙ ГОД**  
**ДОХОДЫ**  
Согласно законодательству доходы бюджетов органов МСУ состоят из:

- общих государственных налогов
- местных налогов и сборов
- неналоговых доходов

*Диаграмма 1. Доходы бюджета Гроденского айыл окмоту на 2017г.*

Проект доходной части бюджета на 2017 финансовый год рассчитан на базе данных по доходам, имеющимся в Гроденском айыл окмоту, а также данных, полученных от государственных ведомств, таких как районная налоговая инспекция, районное отделение качества, соцрегистр, госавтоинспекция.

Прогноз поступлений по доходам на 2017 год по Гроденскому айыл окмоту составляет 3 млн. 497,3 тыс.сомов, в том числе:

Виды	Утвержденные али на 2016 год, тыс.сом	Проект бюджета на 2017, тыс.сом
Общие государственные налоги		
Подоходный налог	1 800	1 800
Налог с продаж	1 150	1 150
Налог на пользование недвижимостью	250	257
Специальный налог		0
Дорожный налог	92	92
Обязательная социальная пенсия	42	42

7 277... 48 домохозяйств  
3 542 человек





**У. Воздействие Проекта  
«Голос граждан и подотчетность  
органов МСУ: бюджетный процесс»**

---

Проект ГГПОМСУ в течение 2011–2022 гг. работал с местными сообществами и органами МСУ в Джалал-Абадской, Иссык-Кульской, Нарынской, Ошской и Чуйской областях, помогая местным сообществам активнее принимать участие в управлении местными бюджетами, а органам МСУ – более эффективно управлять местными бюджетами в интересах граждан. Проект ГГПОМСУ на основе конкурса выбрал по одному целевому муниципалитету в каждом районе указанных областей, но некоторые виды поддержки предоставлял всем органам МСУ Кыргызской Республики. В целевых муниципалитетах Проект ГГПОМСУ активно содействовал внедрению Модели участия граждан в МСУ, которая помогла органам МСУ вовлечь граждан в выявление приоритетных проблем, совместное планирование решения вопросов местного значения, распределение местных бюджетов в соответствии с приоритетами граждан, совместный мониторинг и оценку работы органов МСУ.

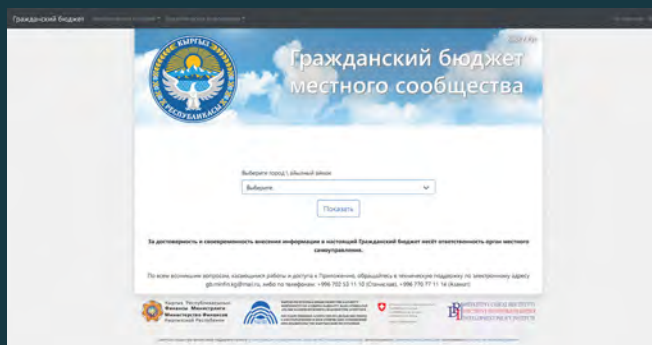
Для оценки воздействия Проекта был проведен отдельный анализ результатов исследования в целевых и нецелевых муниципалитетах. В целом исследование показало, что в целевых муниципалитетах, попавших под воздействие Проекта ГГПОМСУ, изменения в лучшую сторону происходили быстрее, чем в нецелевых, а изменения в худшую сторону, соответственно, происходили медленнее. Ниже приводятся некоторые результаты воздействия Проекта ГГПОМСУ на развитие органов МСУ и взаимодействия их с гражданами, включая значимые различия между целевыми и нецелевыми МСУ (там, где они были обнаружены).

## 5.1. Органы МСУ более внимательно относятся к мнению граждан, в ответ растет удовлетворенность граждан результатами своего участия в бюджетном процессе

Под воздействием Проекта ГГПОМСУ традиционные формы участия граждан в развитии местных сообществ эволюционировали в закрепленные законодательством современные механизмы гражданского участия. При содействии Проекта в законодательстве (Бюджетный кодекс КР, набор типовых документов и положений, утвержденных Правительством, Министерством финансов и ГАМСУМО) закреплена логически связанный набор механизмов участия граждан в МСУ: совместное изучение нужд сообщества, приоритизация потребностей и совместное планирование, участие в бюджетном процессе, совместный мониторинг и оценка и поддержка инициатив граждан из местного бюджета.

Начиная с 2012 года, все механизмы были отработаны с участием более 100 муниципалитетов в пяти областях страны (кроме Таласской и Баткенской областей), Проект зафиксировал около 250 тысяч продуктивных контактов граждан с органами МСУ. Под прямым воздействием Проекта существенно усилились подотчетность и прозрачность органов МСУ, в которых Проект ГГПОМСУ привил практику использования новых форматов бюджетной информации.

Расширилось участие граждан в бюджетном процессе: **в 19 раз выросло количество органов МСУ, проводящих бюджетные слушания**, и в 2021 г. слушания провели уже 396 органов МСУ или более 80%



Около 58% предложений граждан, поступивших в процессе общественного обсуждения проектов местных бюджетов, были учтены органами МСУ (в Нарынской области – 82%, в Таласской области – 21%). В 2019 году органы МСУ учли 52% предложений граждан

Диаграмма 38.  
Доля предложений, учтенных органами МСУ по результатам общественных слушаний по бюджету на 2022 год, в разрезе областей КР, в процентах



Усилилась прозрачность органов МСУ: **71% органов МСУ** по всей Кыргызской Республике используют **инфографику, краткое описание бюджета и онлайн-гражданский бюджет**

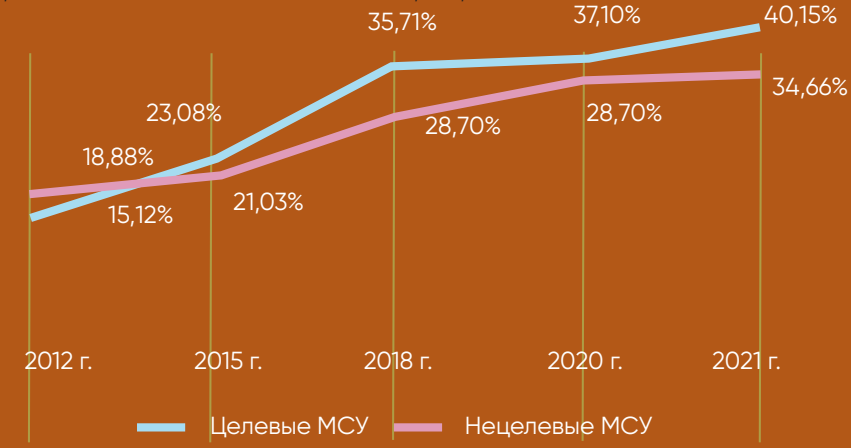


**Нурбек МУКАНОВ, специалист по доходам Кара-Сууйского айыл окмоту Кочкорского района:**

«Предоставление жителям Гражданского бюджета означает, что муниципалитет работает прозрачно. Мы размещаем материалы о доходах и расходах на информационных досках, на сайте Минфина. Проект ГППОМСУ научил нас описывать бюджет простым языком, понятным всем. А жители аймака убедились, что бюджет принимается с учетом их мнения, что принимая участие в бюджетных слушаниях, можно решить важные вопросы»

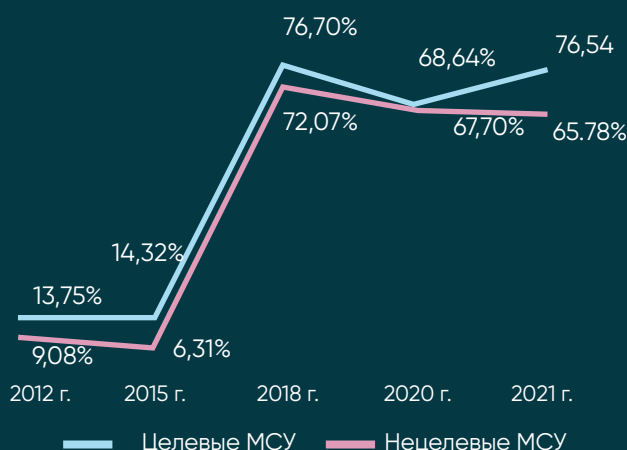
В целевых МСУ Проекта ГППОМСУ почти втрое (с 15 до 40%) выросла доля граждан, которые считают, что органы МСУ открыты в своей деятельности

Диаграмма 39. Динамика доли граждан, считающей органы МСУ открытыми в своей деятельности, в разрезе целевых и нецелевых МСУ



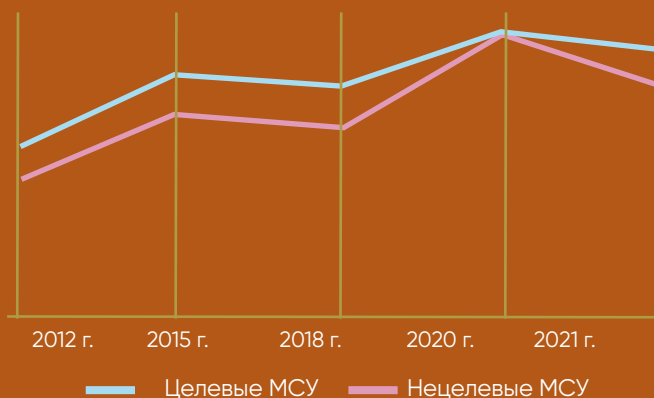
В 5,5 раза вырос уровень удовлетворенности граждан качеством их участия в бюджетном процессе

Диаграмма 40. Динамика доли граждан, считающей органы МСУ открытыми в своей деятельности, в разрезе целевых и нецелевых МСУ



Окрепло доверие к органам МСУ со стороны граждан. Так, в целевых муниципалитетах Проекта ГППОМСУ с 2012 года на 14% выросла доля граждан, которые считают, что в органах МСУ нет коррупции

Диаграмма 41. Динамика доли граждан, уверенных, что в их органе МСУ нет коррупции, в разрезе целевых и нецелевых МСУ





## 5.2. Выросла способность органов МСУ отвечать на нужды граждан

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

Вовлечение сообщества в совместное планирование существенно усилило возможности органов МСУ в привлечении инвестиций, так, например, в 2018 году в Чуйской области объединенные усилия МСУ и сообщества привлекли 129 миллионов сомов или 74% средств из других источников, необходимых для финансирования совместного плана. В целях повышения статуса планов совместных действий, в 2019 году Проект ГППОМСУ начал трансформировать планы совместных действий, учитывающие все потребности населения, в официальные программы социально-экономического развития, адаптируя Методику Министерства экономики КР.

Ежегодно около 100–150 острых проблем местных сообществ решались через планы совместных действий совместными усилиями граждан и МСУ



**Максат ДОРБАЕВ, заместитель акима Ак-Сууйского района Иссык-Кульской области:** «Мое сотрудничество с Проектом ГППОМСУ началось в 2012 году, когда я работал главой Ак-Чийского айыл окмоту. Проект помог аймаку совместно с сообществом разработать план развития. Эффект от реализации плана: в аймак пришли инвестиции, объемом 89 млн. сомов. В целом с 2012 по 2019 год, используя знания, полученные от Проекта, Ак-Чийскому айылному аймаку удалось получить 700 млн. сомов внешней помощи, было реализовано 34 проекта: построены школы, детские сады и др. объекты. Мне довелось применить эти знания в других муниципалитетах, например, в Ноокатском районе, где я работал главой и, где, благодаря совместному планированию, мы сумели добиться роста местного бюджета»

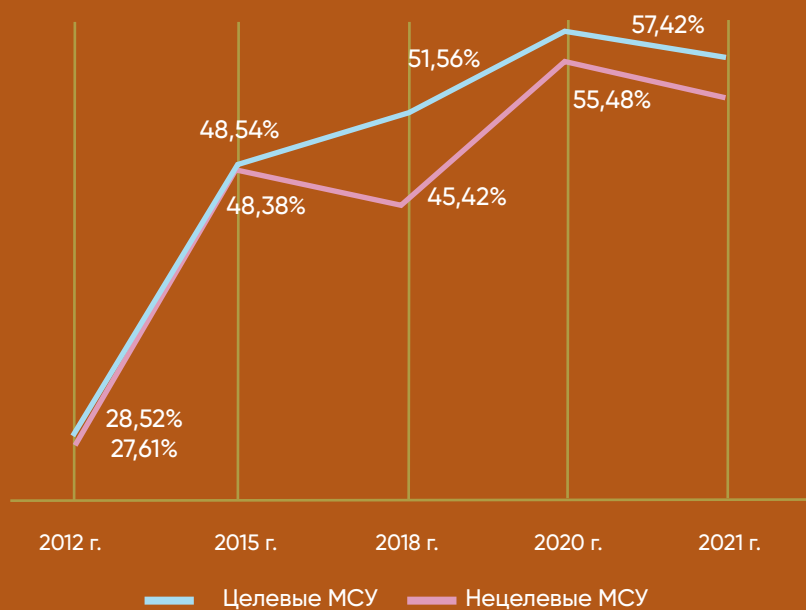
Грантовая программа улучшила навыки органов МСУ в привлечении дополнительного финансирования, управления инвестициями; решено 129 местных проблем, что улучшило условия жизни для 530 тысяч человек, создано около 150 рабочих мест



В Гроздненском айылном аймаке Аламединского района Чуйской области за время участия в Проекте ГППОМСУ местный бюджет увеличился втрое, достигнув 10 млн. сомов. «Основой для подобных итогов стало взаимное доверие. Налогоплательщики будто «проснулись», стали вовремя платить налоги, вышли из тени. Расчеты налоговых поступлений позволили увеличить доходы от аренды земли от предприятий. И орган МСУ вышел из числа дотационных», – уверена **Кульжакуль КОЙЧУБЕКОВА**, бывший депутат местного кенеша

Вдвое выросло количество граждан в целевых МСУ Проекта ГППОМСУ, считающих, что условия жизни в муниципалитете улучшились (несмотря на общее снижение оценки уровня жизни из-за пандемии COVID-19)

Диаграмма 42. Динамика доли граждан, считающих, что жизнь в муниципалитете стала лучше, в разрезе целевых и нецелевых МСУ



### 5.3. Граждане и органы МСУ получили больше механизмов взаимодействия для совместного решения насущных проблем

Прямое воздействие Проекта ГППОМСУ на местное сообщество позволило укрепить традиционные формы гражданского участия: инициативные группы всегда возникали в селах для решения местных проблем, но Проект помог оформить статус инициативных групп, конкретизировал формы их взаимодействия с органами МСУ таким образом, чтобы органы МСУ отвечали на вызовы, поставленные инициативными группами. Порядок создания и взаимодействия групп, способ добиваться решения проблемы через участие в бюджетном процессе и совместное с органами МСУ планирование развития впервые получили правовую основу, путем закрепления в уставах местного сообщества. До 2014 года уставы по-разному толковали права и обязанности членов местных сообществ и могли противоречить действующему законодательству. Проект помог уравнивать права членов различных сообществ в КР, путем приведения уставов в соответствие с законодательством, а также включения в устав механизмов реализации прав членов сообщества, не описанных в другом законодательстве (например, механизм реализации права на участие в открытой сессии местного кенеша).

Проект ГППОМСУ косвенно помог придать практический смысл декларированному в Конституции праву участия граждан в МСУ, поскольку инициативные группы стали своеобразной «школой» гражданского участия и позволили многим местным активистам поверить в возможность перемен, новые способы самовыражения в местном самоуправлении.

Проект содействовал нормативному определению возможности граждан получать поддержку своим инициативам из местного бюджета, путем внедрения официально закрепленного механизма «Местная инициатива».

Результаты исследования показали, что в целом уровень участия жителей целевых и нецелевых муниципалитетов Проекта ГППОМСУ в общественных делах своего города или села не отличается и в 2021 году составляет почти 67%, что почти на 11% больше, чем в 2018 году. Однако в целевых муниципалитетах быстрее растет доля тех, кто уже имеет практический опыт участия в общественной жизни, чем в нецелевых МСУ.

В среднем 35 активистов в каждом целевом МСУ (всего более 1700 человек) объединились в 190 ИГ и решили свои проблемы вместе с МСУ

Около 500 участников ИГ в целевых МСУ стали депутатами местных кенешей, муниципальными служащими, участниками совместного мониторинга, получили награды от государственных органов за вклад в развитие своего аймака и др.



*В Александровском АА обмануть ни местное самоуправление, ни граждан недобросовестные подрядчики не могут. «Проект ГППОМСУ помог органам МСУ и гражданам вместе добиваться результата, – рассказывает Разия ЛИВАЗА, лидер группы совместного мониторинга и оценки. – Однажды проводили тендер на поставку угля для школ, но вместо каменного угля увидели угольную пыль. Потребовали у подрядчика, чтобы некачественный товар был заменен на надлежащий. Те стали доказывать, что привезли добротный уголь. Подрядчик не сразу воспринял “каких-то женщин”, пока глава айыл окмоту не сказал, что это группа совместного мониторинга и оценки, что группа официально защищает интересы сообщества и следит, на что тратятся деньги местного бюджета. И вместе мы добились замены топлива».*

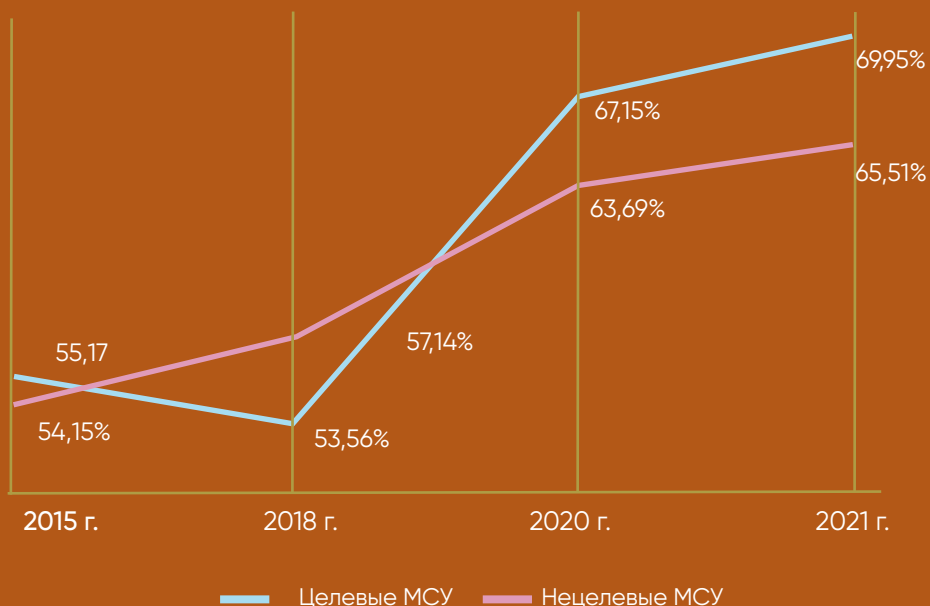
Граждане добились включения в планы совместных действий около 800 своих предложений, которые в той или иной мере были реализованы, в том числе с помощью финансирования из местных бюджетов



Одной из инициатив Адилета АЛБЕКЕНОВА стал проект по электрическому освещению четырехкилометрового участка трассы Кенеш – Буденовка – Бишкек – Торугарт в селе Буденовка. Непосредственно при его участии айыл окмоту подготовил грантовую заявку и стал победителем конкурса Проекта ГПОМСУ. Был выделен миллион сомов грантовых средств. Навыки проведения общественного мониторинга пригодились Адилету во время работ по освещению дорог в селе Доктурбек Курманалиев Кочкорбаевского айылного аймака. Благодаря своей бдительности, профессии и навыкам, полученным на тренингах Проекта, он сумел сэкономить в бюджете муниципалитета 180 тысяч сомов: *«Когда я посмотрел на результаты работы, выполненной подрядной компанией, заметил, что они не соответствуют заявленной смете и спецификациям, – рассказывает АЛБЕКЕНОВ. – Создал комиссию из трех депутатов, сотрудников айыл окмоту и жителей и стал разбираться. Выяснилось, что исполнитель недобросовестно выполнил обязательства. Например, в тендерных документах было указано, что будут установлены светодиодные прожекторы по цене 3500 сомов за единицу, а по факту стояли совсем другие лампы – по 800 сомов за штуку. В итоге компании было выплачено 154 тысячи сомов вместо 334 тысяч»*

На 15% выросло число граждан, готовых принимать личное участие в работах по благоустройству своего города или села

Диаграмма 43. Динамика доли граждан, готовых принимать личное участие в работах по благоустройству своего города или села, в разрезе целевых и нецелевых МСУ



## 5.4. Укрепление кадров МСУ

Проект ГППОМСУ помог укрепить кадровый потенциал органов МСУ, которые получили доступ к большому объему практической и методической информации (38 тысяч человек/тренингов более чем по 20 темам). Улучшены правовые и институциональные условия работы органов МСУ: статус муниципального служащего приближен к статусу государственного служащего, формируется система повышения квалификации муниципальных служащих, в том числе по ведомственному направлению; началось фактическое разграничение полномочий между государственными органами и органами МСУ; установлен процесс согласования проектов законов с органами МСУ; обеспечены административные и финансовые условия работы местных кенешей и др.

Совместного с Государственным агентством по делам государственной службы и местного самоуправления Кыргызской Республики и Союзом МСУ создан Портал лучшей практики МСУ ([www.myktyaimak.gov.kg](http://www.myktyaimak.gov.kg)). Портал предлагает 135 примеров лучшей практики и около 300 образцов документов местного и национального значения; количество пользователей Портала в 2022 г. составило около 11 тыс. человек (62% женщин).

Проект ГППОМСУ помог состояться журналу «Муниципалитет» – единственному в Кыргызстане изданию, целиком посвященному вопросам местного развития и МСУ. Состоялось 124 выпуска журнала (около 100 тысяч экземпляров). Журнал оказался востребованным: в 2022 г. журнал приобрел уже 800 платных подписчиков.

Портал и журнал переданы Академии местного управления Центральной Азии – организации, которая уже в 2022 году начнет предоставление органам МСУ услуг повышения квалификации по ведомственному направлению.

Отдельные целевые муниципалитеты Проекта 11 раз признавались лучшими органами МСУ в своих районах, более 70 муниципальных служащих и руководителей целевых органов МСУ получили звания «Отличник муниципальной службы» и «Отличник местного самоуправления».



## 5.5. В целевых МСУ Проекта ГППОМСУ наблюдается прогресс в достижении гендерного равенства

Органы МСУ отреагировали на приоритетные потребности женщин, включив в совместные планы действий по решению вопросов местного значения 47% гендерно чувствительных вопросов (школы, детские сады, питьевая вода, культура, уличное освещение, парки и др.). Проект ГППОМСУ улучшил положение женщин через грантовую программу, которая учит кандидатов в депутаты местных кенешей, разработанную при поддержке Проекта ГППОМСУ и принятую ЦИК. Инструкция помогла женщинам и мужчинам, девушкам и юношам понять, как можно стать депутатом (зарегистрироваться, вести агиткампанию и др.)

- Выросло участие женщин в выявлении приоритетов и планировании работы МСУ: с 35% в 2012 году до почти 50% – в 2019-м.
- 68% грантовых проектов были направлены на решение гендерно чувствительных вопросов (87% в Ошской области); 27 тысяч женщин получили пользу от грантовых проектов (51% от общего количества); женщины заняли 43% рабочих мест, созданных грантовыми проектами.
- В конкурсе «Местная инициатива» «женские» инициативы заняли 50% призовых мест и получили поддержку 80 инициатив из 154.
- Выросла доля женщин в составе инициативных групп – с 36% до 43%, в мониторинговых группах – с 37% до 44%.



Телегей БОСТОНБАЕВА, депутат местного кенеша Кызыл-Сууйского айылного округа Кара-Сууйского района Ошской области, директор детского сада:

*«Благодаря участию в Школе депутатов Проекта ГППОМСУ, я решила принять участие в выборах и стала депутатом. В кенеше заняла место председателя постоянной комиссии по привлечению инвестиций. Тренинги Проекта ГППОМСУ научили меня быть более убедительной при высказывании своей точки зрения, что помогает мне на сессиях кенеша, где каждый депутат должен уметь обосновать свою позицию. Обучение вдохновило меня настолько, что я отважилась организовать свои семинары для женщин: так появилось женское этнографическое объединение «Онугуу дарагы» («Дерево развития») из 50 человек. Здесь мы определяем актуальные проблемы села, занимаемся поиском путей их решения. Женщины жаждут работать, такая исходит от них энергетика!» (2021 г.).*



### Односельчане поверили в успех Айгерим УТУРКЕЕВОЙ, депутата айылного кенеша Гроздненского айылного аймака:

*«Особенность Гроздненского кенеша в том, что женщины прошли не по квоте, а по наибольшему количеству голосов избирателей. Это наделяет нас, женщин, еще большей ответственностью, – говорит Айгерим. – Тренинги Проекта ГГПОМСУ помогают мне сейчас в депутатской работе. Проведение бюджетных слушаний, мониторинг выполненных дел, определение приоритетных задач – эти навыки я приобрела благодаря Проекту ГГПОМСУ. Почему я решила стать депутатом? Чтобы привлекать больше инвестиций. Я знаю, что у меня этого хорошо получается. Сейчас в аймаке много проблем. Наши домохозяйства по-прежнему используют септики, несмотря на то, что канализация считается современным и более удобным способом утилизации отходов. Скоро займусь подготовкой предложения по строительству канализационной системы в селах Гроздь и Бирдик, на что, как я подсчитала, требуется не меньше двадцати миллионов сомов» (2021 г.).*

