**ПЛАТФОРМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ**

**ОРГАНОВ МСУ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

**МЕЖДУ СОБОЙ И С ГОСУДАРСТВОМ**

**(В ЛИЦЕ ГАМСУМО)**

**Август 2017 г.**

*Разработана Институтом политики развития*

*Одобрена 25 августа 2017 года на совместном заседании*

*Правления Союза МСУ, ГАМСУМО и ИПР*

*под председательством директора ГАМСУМА Б. У. Салиева*

# Содержание

[Содержание 0](#_Toc500770033)

[Необходимость Платформы 1](#_Toc500770034)

[Цель Платформы 1](#_Toc500770035)

[Задачи Платформы 2](#_Toc500770036)

[Возможности создания Платформы 2](#_Toc500770037)

[Описание Платформы и ролей участников 3](#_Toc500770038)

[Принципы Платформы 4](#_Toc500770039)

[Графическое отображение Платформы 5](#_Toc500770040)

[SWOT-анализ предлагаемой модели Платформы 6](#_Toc500770041)

[Союз МСУ как основа Платформы 7](#_Toc500770042)

[Финансовая устойчивость 8](#_Toc500770043)

[Мероприятия поддержки (активности) 9](#_Toc500770044)

# Необходимость Платформы

Главной предпосылкой создания Платформы взаимодействия органов МСУ (далее – *Платформа*) является высокая потребность в создании платформы взаимодействия органов местного самоуправления как по горизонтали (МСУ – МСУ), так и по вертикали (МСУ – государство).

Необходимость горизонтального взаимодействия вызвана потребностью органов МСУ:

1. в обмене информацией, лучшей практикой, продуктами и методами управления в целях решения общих проблем и улучшения качества муниципального управления;
2. улучшения сотрудничества органов МСУ с местными сообществами;
3. улучшения сотрудничества с гражданским обществом и бизнесом.

Таким образом, необходимость горизонтального объединения и взаимодействия носит **профессиональный характер**.

Ключевые партнеры-акторы и бенефициары – все органы МСУ Кыргызской Республики (исполнительные и представительные), муниципальные служащие различной специализации, активисты местных сообществ.

Необходимость вертикального взаимодействия вызвана отсутствием устойчивой системы взаимодействия органов МСУ с различными государственными органами, включая Жогорку Кенеш Кыргызской Республики, Правительство КР, министерства и ведомства. Вертикальное взаимодействие необходимо в целях:

1. установления устойчивого канала передачи информации «снизу вверх», например, от местных сообществ к Жогорку Кенешу и правительству;
2. повышения эффективности решения проблем, возникающих на уровне местного самоуправления и местных сообществ, а также защиты их интересов на национальном уровне;
3. установления переговорного процесса между национальным и местными уровнями управления в целях установления баланса распределения ответственности, полномочий и ресурсов для устойчивого развития страны в целом и местных сообществ в отдельности;
4. усиления взаимной подотчетности государственного управления и местного самоуправления.

Таким образом, необходимость вертикального объединения и взаимодействия носит **административный и политический характер**.

Отсутствие или недостаточный уровень такого взаимодействия препятствуют достижению целей ЦУР, реализации гражданских прав и усилению потенциала и возможностей государства.

# Цель Платформы

Цель Платформы заключается в институционализации необходимого Кыргызской Республике механизма взаимодействия органов МСУ между собой и государством.

# Задачи Платформы

1. Институционализация каналов связи и механизмов подотчетности между местными сообществами и государством.
2. Институционализация переговорного процесса между государством и органами МСУ в целях достижения баланса интересов развития между центром и местными сообществами.
3. Создание устойчивого механизма внедрения и распространения методологий, продуктов и лучшей практики.
4. Создание устойчивой системы обмена опытом между органами местного самоуправления на горизонтальном уровне.

# Возможности создания Платформы

В настоящее время в Кыргызской Республике имеются несколько существенных технических возможностей для создания подобной платформы взаимодействия органов МСУ.

Во-первых, муниципальная ассоциация в лице Союза местных самоуправлений Кыргызской Республики. Во многих странах мира именно муниципальные ассоциации решают вышеперечисленные задачи, что признано хорошей практикой. Однако в КР потенциал Союза МСУ в данное время в полной мере не позволяет решать все вышеуказанные задачи.

Во-вторых, в КР есть результаты проекта WB/ГАМСУМО «Расширение практики обучения по принципу «равный-равному» в сфере госфинансов на уровне МСУ КР, включая создание по всей стране неформальной сети профессиональных практикующих сообществ:

* глав айыл окмоту (40 лидеров, лидер в каждом районе)
* финансовых работников (40 лидеров, лидер в каждом районе) и
* депутатов местных кенешей (40 лидеров, лидер в каждом районе).

Данная неформальная сеть представляет собой первый шаг или хорошую основу для горизонтального объединения для обмена информацией и практикой. В ноябре 2017 года проект завершается и в дальнейшем администрирование его результатов не предполагается.

В-третьих, в КР наработан достаточно высокий профессиональный экспертный потенциал в развитии МСУ, при этом одной из крупнейших экспертных организаций в сфере развития МСУ является Институт политики развития – кыргызстанская неправительственная некоммерческая организация, созданная и работающая в целях содействия органам управления и местным сообществам в реализации права человека жить достойно.

Есть ряд действующих долгосрочных проектов, среди которых самыми крупными являются проекты, финансируемые Швейцарским управлением по сотрудничеству и развитию, а также Проект USAID «Успешный аймак». Все проекты развития нуждаются в площадке, организации, механизме, обеспечивающем устойчивость проектных результатов, преемственность реформ и лучшей практики, сохранении экспертного потенциала. В этом отношении внутренние цели развития Кыргызской Республики и партнеров по развитию полностью совпадают.

Несмотря на то, что в идеальном работающем состоянии Союз МСУ был бы лучшей площадкой для установления эффективного взаимодействия органов МСУ между собой и государством, в реальном нынешнем состоянии видеть в лице Союза МСУ единственного партнера может быть слишком рискованным. В то же время, не меньшим риском было бы создание некоей абсолютно новой организации, так как достижение ее легитимности и устойчивости потребует огромного количества времени и больших ресурсов. При этом результат не будет гарантирован, как это часто случается в отношении исключительно «проектных» продуктов.

Также неэффективной окажется попытка решить вопрос обмена практикой через региональные НКО. Проблема заключается в том, что любая региональная организация может предоставить органам МСУ только услуги по горизонтальному взаимодействию, но будет практически недееспособна в отношении вертикального взаимодействия. Это не позволит такой организации мобилизовать достаточное количество ресурсов в виде членских взносов, так как мотивация муниципалитетов платить членские взносы носит двоякий характер. Для одной группы муниципалитетов важны горизонтальные связи, для другой – вертикальные.

Наиболее рациональным решением представляется объединение в единую модель следующих имеющихся возможностей:

* легитимность Союза МСУ, выраженная в законодательном статусе организации;
* наличие неформальных сетей, объединяющих органы МСУ в горизонтальном взаимодействии (наследство Проекта WB/ГАМСУМО «Расширение практики обучения по принципу «равный-равному»);
* наличие экспертных организаций, способных оказать институциональную поддержку Союза и обеспечить реализацию достижения устойчивости организации (Институт политики развития);
* потребности Правительства и его видение возможностей решения проблемы отсутствия вертикального взаимодействия.

# Описание Платформы и ролей участников

В идеале предлагаемая модель Платформы выглядит следующим образом.

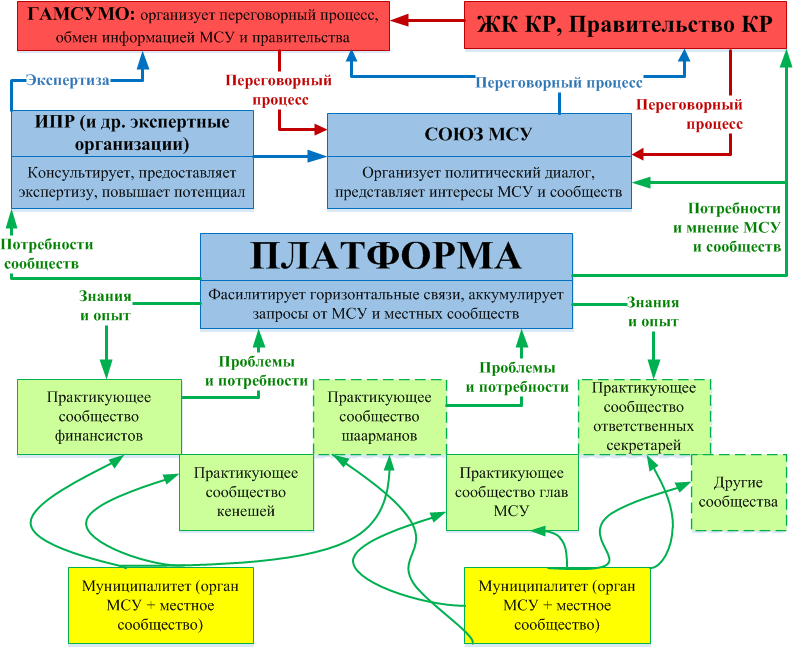
1. Основными участниками и бенефициарами Платформы являются **органы МСУ**. Они развивают и поддерживают горизонтальные связи, производят практику, формулируют проблемы и запросы на консультации, аккумулируют информацию о проблемах. Получают ответы и внедряют в практику решения и изменения. Главная движущая сила процесса изменений. При получении выгоды от работы на горизонтальном уровне и от работы Платформы могут стать проактивными участниками процесса превращения Союза в реальную членскую организацию, представляющую собой устойчивую основу Платформы.
2. **Союз МСУ**, как единственная членская организация на национальном уровне, основными уставными задачами которого являются представление и защита интересов МСУ, предоставление органам МСУ услуг (информационных, консультационных и др.) и обмен лучшей практикой, в данной Платформе может рассматриваться в качестве управляющего центра, администратора и держателя информации, методологий, продуктов и лучшей практики (в случае наличия доказательств, что обладает достаточным потенциалом).
3. Важным элементом Платформы со стороны государства является **ГАМСУМО**. Его роль, как и других государственных органов, в зависимости от сферы взаимодействия, заключается в консультировании, предоставлении информации и участии в продвижении методологии, продукта и практики, а также коммуницирования с другими государственными органами в процессе поиска решения проблем, возникающих на уровне МСУ. ГАМСУМО как администратор Проекта WB/ГАМСУМО «Расширение практики обучения по принципу «равный-равному» является наиболее заинтересованным в передаче результатов проекта на устойчивую основу лицом. Содействует передаче запросов от сети другим государственным органом, выступает в роли переговорщика с Союзом МСУ от имени государства и правительства.
4. Важная роль в Платформе отводится **экспертным организациям (ИПР)**, обладающим высоким потенциалом в области развития местного самоуправления. Экспертные организации будут консультировать, формировать аналитический контент, а также участвовать в распространении информации, продвижении методологии, продуктов и практики. ИПР на начальном этапе берет на себя операционное управление моделью, фасилитацию Платформы, предоставление консультаций Союзу МСУ в укреплении потенциала, в будущем – постоянный контентый и аналитический партнер Союза и сети.
5. **Проекты и партнеры по развитию (доноры), работающие в сфере МСУ и местных сообществ,** могут подключиться к реализации Модели в сферах совпадения целей и интересов.
6. Не менее важным элементом Платформы являются **местные НКО**, работающие в сфере МСУ и развития местных сообществ. Они могут стать партнерами в продвижении методологии, продукта и практики на своих территориях. Также они должны стать партнерами Платформы в сфере общественного мониторинга услуг и деятельности органов МСУ, а также ценным источником информации о воздействии того или иного решения власти всех уровней на местные сообщества и интересы и права граждан.
7. Самым конечным бенефициаром являются **граждане**, оценивающие эффективность применения методологии, продукта и практики, дающие обратную связь и получающие обратную связь от Парламента и Правительства через Платформу.

# Принципы Платформы

Платформа должна функционировать в соответствии со следующими **принципами**:

* Открытость для участников вне зависимости от статуса или типа организации.
* Готовность обмениваться данными, выкладывать различные информационные ресурсы в общее пространство.
* Общественная польза – обсуждаются и решаются проблемы, имеющие значения для большого числа участников. Индивидуальные консультации возможны на платной основе.
* Систематизация ресурсов и знаний (методологии, продукты, практики, НПА и т.д.), которые являются общим и бесплатным достоянием всех его участников (в будущем возможны платные услуги), наличие баз данных и интерактивных сервисов.
* Мобильность и гибкость. Способность быстро реагировать на возникающие потребности клиентов в короткие промежутки времени (например, предоставление экспертных консультаций в случае возникновения общей проблемы)
* Законность и общие правила.
* Возможность создания тематических групп и назначения модераторов.

# Графическое отображение Платформы



# SWOT-анализ предлагаемой модели Платформы

|  |  |
| --- | --- |
| **Сильные стороны** | **Возможности** |
| Существующая основа для Платформы в лице практикующих сообществ показала свою полезность для органов МСУ, есть признание со стороны органов МСУ. Первый шаг к горизонтальному объединению сделан | Расширение участия участников процесса, участие экспертных организаций обеспечит комплексный, многосторонний подход к развитию сначала Платформы, затем к поддержке организационных изменений и развития Союза МСУ как к членской организации, представляющей интересы МСУ. Участники усилят признание и устойчивость сначала Платформы, потом Союза (членские взносы) |
| В наличии 120 районных координаторов-волонтеров, которые уже имеют устойчивые каналы горизонтальной связи | Уже сегодня возможно распространение информации практики, можно внедрять новые формы, например, вебинары, видеоконференции |
| Проект реализован двумя государственными органами, что облегчает восприятие Платформы со стороны госорганов | Возможность развития связей между местными кенешами и парламентом |
| Наличие экспертных НКО (ИПР и др.), кто может содействовать наполнению Платформы полезным контентом и консультировать | Предлагаемая модель позволит любому НКО и донору в сфере МСУ внедрять и распространять свои продукты |
| **Слабые стороны** | **Угрозы** |
| Неустойчивость Платформы (после окончания проекта ГАМСУМО не будет фасилитировать практикующие сообщества) | Утрата практикующих сообществ и наработанного потенциала Платформы |
| Неспособность Союза сегодня взять на себя фасилитацию Платформы | Централизация власти |
| Отсутствие формальных механизмов горизонтальных связей между МСУ | Неспособность Союза МСУ к трансформации |
| Неготовность платить членские взносы | Ухудшение финансового положения МСУ и отказ от уплаты членских взносов. |
| Сменяемость политиков на местном уровне | Нежелание других доноров поддерживать Платформу, отрицательное влияние на усиление потенциала и устойчивость |

При наличии слабых сторон и определенных угроз и рисков важным преимуществом модели при ее успешном внедрении является возможность для любого НКО и донора в сфере МСУ внедрять через Платформу и устойчиво распространять свои продукты.

## 

# Союз МСУ как основа Платформы

Союз местных самоуправлений Кыргызской Республики является наилучшей базой для построения Платформы сотрудничества органов МСУ между собой и с государством в силу следующих причин:

* особые законодательные условия работы Союза, позволяющие ему легитимно представлять интересы МСУ и развивать все аспекты деятельности МСУ;
* высокий уровень потребностей и ожиданий органов МСУ именно в отношении Союза;
* высокий уровень потребностей и ожиданий государства именно в отношении Союза;
* высокий уровень готовности руководителей органов МСУ лично и опосредованно принимать участие в работе Союза;
* высокий уровень готовности органов МСУ платить членские взносы.

Хотя Союз МСУ не обладает достаточным потенциалом для полноценного сотрудничества и выполнения миссии, в настоящее время сложились благоприятные условия для серьезных изменений в деятельности Союза, которые должны привести к решению этой проблемы:

* новое правление, независимое от исполнительного органа – Дирекции и государства;
* активный и мотивированный к изменениям председатель правления;
* заинтересованность в изменениях со стороны правительства и ГАМСУМО;
* наличие мотивированного партнера, обладающего большим экспертным и институциональным потенциалом (ИПР), способного сопроводить и поддержать изменения в деятельности Союза;
* наличие неформальной сети органов МСУ, которая способна вдохнуть новую жизнь в оболочку Союза и обеспечить реальное присутствие в каждом регионе КР, а также обеспечить оперативную связь со всеми МСУ страны.

Все эти потенциальные возможности будут успешно реализованы в рамках переходной модели сотрудничества, оформленной в виде **Платформы взаимодействия органов МСУ**, которая является одновременно альтернативным вариантом механизма сотрудничества на случай, если по каким-то причинам Союз МСУ все же не сможет преобразоваться в полноценного партнера. Предлагаемая модель потребует организационных и финансовых затрат, однако ее преимущества несомненны:

* не создаются новые или параллельные организации, будущее которых сомнительно;
* максимально эффективно используются имеющиеся ресурсы и возможности;
* не создается конфликтного потенциала;
* учитываются интересы всех участников процесса, начиная органами МСУ и заканчивая интересами правительства;
* используется возможность синергии между проектами донорских организаций.

Для понимания важности вышеупомянутых выводов необходимо рассмотреть все три группы интересов внутри Союза:

* **Правление Союза МСУ**. Наиболее важный партнер в организационных изменениях в Союзе МСУ. На сегодняшний день слабый. Причинами такой слабости являются:

1. нынешнее Правление было избрано в июне 2017 года. Новые члены Правления сами являются недавно избранными главами МСУ (на последних выборах в КР было сменено более 60 % глав МСУ). Это ведет как к неясному пониманию задач МСУ в целом, так и к непониманию пока своей роли как члена Правления Союза МСУ;
2. с 2009 года никто из доноров, работающих в КР в сфере местного самоуправления, не вкладывал в развитие потенциала Союза МСУ. Сотрудничество, в основном, ограничивалось небольшими грантами под конкретные цели.

При условии поднятия потенциала, мотивации и вовлечения в процесс Правление может стать главной движущей силой изменений как внутри Союза, так и поддержки и продвижения Платформы. Роль Председателя может стать очень существенной в случае его заинтересованности и взятия на себя лидерства. В итоге можно получить два серьезных результата:

1. Союз МСУ постепенно начнет играть роль в представлении интересов МСУ
2. Правление, состоящее из представителей всех областей, может стать основой Платформы, а его члены активными центрами взаимодействия и обмена на региональном уровне

* **Общее Собрание Союза МСУ**. На сегодняшний день почти не играет никакой роли за исключением формального утверждения основных вопросов. Осознание своей роли представителей интересов МСУ соответствующих районов может привести к поддержке ими организационных изменений. Главная роль в этом процессе опять же принадлежит Правлению и зависит от осознания ими этой своей роли.
* **Исполнительная Дирекция Союза МСУ**. Участие Дирекции в модели центральной частью будет представлять определенный вызов. При условии кадровых изменений в штате и укреплении внутреннего потенциала может постепенно начать исполнять свою роль. Потребуется как минимум 1-2 года для передачи управления Платформой. Наиболее сложной проблемой будет представляться процесс законодательного закрепления уплаты муниципалитетами членских взносов. В этом также главную роль может сыграть Правление и его Председатель. В случае начала этого процесса Платформа получит устойчивую основу своего существования и развития.

# Финансовая устойчивость

Предварительный анализ показывает, что уже сейчас, в условиях, когда они еще не видели практических результатов от сотрудничества с Союзом МСУ, почти половина органов МСУ готовы платить членские взносы. Это говорит о том, что при наличии налаженной системы взаимодействия с Союзом МСУ, регулярного получения результатов переговорного процесса через Союз с правительством, эффективно работающих механизмов обмена опытом и знаниями, число желающих платить членские взносы будет расти. Грубый прогноз говорит о том, что к 2022 году доля собираемости членских взносов может достигнуть 90% и составить 5,4 млн. сомов[[1]](#footnote-1).

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Год** | **Сумма членских взносов** | **Доля МСУ, оплачивающих членские взносы** | **Финансовые потребности, сомов** | **Потребность во внешней поддержке** |
| 2018 | 1500000 | 25% | 14400000 | 12900000 |
| 2019 | 3000000 | 50% | 12960000 | 9960000 |
| 2020 | 4200000 | 70% | 10800000 | 6600000 |
| 2021 | 4800000 | 80% | 8640000 | 3840000 |
| 2022 | 5400000 | 90% | 5400000 | 0 |

В то же время Платформе и Союзу МСУ требуется финансовая поддержка, причем на начальном этапе более существенная. Это объясняется тем, что в первые три года понадобятся довольно большие разовые инвестиции в развитие потенциала Платформы и Союза МСУ. Однако в последующие годы потребности будут ограничиваться, в основном, текущими расходами, что позволит платформе и Союзу перейти к самоокупаемости (при этом предлагаемый ниже финансовый прогноз не учитывает доходы от консалтинговых проектов и платных услуг.

# Мероприятия поддержки (активности)

В соответствии с задачами Платформы мероприятия поддержки будут организованы следующим образом. Важно помнить, что мероприятия, направленные на повышение потенциала Союза МСУ, одновременно достигают результат, пригодный к использованию Платформой, если она будет преобразована с самостоятельную членскую организацию.

**Задача 1. Институционализация каналов связи и механизмов подотчетности между местными сообществами и государством.**

*Мероприятия:*

* Организация регулярного канала связи «От сообщества до Жогорку Кенеша» через обобщение, аналитическую обработку и распределение запросов от местных сообществ и органов МСУ в адрес различных государственных органов по всей вертикали управления.
* Организация регулярного канала связи «От Жогорку Кенеша до каждого сообщества» через распространение информации о решениях и плаха парламента в отношении МСУ и местных сообществ.
* Усиление потенциала правления Союза МСУ через:
  + учебную поездку для изучения международной практики работы муниципальной ассоциации;
  + поддержку регулярных встреч правления;
  + проведение обучения для членов правления и представителей Платформы в регионах по актуальным вопросам развития МСУ м его взаимоотношений с государством.
* Реализация коммуникационного эдвокаси-плана для повышения авторитета Союза МСУ в глазах власти и общества.

**Задача 2. Институционализация переговорного процесса между государством и органами МСУ в целях достижения баланса интересов развития между центром и местными сообществами.**

*Мероприятия:*

* Усиление потенциала Дирекции Союза МСУ через:
  + детализацию программы работы Союза МСУ;
  + разработку плана текущей работы с органами МСУ, включая план предоставления бесплатных и платных услуг;
  + разработку плана финансовой устойчивости (бизнес-модель);
  + разработку коммуникационного эдвокаси-плана;
  + разработку внутренних политик и процедур;
  + обучение персонала Дирекции;
  + учебную поездку по изучению опыта работы муниципальных ассоциаций со своими членами и внешними партнерами.
* Анализ правового статуса Союза МСУ, внесение изменений в законодательство, возможно, разработка, обсуждение и принятия закона об ассоциациях органов МСУ с учетом роли ассоциации в переговорном процессе.
* Разработка форматов переговорного процесса, выстраивание переговорного процесса с различными уровнями управления.
* Установление рабочих отношений (подписание меморандумов) с различными государственными органами.
* Установление рабочих отношений (подписание меморандумов) с различными неправительственными организациями.

**Задача 3. Создание устойчивого механизма внедрения и распространения методологий, продуктов и лучшей практики.**

*Мероприятия:*

* Поддержка практикующего сообщества финансовых сотрудников МСУ.
* Поддержка практикующего сообщества глав МСУ.
* Возможно, создание и поддержка практикующего сообщества ответственных секретарей.
* Проведение конференции лучшей практики по выбранной теме (например, услуги).

**Задача 4. Создание устойчивой системы обмена опытом между органами местного самоуправления на горизонтальном уровне.**

*Мероприятия:*

* Поддержка внутренних учебных поездок для обмена опытом и лучшей практикой между органами МСУ.
* Поддержка издания бюллетеня.
* Обновление и поддержка работы сайта Союза МСУ.

1. Членские взносы установлены в сумме одного сома с каждого жителя муниципалитета. [↑](#footnote-ref-1)