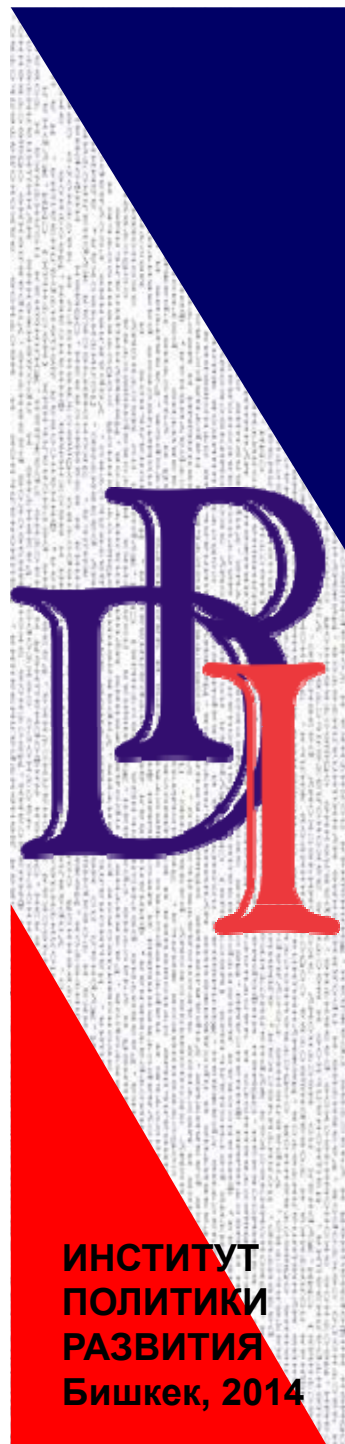




ФОРМИРОВАНИЕ органов МСУ и УЧАСТИЕ ГРАЖДАН в решении вопросов местного значения

*Надежда Добрецова,
председатель правления ИПР*

**ИНСТИТУТ
ПОЛИТИКИ
РАЗВИТИЯ
Бишкек, 2014**

О чем мы говорим?

- Формирование представительной ветви МСУ: вызовы и возможности партийного фактора
- Формирование исполнительной ветви МСУ: диспозитивные возможности и влияние государственных органов
- Участие граждан в МСУ: демократия или ресурс управления?

Формирование представительной ветви МСУ: партийный фактор

- Цели партийного строительства на данный момент противоречат природе местного самоуправления
- Природа местного самоуправления – стремление людей комфортно и безопасно обустроить свою жизнь и самим устанавливать правила общежития. Невозможно регулировать это через партийную дисциплину!
 - Нельзя создать Партию Водопроводной Колонки, Партию Благоустроенного Туалета или Партию Асфальтированной Улицы
 - Нельзя построить партийный детский сад
 - Нельзя принять «правые» или «центристские правила для выгона скота



Формирование представительной ветви МСУ: партийный фактор

- Индивидуальная подотчетность депутатов местных кенешей сегодня более важна жителям сел и городов
 - Нельзя сделать единую спортивную или культурную платформу для всех сообществ
 - Депутаты, избранные по партийным спискам, объективно подотчетны своей партии, а не местному сообществу
 - По поводу ненадлежащего функционирования системы водоснабжения или канализации люди должны обращаться в центральный комитет или политсовет партии в Бишкек?!

Формирование представительной ветви МСУ: партийный фактор

- Международное право требует справедливого доступа к депутатским мандатам на местных выборах, вне зависимости от политической принадлежности
- Это право нарушено в городах, где беспартийные кандидаты ограничены в доступе к участию в выборах
 - Копенгагенский документ ОБСЕ,
 - Комиссариат ООН по Правам Человека,
 - Венецианская Комиссия Совета Европы,
 - Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ

Формирование представительной ветви МСУ: партийный фактор

- Высокий конфликтный потенциал:
 - Конфликты при назначении глав исполнительных органов МСУ
 - Результат: роспуск десятков местных кенешей
 - У некоторых депутатов конфликт интересов: если не согласен с мнением фракции, заставляют голосовать против воли
 - Узурпация власти: фактически решение зависит от 1 или 2 человек – лидеров фракций
- Низкий уровень компетентности в вопросах МСУ
 - Блокировка решений исполнительного органа
 - Большие проблемы в принятии местного бюджета
 - Вмешательство в работу исполнительного органа МСУ и даже муниципальных учреждений, организаций и предприятий



О «плюсах» из первых рук. Что думают сами депутаты МК?

- Увеличилось количество сессий (раньше 4-6 сессий в год, сейчас больше 10)
- Сессии стали проводиться открыто для всех, в сессии участвует общественность города
- Сессии стали проводиться дольше, включают подробное обсуждение
- Заседания постоянных комиссий стали качественными (раньше перед сессий за час встречались и согласовывали проект документа, сейчас это полноценные заседания за несколько дней до сессии с реальными решениями и заключениями)



О «минусах» из первых рук. Что думают сами депутаты МК?

- Депутаты разделены по фракциям, первичны личные амбиции депутатов, а проблемы города вторичны
- Слишком долго рассматривали мэра, вице-мэров и аппарат мэрии, потом взялись за руководителей городских структур, хотя этот вопрос не в компетенции местного кенеша
- Депутатский потенциал ниже, чем в прошлых созывах, по партийным спискам пришли депутаты без образования, опыта работы, а по одномандатной избирательной системе каждый кандидат проходил через сито и избирались самые достойные;
- Городские партийные ячейки не работают, есть несколько офисов, но они активизируются на этапе выборов
- За год не проведено ни одной встречи с избирателями, а в прошлых созывах это было регулярно.
- Отношения между мэрией и горкенешем очень тяжелые, депутаты мешают работе мэрии, из-за несвоевременного рассмотрения вопроса мэрия не может выполнить ту или иную задачу.

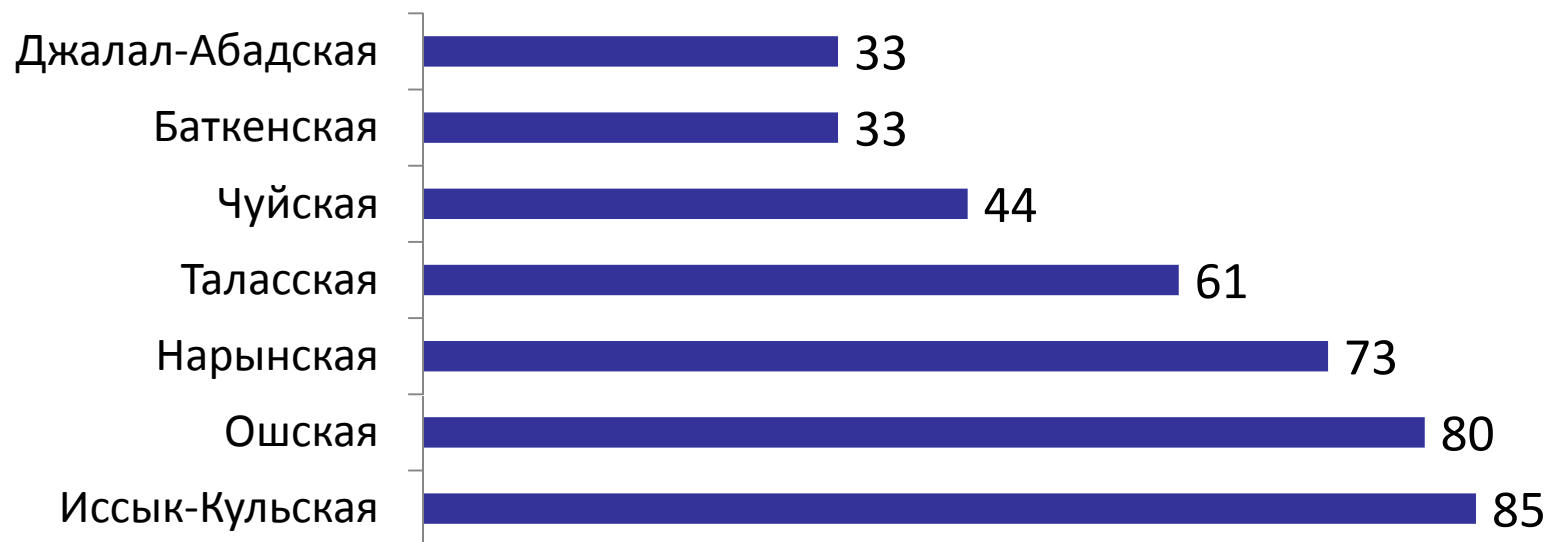


Формирование представительной ветви МСУ: что делать?

- Провести масштабный опрос общественного мнения в отношении партийного принципа на уровне местных кенешей
- Провести изучение плюсов и минусов в странах, где такая система была, а потом изменилась (поездка по обмену опытом, например)
- Провести эдвокаси-кампанию по результатам опроса

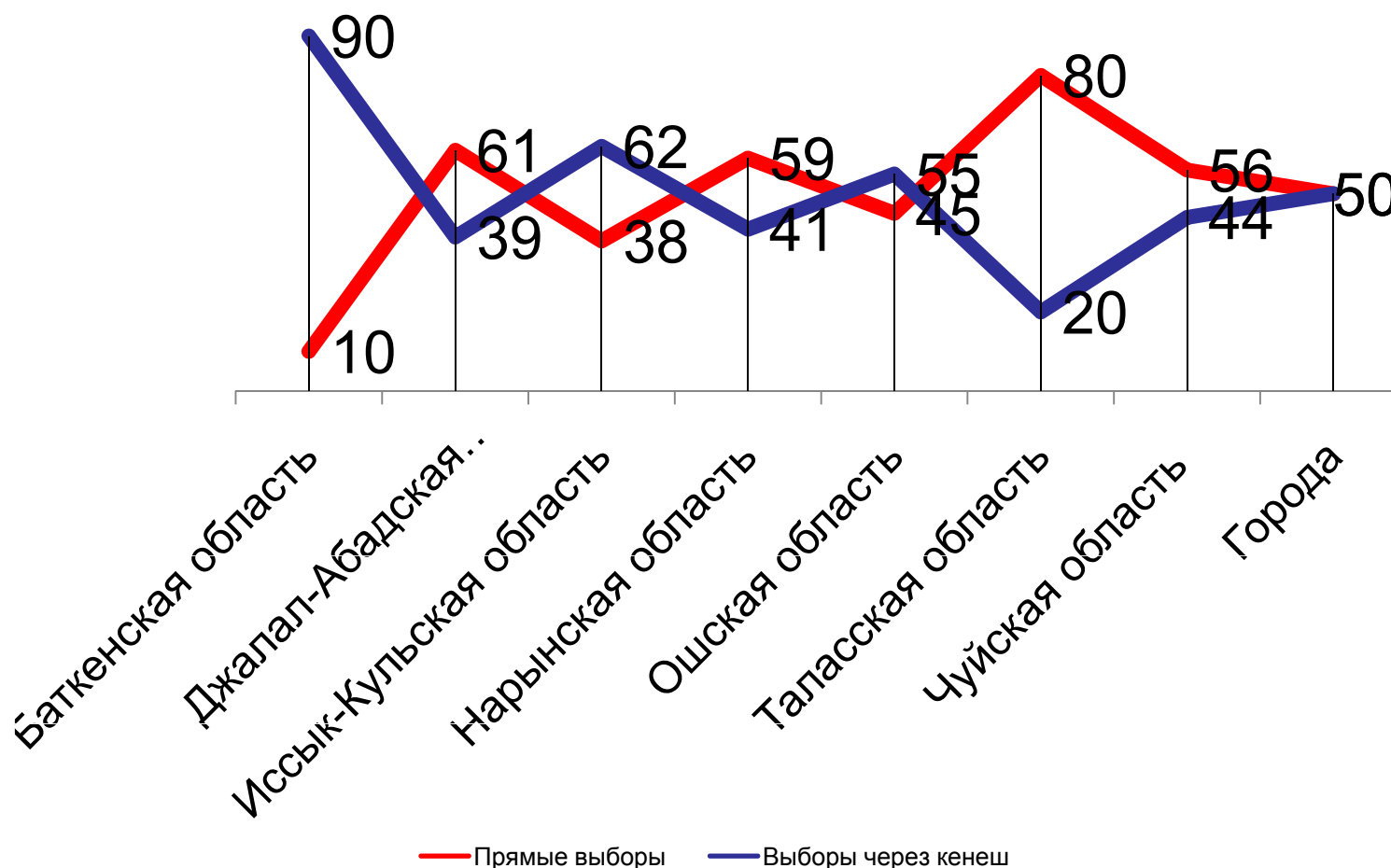
Формирование исполнительной ветви МСУ: общая информация

- Типичный глава МСУ: мужчина, кыргыз, старше 45 лет
- Велико влияние государства на выборы глав (кандидаты выдвигаются МГА)
- Большое число новых лиц (данные по 228 АА, в процентах, в среднем по массиву – 60%)



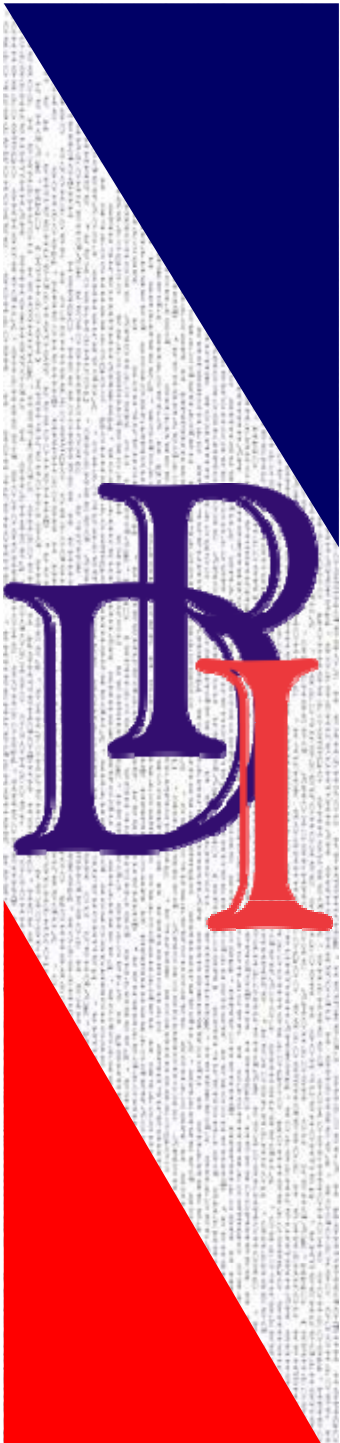
Формирование исполнительной ветви МСУ: диспозитивные возможности

- Разброс мнений относительно способа выборов руководителей исполнительных органов МСУ по областям, в % от общего числа респондентов*



Формирование исполнительной ветви МСУ: диспозитивные возможности

- Конституция позволяет
- Программа развития МСУ до 2017 года предусматривает
- НУЖНО:
 - Провести еще один, более масштабный замер
 - Разработать механизмы выбора диспозитивной формы
 - Разработать поправки к закону об МСУ



Участие граждан в МСУ: демократия или ресурс управления?

- Уроки истории для КР
 - Тренды «воспитания» граждан со стороны доноров: контроль и противостояние, повышение уровня конфликтности 2005-2010, общественный катаклизм 2010-го
- Эволюция на национальном уровне
 - КС, ОНС, рабочие группы по разработке законодательства
- **Эволюция на муниципальном уровне**
 - **Совместное изучение нужд села и определение приоритетов развития, реализация местной инициативы, участие в бюджетном процессе и в управлении собственностью**
- **Эволюция на уровне «сообщество – бизнес»**
 - **Повышение роли МСУ в отношениях инвесторов, управление растущими доходами бюджета, поступающими от инвесторов, управление инвестициями в сообщество**
- Эволюция внутри гражданского общества
 - Структуризация сектора (локальные сети, экспертные, секторальные), разделение труда, повышение эффективности взаимодействия, «Involvement Evaluation» вместо «Impact Evaluation»

Опыт муниципалитетов КР на примере проектов ИПР (2012-2014)

- Проект «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемый Правительством Швейцарии и DFID
- Проект ОБСЕ «Усиление потенциала органов МСУ и снижение конфликтного потенциала»
- Проект GIZ «Внедрение механизма муниципального социального заказа в пилотных МСУ»

Проект «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемый Правительством Швейцарии и DFID

Участие в развитии территории, людей (стратегировании):

- Определение приоритетов развития – «Колесо участия»
- Совместное планирование
- Поддержка инициатив по решению ВМЗ

Спрос на участие:

- Участие в бюджетном процессе
- Мониторинг качества услуг
- Спрос на информацию

Разделение ответственности и участие в решении ВМЗ





**Сходы по
обсуждению
планов
совместных
действий и
приоритезации
инвестиционных
проектов**
**Более 4000 жителей
13 пилотов приняли
участие в решении об
инвестициях**



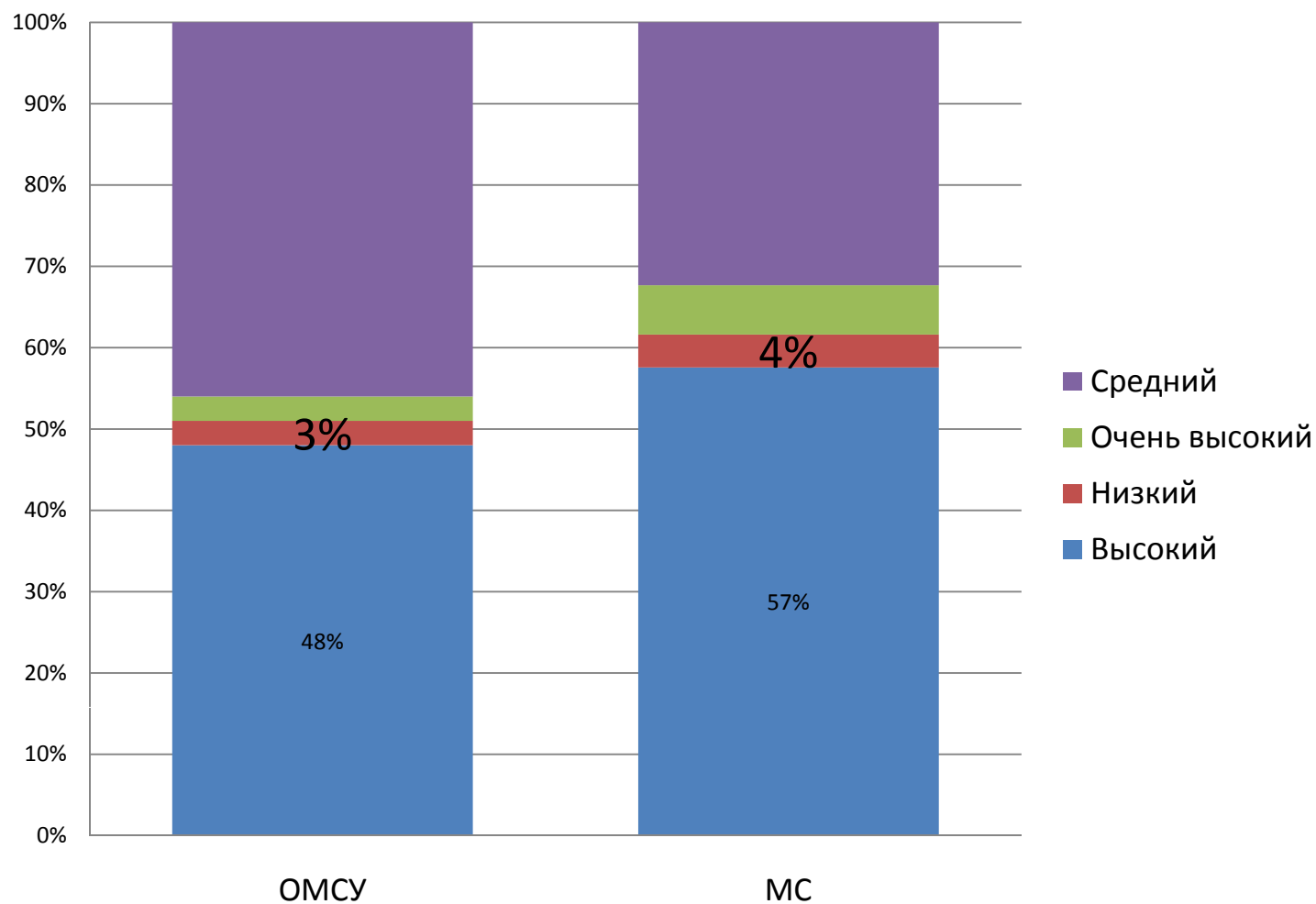
Арал АА, Иссык-Кульская обл.

**Формирование спроса на бюджетную
информацию и обеспечение доступа к информации**
Более 70 мероприятий проведено АО 13 АА, которые
позволили более 3 000 жителям реализовать Конституционное
право на участие в формировании бюджета.



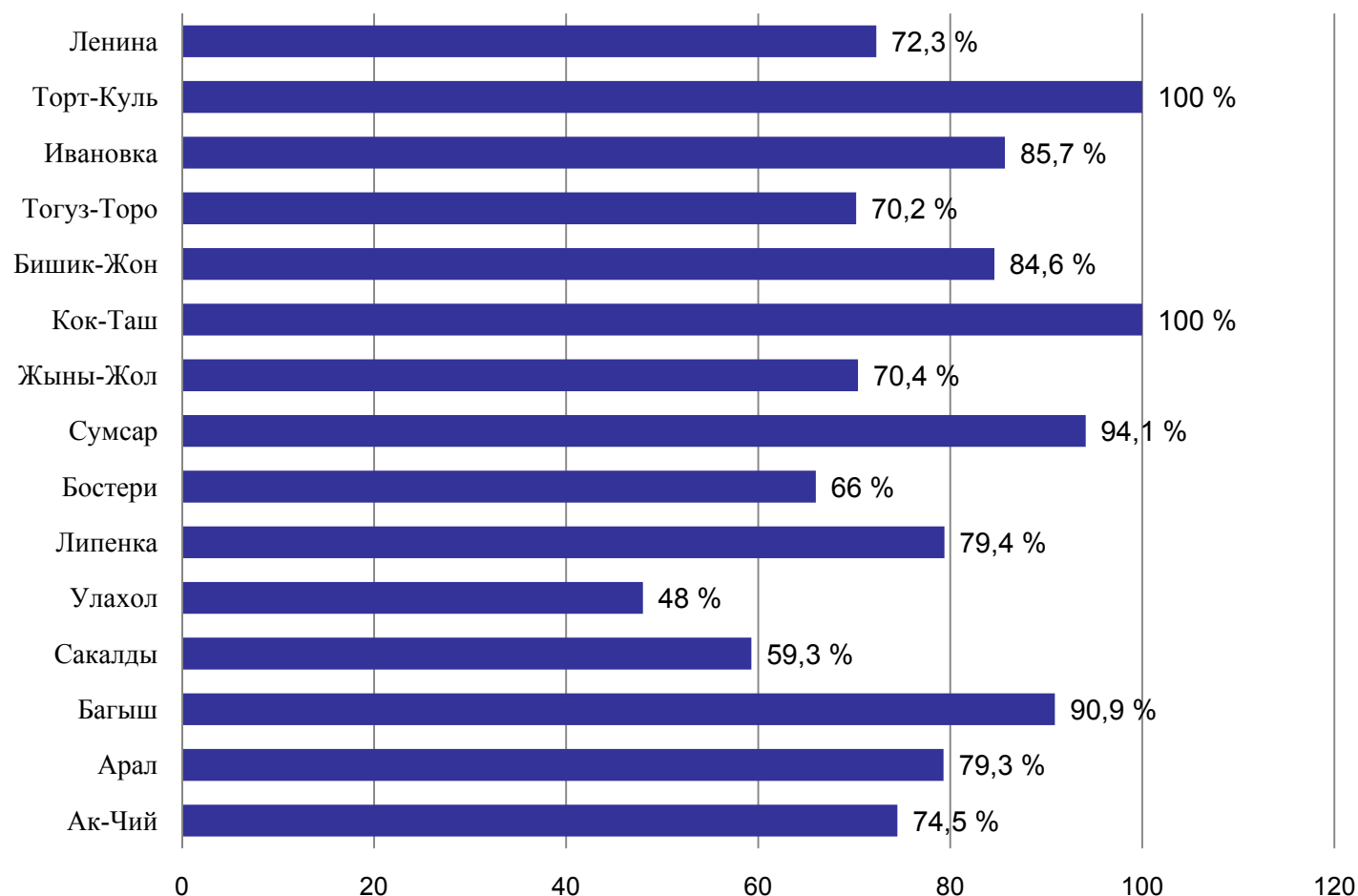


Оценка степени активности населения в ДМЗ (n=166)



Прямое и косвенное участие в реализации совместно принятых решений по ДМЗ

Объем выполнения плана (в %)

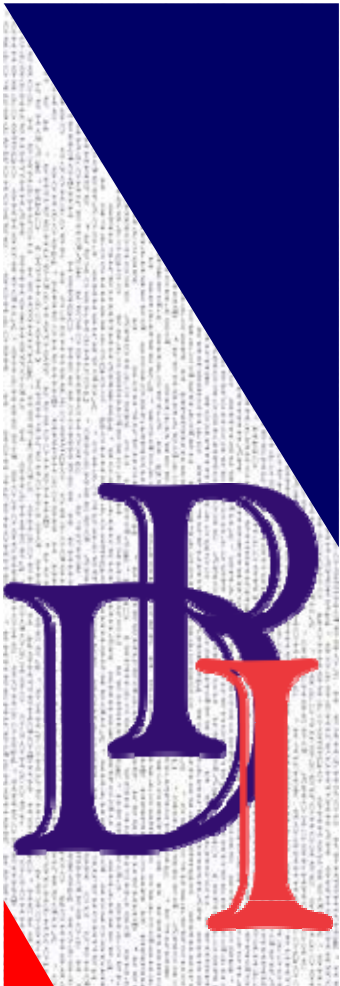


**DEVELOPMENT
POLICY
INSTITUTE**

**ИНСТИТУТ
ПОЛИТИКИ
РАЗВИТИЯ**

Граждане и инвесторы

- Совместное изучение нужд населения муниципалитета, определение приоритетов развития, совместное планирование, вместо прямых инвестиций в объекты
- Улучшение управления бюджетом, раскрытие информации о бюджете, улучшение управления инвестициями в инфраструктуру
- Пример города Сулюкта:
 - Отдаленный город Кыргызстана, проблема недоверия бизнеса к органам управления, плохая инфраструктура, низкая собираемость налогов
 - Владельцы угольных шахт сели за стол переговоров с мэрией, мемо, совместный план действий, удалось собрать деньги на ремонт центральных улиц



Общественный мониторинг и оценка: возможности системы муниципальных индексов в КР

МИСС: насколько в муниципалитете
обеспечен доступ к социальным услугам?

**Индекс человеческого
развития:**

в какой степени люди мо-
гут реализовать свое право
на здоровую творческую
жизнь?

**Индекс институциональ-
ной устойчивости муниципалитета¹:**

насколько муниципалитет в
состоянии решать вопросы
местного значения?

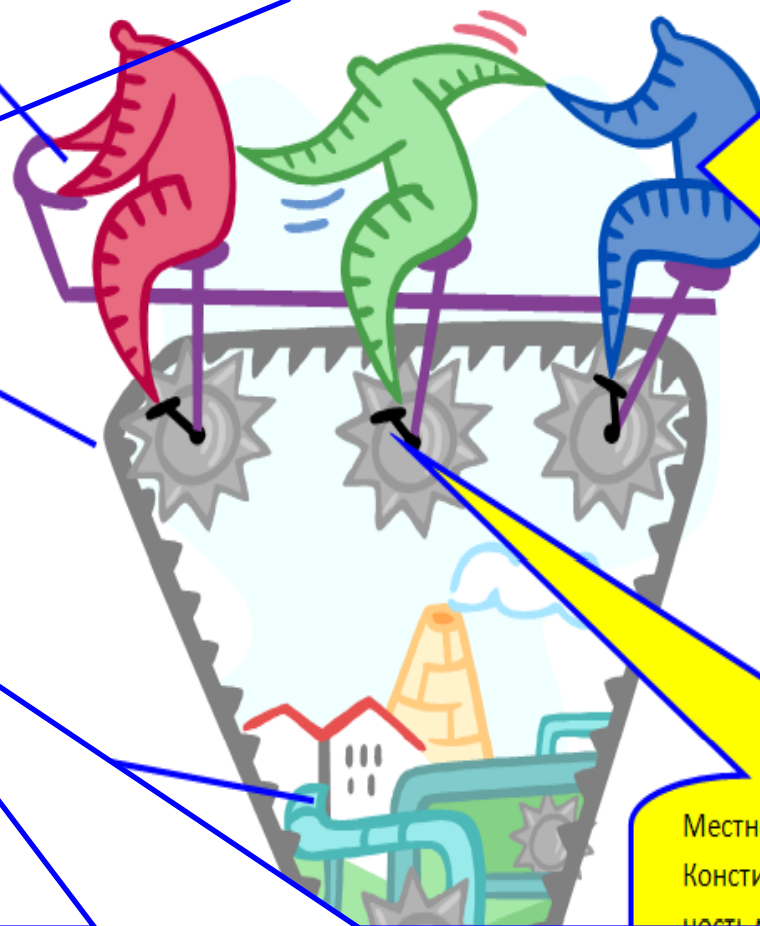
**Индекс возможностей
МСУ:**

какие ресурсы имеются на
территории муниципалите-
та для успешного решения
вопросов местного значе-
ния?

Индекс бюджетной прозрачности: насколько
муниципалитет учитывает приоритеты
населения в управлении?

Человеческое развитие представ-
ляет собой включение в число
человеческих свобод права лю-
дей на долгую, здоровую и твор-
ческую жизнь, на осуществление
других целей, которые, по их
мнению, обладают ценностью; на
активное участие в обеспечении
справедливости и устойчивости
развития на нашей общей плане-
те. Люди – как индивидуально,
так и в группах – одновременно
являются и бенефициариями и
движущей силой человеческого
развития.

Местное самоуправление – гарантированное
Конституцией КР право и реальная возмож-
ность местных сообществ самостоятельно в
своей деятельности нести ответственность
за решения местного значения.





Препятствия стремлению граждан участвовать в МСУ непосредственно или через органы МСУ

- Непоследовательная политика государства (последние инициативы правительства по усилению вертикали власти)
- Влияние МГА на выборы главы исполнительного органа
- Влияние партийного принципа на качественный состав местных кенешей
- Неструктурированные механизмы прямого участия – общественные слушания, выбор приоритетов
- Неструктурированные механизмы подотчетности органов МСУ
- Неструктурированные механизмы общественного мониторинга и контроля

Источники информации

- Результаты социологического опроса «Мое местное самоуправление в моей Конституции»
- Журнал «Муниципалитет»
- Национальный доклад о человеческом развитии в Кыргызской Республике с фокусом на местное самоуправление
- Исследования ИПР в рамках проекта ГГПОМСУ
- Результаты проекта ПРООН по разработке муниципального индекса социальной справедливости





Спасибо!

www.dpi.kg

www.vap.kg

www.municipalitet.kg

NDobretsova@dpi.kg

nadya.dobretsova@gmail.com