



## МЕСТНЫЕ СООБЩЕСТВА: СИЛА СОЗИДАНИЯ И ПАРТНЕРСТВО С ГОСУДАРСТВОМ

**Надежда Н. Добрецова,**  
председатель правления  
Института политики развития,  
Кыргызстан  
NDobretsova@dpi.kg

Местное самоуправление как право и способность местных сообществ обеспечивать организацию жизни является природной и уникальной особенностью народа Кыргызстана. Способность граждан Кыргызстана самоорганизоваться для решения общих проблем особенно ярко проявилась в момент создания и в период становления современного кыргызстанского государства после развала СССР. Несмотря на крайне низкий ВВП и низкий уровень доходов большинства населения, в Кыргызстане никогда не наблюдалось массового нищенства, практически исключены были случаи смертей от голода. И хотя тяжелые 90-е годы прошлого века, безусловно, сказались на человеческом развитии, здоровье и продолжительности жизни людей, в целом страна сохранила человеческий капитал за счет внутренних резервов, аккумулированных в сообществах. Одновременное влияние двух факторов – традиционных знаний и гибкости в реагировании на требования времени – позволили местным сообществам Кыргызской Республики трансформироваться в устойчивое социальное явление, на которое опирается, по сути, местное самоуправление, а в целом и вся система государственного управления. Об этом говорит несколько факторов.

Во-первых, сельская инфраструктура Кыргызстана не деградировала, но демонстрирует рост исключительно благодаря самоорганизации граждан и житейской хитрости органов местного самоуправления. *Не сосчитать, сколько мостов и дорог; общественных зданий и сооружений; объектов исторического наследия и культуры; спортивных сооружений были не только сохранены, но и вновь построены усилиями самих граждан и органов МСУ.* Конечно, в этом есть большая заслуга международных донорских организаций, на протяжении двадцати лет активно финансировавших объекты инфраструктуры. Но они финансировали, прежде всего, ограниченный список объектов, таких как системы водоснабжения, детские сады и фельдшерские пункты, а забота об остальной инфраструктуре легла на плечи сообществ;

Во-вторых, большинство гуманитарных и социальных направлений развития местных сообществ стали возможными благодаря самоорганизации граждан. При этом вне поля зрения сообществ не остались вопросы духовные, нематериальные: так местные сообщества контролируют и регулируют такие вопросы, как поведение в семье, воспитание, этнические отношения, конфликтогенность, противостоят распространению экстремизма. Нельзя не заметить, что разнообразные модели вовлечения сообществ в процесс принятия решений на местном уровне, привносимые проектами развития, чрезвычайно легко ложатся на местные

сообщества Кыргызстана, сразу же адаптируются ими и широко применяются. Например, общественные слушания по бюджету или общественный мониторинг услуг.

В-третьих, местные сообщества являются существенной силой в политическом процессе, что показали события 2005 и 2010 годов, когда верховная власть страны была сменена волей местных сообществ. При этом местное самоуправление сохранялось и устойчиво развивалось в Кыргызстане, несмотря на наличие или отсутствие политической воли правящей элиты, и именно сокращение автономий местного самоуправления стала важнейшим фактором событий 2010 года, вернувших страну на путь децентрализации и развития местного самоуправления.

В-четвертых, сила местных сообществ во многом стала источником формирования гражданского общества в современном понимании, появления множества развитых и активных гражданских организаций на всей территории страны, что продемонстрировало ясное понимание людей своего права на объединение и защиту интересов. Местные сообщества являются средой и движущей силой формализованных и неформальных групп граждан, начиная от инициативных групп по ремонту водоснабжения и заканчивая развитыми сетевыми структурами по защите прав детей.

Местные сообщества, формализованные и неформальные группы граждан и организации гражданского общества вносят существенный вклад в развитие страны в социальном, политическом и экономическом выражении. Они стали неотъемлемой частью общественного договора между государством, бизнесом и обществом, в рамках которого развивается сегодня Кыргызская Республика. **Именно местные сообщества являются фактором приверженности Кыргызстана демократическим ценностям, а местное самоуправление, несмотря на все его недостатки, опирающееся на силу местных сообществ, является основой демократического строя и главным условием устойчивого развития страны в будущем.** Все наше будущее строится вокруг простой логической связи: **«местные сообщества – местное самоуправление – демократическое государство – устойчивое развитие – благополучное будущее страны и гражданина».**

Чтобы эта логическая связь работала без сбоев, Кыргызстану необходимо усиление партнерства между государством и местными сообществами в лице органов местного самоуправления. Но партнерство не должно быть декларативным, не должно ограничиваться политическими заявлениями и парадными мероприятиями. Это должен быть работающий, регулярный, эффективный политический диалог, подобный тому, что устанавливается в последнее время между государством и бизнесом.

Но такой **практический** политический диалог между государством и местными сообществами до настоящего времени, к сожалению, не сформирован. Его отсутствие создает трудности как местным сообществам, так и государству. Местные сообщества не всегда могут быть уверены, что их интересы учитываются в процессе принятия решений на центральном уровне. Государство же – в отсутствие указанного политического диалога рискует принять неверные решения и утратить доверие народа. В этой ситуации критически возрастает роль союза местных самоуправлений, который должен стать истинным партнером государства в

переговорах, в политическом диалоге между государством и местными сообществами.

Органы местного самоуправления по отдельности не могут быть партнерами правительства в политическом процессе, здесь нужно их объединение и консолидированная позиция. Однако в рамках своего сообщества органы МСУ являются эффективными организаторами диалога между местными сообществами и властью, одновременно выступая как представителями самого сообщества, так и государства, выполняя большую работу как по вопросам местного значения, так и по государственным полномочиям. Безусловно, поддержку им в этом процессе оказывают международные партнеры Кыргызской Республики по развитию. И здесь я не могу не сказать несколько слов о содействии развитию местного самоуправления в Кыргызской Республики со стороны Правительства Швейцарии. Институт политики развития, который я имею честь представлять, являясь исключительно кыргызстанской организацией, реализует по заданию правительства Швейцарии два крупнейших в Кыргызстане проекта по развитию местного самоуправления и местных сообществ. И в рамках каждого из этих проектов мы наблюдаем и участвуем как в созидательных победах местных сообществ и органов МСУ, в их развитии партнерских отношений с государством, так и констатируем наличие проблем, препятствующих созиданию и партнерству.

**Первый проект – «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс»** направлен на усиление взаимодействия местных сообществ с органами местного самоуправления. Проект предложил несколько механизмов взаимодействия, которые получают широкое распространение, признаны на уровне местного самоуправления и правительства. Среди них есть старые и хорошо известные, такие как общественные слушания по бюджету, и новые, такие как план совместных действий органов МСУ и сообществ по решению вопросов местного значения.

На сегодня проект содействовал диалогу между органами МСУ и населением, в котором приняли участие около 26 000 жителей 41 муниципалитета, где были разработаны планы совместных действий по решению приоритетных для людей проблем; проведено более 140 слушаний с участием почти 10 тысяч человек. В результате этих слушаний по предложению граждан в местные бюджеты внесено более 200 изменений. Около 200 жителей сел работают в группах совместного мониторинга и оценки, занимаясь мониторингом исполнения планов, реализации проектов, закупок, оказания услуг. Активные представители этих групп принимали непосредственное участие в мониторинге реализации 130 проектов по решению приоритетных проблем более 700 000 человек. Проект выявляет и поддерживает местные инициативы – яркие доказательства созидательной силы местных сообществ в партнерстве с органами МСУ. Так, 234 описания того, как по инициативе местных сообществ в разных муниципалитетах Кыргызстана решаются вопросы благоустройства, улучшения доступа к разным услугам, создания более благоприятной среды обитания.

Данный проект привел к неожиданному, но закономерному результату. С одной стороны участие граждан в местном самоуправлении значительно выросло – что и было целью проекта. Однако в то же время выросли и требования граждан и местных сообществ от органов МСУ. Доказав местным сообществам свою подотчетность перед населением, на деле показав, что приоритеты местного

сообщества – первостепенная задача для АО и кенеша, органы МСУ не только получили признание и восстановили доверие, но и повысили планку ожиданий к себе со стороны местных сообществ. Доверие и реальные условия жизни местных сообществ требуют от органов МСУ гораздо больших усилий по организации услуг и решению вопросов местного значения.

Ответом на этот вызов стал **Второй проект Правительства Швейцарии «Улучшение услуг на местном уровне»**, реализуемый консорциумом организаций, представленным филиалом Ассоциации ХЕЛВЕТАС Свисс Интеркооперейшн в Кыргызской Республике и Институтом политики развития. Данный проект направлен на удовлетворение спроса местных сообществ в отношении оказания услуг на местном уровне.

Одним из самых существенных достижений правительства Кыргызской Республики за последнее пятилетие стало внедрение концепции государственных и муниципальных услуг, в результате чего удалось защитить гражданина от желания государственных и муниципальных органов навязать гражданам ненужные им услуги, особенно платного характера, а также максимально ограничить деятельность государственных и муниципальных органов в отношении коммерческих услуг.

Эти достижения соответствуют принципам рыночной экономики и реформе местного самоуправления. Уже сейчас видны первые результаты реформы по государственным услугам: (1) сокращается количество необоснованных платных услуг, (2) поставлены под жесткий контроль действия государственных органов по организации услуг, (3) начался процесс стандартизации и регламентации услуг. В то же время эффективность этих реформ мало сказалась на муниципальных услугах. Связано это прежде всего с тем, что муниципальные услуги, в той трактовке, которая определена законодательством, не входят на сегодняшний день в перечень наиболее актуальных проблем. Проект «Улучшение услуг на местном уровне» провел тестирование нового законодательства по муниципальным услугам и определил, что в долгосрочном периоде необходимо концептуально расширить фокус законодательства по услугам на уровне местного самоуправления с включением в эту сферу всего спектра услуг, которые находятся в сфере ответственности и обязательств органов МСУ. Проще говоря, в концепцию государственных и муниципальных услуг должна быть включена часть вопросов местного значения.

Именно деятельность органов МСУ по организации услуг в рамках решения вопросов местного значения представляется сегодня наиболее актуальной и приоритетной. Условно такого рода услуги можно разделить на две группы: (1) услуги досуга, культуры и спорта и (2) жилищно-коммунальные услуги и услуги по благоустройству.

Первая группа услуг как правило предоставляется самими органами МСУ, муниципальными учреждениями или передаются на аутсорсинг неправительственным организациям. Достаточно долгое время этим проблемам не уделялось должного внимания поэтому, в лучшем случае решение вопросов досуга и культуры ограничивались инфраструктурными проектами, ремонтом и строительством объектов, но конечного результата, доступной и качественной услуги, к сожалению, достичь удается не всегда. Поэтому зачастую мы видим пустующие здания дома культуры, заросшие спортивные площадки, и в целом «затухание» культурной и спортивной жизни на селе и городе. Пока не достигнут



главный результат – **привлекательная и востребованная услуга**, которая и будет формировать в целом уровень культуры на уровне села.

Очень непростая ситуация складывается с организацией предоставления жилищно-коммунальных услуг и услуг по благоустройству. В последние годы возникли как минимум 2 нездоровые тенденции: (1) зачастую необоснованные решения по созданию муниципальных предприятий, с игнорированием других методов предоставления услуг, (2) увлечение органов МСУ прямой предпринимательской деятельностью в ущерб решению вопросов местного значения и с нарушениями бюджетного процесса, не говоря о де-мотивации развития местного бизнеса и урона местному экономическому развитию.

Систематизации организации и предоставления услуг на местном уровне – цель одного из проектов, финансируемых Правительством Швейцарии, в рамках которого с 2015 года в 14 партнерских муниципалитетах при активном участии местных сообществ и в ответ на запросы местных сообществ 64 услуги были внесены в местные реестры услуг, по 17 из них разработаны планы по улучшению и обеспечению устойчивости.

Есть необходимость в создании правовых, организационных, финансовых условий по организации управления услугами, которые позволили бы органам МСУ заниматься своими прямыми обязательствами в рамках своих полномочий, реагируя на запросы граждан. Для этого государству в партнерстве с органами местного самоуправления в интересах местных сообществ необходимо решить в ближайшее время ряд задач.

Во-первых, завершить работу по разграничению полномочий между органами управления. Начать практическую реализацию закона о делегировании органам МСУ государственных полномочий и их надлежащем финансировании. Более четко изложить формулировку вопросов местного значения, чтобы избежать расплывчатых и непонятных определений.

Во-вторых, расширить сферу действия закона о государственных и муниципальных услугах, включив туда услуги досуга, культуры и спорта, жилищно-коммунальные услуги и услуги по благоустройству.

В-третьих, органам МСУ необходимо скоординировать свои действия и придать новый смысл работе союза местных самоуправлений с тем, чтобы организовать политический диалог с государством для защиты интересов местных сообществ.

В заключение позвольте от имени коллектива Института политики развития и других общественных организаций поздравить вас с Днем местных сообществ, пожелать свершений и развития, победы в предстоящей выборной кампании. И в праздничный день хочется напомнить, что сколько бы мы ни спорили о направлениях развития и полномочиях той или иной части системы управления, мы не должны забывать, что местное самоуправление будет жить ровно столько, сколько будут жить местные сообщества. А местные сообщества будут жить столько, сколько будет жить человеческая цивилизация, потому что начиная с каменного века, человек живет в своем сообществе. И потому, уважаемые представители местных кенешей и главы МСУ передайте также наши поздравления всем жителям ваших сел и городов, потому как они и есть наша с вами страна!