

МУНИЦИПАЛИТЕТ

и СКЗ

НАУЧНО-ПОПУЛЯРНЫЙ ЖУРНАЛ | СЕНТЯБРЬ 2017 | выпуск № 9 (70)

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

В НОМЕРЕ:

Полнозвучный голос сельских комитетов здоровья. Краткие результаты Проекта «Голос СКЗ»

В чем была необходимость Проекта «Голос СКЗ»?.....	2
Взаимодействие СКЗ с органами МСУ: первые шаги и узнавание друг друга.....	3
Переход к самостоятельной работе СКЗ с МСУ: местная политика «Мой аймак – здоровый аймак».....	4
Успешный опыт шагает по стране.....	6
Социальная подотчетность эффективна при условии охвата всех уровней управления.....	7
Надо больше сделать, чем уже сделано.....	9

Горячая тема «Подотчетность»

Что такое «социальная подотчетность?».....	10
Подотчетность в паре «Граждане – Жогорку Кенеш Кыргызской Республики».....	12

Подотчетность в паре «Граждане – органы государственной исполнительной власти и органы местного самоуправления».....	15
--	----

Механизм передачи информации о качестве услуг системы здравоохранения снизу вверх: от местных сообществ на национальный уровень.....	20
--	----

Мониторинг и оценка

Доверие населения к СКЗ выросло.....	23
--------------------------------------	----

Истории успеха

Проблемы мусора решаются аутсорсингом.....	27
СКЗ с. Исакеев Кочкорского АА: в сотрудничестве растет вера в лучшее будущее.....	29
СКЗ с. Маданият Онбир-Жылгинского АА: к голосу СКЗ прислушиваются все.....	30
Благодарность.....	31

Специальный выпуск журнала «Муниципалитет» № 9 (70) за сентябрь 2017 года посвящен сельским комитетам здоровья, издан в рамках Проекта «Голос сельских комитетов здоровья и социальная подотчетность органов местного самоуправления по детерминантам здоровья сельских сообществ Кыргызстана». Проект реализуется Институтом политики развития и Ассоциацией «Кыргызстан Айылдык ден соолук комитеттери» при поддержке Трастового фонда «Глобальное партнерство по социальной подотчетности» (Всемирный банк). В течение четырех лет данный Проект помогает СКЗ стать партнерами местного самоуправления, обучая их технике совместного изучения нужд сообщества, совместному с МСУ планированию, процессу формирования местного бюджета и общественному мониторингу. Далее по всему тексту журнала для экономии места указанный проект кратко называется Проект «Голос СКЗ».

Учредитель и издатель
Институт политики развития (ИПР)

Главный редактор,
председатель правления ИПР
Надежда Добрецова

Исполнительный редактор
Айнура Джунушалиева

Редактор кыргызской версии
Нургуль Джаманкулова

Верстка и дизайн
Адиль Абдраимов

Перевод на кыргызский язык
Зейнеп Алтымышова

Журнал принимает для публикации авторские статьи и размещает адресованные муниципалитетам бесплатные объявления.

Журнал распространяется бесплатно, но оставляет за собой право организации платной подписки.

Материалы журнала необязательно отражают точку зрения издателя и партнеров издателя. Ответственность за содержание материалов несут авторы.
По всем вопросам обращаться по адресам: почтовый – 720001, Кыргызская Республика, г. Бишкек, ул. Уметалиева, д. 108, Институт политики развития; электронные – office@dpi.kg, NDobretsova@dpi.kg

Телефоны: (0312) 97-65-30 (31, 32, 33, 34)

Факс: (0312) 97-65-29

Использованы фотографии, сделанные сотрудниками Института политики развития, из Интернета.

Регистрационный номер Свидетельства о регистрации средства массовой информации 1785.

ISBN 1694-7053

Полнозвучный голос сельских комитетов здоровья

Краткие результаты Проекта «Голос СКЗ»



Айнура ДЖУНУШАЛИЕВА, менеджер Проекта "Голос СКЗ"

Проект «Голос Сельских комитетов здоровья и социальная подотчетность органов местного самоуправления по детерминантам здоровья сельских сообществ Кыргызской Республики» стартовал в 2014 году и являлся совместной работой Института политики развития и Ассоциации «Кыргызстан айылдык ден соолук комитеттери». Данный Проект был осуществлен благодаря поддержке Трастового фонда «Глобальное партнерство по социальной подотчетности» при Всемирном банке (ГПСР).

Работа Проекта «Голос СКЗ» с июня 2014 года по сентябрь 2017-го была направлена на повышение потенциала сельских комитетов здоровья Кыргызской Республики (СКЗ) – небольших общинных организаций, действующих на уровне одного села или его части, целью которых является предоставление возможностей сельским сообществам действовать самостоятельно для улучшения состояния своего

здоровья. Эта широкая сеть представлена по всей республике более 1600 сельскими комитетами здоровья, которые объединены в национальную Ассоциацию сельских комитетов здоровья.

В чем была необходимость Проекта «Голос СКЗ»?

Многие жители сел слышали о сельских комитетах здоровья и поддерживают их работу. Почему? Потому что в СКЗ входят, как правило, активные и известные в селе граждане, пользующиеся авторитетом среди земляков. В то же время в отличие от граждан, органы местного самоуправления не всегда проявляли должный уровень готовности сотрудничать с СКЗ, недооценивая их потенциал партнеров по развитию села. Представители СКЗ и Ассоциации КАДК заметили, что требуется поддерж-

ка, взаимное обучение органов МСУ и СКЗ, чтобы улучшить сотрудничество между ними во благо всего сообщества. Поэтому деятельность Проекта «Голос СКЗ» была нацелена на построение диалога между СКЗ и органами местного самоуправления (МСУ) для мобилизации всех возможных ресурсов по решению проблем, связанных с детерминантами здоровья сельского населения. Важность этой работы определяется тем фактом, что к детерминантам здоровья относятся такие факторы, как доступ к безопасной питьевой воде, общее санитарно-гигиеническое состояние населенной территории, безопасное жилье и территория и прочее. Система здравоохранения, независимо от степени ее развитости, лишь на 25% влияет на состояние здоровья населения страны. Остальные 75% – это факторы, на которые медики не в состоянии оказать значительного влияния, так как они больше относятся к другим сферам деятельности. Например, качество питания детей в дошкольных и школьных учреждениях относится к ведению сферы образования, а физические условия, в которых пребывают дети в данных учреждениях, относятся к ведению органов местного самоуправления, на балансе которых находятся школы и детские сады. Детерминанты здоровья оказывают большое влияние на состояние здоровья как отдельного человека, так и на сообщество в целом. Улучшая детерминанты здоровья, можно улучшить условия жизни всего сообщества. Сельские комитеты здоровья – объединения волонтеров, которые занимаются проблемами детерминантов здоровья в сельской местности, – способны играть значимую роль в этом процессе. Поэтому Проект направил усилия на улучшение взаимодействия МСУ и СКЗ для совместного решения проблем и в качестве пилотных отобрал 25 сел из разных регионов Кыргызской Республики.

Уникальной чертой Проекта «Голос СКЗ» стало стремление к формированию и совершенствованию межсекторной политики, направленной на сохранение и укрепление здоровья населения. Смысл межсекторной политики по охране здоровья заключается в том, что на уровне местного сообщества необходимы усилия всего общества с участием органов местного самоуправления, самого сообщества, в том числе в лице СКЗ, а также других отраслей и секторов, в первую очередь, здравоохранения. Здравоохранение для достижения долгосрочного эффекта должно сотрудничать с различными отраслями и секторами общества с тем,



чтобы повысить осознание их вклада в создание тех или иных условий и ответственности, которую они несут за то, чтобы улучшить эти условия. Именно такой – межсекторный – курс позволяет добиться значительного улучшения состояния здоровья населения.

Работа, проведенная в рамках данного Проекта, позволила 25 пилотным СКЗ улучшить связи с органами местной власти, создать партнерские отношения и совместно проводить работу по улучшению детерминантов здоровья в сельской местности.

Взаимодействие СКЗ с органами МСУ: первые шаги и узнавание друг друга

Одной из основных задач Проекта «Голос СКЗ» было повышение уровня социальной подотчетности органов местного самоуправления пилотных аймаков. Для развития социальной подотчетности Проект работал как на местном, так и на национальном уровне, прилагая усилия для построения социальной подотчетности снизу доверху, начиная





с местных сообществ, заканчивая высшими органами управления в стране по вопросам здравоохранения.

В отношении социальной подотчетности на местном уровне Проектом «Голос СКЗ» был проведен ряд мероприятий, к примеру, Совместное изучение нужд сообществ (СИНС), в ходе которого определяются приоритетные, самые злободневные проблемы местного сообщества, а также происходит ранжирование этих проблем. Проще говоря, из ряда проблем всегда приходится выбирать самую важную, решать которую необходимо в первую очередь. Затем результаты СИНС в ходе совместной работы органа МСУ и местного сообщества трансформируются в План совместных действий СКЗ и органов местного самоуправления, направленный на решение выявленных проблем. Обязательный элемент – проведение общественных слушаний по исполнению и формированию местных бюджетов, чтобы определить, как решение выявленных проблем отражается в бюджете, и насколько бюджет в целом отвечает потребностям граждан. Этот цикл мероприятий занял



большую часть периода выполнения Проекта. В ходе проведения СИНС, разработки ПСД и проведения общественных слушаний в мероприятия, проводимые СКЗ, оказались вовлеченными 10246 человек – представителей местных сообществ и органов МСУ, включая местных депутатов.

В целом, на этом этапе работы произошло взаимное узнавание сторон – органов МСУ и СКЗ, которые лучше познакомились с особенностями работы друг друга и лучше оценили потенциал совместной

деятельности и взаимовыгодного сотрудничества. Но это пока был лишь потенциал, предстояла большая работа по установлению регулярных отношений. Еще более важной задачей стало обеспечение устойчивости результатов Проекта.

Переход к самостоятельной работе СКЗ с МСУ: местная политика «Мой аймак – здоровый аймак»

Важно было проверить, насколько пилотные СКЗ Проекта овладели инструментами взаимодействия с органами МСУ и способны ли они самостоятельно применять их без участия Проекта «Голос СКЗ». Практика показала, что пилотные СКЗ в начале 2017 года смогли успешно повторить полученный ранее опыт проведения СИНС без непосредственного участия Проекта.

Кроме того, из 25 пилотных СКЗ были отобраны 12 наиболее устойчивых и сильных СКЗ, которые на основании результатов, полученных в СИНС-мероприятиях 2017 года, приступили к разработке местной политики «Мой аймак – здоровый аймак». Ранее в планах Проекта стояла задача по разработке местной политики для десяти сел (а не органов МСУ, муниципалитетов, в которые могут входить несколько сел). Однако, учитывая возросший потенциал пилотных СКЗ, было решено расширить масштаб политики на уровень всего муниципалитета, в состав которого могут входить несколько сел, вместо того чтобы разрабатывать программы только для одного села, где расположен пилотный СКЗ. Отобранные СКЗ смогли справиться с заданием, что говорит о том, что пилотные СКЗ выросли настолько, что могут распространять свое влияние на уровень всего аймака. Кроме того, они стали на-

стоящими местными лидерами, так как в мероприятии СИНС были вовлечены и другие СКЗ, ранее не вовлеченные в деятельность Проекта, из других сел, входящих в состав аймака.

В итоге местная политика «Мой аймак – здоровый аймак» была разработана рабочими группами, состоящими из СКЗ и МСУ, и утверждена как со стороны местного сообщества на сельских сходах, так и со стороны местного кенеша во всех 12 пилотных муниципалитетах. Местная политика стала частью Программы

социально-экономического развития аймака, являющейся основным стратегическим документом развития сельского муниципалитета.

С января 2017 года, в связи с введением Бюджетного кодекса КР, все муниципалитеты Кыргызской Республики перешли на программное бюджетирование, то есть планирование и исполнение местного бюджета теперь должно быть основано на принятых программах социально-экономического развития. Учитывая данные новые требования, у Проекта появилась уверенность, что разработанная и принятая местная политика станет основой для разработки местного бюджета на последующие годы. Пилотные СКЗ и органы местного самоуправления получили опыт участия в разработке и продвижении стратегических документов аймака, начиная с работы по выявлению нужд и потребностей местных сообществ и заканчивая принятием программы «Мой аймак – здоровый аймак» в качестве стратегического документа сообщества, привязанного к бюджету. Проект «Голос СКЗ» видит продолжение активного участия СКЗ и в реализации местной политики, как в непосредственной реализации отдельных задач совместно с МСУ, так и участия в мониторинге реализации мероприятий, проводимых МСУ.

Принятые местные политики рассчитаны на среднесрочный период до 2020 года. Особенностью данных политик стало то, что мероприятия, внесенные в поли-



тику, были сформулированы по итогам СИНС, проведенных по всему аймаку, и включают все села, а не только пилотные. Это исключает доминирование интересов только пилотных СКЗ и обеспечивает справедливый учет интересов всех групп в обществе. В разработке местных политик приняли участие представители гражданского общества и местные эксперты. Обычно такие документы разрабатываются без участия населения сотрудниками местного самоуправления либо приглашенными экспертами, очень редко проходят общественное обсуждение и слабо учитывают приоритетные потребности местных сообществ. В данном случае было обеспечено широкое общественное обсуждение и учет приоритетов населения по вопросам здоровья.

Разработка местной политики стала шагом в направлении развития социальной подотчетности на уровне пилотных сел и аймаков. Ранее основным документом для работы СКЗ и МСУ были планы совместных действий, которые не были обязательными для исполнения, хотя и этот инструмент за-





рекомендовал себя неплохо. Так, мероприятия, включенные в планы совместных действий на основе СИНС 2015 года, были выполнены на 87%, и по 7% мероприятий уже началась работа.

В самом начале Проекта СКЗ приходилось прилагать значительные усилия для лоббирования интересов сообществ и контроля исполнения планов совместных действий. Другая ситуация будет складываться в отношении местной политики «Мой аймак – здоровый аймак», так как она входит в состав Программы социально-экономического развития, которая является главным руководящим документом при формировании местного бюджета. Таким образом, налицо институциональный рост уровня сотрудничества между СКЗ и МСУ: если ранее это сотрудничество целиком зависело от политической воли муниципальных руководителей, то теперь оно закреплено в программных документах и носит обязательный для исполнения характер.

Успешный опыт шагает по стране

Еще одним значимым шагом Проекта, направленным на обеспечение устойчивости резуль-

татов, стали мероприятия по распространению опыта Проекта среди непилотных СКЗ и районных комитетов здоровья по всей территории республики. В данных мероприятиях приняли участие 285 представителей СКЗ со всей территории Кыргызской Республики, в рамках которых состоялся обмен опытом по примеру «равный – равному». Пилотные СКЗ выступали перед своими коллегами и рассказывали о своей деятельности в рамках Проекта, вдохновляя на повторение своего опыта другие СКЗ. Эти мероприятия помогли вывести пилотные СКЗ на ступень выше и дали возможность выступить в качестве менторов. Пилотные СКЗ уже оказывают консультации коллегам из других муниципалитетов, способствуя распространению практики Проекта. Например, СКЗ Грозденского, Кочкорского, Улахольского, Кыргызстанского, Он-биржылгинского, Акчийского, Савайского и других айылных аймаков предоставляют выездные и телефонные консультации СКЗ из других аймаков. Ответственность за эту часть работы взяла на себя Ассоциация КАДК.

Ассоциация КАДК намерена продолжить начатую Проектом работу и продолжать активно содействовать внедрению практики Проекта в других СКЗ. Успехом можно считать то, что направления и методы Проекта «Голос СКЗ» легли в основу дизайна нового проекта, который Ассоциация КАДК будет выполнять при поддержке Швейцарского управления по развитию и сотрудничеству (Правительство Швейцарии) на реализацию мероприятий проекта, повторяющего деятельность Проекта «Голос СКЗ». Новый проект Ассоциации КАДК распространится на все сельские





муниципалитеты в трех районах Иссyk-Кульской области. Кроме того, в рамках своей деятельности Ассоциация КАДК, параллельно Проекту «Голос СКЗ», выполняла аналогичную работу в дополнительных 28 пилотных муниципалитетах по следующей схеме: Проект «Голос СКЗ» реализовывал свои мероприятия в 25 пилотных муниципалитетах, а Проект «Прозрачность бюджетов органов местного самоуправления» выполнял эти же мероприятия с отставанием в 2-3 месяца в своих пилотных муниципалитетах. Таким образом, практика Проекта расширилась еще дополнительно на 28 муниципалитетов, и общее количество, применяющих механизм Проекта, составило 53 муниципалитета.

Социальная подотчетность эффективна при условии охвата всех уровней управления

Социальная подотчетность не может быть эффективной, если в решении каких-либо проблем потребности граждан наталкиваются на административные барьеры прохождения информации. Иными словами, если одна часть системы управления подотчетна, а другая нет, то неподотчетна будет вся система управления. Поэтому Проект «Голос СКЗ» не мог ограничиться работой только на местном уровне, помогая СКЗ и органам МСУ выстраивать взаимную подотчетность как между собой, так и с другими частями системы управления, включая некоторые государственные органы.

В рамках работы Проекту «Голос СКЗ» удалось достигнуть несколько значимых результатов на национальном уровне, в сотрудничестве с государственными органами управления. В частности, в рамках сотрудничества со Счетной палатой была проведена работа по внесению предложений в новую редакцию Бюджетного кодекса КР. Ранее Проект столкнулся с проблемой несвоевременного проведения бюджетных слушаний, когда главы органов

МСУ не хотели проводить бюджетные слушания, пользуясь несовершенством законодательства, регулирующего эту область. В результате сотрудничества со Счетной палатой Проекту удалось содействовать тому, что в Бюджетный кодекс были внесены нормы, требующие от органов МСУ обязательного проведения общественных слушаний по бюджету, а также учета приоритетных потребностей местных сообществ при планировании социально-экономического развития и формировании местного бюджета. С января 2017 года новая редакция Бюджетного кодекса вступила в силу. Некоторое время уйдет на разъяснение среди глав МСУ необходимости внедрения новых требований к бюджетным слушаниям, однако в итоге ожидается, что проведение бюджетных слушаний станет обязательным элементом бюджетного планирования на уровне муниципалитетов. Теперь благодаря изменениям законодательства, Счетная палата может включать в процесс финансового аудита и проверку соответствия процесса бюджетного планирования требованиям законодательства в этой области.

Еще одним из наиболее значимых достижений Проекта стала разработка механизма взаимодействия СКЗ со структурами Министерства здравоохранения и Фонда медицинского страхования КР по





вопросам качества медицинских услуг. Проект «Голос СКЗ» в результате своей деятельности более высоко оценил потенциал СКЗ и пришел к выводу, что СКЗ могут действовать за рамками дел местного значения, которые изначально были определены фокусом Проекта, и расширять свою деятельность на уровень всего муниципалитета. Так были отобраны 11 пилотных СКЗ, которые на уровне муниципалитета проводили СИНС-мероприятия по сбору приоритетных проблем в сфере медицинских услуг.

СКЗ являются ключевым и перспективным институтом для сохранения накопленного опыта и достижения устойчивости результатов Проекта на местном уровне, в то время как у органов МСУ существует ряд проблем в сфере устойчивости и

институциональной памяти. Так, из 25 пилотных муниципалитетов в 14 (56%) прежние главы МСУ не были выбраны повторно, и на их места пришли новые руководители. С уходом прежних глав МСУ муниципалитеты теряют накопленный опыт работы с местными сообществами, так как часто бывает так, что новый глава приводит с собой новую команду. Однако Проект считает необходимым обеспечить устойчивость и в отношении органов МСУ, хотя здесь требуются иные методы. Если в отношении СКЗ акцент делается на повышение потенциала, то в отношении МСУ меры были предприняты в направлении закрепления результатов Проекта в нормативно-правовой базе, что было сделано через

включение в Бюджетный кодекс требований к прозрачности бюджета и участия граждан в процессе его формирования.

Что касается смены в рядах СКЗ, то это случается реже, так как членами СКЗ являются постоянные жители сел, где они функционируют. За время действия Проекта произошла смена в руководстве четырех СКЗ из 25 и два случая были связаны с уходом из жизни председателей СКЗ, которые продолжали выполнять свою работу до конца своей жизни. На их место пришли члены того же СКЗ, которые активно вовлекались в работу, поэтому преемственность накопленного опыта сохраняется в СКЗ гораздо лучше.

С уходом глав МСУ зачастую меняются и политики, проводимые МСУ. Так на смену прогрессивным и активным главам

могут прийти ведомые и слабые главы, действующие в интересах выдвинувших их политических или административных сил (например, политических партий или местных государственных администраций). СКЗ почти всегда действуют в интересах своих сообществ и не преследуют иных целей, они пользуются доверием населения, так как не имеют доступа к ресурсам и не могут принимать решения по расходованию местного бюджета и распоря-



жаться местными ресурсами (в частности, землей). Усиление подобных организаций гражданского общества на местах необходимо для обеспечения подотчетности органов МСУ. Они могут держать планку социальной подотчетности органов МСУ на высоком уровне при наличии соответствующих инструментов.

Работа с пилотными СКЗ показала, что повышение потенциала и последующая тесная работа с органами МСУ дает хорошие результаты в решении проблем, связанных с делами местного значения и влияющих на детерминанты здоровья. Пилотные МСУ продемонстрировали, что даже при отсутствии достаточных средств в местном бюджете возможно решение приоритетных проблем сообщества с помощью финансирования из других источников (республиканский бюджет и донорские средства). Это требует активной позиции со стороны главы МСУ и активного вовлечения местных гражданских активистов, таких, как СКЗ, которые имеют опыт, возможность и желание совместно с МСУ заниматься привлечением инвестиций в аймак. Зачастую органы МСУ перегружены рутинной работой и не имеют достаточно знаний. Как раз здесь им могут помочь СКЗ при условии, что их потенциал достаточно высок.

Одним из наблюдений Проекта стало то, что состояние дел в муниципалитете во многом зависит от того, кто находится на посту главы МСУ. Активные прогрессивные главы быстрее решают про-

блемы сообществ, тогда как пассивные ведомые главы тормозят процессы и не принимают необходимых решений. И наличие на территории муниципалитета организаций гражданского общества, подобных СКЗ, является стимулом для активизации деятельности таких пассивных глав. Однако это не действует во всех случаях, и государству стоит задуматься о том, что местные сообщества должны иметь прямой рычаг давления на «неработающих» глав помимо обращения в местный кенеш.

Надо больше сделать, чем уже сделано

В целом Проект «Голос СКЗ» позволил СКЗ говорить в полный голос и не только на уровне местного самоуправления. Эволюционное развитие СКЗ показывает, что сеть этих небольших, но живучих и гибких общинных организаций способна оказать существенную поддержку системе управления в сфере решения как местных проблем, так и вопросов государственного значения. Однако для полной реализации этого немалого потенциала требуются дальнейшие усилия по институциональному росту и развитию как отдельных СКЗ, так и сети в целом. А залогом того, что это развитие продолжится, является активная работа Ассоциации КАДК и сотрудничество с государственными органами, о чем свидетельствуют другие материалы данного номера журнала.

M



СПРАВОЧНО

Что такое «социальная подотчетность?»

Очень коротко и упрощенно различия между видами подотчетности заключаются в следующем. Понятие **ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ** или **ВЕРТИКАЛЬНОЙ ПОДОТЧЕТНОСТИ** относится как к способности граждан формулировать свои требования политики, так и к ответственности должностных лиц реагировать на эти предпочтения. Это обобщающее понятие, которое включает в себя **ПОЛИТИЧЕСКУЮ** и **СОЦИАЛЬНУЮ ПОДОТЧЕТНОСТЬ**.

Концепция **ПОЛИТИЧЕСКОЙ ПОДОТЧЕТНОСТИ** власти является специфичной формой взаимоотношений, в которых избранное лицо напрямую отвечает перед избирателями за свои государственные деяния, не ограничиваясь предоставлением общественных благ. В этом отношении идея политической подотчетности относится к вертикальной связи между избирателями и представителями. К механизмам реализации политической подотчетности власти относятся роспуск парламентов, отзыв парламентариев, отставка правительств, право на критику.

Но политической подотчетности недостаточно, чтобы обеспечить все интересы граждан

в рамках общественного договора, например, политическая подотчетность не дает возможности гражданам требовать выполнения обязательств в отношении поставщиков услуг. Здесь включается **СОЦИАЛЬНАЯ ПОДОТЧЕТНОСТЬ**, не ограниченная формальными процедурами (выборами) или регулярными интервалами (выборный цикл), но создающая непрерывный процесс влияния граждан непосредственно на лиц, облеченных властными полномочиями, путем проведения социального аудита (народного контроля), доступа к информации, публичных обсуждений, общественных слушаний, ак-



ций протеста, демонстраций, журналистских расследований, мониторинга услуг, жалоб, обращений и т. п. Результаты усиления социальной подотчетности разнообразны и включают, в том числе снижение коррупции, улучшение управления и разработку политики, усиление голоса граждан, расширение возможностей обездоленных групп, реагирование поставщиков услуг и органов, отвечающих за политику по нуждам граждан и, наконец, достижение прав, здоровья и целей развития. Политическая и социальная подотчетности относятся к **ВЕРТИКАЛЬНОМУ ТИПУ ПОДОТЧЕТНОСТИ**. Вертикальные механизмы подотчетности относятся к гражданам – доверителям (избиратели, организованное сообщество и СМИ) и государственным агентам, от которых ожидают реагирования на их действия (законодатели, выборные представители, исполнительная власть и органы МСУ).

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПОДОТЧЕТНОСТЬ означает подотчетность первичного административного органа перед органом, более высоким по уровню. Это было основной формой подотчетности в административном праве коммунистического периода в странах бывшего СССР и Восточной Европы и до сих пор является заметной чертой административного права в этом регионе. Административная подотчетность является необходимым атрибутом эффективной системы управления внутри государственных органов, обеспечивающим управляемость в целом. Для граждан усиление административной подотчетности особенно важно в отношении доступа к услугам. Административная подотчетность относится к горизонтальному типу – отношениям, в которых различные структуры власти привлекают друг друга к ответственности, чтобы ни один из них не превышал права и интересы других и не стоял выше верховенства права. **ГОРИЗОНТАЛЬНАЯ ПОДОТЧЕТНОСТЬ** включает в себя не только систему сдержек и противовесов между органами власти, но и такие контрольно-надзорные институты, как омбудсмен, прокуратура, Счетная палата.

Горячая тема «Подотчетность»

В 2016 году Институт политики развития по заказу Посольства Швейцарии в Кыргызской Республике провел исследование «Система подотчетности власти в Кыргызской Республике». Цель исследования заключалась в разработке обоснованных рекомендаций субъектам системы подотчетности в Кыргызской Республике. Краткое резюме исследования было опубликовано в журнале «Муниципалитет» в 2016 году, здесь же уместна публикация выдержки из исследования, описывающей состояние подотчетности в парах «граждане и Жогорку Кенеш КР» и «граждане и исполнительная власть».

Вопросы подотчетности власти рефреном звучат в законодательстве, программах, политических заявлениях и СМИ всякий раз, когда речь заходит о демократии. Но каждый понимает подотчетность по-своему, вкладывая в это слово и участие граждан в процессе принятия решений, и прозрачность деятельности власти, и выборную систему, и многое другое. Столь активная эксплуатация термина в разных контекстах говорит о том, что подотчетность представляет собой некое явление, ставшее необходимым атрибутом демократии, но проявляющееся лишь в ряду других факторов и условий, которые позволяют характеризовать Кыргызскую Республику как демократическое государство. На самом деле подотчетность – это система взаимоотношений между субъектами, составляющими собой государство как таковое.

При этом многочисленные, но преимущественно иностранные, исследования говорят о том, что проблема усиления подотчетности особенно актуальна для стран, подвергшихся недавним (в историческом масштабе) политическим и экономическим трансформациям, а также для стран в нестабильной, охваченной конфликтом или в постконфликтной ситуации. Несомненно, что к числу таких стран относится и Кыргызская Республика. Актуальность подотчетности для таких стран обусловлена недостаточной легитимностью власти¹, отсутствием понимания сути общественного (социального) договора и культуры взаимоотношений между государством и гражданами.

Нельзя не отметить, что Кыргызская Республика предприняла большие усилия по внедрению эле-

ментов подотчетности в систему управления, что доказывают многочисленные примеры социальной, административной и политической подотчетности: развивается парламентская форма управления, созданы основные демократические и правовые институты, совершенствуется выборная система, практикуется вовлечение граждан в процесс принятия решений, особенно на местном уровне², гарантируются основные права и свободы граждан. Однако эти элементы носят преимущественно фрагментарный характер, часто не связаны между собой, а потому не дают той эффективности, того необходимого влияния на устойчивость и понимание общественного (социального) договора, которое они могли бы иметь, будучи соединенными в ясную и регулярно действующую систему. Например, совершенствование выборного процесса не сопровождается усилением ответственности и подотчетности политических партий перед избирателями. Внедрение прогрессивной концепции государственных и муниципальных услуг не сопровождается совершенствованием планирования развития, основанного на приоритетах граждан. Создание государственных информационных ресурсов и политика раскрытия информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления, в недостаточной мере сопровождается улучшением качества и доступности этой информации. Этим и другим разрывам или пробелам, не позволяющим свести фрагменты подотчетности в эффективную систему, а также рекомендациям по их ликвидации, и посвящен данный документ.

Усиление подотчетности актуально для Кыргызской Республики, прежде всего, с точки зрения построения системы подотчетности, включающей граждан и ключевые институты власти, способствующей выработке единого понимания и неукоснительного исполнения обязательств общественного договора между государством и гражданами.

Исследование опирается на опыт проектов развития, выполняемых в Кыргызской Республике. Широко использованы материалы таких признанных лидеров в сфере развития, включая развитие подотчетности, как Всемирный банк, Международ-

¹ В данном исследовании термин «легитимность» трактуется с точки зрения политологии и означает признание власти населением. Другими словами, легитимность означает согласие народа с властью, когда народ добровольно признает за властью право принимать обязательные решения.

² С примерами внедрения элементов подотчетности на уровне местного самоуправления, в рамках реализуемых в Кыргызстане финансируемых Правительством Швейцарии проектов, можно ознакомиться на сайтах проектов: www.vap.kg; www.dpi.kg в разделе «проекты», а также в журнале МУНИЦИПАЛИТЕТ, доступном по адресу: <http://www.municipalitet.kg>

ный институт демократии и содействия выборам, Организация экономического сотрудничества и развития, Национальный демократический институт США, Институт Карнеги.

Метод оценки построен на концепции четырех измерений подотчетности, сформулированной в рамках Кабинетного исследования о Демократической подотчетности и предоставлении услуг Международного института демократии и содействия выборам Андреса Меджиа Акоста, Анурадха Джоши и Грэме Рамшоу (*Democratic Accountability and Service Delivery: A Desk Review by The International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Andres Mejia Acosta with Anuradha Joshi and Graeme Ramshaw*).

Данная концепция была разработана GPSA применительно к измерениям социальной подотчетности, но авторы настоящего исследования не обнаружили препятствий для применения концепции для оценки системы подотчетности в целом, так как система является отражением общественного договора между гражданами и государством, а потому содержит в себе множественные элементы

социальной подотчетности, что позволяет применить концепцию к системе в целом, не ограничиваясь только вопросами социальной подотчетности. Оценка процессов внутри системы подотчетности власти в Кыргызской Республике делалась путем экспертного анализа силами Института политики развития, а затем была обсуждена с широким кругом признанных экспертов Кыргызской Республики.

Очень коротко суть метода исследования заключается в том, чтобы идентифицировать процессы подотчетности, существующие между парами «агент – доверитель», и определить, насколько этот процесс можно признать действующим или не действующим. При этом критериями наличия или отсутствия процесса служат следующие условия:

- наличие или отсутствие правил и стандартов подотчетности;
- наличие спроса на подотчетность;
- мотивация власти реагировать на спрос на подотчетность;
- возможность принудительного исполнения требований подотчетности и неотвратимость наказания.

Подотчетность в паре «Граждане – Жогорку Кенеш Кыргызской Республики»

Средний индекс подотчетности в паре составляет 33%

ПРОЦЕСС ПОДОТЧЕТНОСТИ: выборы депутатов Жогорку Кенеша на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании

Согласно Конституции КР, народ Кыргызстана является носителем суверенитета и единственным источником государственной власти в Кыргызской Республике. Народ Кыргызстана осуществляет свою власть непосредственно на выборах и референдумах, а также через систему государственных органов и органов местного самоуправления на основе Конституции и законов. Народ Кыргызстана осуществляет выборы депутатов Жогорку Кенеша на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (статья 2). При этом ключевыми принципами осуществления государственной власти являются: принцип верховенства власти народа, представляемой и обеспечиваемой всенародно избираемыми Жогорку Кенешем и Президентом; и принцип открытости и ответственности государственных органов, органов местного самоуправления перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа (статья 3). Государство и его органы, в том

числе Жогорку Кенеш, служат всему обществу, а не какой-то его части (статья 5). В соответствии с пунктом 3 статьи 4 Закона КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», одним из принципов осуществления деятельности Жогорку Кенешем также является принцип ответственности перед народом и своими избирателями.

Согласно статье 21 Закона КР «О статусе депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» и статей 151-152 Закона КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», Жогорку Кенеш, его органы, депутаты во время сессии и в период между сессиями организуют работу с избирателями посредством:

- 1) приема избирателей;
- 2) рассмотрения предложений, заявлений, ходатайств;
- 3) проведения собраний, конференций, встреч, «круглых столов», семинаров, совещаний, заседаний, в том числе выездных, дня «открытых дверей» и других мероприятий;
- 4) рассмотрения и принятия законодательных предложений граждан и их объединений;
- 5) рассмотрения обращений граждан о проведении парламентского расследования по нарушениям органами государственной власти, органами местного самоуправления прав граждан;
- 6) проведения парламентских слушаний по за-

конопроектам и общественно значимым вопросам;

- 7) направления по жалобам избирателей парламентских и депутатских запросов в государственные органы, органы местного самоуправления.

У избранных депутатов и парламента в целом есть мотивация реагировать на нужды и потребности граждан, иначе они рискуют политическим доверием и рейтингом. Относительно принудительных механизмов ситуация хуже. Граждане могут путем референдума выразить недоверие Жогорку Кенешу, однако процедура сложная, а численность необходимых участников велика – 300 тысяч человек. Это делает проведение референдума практически невозможным. Предложения отдельных депутатов снизить требования к численности до 10 тысяч поддержки у большинства членов парламента не находят.

Поэтому данный процесс подотчетности признается действующим, но не в полной мере.

ПРОЦЕСС ПОДОТЧЕТНОСТИ: регламентированное прямое взаимодействие с гражданами, позволяющее избежать дискриминации уязвимых групп

Анализ правовых условий подотчетности Жогорку Кенеша перед гражданами показывает, что в законодательстве отсутствуют формы прямой социальной подотчетности Жогорку Кенеша перед гражданами, за исключением нормы об обращениях и проведения парламентских слушаний. Это связано с системой выборов депутатов Жогорку Кенеша, которая установлена в законодательстве, а именно: с формированием Жогорку Кенеша по партийным спискам. Вследствие этого, подотчетность Жогорку Кенеша перед гражданами является опосредованной и осуществляется через политические партии. Политические партии содействуют выражению политического волеизъявления граждан, принимают участие в выборах депутатов Жогорку Кенеша (статья 4 Конституции). Поэтому взаимодействие Жогорку Кенеша с гражданами в большей степени идет не напрямую, а через фракции в парламенте. В соответствии со статьей 152 Закона КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», именно фракция ответственна за организацию деятельности своих членов по работе с избирателями и исполнению представительской функции депутатов Жогорку Кенеша по вышеуказанным формам и методам взаимодействия парламента с избирателями. Отсутствие правовых условий прямой подотчетности Жогорку Кенеша перед гражданами ставит необходимость усиления подотчетности перед гражданами фракций и парламентских партий.

Данный процесс подотчетности признается отсутствующим.

ПРОЦЕСС ПОДОТЧЕТНОСТИ: механизм наказания или отзыва, отказа от выбора

Правовые условия для данного процесса отсутствуют и в обозримом будущем не появятся. Создание правовых условий возможно лишь через эволюцию партийной системы, которая сама должна осознать собственные выгоды от усиления системы подотчетности, создающей прочную основу для развития самих партий, а затем предложить вариант решения проблемы.

Данный процесс подотчетности признается невозможным и в оценку не включается.

Международная практика

В мире широко распространено мнение, что законодательная власть страны является институциональным ключом к демократизации. Поэтому для измерения уровня демократизации во всем мире работает множество организаций, специализирующихся на мониторинге работы и развитии демократизации как парламента в целом, так и отдельных депутатов. Такие организации существуют в более чем 80 странах мира, но Кыргызстан не входит в их число. Эти организации и используемые ими инструменты мониторинга оказывают существенное воздействие на установление взаимоотношений подотчетности между парламентами и гражданами, так как самим парламентам практически невозможно установить контакт и отношения подотчетности с каждым гражданином. Следовательно, нужны организации, которые становятся каналами или коридорами этих взаимоотношений.

Существуют два мировых тренда в отношении парламентского мониторинга:

- 1) «парламентская информатика», которая определяет уровень применения ИКТ в работе парламента;
- 2) «усиление парламента», которое определяет объемы внешней помощи парламентам, а также организациям, занимающимся их мониторингом и усилением.

Парламентская информатика использует инструменты электронной демократии и электронного участия. Например, OpenCongress.org позволяет автоматически собирать открытую информацию на официальных сайтах парламента, в базах данных и из других источников, а затем структурировать эти данные в форматы, которые граждане могут легко понимать, искать и анализировать. Другие ресурсы визуализируют информацию, например, создают карты, показывающие, с какими регионами работают депутаты. Однако у всех этих инструментов есть большой недостаток – они содержат

мало информации по существу, это ограничивает работу самых эффективных инструментов парламентской информатики.

В последние годы международное сообщество увеличивает помощь парламентам, включая помощь мониторинговым организациям и организациям, поддерживающим подотчетность парламента перед гражданами. Для мониторинга и оценки рамочные стандарты и инструменты были разработаны *Commonwealth Parliamentary Association*, *Southern African Development Community Parliamentary Forum*, *Assemblée parlementaire de la francophonie* и Межпарламентским Союзом (*Inter-Parliamentary Union*).

Оба тренда постепенно сливаются воедино, например, путем создания баз лучшей практики (сайт *AGORA Portal for Parliamentary Development*, совместный проект WBI, NDI, ПРООН, ЕС и Международного института демократии стал источником информации для депутатов, персонала парламента и экспертов в области развития парламента (руководство по парламентским сайтам Международного парламентского союза служит основой для исследований по содержанию парламентских сайтов, которое получило ответы более чем от 100 парламента по всему миру как часть Отчета Мирового электронного Парламента 2008 года (был обновлен в 2010 году).

Большинство организаций – местных и международных, поддерживающих развитие и демократизацию парламента, ориентированы на мониторинг и оценку индивидуальных депутатов – 86%. Это связано с тем, что мониторинг индивидуальных депутатов становится средством развития культуры подотчетности внутри парламента. Эти организации помогают гражданам лучше понять работу депутатов, измеряют отношение и удовлетворенность граждан путем опросов и других измерений, и в целом создают условия для подотчетности парламента гражданам между выборами. Например, организации собирают информацию о биографии и деятельности депутатов, жизненном опыте, присутствии на работе, участии в дебатах, публичных высказываниях, законопроектной работе, результатах голосования, работе с электоратом, и т.п. Такая информация служит своеобразным отчетом депутата перед избирателями, причем объективным и достоверным, так как предоставляется не самим депутатом, а независимой организацией.

Другие организации помогают развитию политических партий, фракций, комитетов и парламента в целом как института. Например, *PRS Legislative Research* в Индии предоставляет объяснения различных функций парламента: от начала до конца описывается бюджетный процесс, бюджетный календарь и важные бюджетные понятия.

Важна роль данных организаций в усилении

прозрачности, как в отношении парламента, так и в отношении общества в целом. На своем сайте *Projeto Excelências, Transparência Brasil* ведет мониторинг парламента местных советов, включая законопроекты, записи о посещении пленарных заседаний и заседаний комитетов, командировочные расходы. *MANS* (Монтенегро) опубликовал результаты запросов, связанных со свободой информации (было внесено более чем 17000 таких запросов) в своем отчете по мониторингу парламента, чтобы продемонстрировать соответствие парламента нормам закона. Региональный Индекс Парламентской прозрачности (*RIPT*) – совместная инициатива *Corporación Participa* (Чили), *Fundación Poder Ciudadano* (Аргентина) и *Acción Ciudadana* (Гватемала) измеряет прозрачность и подотчетность парламента по четырем измерениям и 62 переменным. Подобные измерения проводит *A Plea for Open Parliaments in the Black Sea Region*, инициатива *Institute for Public Policy* (Румыния), *Institute for Development and Social Initiatives* (Вииторул – Молдова), *Centre for Liberal Strategies* (Болгария) и *Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development* (Грузия).

За последние годы большое количество межпарламентских организаций по всему миру приняли для себя целевые показатели или инструменты оценки подотчетности законодательных органов гражданам. В большинстве случаев в процессе участвуют местные организации, чья роль заключается в создании взаимоотношений подотчетности между парламентами и гражданами.

Рекомендации

Целью законодательной деятельности Жогорку Кенеша должно являться принятие законопроектов, направленных на удовлетворение актуальных потребностей государства и общества с учетом среднесрочных и долгосрочных целей развития страны. Это требует усиления подотчетности законопроектов политическим и социально-экономическим потребностям общества, что достигается через повышение качества законотворческой работы комитетов. Требуют улучшения и совершенствования механизмы взаимодействия с обществом в процессе обсуждения проекта закона, в частности, процессы проведения общественных слушаний. Отсутствие обратной связи в отношении результатов слушаний служит причиной разочарования общественности во взаимодействии с Жогорку Кенешем, ослабляет подотчетность Жогорку Кенеша источнику его власти – народу страны.

Экспертами отмечается низкий уровень вовлечения общественности в разработку проекта закона. На сегодняшний день обсуждение законопроекта проводится уже после его разработки. Нет четкого механизма систематического участия заинтересованных сторон и общественности в про-

цессе разработки законопроекта. Следовательно, необходимо улучшить учет мнений, замечаний и предложений общественности по рассматриваемым законопроектам. Необходимо разработать методологию комплексного подхода к консультациям с общественностью (возможно, через платформу он-лайн-консультаций с зарегистрированными пользователями в лице сетей, коалиций, гражданских организаций и групп). Обеспечить проведение публичных консультаций на этапе, предшествующем разработке законопроекта, принятие участия общественности в определении необходимости того или иного законопроекта (возможно, голосо-

вание через платформу).

Требуется усиление интеллектуально-аналитического сопровождения работы Жогорку Кенеша, включая внедрение инструментов измерения того, насколько Жогорку Кенеш оправдывает ожидания граждан и подотчетен народу страны.

И – самое важное – необходимо предпринять усилия по повышению эффективности неправительственных организаций, чья деятельность создает условия для мониторинга работы парламента, установления отношений подотчетности депутатов и института в целом с гражданами.

Подотчетность в паре «Граждане – органы государственной исполнительной власти и органы местного самоуправления»

Средний индекс подотчетности в паре 17%

ПРОЦЕСС ПОДОТЧЕТНОСТИ: планирование развития, основанное на приоритетах граждан

Требование о планировании развития, основанного на приоритетах граждан, в законодательстве не нашло четкого и однозначного закрепления. Лишь в Типовом уставе местного сообщества, утвержденном приказом ГАМСУМО от 4 марта 2014 года, №01-24/19, предусматриваются требования об учете потребностей населения при решении вопросов местного значения. То есть принцип социальной подотчетности со стороны органов местного самоуправления закреплён в типовом документе, который может быть принят по инициативе самих органов МСУ, для чего необходима политическая воля со стороны руководства органа МСУ и стимул со стороны главного «проводника» подотчетности – высшего руководства страны¹.

Практика же такова, что национальные государственные программы никак не учитывают реальные потребности граждан, а местные программы учитывают их частично. Механизма же сочетания

национальных государственных и местных программ развития вообще не существует, что делает невозможным учет потребностей граждан в процессе планирования. Существует, правда, практика использования в планировании статистических показателей домохозяйств, которые в некотором роде могут указывать на потребности граждан, однако выборочный опрос и агрегированные данные не дают возможности осуществлять адресное планирование и превращают потребности в довольно абстрактные величины.

Ни мотивации правительства, ни механизмов принуждения у граждан не существует. **Процесс признан отсутствующим.**

ПРОЦЕСС ПОДОТЧЕТНОСТИ: вопросы общественного мониторинга услуг и государственных расходов

урегулированы в Конституции и иных законодательных актах. Так, ст. 52 Конституции утверждает, что граждане имеют право участвовать в формировании республиканского и местных бюджетов, а также получать информацию о фактически расходующихся средствах из бюджета. Статья 14 Закона КР «О государственных и муниципальных услугах» позволяет проводить оценку качества государственных и муниципальных услуг со стороны ОГО. Статья 12 Закона КР «Об основных принципах бюджетного права Кыргызской Республики» устанавливает, что рассмотрение и утверждение республиканского и местных бюджетов производится Жогорку Кенешем Кыргызской Республики, айыл-

¹ Типовой Устав местного сообщества был разработан в рамках Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемого Правительством Швейцарии и выполняемого Институтом политики развития. Данным Проектом также разработано Практическое пособие в рамках Комплекса учебных материалов «Участие граждан в местном самоуправлении Кыргызской Республики». С документами можно ознакомиться на сайте Проекта по адресу: www.vap.kg

ными и городскими кенешами гласно и публично, за исключением рассмотрения вопросов, отнесенных законодательством Кыргызской Республики к категории государственных тайн, разглашение которых может нанести ущерб государственным интересам, суверенитету, экономической и государственной безопасности. Также эти вопросы отражены в постановлениях Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по отчету об исполнении республиканского бюджета, айылных и городских кенешей; в ежегодных законах о республиканском бюджете, который гласит, что решения айылных и городских кенешей о местных бюджетах на очередной бюджетный год и два последующих прогнозируемых года подлежат публикации в средствах массовой информации. Статьи 110 и 113 Закона КР «О финансово-экономических основах МСУ» (далее – Закон КР «О ФЭОМСУ») устанавливают, что формирование и исполнение местного бюджета осуществляются с соблюдением принципов прозрачности, участия общественности, подотчетности органов местного самоуправления перед местным сообществом. Согласно части 7 статьи 13 Закона КР «О ФЭОМСУ», рассмотрение и утверждение бюджетов органов местного самоуправления производится гласно и публично на открытых сессиях кенеша и общественных слушаниях. В типовом Уставе местного сообщества также предусмотрено проведение общественных слушаний по проектам бюджетов, создание групп при участии общественности для мониторинга и оценки работы органов МСУ, предоставляемых ими услуг.

На практике, однако, процедуры общественно-го мониторинга услуг и государственных расходов проработаны недостаточно, отсутствуют регламенты и способы учета результатов мониторинга, что сводит на нет мотивацию власти быть подотчетной в рамках данного процесса.

В связи с этим, несмотря на наличие правовых условий, процесс признан отсутствующим¹.

ПРОЦЕСС ПОДОТЧЕТНОСТИ: обеспечение прозрачности и доступа к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления,

регулируется нормами Конституции, в частности, статьей 3: «Государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципах: 1) верховенства власти народа, представляемой и обеспечиваемой всенародно избираемыми Жогорку Кенешем и Президентом; 2) разделения го-

сударственной власти; 3) открытости и ответственности государственных органов, органов местного самоуправления перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа»; и статьей 33, согласно которой каждый имеет право на получение информации о деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, юридических лиц с участием государственных органов и органов местного самоуправления, а также организаций, финансируемых из республиканского и местных бюджетов. Каждому гарантируется доступ к информации, находящейся в ведении государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Порядок предоставления информации определяется законами «О гарантиях и свободе доступа к информации» и «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики».

На практике процесс действует, за последнее десятилетие количество раскрываемой властью информации выросло в десятки раз, а контрольная система реагирует на нарушение указанных требований законодательства. Большую роль играет спрос на информацию со стороны организаций гражданского общества, которые также за прошедший период существенно повысили свой потенциал в работе с государственной информацией. Работает ряд электронных сервисов и баз данных, включая портал по государственным закупкам, портал жалоб и обращений. Существует мотивация органов управления, например, в виде благодарности от правительства, а также механизмы принуждения, так как прокуратура внимательно следит за исполнением закона, существует практика судебных решений по данному вопросу.

Процесс признан действующим.

В то же время этот процесс никак не гарантирует полноты, понятности и доступности для анализа информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления.

ПРОЦЕСС ПОДОТЧЕТНОСТИ: обеспечение полноты, понятности и доступности для анализа информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления

Нормы закона о доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики, делают такую попытку, детально описывая виды информации, подлежащей обнародованию. Однако с момента принятия закона прошло уже девять лет, закон устарел, так как не учитывает да-

¹ 16 мая 2016 года был принят Бюджетный кодекс Кыргызской Республики, в котором заложены принципы подотчетности. Экспертное сообщество, гражданское общество Кыргызстана возлагают надежды на эффективную реализацию данного НПА, который вступает в силу в 2017 году.

леко ушедших информационно-коммуникационных технологий, наличия баз данных, компьютеризации управления. Закон не включает требований в отношении открытых данных в машиночитаемом виде и далеко не совершенен в отношении видов информации, подлежащей обнародованию.

Ни мотивации правительства, ни механизмов принуждения у граждан не существует.

Процесс признан отсутствующим.

ПРОЦЕСС ПОДОТЧЕТНОСТИ: система оценки работы органов МСУ и государственных органов гражданами

Формально оценка деятельности работы государственных органов исполнительной власти, мэрий городов Бишкек, Ош и их руководителей, полномочных представителей Правительства в областях и местных государственных администраций осуществляется на основании постановления Правительства КР от 17 июня 2016 года, № 329 «Об оценке деятельности государственных органов исполнительной власти Кыргызской Республики, мэрий городов Бишкек, Ош и их руководителей, полномочных представителей Правительства Кыргызской Республики в областях». Предметом оценки являются:

- степень достижения результатов, установленных в Плане действий Правительства Кыргызской Республики по реализации Программы Правительства Кыргызской Республики, утвержденной Жогорку Кенешем Кыргызской Республики на текущий год (могут применяться весовые значения результатов);
- степень достижения результатов, установленных в личном плане руководителя;
- Индекс доверия населения;
- уровень исполнительской дисциплины.

Три из четырех предметов оценки говорят о том, что оценка производится в рамках административной подотчетности и никак не обеспечивает подотчетность исполнительной власти гражданам. Однако данное постановление включает в предметы оценки Индекс доверия населения, измеряющий отношение населения к деятельности государственных органов и их руководителей. Но индекс доверия не оценивает отношение населения к деятельности органов местного самоуправления, кроме городов Бишкек и Ош, что существенно снижает ценность применения индекса как инструмента подотчетности, поскольку именно органы МСУ являются наиболее приближенной к гражданину частью системы управления. И если граждане не имеют возможности дать оценку работе местного самоуправления, то, по сути, они не оценивают и государство. Далее постановление никак не описывает судьбу результатов оценки, и на практике результаты этой оценки не превращаются в кадровые ре-

шения. Возможно, результаты оценки и используются правительством для рычагов воздействия на отдельных политических государственных служащих, но ясных и понятных обществу механизмов, которые наказывали бы плохо работающих чиновников, не существует.

Процесс признан отсутствующим.

ПРОЦЕСС ПОДОТЧЕТНОСТИ: выборы руководителей исполнительных органов местного самоуправления

В соответствии с частью 2 статьи 112 Конституции, главы исполнительных органов МСУ избираются в порядке, установленном законом. В соответствии со статьями 43 и 49 Закона КР «О местном самоуправлении», выборы глав исполнительных органов МСУ осуществляются местными кенешами. Соответственно, граждане не могут напрямую влиять на руководителей органов МСУ, и политическая подотчетность здесь отсутствует.

Процесс признан отсутствующим.

Международная практика

Подотчетность исполнительной ветви власти перед гражданами необходима в отношении качества работы органов управления и, особенно, в отношении предоставления услуг. Это требует, с одной стороны, усиления существующих правил и мер наказания, с другой – усиления осознанного и адресного спроса со стороны граждан. Меры по усилению правил и наказания включают создание или усиление институтов, отвечающих за мониторинг и надзор, таких, как Счетная палата или антикоррупционные органы. С точки зрения спроса, меры включают реализацию социальных аудитов или создание мониторинговых групп для наблюдения за работой правительства и оказанием услуг. В некоторых случаях такие усилия подкрепляются правовыми инструментами, такими, как закон о свободе информации или актами о бюджете с участием граждан.

Среди экспертного сообщества все еще остается открытым вопрос, содействует ли подотчетность улучшению предоставления услуг. Несмотря на отсутствие ответа в теоретических работах, практика подтверждает позитивное влияние подотчетности на предоставление услуг. Существуют исследования многочисленных примеров, демонстрирующих явные или косвенные связи между подотчетностью и каким-либо типом услуги при оценке всех четырех измерений подотчетности (стандартов, спроса, реагирования, наказания). Анализ практики показал, что подотчетность влияет на улучшение предоставления услуг, так как во всех случаях улучшение предоставления услуг сопровождалось стандартами и правилами обеспечения подотчетности, активным вовлечением общественных организаций, стимулами для

властей быть подотчетными и эффективными санкциями для обеспечения реагирования со стороны властей. Однако был сделан вывод о том, что даже в успешных случаях больше внимания уделялось четким правилам и стандартам подотчетности, а также культивированию спроса, а мотивации и санкциям внимания уделялось гораздо меньше. Другими словами, акцент был сделан на социальное измерение взаимоотношений подотчетности, но недостаточное внимание было уделено политическим стимулам быть подотчетными. Важно учитывать также структурные ограничения, которые нивелируют эффект даже самых лучших практик подотчетности. Например, долгая военная диктатура; наличие крупных стейкхолдеров – профсоюзов, внешних доноров; наличие закоренелых проблем технического характера, в частности, отсутствие физической инфраструктуры, например, водопроводных сетей или дорог.

Интересный пример международной инициативы, которая пытается запустить местные реформы по вопросам прозрачности и подотчетности, представляет собой Открытое правительство (ОП). ОП обязывает участвующие правительства реализовывать открытые планы действий правительств, разработанные с участием гражданского общества и регулярно проходящие мониторинг. Хотя некоторые наблюдатели критиковали инициативу за то, что она позволила правительствам входить в ОП даже в том случае, если они согласились только на несколько предложений, инициатива все же заслуживает признания, так как содействовала реализации 194 амбициозных реформ в 35 странах в течение трех лет. В данный момент Кыргызстан не входит в ОП, но это может стать существенным стимулом и механизмом принуждения к подотчетности правительства.

Однако важно понимать, что правительства могут подписываться на инициативы подотчетности в одной сфере и тут же идти на попятную в другой. Пример ИПДО показывает, что полноценное участие граждан должно быть неотъемлемой, а не вторичной частью таких инициатив, чтобы избежать формальных процессов, которые только создают видимость подотчетности, а на деле становятся предметом торга между правительством и бизнесом. Другой пример – Россия, где очень быстро развивается использование в подотчетности информационных и коммуникационных технологий. Первоначально Правительство с энтузиазмом отнеслось к инициативе вхождения в инициативу ОП, однако на практике стало поддерживать внедрение платформ, которые содействуют прямому контакту между должностными лицами и гражданами, предоставлению электронных услуг и тесно контролируют поведение пользователей. Некоторые такие инициативы, например, платформы, которые поощряют граждан докладывать о муниципальных проблемах, привлекли значительное количество

пользователей и зарекомендовали себя эффективными в реагировании на жалобы. Но, несмотря на сильные стороны, эти инициативы на практике имеют весьма ограниченное значение в контексте подотчетности, так как были созданы без участия граждан, в интересах сторон, ответственных за предложение услуг, сверху вниз. Международные исследователи считают, что такие платформы создаются, в основном, для соответствия законодательным нормам о доступе к информации, на деле же не в полной мере отвечают реальным нуждам граждан и остаются недоиспользованными.

В Беларуси существуют несколько механизмов подотчетности правительства в секторах водоснабжения, отопления для активной связи с гражданами и реагирования на жалобы. Но граждане указывают на два недостатка: качество ответов на жалобы и недостаток прозрачности относительно содержания требований граждан. То есть, сами жалобы и ответы на них не публикуются, и нет прозрачных механизмов контроля качества. Аналогичная ситуация сложилась в отношении правительственного портала жалоб и предложений КАТТАР.КГ в Кыргызстане. Также в Кыргызстане мало внимания уделяется системной работе органов власти с населением, никто не следит за процедурами публичных мероприятий, не придает значения количеству участников сходов, собраний, на которых присутствуют представители власти, в первую очередь, органов МСУ. Нет требований даже к цели публичных мероприятий, так как цель во многом определяет формат и содержание такого мероприятия, а также налагает на организаторов определенные обязательства. Действительно, есть различия: изучать мнение населения о проектах решений или информировать о принятых решениях. Распространена практика, когда органы власти собираются с гражданами, чтобы те «выпустили» пар, но изначально не собираются учитывать мнение населения. И хотя явка на выборы остается важным индикатором для представителей властей любого уровня, многие не осознают связь между явкой на выборы и явкой на местные сходы и собрания, которые, по сути, должны быть институционализированным элементом подотчетности в промежуток между выборами.

В Камбодже местное самоуправление и граждане 1800 сообществ несколько лет работали над тем, чтобы 1) улучшить прозрачность и доступ к информации на местном уровне; 2) открыть и объяснить бюджеты; 3) организовать мониторинг работы органов МСУ и предоставления услуг со стороны граждан. В Кыргызстане реализуется ряд таких проектов, крупнейшим и самым продолжительным из которых является инициатива по партнерству органов МСУ и граждан, поддержанная Правительством Швейцарии. Однако в данном случае опыт Кыргызстана представляется более прогрессивным, так как цели проекта носят более устойчивый

характер, чем результаты в Камбодже, и ориентированы на установление постоянного процесса совместного планирования и мониторинга со стороны граждан с перспективой реформы всего планирования в стране.

В Эфиопии за три года более 90% муниципалитетов опубликовывали бюджет и расходную информацию. То, что было невозможно сделать на национальном уровне, стало возможно на местном. Информацию о правах и обязанностях по планированию и мониторингу базовых услуг получили более 70 тысяч граждан. 36% муниципалитетов, охваченных программой, разработали совместные планы действий по улучшению услуг. В Кыргызстане, опять же по инициативе правительства Швейцарии, реализуется подобная программа по улучшению услуг на местном уровне. Преимущество программы в Кыргызстане заключается в том, что здесь нет цели количественного охвата, но есть цель построения универсальных моделей взаимодействия органов МСУ и сообщества в создании услуг на местном уровне. Существенное отличие опыта в Эфиопии заключалось в усилении роли института омбудсмана в работе с жалобами, для чего представительства омбудсмана были открыты во всех регионах, вплоть до сельского уровня. В результате более 40 процентов жалоб были расследованы и удовлетворены, а остальные оказались жалобами либо не по существу, либо выходящими за пределы компетенции омбудсмана. В Кыргызстане, к сожалению, такой важный гарант подотчетности, как омбудсмен, вообще не участвует в процессах подотчетности.

Рекомендации

Из шести необходимых процессов подотчетности в данной паре присутствует в полной мере только доступ к информации. Следовательно, необходимо предпринять усилия в отношении запуска в действие других пяти процессов.

В отношении планирования развития, основанного на приоритетах граждан, необходимо пересмотреть действующие механизмы и правила планирования, обеспечив связь между местными и национальными государственными программами развития. Министерство экономики Кыргызской Республики ставит такую задачу и даже реализует некоторые пилотные проекты в отдельных регионах, но их результаты необходимо будет институционализировать в нормативной правовой базе и распространить по всей территории страны.

Общественный мониторинг услуг и государственных расходов нуждается в разработке процедур и регламентов, а также повышении потенциала общественных групп в его осуществлении. Также здесь необходимо ввести мотивацию и механизмы наказания для органов управления с тем, чтобы они использовали результаты этого мониторинга

в принятии решений. Необходимо также рассмотреть возможность включения в процесс мониторинга института омбудсмана и создать правовое поле для мониторинга организациями по защите прав потребителей, повысив их потенциал в отношении государственных и муниципальных услуг.

Процесс обеспечения полноты, понятности и доступности информации требует больших усилий от государства по разработке форматов предоставления информации, которые должны быть открыто обсуждены и понятны широкому кругу общественности. Также государство должно пересмотреть свое отношение к базам данным в направлении предоставления существенной информации, а также информации в машиночитаемом виде. Это требует принятия новой редакции закона о доступе к информации. Требуется поддержка усилению аналитического потенциала СМИ и их взаимодействия с экспертным сообществом.

Система оценки работы органов МСУ и государственных органов и их руководителей нуждается в реформе. Прежде всего, необходимо разработать критерии и механизмы оценки работы местного самоуправления и создать механизмы этой регулярной оценки со стороны граждан. При этом необязательно централизованно делать это на уровне правительства, достаточно установить правила в нормативной правовой базе и обеспечить контроль за ее выполнением. Эти механизмы должны включать измерения мотивации и наказания. В отношении государственных органов также необходимо представить обществу ясные механизмы воздействия результатов оценки на дальнейшую карьеру руководителей государственных органов, а также механизм влияния на нее Индекса доверия населения. Следует рассмотреть включение в систему оценки других инструментов оценки со стороны граждан, помимо Индекса доверия населения, например, качественный анализ портала жалоб и обращений КАТТАР.КГ.



Механизм передачи информации о качестве услуг системы здравоохранения снизу вверх: от местных сообществ на национальный уровень

Для усиления социальной подотчетности сферы услуг здравоохранения гражданам Проект «Голос СКЗ» предложил активнее использовать потенциал сельских комитетов здоровья в обеспечении связи между центральным и местными уровнями управления. В частности, по результатам Проекта Ассоциация КАДК намерена использовать новый механизм взаимодействия СКЗ со структурами Министерства здравоохранения (МЗ) и Фонда медицинского страхования КР (ФОМС) по вопросам медицинских услуг. Данный механизм был разработан в рамках проекта «Голос СКЗ», частично апробирован в части сбора информации для передачи через СКЗ и передан Ассоциации КАДК для дальнейшей реализации.

Проблема системы здравоохранения заключается в том, что эта система замкнута и самодостаточна в части информации для принятия решений. Оценка предоставляемых услуг проводится также самими подразделениями системы здравоохранения, что не дает возможности получить объективный взгляд со стороны. У системы здравоохранения нет стабильного и хорошо работающего механизма сбора данных внешней оценки качества предоставляемых услуг. В завершающей стадии Проект «Голос СКЗ» приложил дополнительные усилия, чтобы определить, каким образом может выглядеть механизм передачи информации от местных сообществ о качестве предоставляемых медицинских услуг через сеть СКЗ в соответствующие органы для принятия решения.

ФОМС был определен как наиболее заинтересованное лицо во внедрении предложенного механизма, учитывая цели и деятельность самого Фонда ОМС. В системе здравоохранения республики для введения рыночных механизмов разделены функции: поставщиков медицинских услуг (МЗ и учреждения здравоохранения) и плательщика-покупателя

медицинских услуг (Фонд ОМС). Фонд ОМС выступает в качестве покупателя медицинских услуг, а Минздрав должен выступать в роли поставщика медицинских услуг. В работу Фонда ОМС входит оценка качества предоставления медицинских услуг населению и последующая их оплата Министерству здравоохранения. Фонд ОМС крайне заинтересован в эффективном мониторинге покупаемых им медицинских услуг, учитывая, что регулярный внешний мониторинг требует больших затрат, СКЗ могут предложить Фонду ОМС относительно недорогой, но достоверный способ мониторинга. Таким образом, Фонд ОМС является именно тем участником, у которого присутствует интерес во внедрении данного механизма.

Суть механизма взаимодействия СКЗ со структурами Министерства здравоохранения и Фонда медицинского страхования КР по вопросам медицинских услуг состоит в учете мнений сельских сообществ о качестве получаемых медицинских услуг и последующей передаче аккумулированной информации через сеть СКЗ на уровень территориальных учреждений здравоохранения и выше на национальный уровень – уровень Министерства здравоохранения КР и Фонда ОМС – через Ассоциацию СКЗ. Тем самым данный механизм позволит использовать потенциал сети СКЗ и Ассоциации СКЗ в полном объеме.

Проектом уже была собрана информация через пилотные СКЗ в 11 муниципалитетах по всей территории республики о том, какие проблемы в сфере медицинских услуг население считает наиболее приоритетными и важными для себя. На основе этой информации было определено, что СКЗ могут быть успешно вовлечены в оценку качества медицинских услуг, оказываемых на первичном уровне. Оценка работы фельдшерско-акушерских пунктов и групп семейных врачей, а также работа скорой

Таблица 1. Дополнительные вопросы по здравоохранению и их предназначение

Вопрос	Цель вопроса
К кому или куда вы обращаетесь в первую очередь, в случае возникновения проблемы со здоровьем (несложные случаи, хронические, неотложные состояния, дети и беременные)? Почему?	Получение общей информации об опыте респондентов по взаимодействию с системой здравоохранения (куда люди предпочитают обращаться за медицинской помощью при различных заболеваниях, какими именно факторами обусловлен этот выбор)
Всегда ли вы обращаетесь за медицинской помощью, когда болеете? Если не всегда, то почему? Приведите, пожалуйста, примеры из личного опыта	Выявление различных барьеров в доступе к получению медицинской услуги
Что вам нравится или не нравится в услугах, предоставляемых на уровне ФАПов, ГСВ, ЦСМ, ТБ и областных ОЗ? Объясните, почему?	Выявление уровня удовлетворенности респондентов медицинскими услугами, а также факторов, влияющих на удовлетворенность
Были ли вы довольны результатами лечения? Да или нет и почему? Приведите, пожалуйста, свои примеры	Получение положительных или отрицательных мнений респондентов о качестве и результативности полученных медицинских услуг
С какими из перечисленных негативных аспектов, по вашему мнению, необходимо бороться в первую очередь?	Проведение приоритизации выявленных проблем при взаимодействии граждан с системой здравоохранения

Таблица 2. Проблемы при получении медицинских услуг на основе результатов СИНС, проведенных в 11 пилотных аймаках (апрель-июнь, 2017 г.)

Названия строк	В процентах к итогу	Количество аймаков, где выявлена проблема (максимум 11)
Системные проблемы и задачи (уровень МЗ КР, ФОМС)		
Неформальные платежи взимаются врачами	91%	10
Сложности в получении медицинского обслуживания на уровне ПМСП (недостаток кадров и/или недостаточная квалификация)	64%	7
Неудовлетворительная работа "Скорой помощи" / проблемы с транспортировкой больных	55%	6
Недоступность аптеки в месте проживания	36%	4
Врачи договариваются с определенными аптеками	36%	4
Нехватка молодых кадров	27%	3
Недоступность узких специалистов	18%	2
Доступность услуг лабораторий	18%	2
Устаревшее оборудование	18%	2
Проблемы и задачи (уровень районных ОЗ)		
Пренебрежительное отношение к пациентам	45%	5
Сложности в получении медицинского обслуживания (очереди)	45%	5
Сложный доступ к услугам районной больницы или ГСВ (приписка)	18%	2
Отсутствие информации о требованиях к питанию больных	9%	1
Сложности с доступом к медицинскому обслуживанию (требуют справки о неимении задолженности из СФ)	9%	1
Ограниченный доступ к медицинским услугам лиц с ограниченными возможностями по здоровью	9%	1

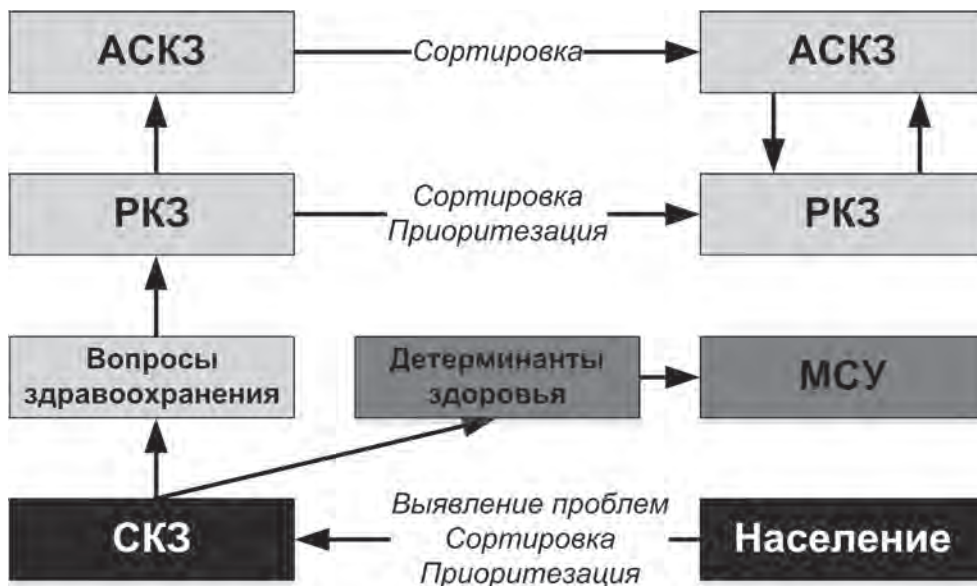
медицинской помощи – это то, с чем сельское население имеет дело каждый день и может выразить свое мнение относительно качества оказываемых услуг. Для Фонда ОМС это станет дополнительной информацией для принятия решений относительно качества оказываемых услуг.

Однако для выявления проблем в области услуг системы здравоохранения понадобилась адаптация механизма СИНС, который был использован ранее в Проекте. Для этого в СИНС были включены вопросы, помогающие направить участников фокус-групп на обсуждение вопросов, касающихся качества услуг здравоохранения. Дополнительные вопросы приведены в таблице 1.

Представители 11 СКЗ были проинструктированы по методологии проведения СИНС по вопросам услуг в сфере здравоохранения, и перед ними была поставлена задача по проведению СИНС. По итогам СИНС, проведенных в первой половине 2017 года в 11 аймаках, были получены следующие результаты (табл. 2).

Из приведенной информации можно увидеть характер проблем и то, насколько они беспокоят население. Среди наиболее часто встречающихся поводов для недовольства оказались проблемы системного характера (неформальные выплаты, низкий доступ к «Скорой помощи», аптекам, лабораториям, нехватка кадров и/или низкая квалификация).

Рисунок 1. Механизм взаимодействия СКЗ с институтами в секторе здравоохранения



фикация, особенно медсестер и фельдшеров, на уровне ГСВ и ФАПов; и др.), которые в основном могут быть решены только на национальном уровне. Другая часть проблем носила больше организационный характер (часы приема специалистов/ очереди; отношение персонала; недостаток информации по лечению и др.), и эти вопросы могли бы быть решены на уровне местных организаций здравоохранения.

Следует отметить, что Проектом был предложен предварительный механизм взаимодействия СКЗ с институтами в секторе здравоохранения (Рисунок 1). Так в качестве источника информации в данном механизме служит само местное сообщество, которое рассматривает услугу комплексно и часто не имеет четкого понимания, за какие услуги какой именно орган отвечает. Если для сектора здравоохранения услуга начинается с того момента, как человек переступает порог медицинского учреждения, то для обычного человека получение услуги начинается с порога его дома. Как добраться до места, где тебе окажут квалифицированную помощь? Уже здесь на пути обычного сельского жителя возникает множество проблем. В большинстве отдаленных сел «Скорая помощь» не выезжает или выезжает, но требует оплаты за бензин. Нужно самостоятельно найти машину для того, чтобы добраться до больницы, или пользоваться общественным транспортом. Сельские фельдшеры, кроме направления в ГСВ, больше ничего не могут предложить. В большинстве небольших сел нет аптек, чтобы быстро приобрести лекарство, которое могло бы спасти жизнь. А если с трудом добираться до ГСВ или ФАПа, то врача или фельдшера может не оказаться на месте. А если застал на месте, то неформальные платежи и отсутствие лабораторий совсем отбивает у больных желание лечиться дальше. Со всеми этими трудностями

человеку приходится сталкиваться на пути к получению полноценной услуги, и все это отнюдь не способствует повышению доверия к сектору здравоохранения. Люди начинают от безысходности обращаться к нетрадиционной медицине, так как она, в отличие от традиционной, доступнее и ближе. В рамках расчета Индекса доверия населения за первое полугодие 2017 года Министерство здравоохранения имеет один из наиболее низких показателей – 11,0. Меньше доверия из государственных органов заслужили только Государственная служба исполнения наказаний при Правительстве КР и Государственная таможенная служба при Правительстве КР. Это должно стать для Министерства здравоохранения поводом задуматься над возникшей ситуацией и обратить больше внимания на работу с населением и взаимодействием с другими секторами.

В рамках предложенного механизма на первом этапе процесса взаимодействия местного сообщества и МЗ необходимо сконцентрироваться на решении тех проблем и задач, которые можно решить на районном уровне, т.е. приступить к налаживанию взаимодействия с руководителями организаций здравоохранения районного уровня (ЦСМ, ТБ и ЦОВП). Инициаторами данной работы могут выступать районные комитеты здоровья, которые могут аккумулировать информацию, собранную СКЗ на уровне села по всему району, для дальнейшей передачи в организации здравоохранения районного уровня. В свою очередь со стороны руководителей организаций здравоохранения районного уровня необходимо желание участвовать в процессе и решать проблемы настолько, насколько это в их силах.

Все остальные приоритетные проблемы, которые невозможно решить на уровне района и которые требуют корректировки системного характера, направляются на национальный уровень. Самое главное на этом этапе - определить каналы передачи информации. Чем больше и шире каналы, тем большая вероятность того, что информация дойдет до адресата. В качестве основного канала передачи информации служит сама Ассоциация КАДК, так как представлена на национальном уровне и имеет достаточный потенциал для этого. Кроме того, в качестве каналов передачи может служить и сама структура Министерства здравоохранения,

районные государственные администрации, координационные советы на районном и национальных уровнях, которые фокусируются на вопросах сектора здравоохранения, депутаты Жогорку Кенеша, Общественный наблюдательный совет при Министерстве здравоохранения, всевозможные общественные объединения и ассоциации НКО на национальном уровне и, конечно же, СМИ. Из всего представленного множества авторов возможно найти тех, кто сможет поддержать предложенный механизм и способствовать его дальнейшему внедрению и закреплению.

Внедрение механизма будет проходить поэтапно, начиная с районного уровня, включая, прежде всего, медицинский персонал ГСВ/ФАП в сельской местности, а затем районные ЦСМ, ТБ и ЦОВП. Кроме того, согласно достигнутой договоренности, Ассоциация КАДК начинает свое сотрудничество с ФОМС в пилотных районах Иссык-Кульской об-

ласти. Деятельность СКЗ на первом этапе позволит накопить опыт и видение по дальнейшей доработке механизма взаимодействия СКЗ и МЗ КР и усиление устойчивого сотрудничества на всех уровнях системы здравоохранения, включая само Министерство здравоохранения.

Проектом были проведены несколько встреч с представителями МЗ и Фонда ОМС, которые в последующем выразили заинтересованность в продолжении работы по внедрению предложенного механизма. Результатом работы Проекта стала договоренность между Ассоциацией КАДК и Фондом ОМС, которая была затем закреплена в новом проекте Ассоциации КАДК. Проект передал Ассоциации КАДК все свои наработки по дальнейшему продвижению механизма, так как изначально данный механизм разрабатывался с учетом того, что активным внедрением будет заниматься Ассоциация КАДК.



Доверие населения к СКЗ выросло

В начале 2017 года Проект «Голос СКЗ» своими силами провел опрос среди населения 25-ти пилотных сел. Полученные результаты стали иллюстрацией к анализу прогресса Проекта, так как позволили сравнить ответы с результатами аналогичного опроса, проведенного в 2015 году. В опросе приняли участие 678 бенефициаров – жителей пилотных сел, где работают пилотные СКЗ.

В Кыргызстане последние года все громче и громче говорят о доверии народа к власти. Для учета мнения населения с 2012 года Национальный статистический комитет Кыргызской Республики ведет расчет Индекса доверия населения и, как показывает динамика, доверие населения к органам власти растет. От негативного значения индекса в размере 5,5 в конце 2012 года этот показатель уда-



лось повысить до 26,6 на конец первого полугодия 2017-го. Растет доверие населения и к местным органам власти. Так, стартовав от точки отсчета в 15,4 в 2012 году, органы местной власти смогли завоевать доверие населения, повысив показатель до 42,9 на конец первого полугодия 2017 года.

Орган местного самоуправления, являясь наиболее близким к населению органом власти, особенно в сельской местности, как никакой другой орган несет большой груз ответственности перед своими сообществами за социальное и экономическое развитие конкретной территории и конкретного сообщества. Позитивные изменения свидетельствуют об изменении отношения между населением и органами местного самоуправления.

Основной проблемой прошлых лет являлось нежелание местного самоуправления брать на себя обязанности по развитию территории и сообщества, и дело не только в ограниченности местного бюджета, так как есть много примеров того, как при небольших бюджетах местное самоуправление в состоянии поддерживать позитивную динамику. Дело в само-

Таблица 1. Были ли Вы удовлетворены работой, проделанной СКЗ?

Вариант ответа	2015 г.	2017 г.
Полностью удовлетворен	58,7%	67,9%
СКЗ могло бы сделать больше	34,0%	27,3%
Не удовлетворен	1,0%	2,2%
Затрудняюсь ответить	2,9%	2,6%
Ответ отсутствует	3,4%	
Общий итог	100,0%	100,0%

Таблица 2. Были ли решены или решаются проблемы, которые были подняты по инициативе СКЗ в этом году?

Вариант ответа	2015 г.	2017 г.
Да, проблемы решены	34,7%	51,3%
Да, решены частично или будут решены в скором времени	54,7%	42,9%
Нет, проблемы не были решены	5,1%	2,9%
Затрудняюсь ответить	4,1%	2,9%
Общий итог	100,0%	100,0%

идентификации органов местного самоуправления. Относят ли они себя к сообществу или представляют себя лишь частью государственной машины. И эта проблема касается не только исполнительных органов – айыл окмоту и мэрий, но и местных кенешей. Депутаты не оставляли попыток причислить себя к категории государственных служащих, требуя для себя заработную плату и всевозможные льготы. На выборы многие идут, не понимая миссии, которую возлагает сообщество, избирая депутата как своего представителя, чтобы голос сообщества был услышан. Отбор депутатов происходит по принципу родства или клановой принадлежности. Эта проблема остро стоит до сих пор, и нужно перевернуть сознание населения, чтобы отношение людей изменилось к тому, как и за кого они отдают свой голос.

Главы и сотрудники айыл окмоту в свою очередь не чувствуют ответственности перед своим сообществом, а ведь они отобраны и наняты именно для того, чтобы решать проблемы своего сообщества. Ответственность перед государственными органами их устрашает намного больше, чем возмущения со стороны своего сообщества. Ведь можно выбрать тактику избегания и совсем прекратить любое взаимодействие с населением. К большому сожалению, за такое отношение население никак не может призвать к ответственности сотрудников и даже главу айыл окмоту. Государственные органы в свою очередь возлагают все больше и больше функций на айыл окмоту, тем самым закрепляя в сознании глав смещенные приоритеты.

Однако измерения Индекса доверия населения показывают, что в работе органов местной власти что-то изменилось. Сравнительный анализ необходим для того, чтобы понять, что мы стали делать лучше, и продолжать это делать. Ведь повышение Индекса доверия населения косвенно свидетельствует о снижении напряжения в обществе, то, что так важно для такой маленькой страны, какой является Кыргызстан, уставшей от революций и народных волнений.

Так какой же полезный урок мы могли бы извлечь из этого и понять, что мы стали делать лучше? Что нужно нам продолжать делать лучше? На эти вопросы можно ответить, рассмотрев в качестве примера изменения, которые имели место в рамках Проекта «Голос СКЗ». Целью данного Проекта было повышение потенциала сельских комитетов здоровья – общинных организаций, действующих на уровне одного села или его части, в интересах здоровья сельских сообществ. В рамках реализации мероприятий Проекта, отобранные СКЗ учились взаимодействию с органами местного самоуправления для продвижения интересов всего своего сообщества по вопросам детерминантов здоровья. На всех этапах работы СКЗ и органы местного самоуправления действовали совместно. И у тех, и у других появилось понимание роли друг друга в этом процессе.

Таблица 3. В каких мероприятиях Вы участвовали, кроме мероприятий СИНС, организованных СКЗ?

Вариант ответа	2015 г.	2017 г.
Получали информацию о местном бюджете	38,1%	52,1%
Получали информацию о деятельности СКЗ	47,0%	57,4%
Получали информацию по болезням и их профилактике	63,8%	56,4%
Другое (пожалуйста, опишите)		2,1%

Таблица 4. По вашему мнению, насколько представители айыл окмоту открыты в своей деятельности для общественности?

Вариант ответа	2015 г.	2017 г.
Открыты и прозрачны	39%	48%
В чем-то открыты и предоставляют частичную информацию	44%	41,0%
Закрывают и не предоставляют информации	7%	7,9%
Затрудняюсь ответить	9%	2,9%
Ответ отсутствует	1,8%	3,2%
Общий итог:	100,0%	100,0%

Органам местного самоуправления, как и отобранным СКЗ, совместно удалось решить множество приоритетных местных проблем и, как результат, повысить доверие населения к органам местного самоуправления. Об этом говорят изменения мнения населения, которое своими глазами наблюдало позитивные изменения в своих сообществах. Если по итогам опроса населения в пилотных муниципалитетах на начало 2015 года только 39% утверждали, что органы местного самоуправления открыты сообществу и прозрачны в своей деятельности, то на начало 2017 года этот показатель вырос на 10%. Значительные изменения всего за 2 года совместной работы СКЗ и органов местного самоуправления!

Этому способствовали цикл мероприятий Проекта, направленных на выявление нужд и потребностей сообщества, общественные обсуждения и, наконец, решения проблем сообщества за счет средств местного бюджета, привлеченных средств и участия самого сообщества. СКЗ в свою очередь стал инициатором процесса и послужил своего рода мостом между населением и органами местного самоуправления. И главное, что имеет значение, это то, что на всех этапах принимали участие сами жители. Принимая участие в выявлении нужд сообщества, люди стали активными участниками процесса. Население само определило приоритетные проблемы и участвовало в разработке путей решения.

По результатам опроса, уровень поддержки работ, проводимых СКЗ среди граждан пилотных сел, довольно высок. Так, удовлетворенность работой СКЗ по сравнению с 2015 годом выросла на 9%. Это хороший результат, учитывая, что на 2015 год приходился пик активности СКЗ в рамках Проекта. Это говорит о том, что пилотные СКЗ не только

сохраняют активность на том же уровне, что и в момент активной интервенции Проекта в пилотные села, но и наращивают темпы и объемы работы, что нашло отражение в уровне удовлетворенности граждан.

Также по сравнению с 2015 годом на 4,5% выросло количество положительных ответов на вопрос об участии в СИНС-мероприятиях. Информированность населения о выявленных приоритетных проблемах остается на том же высоком уровне, что и в 2015 году – 83%.

Существенный рост – около 17% (с 34% в 2015 году до 51%, по результатам опроса 2017 года) – был зафиксирован в отношении вопроса о том, были ли решены полностью вопросы местного значения, выявленные в рамках СИНС. Если в 2015 году 55% опрошенных ответили, что проблемы решены только частично или решаются, то в 2017 году только 43% ответили, что проблемы решаются. То есть количество бенефициаров, говорящих о том, что проблемы решены не до конца, сократилось на 12%. Это говорит о том, что жители знают о решении проблем. Рост показателя говорит о том, что органы МСУ за последние 2 года следуют принятым планам совместных действий и выделяют на это средства из местного бюджета.

Это же подтверждается и данными Проекта, полученными в результате сбора информации о статусе приоритетных проблем, выявленных в рамках СИНС 2015 года. На текущий момент количество решенных проблем составляет 87% от общего числа. Из них 7% - в процессе решения, а 6% не решены до сих пор. Год назад количество решенных дел составляло 64%, то есть рост по



Таблица 5. Насколько Вы удовлетворены взаимодействием ОМСУ (айыл окмоту/местного кенеша) с гражданами?

Вариант ответа	2015 г.	2017 г.
Полностью удовлетворен	34,9%	43,0%
Частично удовлетворен	47,7%	46%
Не удовлетворен	11,7%	6,7%
Затрудняюсь ответить	4,8%	4,5%
Ответ отсутствует	0,9%	
Общий итог	100,0%	100,0%

этому показателю составил 23%. Для решения приоритетных проблем сообществ в области детерминантов здоровья из местного бюджета 2015 года было направлено 24 874 097 сомов или около 360 500 долларов США.

Из прочих источников на решение приоритетных проблем было направлено 16 700 827 сомов или 242 000 долларов США. В основном это средства, полученные от донорских организаций. Не последнюю роль в привлечении стороннего финансирования играют и пилотные СКЗ. В некоторых случаях им поручают работу над заявками, так как у них есть опыт, полученный в рамках работы в Проекте «Голос СКЗ».

Также стоит отметить рост на 14% количества бенефициаров, которые говорят о том, что они получали от СКЗ информацию о местном бюджете. Порядка 52% опрошенных сообщили, что получили информацию о местном бюджете через СКЗ. В 2015 году этот показатель составлял только 38%.

Сравнение опросов 2015 и 2017 годов показывает, что оценка активности СКЗ остается высокой, на уровне 77% от всех опрошенных. Мнение о том, что работа СКЗ положительно влияет на жизнь села, также остается распространенным, на уровне 81%. Отрадно, что среди населения высок уровень поддержки СКЗ и его деятельности. Так, около 74% опрошенных ответили, что будут принимать участие в мероприятиях, проводимых СКЗ. Высок и уровень показателя, отражающего важность работы СКЗ. Рост его составил всего 3% с 2015 года, но при этом порядка 66% или двух третей населения продолжает считать, что работа СКЗ важна для их сел. Еще 30% оценивают важность как среднюю, что для небольшой общинной организации, действующей на уровне села, является хорошим показателем.

Выявлено изменение отношения сообществ к органам местного самоуправления. Так на 10% выросло число респондентов, считающих органы МСУ от-

крытыми и прозрачными. При этом важно отметить сокращение количества тех, кто не мог ответить на этот вопрос, – с 9% в 2015 году до 3% в 2017 году. Это говорит о том, что люди стали лучше представлять себе ответственность МСУ перед гражданами и могут судить о его закрытости или открытости, тогда как в начале Проекта у людей не было понимания уровня открытости и прозрачности МСУ.

Чуть меньше половины опрошенных (около 43%) отметили, что уровень взаимодействия МСУ и СКЗ их полностью удовлетворяет, а 46% опрошенных удовлетворены частично. На 5% сократилось количество опрошенных, говорящих о том, что уровень взаимодействия СКЗ и МСУ их не удовлетворяет.

Уровень сотрудничества СКЗ и МСУ остается высоким - на уровне 4,2 баллов по 5-балльной шкале оценки. Отсутствие изменений по сравнению с 2015 годом говорит об устойчивости результатов Проекта, так как с 2015 года Проект перешел от активной помощи пилотным СКЗ к наблюдению и распространению успешного опыта. Рост показателя с начала Проекта составил 0,6 балла по пятибалльной шкале оценки (от 3,6 балла в 2014 году до 4,2 балла – в 2017-м).

Произошло то, к чему стремятся местные сообщества, и что выгодно государству в целом. Сообщества стали саморегулироваться. Не в той степени, как этого позволяет Конституция Кыргызской Республики, наделяя большими полномочиями сообщества реализовывать свои права через органы местного самоуправления. Но дорога была выбрана в правильном направлении. Конечно, приложенных усилий недостаточно для кардинальных изменений к лучшему, и существует множество проблем, которые способны замедлить или даже свести на нет достигнутый результат. Но главное, что данный путь построения взаимоотношений местных сообществ с органами местного самоуправления через СКЗ – это путь действенный и эффективный, который приводит к тому, что меняется мнение, а главное - отношение населения к органам местного самоуправления в сторону роста доверия.

Главным принципом здесь является открытый диалог власти и народа, когда народ говорит о своих ожиданиях, а власть знает, для кого работает. На месте СКЗ могут быть любые другие организации и даже просто инициативные группы, созданные сообществами для решения каких-то конкретных проблем. Это не важно. Важно то, что внедренный механизм участия граждан в местном самоуправлении работает и дает эффективный результат.

Таблица 6. Оценка уровня сотрудничества Сельского комитета здоровья с органами МСУ

Вариант ответа	2014 год	2015 год	2017 год
Уровень сотрудничества Сельского комитета здоровья с органами МСУ	3,6	4,2	4,2



Проблемы мусора решаются аутсорсингом

Если на территории аймака существует проблема с вывозом и утилизацией мусора, то она обязательно войдет в список приоритетных проблем сообщества. Стихийные мусорные свалки на территории села мешают жить всем жителям, так как грозят стать источником эпидемий и привлекают диких и бродячих животных, которые также могут стать источником опасности для человека. А свалки вдоль устья рек и озер влекут за собой опасность не только для близлежащих сел, но и для всего района, если не всей области. Многие сельские жители все еще вынуждены пользоваться водой из рек из-за отсутствия доступа к питьевой воде, что является большой проблемой на протяжении многих лет.

Уборка, вывоз и утилизация мусора являются делами местного значения – это то, чем должны заниматься органы местного самоуправления. Однако проблемы не решаются, а оправданием для ОМСУ служит отсутствие тяжелой техники. Зачастую органы местного самоуправления просят миллионы сомов на закупку экскаваторов, по-

грузчиков, грузовиков и прочей сложной и дорогой техники. Без этой техники, уверены они, у них нет возможности вывозить мусор и решить существующую проблему. А если взять масштабы всей страны, то для решения проблемы с мусором нужны миллиарды сомов.

Но так ли это сложно найти решение проблемы без закупки сложной техники и организации целого муниципального предприятия? Ведь большинство сельских муниципалитетов не всегда могут покрыть свои основные расходы на заработную плату муниципальным служащим и коммунальные услуги. Как же быть в данном случае? Есть ли механизмы решения данной проблемы?

Есть, с уверенностью можно сказать, и даже в качестве примера показать результат, который удалось достичь двум пилотным муниципалитетам Проекта «Голос СКЗ» в Таласской области: Омуралиевскому айылному аймаку в селе Ак-Коргон и Шадыканскому айылному аймаку в селе Ынтымак. В рамках выполнения цикла мероприятий, направленных на выявление нужд и потребностей

сообществ двух сел Ак-Коргон и Ынтымак, была поднята проблема вывоза мусора, а точнее - отсутствия данной услуги. Следует отметить, что подобные мероприятия в данных селах проводились впервые с участием представителей айыл окмоту. На возмущение жителей ответили представители айыл окмоту и постарались прояснить ситуацию. На месте прошло горячее обсуждение проблемы, и жители, владельцы тракторов с прицепом, выступили с инициативой помочь с вывозом мусора, если местное самоуправление сможет возместить

вать общему развитию территории. Аутсорсинг может применяться в условиях Кыргызстана, и опыт города Бишкека доказывает это.

На уровне села айыл окмоту может решить проблему с вывозом мусора, не беря на себя обязательства по покупке и обслуживанию сложной и дорогой техники, организации и содержанию муниципального предприятия. Можно, пользуясь местными ресурсами, в данном случае техническим потенциалом частного сектора, привлекать частных предпринимателей на краткосрочной

основе и для решения конкретных задач. Если в случае аутсорсинга ОМСУ оплачивает только вознаграждение за проделанную работу, то в случае муниципального предприятия необходимо было бы в расходы включать не только содержание техники, но и заработную плату водителя и административного персонала, а также расходы на содержание здания и коммунальные расходы. Здесь выгоды экономические не только для самого ОМСУ, но и для частного сектора, для которого подобные контракты - способ выжить тогда, когда потребности в технике низкие в связи с отсутствием спроса.

Экономическая целесообразность аутсорсинга для небольших айылных аймаков имеет ключевое значение. Важно, что принцип аутсорсинга



им их расходы. Айыл окмоту поддержал эту инициативу, и в последующем проблему вывоза мусора сел Ак-Коргон и Ынтымак удалось решить с помощью аутсорсинга - нового понятия для сельского Кыргызстана.

Давайте рассмотрим аутсорсинг в реалиях Кыргызстана. Аутсорсинг – это, говоря простыми словами, процесс передачи части производственных или бизнес-процессов другой стороне, влекущий за собой выгоды для обеих сторон. Делегируя процессы, не относящиеся к основным функциям, но являющиеся важными для сообщества, ОМСУ способен как достигать решения проблемы, так и способство-

можно расширять и на другие виды деятельности, когда, ввиду ограничений в техническом и человеческом потенциале, айыл окмоту не может полноценно решать местные проблемы. С помощью аутсорсинга ОМСУ может расширять свои возможности, что в итоге приведет к развитию территории и местного сообщества.

Единственной проблемой аутсорсинга является то, что ОМСУ должен будет налаживать отношения с сообществом и частным сектором. Многие ОМСУ стараются изолировать себя от местного сообщества. В таком случае аутсорсинг не сработает.



СКЗ с. Исакеев Кочкорского АА: в сотрудничестве растет вера в лучшее будущее

Село Исакеев Кочкорского АА расположено в живописной долине Кочкорского района в северо-восточной части Нарынской области. В селе проживает около 2500 человек, большая часть которых – это трудоспособные молодые люди, занятые, в основном, в сельском хозяйстве и животноводстве.

Сельский комитет здоровья (СКЗ) села Исакеев с 2014 года стал партнером Проекта «Голос СКЗ». В рамках Проекта члены СКЗ села Исакеев провели большую работу с населением, начав с мероприятий по совместному изучению нужд сообщества. В результате СИНС выявились наиболее приоритетные проблемы – стихийные свалки во всем селе, отсутствие уличного освещения, отсутствие отопления в клубе, а также проблема озеленения территории села. Данные проблемы были отмечены практически всеми возрастными категориями. В 2015 году результаты СИНС были переданы на рассмотрение органам МСУ. Далее СКЗ совместно с ОМСУ начали искать пути решения поставленных задач, разработав План совместных действий.

Приступить к решению проблемы мусора позволили грантовые средства, полученные от Республиканского фонда защиты лесного хозяйства, в

сумме 2 млн. сомов. Добавив недостающую сумму из местного бюджета, органы МСУ смогли приобрести мусоровозную машину за 4 млн. 400 тыс. сомов. Теперь мусор вывозится регулярно.

Мусор – это лишь часть мероприятий, которые выполняются органами МСУ совместно с СКЗ и местным сообществом для развития села. Например, решился вопрос с уличным освещением, благоустройством, озеленением и ограждением территории клуба, а также ремонтом и установкой отопительной системы в клубе – единственном месте в селе, где жители могут проводить культурные вечера и участвовать в мероприятиях, организованных МСУ. Для решения этих проблем было затрачено около полумиллиона сомов, как из местного бюджета, так и из привлеченных средств.

К 2017 году члены СКЗ и другие жители села, во многом благодаря Проекту «Голос СКЗ», научились правильно формулировать свои проблемы, реально оценивать и правильно использовать ресурсы, а также эффективно сотрудничать с айыл окмоту. Сотрудники айыл окмоту, в свою очередь, улучшили навыки коммуникации с населением, участвуя в тренингах и мероприятиях Проекта.



Благодаря СКЗ с. Исакеев, население больше знает о деятельности органов МСУ, о планах работы и выполненных мероприятиях, о ходе реализации проектов и о многом другом. Информированность граждан, их ответственность и уровень участия в МСУ растут за счет информационных кампаний по бюджету, совместного процесса подготовки и реализации подпрограммы «Мой аймак – здоровый аймак», которые объединяют усилия органов МСУ и местного сообщества в решении

Сонун ЖОЛДОШЕВА, жительница с. Исакеев Кочкорского АА: *«Несколько лет назад практически каждый житель нашего села высказывал свои претензии в адрес АО, обвиняя их в недоработках, недостаточных усилиях для решения проблем села. При этом, даже получая помощь от айыл окмоту, жители все равно были недовольны его работой. Так получалось потому, что люди просто мало знали о том, что делается, какие проблемы возникают и как они решаются. Сейчас ситуация измени-*

лась. Большую роль сыграли усилия председателя СКЗ с. Исакеев Жумакул КУРМАНБАЕВОЙ, она и ее команда смогли донести необходимую и верную информацию до населения, смогли показать правильную организацию работы местного самоуправления с населением. Примечательно то, что, благодаря полученным от Проекта «Голос СКЗ» методам работы, у жителей села выросло доверие к местной власти, возродилась вера в лучшее будущее».



СКЗ с. Маданият Онбир-Жылгинского АА: к голосу СКЗ прислушиваются все

Мероприятия, проводимые в последние годы в Онбир-Жылгинском айылном аймаке, вовлекли местных жителей в развитие села, побудили их интересоваться местными новостями, не оставаться равнодушными и, по мере возможности, участвовать

в принятии решений, влияющих на условия жизни.

Причиной этих изменений стала совместная слаженная работа АО, под руководством Иличбека СЫДЫКОВА, и СКЗ села Маданият, под руководством Салтанат АЛИЕВОЙ, – грамотных, от-



ветственных и решительных лидеров. Перемены начались с 2014 года, с началом сотрудничества с Проектом «Голос СКЗ», в рамках которого в селе состоялось множество мероприятий, начиная от выявления нужд сообщества до разработки Плана совместных действий и подпрограммы ПСЭР «Мой аймак – здоровый аймак».

Главным достижением стало усиление партнерства между СКЗ и МСУ, для чего необходимо было провести большую работу с местным населением, информируя жителей о вопросах местного значения и о полномочиях ОМСУ. Потребность в улучшении информационного обмена была обусловлена тем, что ранее жители села не доверяли органам местного самоуправления. Раскрытие информации, совместная работа над важными для сообщества документами – описанием проблем, Планом совместных действий – помогли изменить ситуацию в лучшую сторону, улучшить отношения между сообществом и органами власти, а также решить часть их жизненно важных проблем: освещение улиц села и ремонт внутренних дорог.

Надо отметить, что и сами члены СКЗ с. Маданият поверили в свои силы, стали грамотнее и смелее в отношениях с органами власти, хотя до работы в Проекте «Голос СКЗ» мало кто в селе признавал СКЗ и прислушивался к мнению его членов. Теперь же не проходит и дня, чтобы органы МСУ не обсуждали с СКЗ насущные вопросы развития села Маданият. Салтанат АЛИЕВА, председатель СКЗ с. Маданият: «Работая в Проекте, мы многому научились: правильно работать с населением и органами МСУ; разбираться в процессах решения вопросов местного значения, структуре местного бюджета, а также работать над стратегическими программами развития аймака, хотя раньше к нам мало прислушивались, считая нас недостаточно подготовленными для полномасштабного сотрудничества с органами управления. Проект действительно открыл нам дорогу к развитию нашего аймака. Очень рады, что глава АО теперь во всем нас поддерживает, привлекает нас к реализации самых различных задач».

БЛАГОДАРНОСТЬ

За успешной работой любого проекта и достигнутыми результатами всегда стоит большой труд команды – людей, объединенных целью улучшить жизнь бенефициаров проекта. Успех Проекта «Голос СКЗ» во многом связан именно с командной работой небольшого количества человек. Сложность выполнения проекта заключалась не только в обширной географии проекта, охватывающей 25 сел из всех 7 регионов страны, но и в необходи-

мости взаимодействовать с большим количеством разных участников проекта: сельскими комитетами здоровья, сотрудниками айыл окмоту, депутатами местных кенешей, местными активистами и обычными жителями сел. Суметь сориентироваться в такой обширной среде стоит немалых усилий. В самом начале проекта приходилось сталкиваться с непониманием со стороны СКЗ и ОМСУ. Однако достойные результаты проекта были достигнуты во

многим благодаря способности СКЗ и ОМСУ найти общий язык, благодаря способности специалистов проекта найти подход к каждой стороне и суметь наладить взаимный диалог. Команда проекта по мере внедрения каждого этапа сама проходила процесс адаптации и обучения тому, как существующие инструменты можно применить в новой среде. Успех процесса был достигнут благодаря открытости, желанию достичь реальных изменений, настойчивости и целеустремленности специалистов проекта. Командная работа внутри коллектива тоже один из значимых показателей, когда каждый из членов команды берет ответственность по выполнению части задачи, что в конце концов и создает целостную картину.

Стоит отметить, что основная нагрузка по выполнению работ проекта легла на плечи специалистов проекта по работе с сообществами Жылдыз КЕРИМОВОЙ и Кулубека ТУРГАНБАЕВА, а также специалистов Ассоциации «Кыргызстан айылдык ден соолук комитеттери». Они месяцами пропадали в командировках, отдавая все свое время и усилия достижению результатов проекта. Они смогли найти подход и к Сельским комитетам здоровья и к сотрудникам айыл окмоту, посадив их за общий стол и смогли помочь им наладить диалог. Этому предшествовали серии тренингов, когда сами специалисты выступали в роли тренеров, но при этом и сами многому учились в процессе.

Жылдыз КЕРИМОВА до начала работы в проекте «Голос СКЗ» уже имела за плечами опыт работы в различных проектах и с энтузиазмом принялась за работу в новом проекте, не побоявшись такой широкой географии проекта, когда приходилось проезжать сотни километров в день, чтобы за один день из Таласа добраться в Джалал-Абад и вове-

рмя успеть провести тренинги, и в тот же вечер отправиться в Баткенскую область. Живая и открытая Жылдыз смогла расположить к себе представителей пилотных Сельских комитетов здоровья. Со всем немного времени понадобилось, чтобы ее в регионах начали встречать как родного человека. Именно благодаря открытости Жылдыз доверие СКЗ к проекту было на высоком уровне.

Кулубек ТУРГАНБАЕВ до работы в проекте имел опыт проведения тренингов в регионах, но опыта работы с сообществами ему еще не доставало. Но это не помешало ему активно влиться в работу проекта и суметь расширить свои профессиональные горизонты. Для себя мы открыли Кулубека как талантливого тренера, который мог не просто передать слушателям обучающий материал, но и что самое важное – сумел воодушевить и настроить их на рабочий лад. Благодаря стремлению Кулубека узнать больше, он смог выйти за пределы компетенции обозначенной рамками проекта, и, изучая законодательство о местном самоуправлении, он предоставлял консультации сотрудникам пилотных айыл окмоту, выходя за рамки своих обязательств перед проектом, за что и заслужил доверие и уважение со стороны сотрудников пилотных айыл окмоту.

Надежный тыл обеспечивала менеджер Проекта Айнура ДЖУНУШАЛИЕВА, которой пришлось освоить сложные процедуры управления проектом Всемирного банка, взять на себя всю ответственность за планирование, организацию и выполнение работ, закупки и отчетность.

Институт политики развития благодарит совсем небольшую, но весьма эффективную команду Проекта «Голос СКЗ» за отличную работу.

