



ЧЕМ МОЖЕТ ВДОХНОВИТЬ ГРАЖДАН МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ?

*Результаты исследования
уровня доверия граждан Кыргызской Республики
к органам местного самоуправления
и удовлетворенности качеством местных услуг
и условиями участия граждан в процессе принятия решений*

Бишкек – 2020



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC



УДК 351/354
ББК 67.99 (2) 1
Ч – 42

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

Аналитическая группа:

Сабина ГРАДВАЛЬ, заместитель руководителя Проекта ГГПОМСУ,
Жамала УМАНКУЛОВА, лидер команды ОсОО «Erfolg Consult»,
Онолкан УМАНКУЛОВА, аналитик команды ОсОО «Erfolg Consult»,
Медет СУЛТАМБАЕВ, специалист по мониторингу и оценке Проекта ГГПОМСУ.

Руководитель Проекта ГГПОМСУ - **Бекболот БЕКИЕВ**.

Ч – 42 Чем может вдохновить граждан местное самоуправление Кыргызской Республики? Результаты исследования уровня доверия граждан Кыргызской Республики к органам местного самоуправления и удовлетворенности качеством местных услуг и условиями участия граждан в процессе принятия решений. – Бишкек: Институт политики развития, 2020. – 65 с.

ISBN 978-9967-9276-0-5

Исследование оценивает процессы, происходящие на уровне местных сообществ Кыргызской Республики, опираясь на мнения граждан, полученные в ходе социологических опросов, и другие данные, которые Институт политики развития аккумулирует в ходе работы с местными сообществами и органами управления, начиная с 2007 года. Продолжительность наблюдений позволяет оценить динамику изменения отношения граждан к местному самоуправлению (далее – МСУ), их возможность и готовность принимать участие в местном развитии; уровень прозрачности, подотчетности и открытости органов МСУ, а также уровень доверия граждан и мнение граждан об уровне коррупции в МСУ. Отдельный раздел исследования посвящен оценке воздействия Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемого правительством Швейцарии через Швейцарское Управление по Развитию и Сотрудничеству (SDC) и выполняемого Институтом политики развития (далее – Проект ГГПОМСУ).

Данные 2020 года получены в ходе социологического опроса, проведенного силами ОсОО «Erfolg Consult» по заказу Проекта ГГПОМСУ. В ходе анализа результатов опроса, выполненного совместными усилиями ОсОО «Erfolg Consult» и Института политики развития (далее – ИПР), были использованы данные, полученные в ходе опросов предыдущих лет, проведенных в рамках различных проектов.

Публикация адресована лицам, принимающим решения как на местном, так и на национальном уровне, исследователям, представителям НКО, государственных органов, партнеров по развитию и СМИ.

Полная электронная версия исследования, а также краткие версии исследования на русском, кыргызском и английском языках опубликованы на сайтах: www.var.kg и www.dpi.kg.

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

Публикация стала возможной в рамках «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемого правительством Швейцарии через Швейцарское Управление по Развитию и Сотрудничеству (SDC) и выполняемого Институтом политики развития.

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

ISBN 978-9967-9276-0-5

УДК 351/354
ББК 67.99 (2) 1

© Институт политики развития, 2020

Содержание

Список сокращений и условных обозначений	3
Введение.....	4
Методология опроса в 2020 году.....	5
Ключевые выводы.....	6
Местное самоуправление вдохновляет граждан на участие в улучшении жизни, но его возможности ответить на все потребности отстают от роста ожиданий населения.....	6
Более 60% женщин хотят быть более активными в местном самоуправлении, но многие ощущают ограничения для полной реализации этого права	13
Проект ГГПОМСУ помог внедрить новые и наполнить новым содержанием старые формы участия граждан в местном самоуправлении	14
I. Образ органов МСУ в восприятии граждан	17
Восприятие органов местного самоуправления гражданами	17
Интерес граждан к местному самоуправлению	19
Доверие граждан к органам МСУ	21
Мнение граждан об уровне коррупции в местном самоуправлении.....	24
II. Участие граждан в местном самоуправлении	26
Участие граждан в бюджетном процессе	27
Готовность граждан принимать личное участие в решении вопросов местного значения.....	31
Участие граждан в мониторинге и оценке работы органов МСУ	33
III. Открытость, прозрачность, подотчетность органов МСУ.....	35
Уровень открытости органов МСУ	35
Удовлетворенность граждан работой органов МСУ.....	37
IV. Оценка услуг, предоставляемых органами МСУ	39
V. Гендерное равенство в местном самоуправлении.....	43
Участие женщин в местном самоуправлении	43
Поддержка женских инициатив и предложений.....	45
Положение женщин в местном сообществе и препятствия для их самореализации	46
VI. Воздействие Проекта ГГПОМСУ	49
Общие результаты Проекта ГГПОМСУ	49
Жители целевых МСУ больше верят в возможности своих органов МСУ	50
Граждане считают, что коррупции в целевых МСУ меньше	51
Уровень участия граждан в управлении в целевых МСУ сохранился, тогда как в целом по стране снизился.....	52
Жители целевых МСУ получили больше возможностей для решения насущных проблем.....	54
Гендерное равенство в целевых МСУ	56
Приложение. Анкета исследования	58

Список сокращений и условных обозначений

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

Введение

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

Институт политики развития в рамках различных проектов и по собственной инициативе много лет проводит исследования отношения граждан к местному самоуправлению. В 2020 году социологический опрос был проведен силами ОсОО «Erfolg Consult» по заказу Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемого правительством Швейцарии через Швейцарское Управление по Развитию и Сотрудничеству (SDC) и выполняемого Институтом политики развития. В ходе анализа результатов опроса, выполненного совместными усилиями ОсОО Erfolg Consult и ИПР, были использованы данные, полученные в ходе опросов предыдущих лет, проведенных в рамках различных проектов.

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

Отдельной задачей исследования была оценка воздействия, которое оказал на местные сообщества и органы МСУ Проект ГППОМСУ за период своей работы в течение 2011-2020 гг.

Опрос проводился в январе-феврале 2020 года, до того как Кыргызская Республика вплотную столкнулась с эпидемией COVID-19, поэтому воздействие эпидемии не нашло отражения в данном исследовании.

География проведения социологических опросов – Кыргызская Республика.

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

Методология опроса в 2020 году

В период с февраля по март 2020 года по заказу ИПР исследовательское агентство «Erfolg Consult» провело социологический опрос для замера основных показателей подотчетности органов МСУ, уровня удовлетворенности населением услугами, предоставляемыми органами МСУ, и уровня участия граждан в работе местного самоуправления.

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

Таблица 1. Выборка исследования по областям

	Кол-во опрашиваемых	Кол-во МСУ	Из них:	
			Целевые МСУ	Нецелевые МСУ
Баткенская область	96	3	0	3
Джалал-Абадская область	512	16	6	10
Иссык-Кульская область	449	14	5	9
Нарынская область	288	9	3	6
Ошская область	384	12	5	7
Таласская область	130	4	0	4
Чуйская область	448	14	6	8
Село	2307	72	25	47
Город	330	9	0	0
Итого:	2637	82	25	47

В качестве инструмента исследования было использовано формализованное личное интервью (face-to-face). Интервью проводились по специальному опроснику, который содержал закрытые и полужакрытые вопросы. Исходная версия опросника была предоставлена ИПР.

Для обеспечения случайного отбора респондентов внутри каждого населенного пункта, в ходе полевых работ, был использован метод отбора респондентов с использованием пошаговой системы (случайная маршрутизация) внутри населенного пункта. Каждый исследуемый населенный пункт был разбит на условные секторы. Данная процедура позволила территориально охватить различные части каждого населенного пункта и отразить ситуацию во всех его частях (как в центре, так и на окраинах населенных пунктов). Количество зон варьировалось для каждого исследуемого населенного пункта в зависимости от его размера. В каждом секторе опрошено строго определенное количество респондентов. Отбор респондента в домохозяйстве был осуществлен «методом последнего дня рождения», т. е., в опросе принимал участие член домохозяйства в возрасте «18+», чей прошедший день рождения был ближайшим ко дню проведения опроса.

Опрос проводился опытными интервьюерами агентства «Erfolg Consult» под руководством супервайзеров в каждой области КР. Перед началом полевых работ специалисты исследовательского агентства «Erfolg Consult» провели подробный инструктаж для интервьюеров и супервайзеров, в ходе которого объяснялись цели, задачи исследования, методика отбора респондентов, вопросы и правила заполнения анкеты. Анкета была запрограммирована, проводилась аудиозапись интервью. После завершения полевых работ агентство осуществило контроль качества полевых работ путем прослушивания более 40% аудиозаписей интервью от общей выборки. Дополнительно проведен 20%-ный контроль методом повторного телефонного звонка для проверки качества работы интервьюеров и достоверности получаемых данных.

Ключевые выводы

Местное самоуправление вдохновляет граждан на участие в улучшении жизни, но его возможности ответить на все потребности отстают от роста ожиданий населения

Имидж органов МСУ страдает от ограниченности их способности ответить на ожидания граждан, порожденные политическими обещаниями центра

Большинство кыргызстанцев по-прежнему верят в местное самоуправление, но доля скептиков растет, поскольку органы МСУ не успевают отвечать на все ожидания граждан. Так, каждый третий гражданин Кыргызской Республики испытывает по отношению к органам МСУ оптимизм и вдохновение, но каждый четвертый – раздражение и разочарование. Местное самоуправление является одним из самых стабильных и пользующихся доверием граждан институтов публичной власти. Находясь в постоянном непосредственном контакте с населением, органы МСУ предоставляют гражданам большой объем услуг и информации, поэтому большинство граждан имеют сформированное мнение об органах МСУ, испытывают по отношению к МСУ эмоции – как позитивные, так и негативные. Несмотря на то, что большинство верит в возможность местного самоуправления изменить условия жизни к лучшему, в последние годы растет доля тех, кто настроен скептически. Восприятие органов МСУ со стороны граждан во многом отражает восприятие населением власти в целом, так как именно органы МСУ часто создают в глазах населения обобщенный образ власти. Доля скептиков растет потому, что год от года растут ожидания и запросы граждан в адрес органов МСУ, как растут и общие ожидания от уровня жизни. С другой стороны, возможности органов МСУ в полной мере отвечать на потребности граждан все больше отстают от ожиданий и самих потребностей людей.

Провозглашение развития регионов приоритетом всей государственной политики породило у населения большие ожидания, которые частично не оправдались. Это негативно отразилось на отношении граждан к местному самоуправлению и к власти в целом. В 2018 году наблюдался всплеск оптимизма и вдохновения по отношению к МСУ, когда позитивные ожидания от МСУ возникли у рекордно высокой доли граждан – 66 процентов. Этот всплеск объясняется государственными декларациями о переориентации государственной политики на развитие регионов (Президент КР впервые в истории страны объявил 2018 год «Годом развития регионов»). Но, как это часто бывает в политике, ожидания оказались выше, чем реальные результаты – так можно объяснить двукратное падение в 2020 году уровня оптимизма и вдохновения по отношению к МСУ. Граждане транслировали свои ожидания от обещаний Президента КР и Правительства КР на органы МСУ, и когда те не смогли в полной мере оправдать эти ожидания, позитивное восприятие стало сменяться негативным – вдвое выросла доля тех, кто испытывает по отношению к МСУ разочарование и раздражение. Так же в 2020 году, по сравнению с 2018 годом, упал уровень доверия ко всем институтам власти, включая органы МСУ. Незначительно, но все же снизился уровень удовлетворенности услугами органов МСУ.

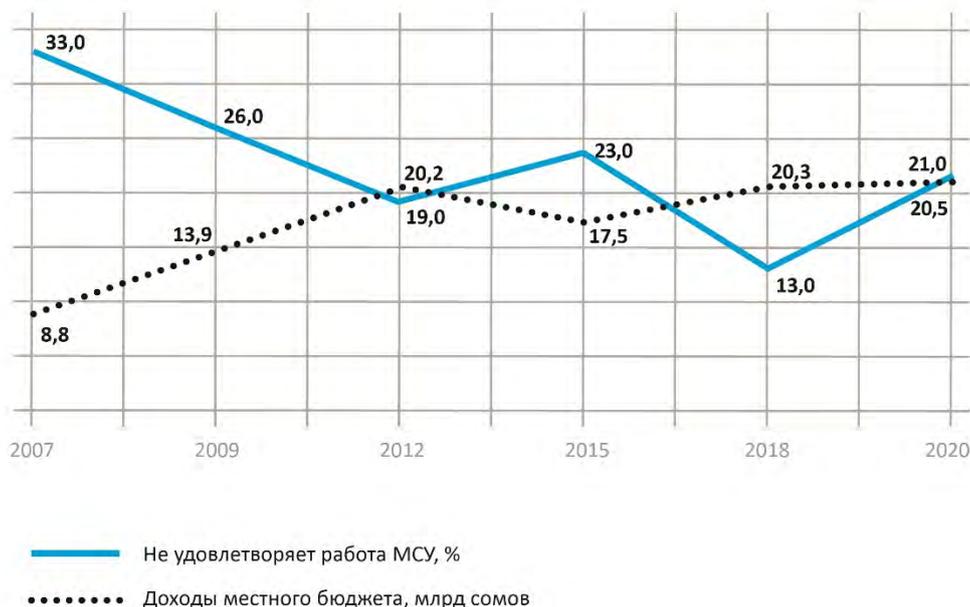
Существует прямая связь между отношением граждан к органам МСУ и совокупным объемом местных бюджетов: чем выше доходы местных бюджетов, тем лучше отношение к МСУ со стороны граждан и наоборот. Очень быстро и очень явно последствия изменений в политике межбюджетных отношений, распределения финансов между центром и регионами получают оценку населения. Буквально в течение нескольких месяцев граждане реагируют на ухудшение качества услуг и работы органов МСУ, которые неизбежно следуют за недостатком финансирования местных бюджетов. Диаграммы А и Б наглядно демонстрируют наличие этой обратной связи – год в год. Это

крайне важное политическое сопоставление, поскольку недовольство работой местных властей выливается в недовольство властью в целом. Это было хорошо заметно в 2010 году, когда именно слабость органов МСУ, полномочия и бюджеты которых были резко урезаны в период 2008-2009 годов, во многом стала причиной недовольства народа тем, что жизнь на местах никак не улучшается. Поэтому недофинансирование местных бюджетов опасно для власти, представляя собой угрозу социальной стабильности.

Диаграмма А. Динамика доли граждан, испытывающих негативные эмоции к органам МСУ, в сопоставлении с динамикой доходов местных бюджетов, 2015-2020¹ гг.



Диаграмма Б. Динамика уровня неудовлетворенности работой органов МСУ в сопоставлении с динамикой объема доходов местных бюджетов, 2007-2020 гг.



Органы МСУ как институт занимают все более определенное и значимое место в коллективном сознании населения

Население Кыргызстана активно интересуется работой органов МСУ и хорошо знает местных руководителей, при этом известность местных лидеров при существующей системе выборов достигла возможного максимума. Интерес граждан к

¹ Совокупный объем доходов местных бюджетов приводится по плану после сокращения (секвестра) бюджета Кыргызской Республики весной 2020 г.

работе органов МСУ остается в целом стабильно высоким на протяжении последних пятнадцати лет (с момента начала измерений). Фактически, трое из четверых граждан Кыргызстана в той или иной степени интересуются делами МСУ, при этом тех, кто активно интересовался, всегда было в полтора-два раза больше, чем тех, кто интересовался мало. Подавляющее большинство граждан – более 75% - знают, кто является руководителем исполнительного органа МСУ – мэром или главой айыл окмоту. Учитывая косвенную систему выборов, когда граждане не выбирают руководителя исполнительного органа МСУ напрямую, ожидать дальнейшего роста узнаваемости местных лидеров можно только в случае введения системы прямых выборов, когда после «громких» избирательных кампаний выигравших политиков будет знать 90 и даже 100 процентов населения, включая детей.

Граждане сформировали более ясное мнение в отношении местного самоуправления. По многим показателям наблюдается сокращение доли тех, кто отвечает на вопросы «не знаю» или «затрудняюсь ответить». Доля таких неопределившихся сократилась в отношении открытости органов МСУ, партийного принципа формирования местного кенеша, уровня удовлетворенности услугами МСУ и других параметров. Кроме того, граждане в 2020 году имеют намного более адекватное действительности представление о структуре расходов местных бюджетов, чем это было в 2007 году. Так, резко сократилась доля тех, кто заблуждался в отношении структуры расходов местного бюджета и считал главной статьей расходов содержание айыл окмоту и мэрий. Сокращается количество неверно адресованных обращений в органы МСУ, например, по поводу пенсий. Все это говорит о том, что органы МСУ как институт занимают все более определенное и значимое место в коллективном сознании населения. Вместе с тем растет правовая грамотность населения, его информированность о своих гражданских правах.

Доверие к органам МСУ выше, чем к исполнительным государственным органам, а некоторые подозрения в коррупции должны быть переадресованы другим институтам

Граждане получают от органов МСУ все больше информации и перестают доверять слухам. Только за последние два года вдвое (с 38 до 16 процентов) сократилась доля граждан, считающих основными источниками информации друзей, родственников и коллег. Все больше людей получает информацию от органов МСУ на сходах и собраниях, во время общественных слушаний и через другие коммуникационные каналы органов МСУ. В 2020 году доля граждан, получающих информацию от органов МСУ напрямую, превысила 30%. Большинство граждан – 67,9% – в той или иной мере удовлетворены объемом и качеством информации о местном самоуправлении, что говорит о высоком уровне открытости органов МСУ. Таким образом, приоритеты граждан в отношении источников информации о работе органов МСУ смещаются в пользу официальных каналов, тогда как слухи и сплетни постепенно теряют популярность. Граждане начинают опираться на более проверенные источники информации, что свидетельствует о растущей критичности в восприятии информации.

Несмотря на несбывшиеся надежды на резкий рывок в развитии регионов, уровень доверия к органам МСУ остается довольно высоким, а если и сокращается, то в меньшей степени, чем уровень доверия к другим институтам. Уровень доверия граждан к органам МСУ традиционно выше, чем уровень доверия к органам исполнительной государственной власти. В 2020 году исполнительные органы МСУ – мэрии и айыл окмоту - заняли четвертое место в рейтинге доверия населения, уступив три первых места системе образования, вооруженным силам и религиозным институтам соответственно. Местные кенешы пользуются меньшим доверием населения и занимают седьмое место в рейтинге доверия, поскольку граждане в целом менее высокого мнения о депутатах местных кенешей и хотят, чтобы к ним предъявлялись более высокие квалификационные требования, в том числе в отношении образования. **Абсолютное**

большинство респондентов – 94% – считают, что должны быть выше требования к кандидатам на пост мэра или главы.

Растет доверие к работе политических партий на уровне местного самоуправления, а число противников партийной системы формирования местных кенешей сокращается, хотя и остается довольно большим. В 2,5 раза выросло число граждан, согласных с партийным принципом формирования местных кенешей, хотя число несогласных по-прежнему велико – более 40% (от 12 до 47% в разрезе областей КР). Такая тенденция объясняется, скорее всего, общей нормализацией взаимодействия кенеша с исполнительными органами: их отношения эволюционируют, противостояние уменьшается, отношения становятся более конструктивными. По мнению граждан, влияние политических партий за последние два года стало более позитивным в сфере усиления контроля за работой айыл окмоту. Сокращается доля неопределившихся граждан, что становится, вероятно, следствием постепенного роста понимания сути партийной системы со стороны населения. Почти 70% граждан удовлетворены взаимодействием с местными кенешами.

Каждый третий гражданин Кыргызстана считает, что коррупция в органах МСУ отсутствует, и количество таких мнений устойчиво растет. Так, начиная с 2008 года, почти в семь раз увеличилась доля граждан, уверенных, что в органах МСУ коррупция отсутствует. В 2,5 раза уменьшилась доля тех, кто считает уровень коррупции в органах МСУ высоким, и втрое – тех, кто считает уровень коррупции в органах МСУ очень высоким. Снижается количество граждан, считающих, что коррупция проявляется в сфере управления местным бюджетом и государственными закупками.

Подозрения в коррупции органов МСУ в сфере управления землями, водой и включения в список неимущих должны быть переадресованы другим институтам управления. Среди сфер деятельности органов МСУ, в которых, по мнению респондентов, чаще всего проявляется коррупция, лидирует управление землями и включение в список неимущих. За два последних года более чем вдвое выросло число тех, кто наблюдает проявления коррупции в процессе включения в список неимущих. Однако процедура включения в список неимущих стала проводиться через районные управления социального развития, а органы МСУ были исключены из этого процесса. Таким образом, данный всплеск подозрений в коррупции адресован, фактически, не органам МСУ, а уполномоченному государственному органу. Также рост коррупции граждане наблюдают в сфере управления водой. Но и здесь органы МСУ становятся жертвой переадресации подозрений, так как в настоящее время в большинстве муниципалитетов услуги предоставления питьевой и поливной воды предоставляются не органами МСУ, а общественными организациями – АВП и СООППВ. Подозрения в коррупции в управлении землями распределяется между органами МСУ, пастбищными комитетами (в отношении пастбищ) и местными государственными администрациями (в отношении процесса трансформации земли).

Участие граждан в МСУ: растет активность населения, но люди ждут новых форм для более продуктивного участия

Граждане стремятся к прямому взаимодействию с органами МСУ, избегая форм, связанных с представительским принципом, – выборов и работы через НКО. Наиболее эффективными формами взаимодействия с органами МСУ граждане считают сходы и встречи в сообществах (47%); общественные слушания (35%); местный курултай (31%); местную инициативу (22%). И только 12% граждан считают эффективной формой участия выборы в местный кенеш и 10% – взаимодействие через НКО. Эти формы непопулярны из-за недостаточного уровня доверия к представительному принципу участия граждан в МСУ, неполного выполнения своих обязанностей со стороны местных кенешей, недостаточного уровня развития НКО, особенно в сельской местности.

Под влиянием требований законодательства и общественного запроса органы МСУ с большим вниманием относятся к голосу граждан, а граждане отвечают готовностью самим принимать участие в развитии сообщества. Растет число граждан, готовых принимать личное участие в общественных делах своего города или села, а почти половина опрошенных подтверждает, что уже имеет подобный опыт. Это позитивное явление, так как совместные усилия сообщества и органа управления всегда более продуктивны, чем работа по-отдельности. Но это ставит перед органами МСУ задачу обеспечить всем этим людям надлежащие организационные формы участия, а также все больше усилий прилагать в отношении оценки этого участия, формулируя вклад граждан, оценивая и наделяя его публичным признанием и благодарностью. Самыми популярными формами участия граждан в МСУ являются собрания и общественные слушания (70%), но стремительно, в шестикратном размере выросла доля тех, кто принимает участие в разработке и реализации проектов, направленных на развитие сообществ.

Общественные советы теряют популярность на уровне сельских местных сообществ, но остаются востребованными в городах. Если в 2018 году общественные советы занимали второе место в рейтинге популярности форм участия и собирали более 30% ответов, то за два года популярность советов упала более чем вдвое, и собрала только 12% ответов. Это изменение необходимо рассматривать как позитивное явление, поскольку на уровне местного самоуправления есть самый главный совет, наделенный к тому же, местными законодательными полномочиями, – местный кенеш. И если местный кенеш работает качественно, полноценно, то обычно у граждан нет необходимости участия в дополнительных советах. Однако ситуация в селах отличается от ситуации в больших селах и городах. В небольшом муниципалитете местный кенеш способен обеспечить все потребности в советах, однако в городе или крупном муниципалитете создание тематических советов часто бывает оправданным. Поэтому в городах граждане предпочитают больше участвовать в работе инициативных групп и общественных советов, а в селах – в общественных слушаниях, а также в разработке и выборе проектов для финансирования.

Трое из четырёх граждан готовы принимать личное участие в общественных работах по благоустройству своего города и села. В 2020 году этот показатель составил 72,8%. Фактически, подавляющее большинство граждан готовы внести личный вклад в благоустройство своего муниципалитета, и это «армия» людей представляет собой огромный потенциал развития для органов МСУ. В то же время показатель демонстрирует сплоченность и коллективизм народа Кыргызстана, наличие чувства ответственности не только за свою жизнь, но за условия жизни будущих поколений. Поэтому первоочередная задача местного самоуправления – предоставить гражданам эффективные возможности для этого. Частично органы МСУ справляются с данной задачей, так как доля людей, которые уже имеют опыт личного участия в общественных работах по благоустройству своего города и села, растет и составляет в 2020 году 36,7%. То есть, каждый третий кыргызстанец уже вносит вклад в улучшение условий жизни, не только личных, но и общественных.

Большинство граждан хочет принимать участие в мониторинге и оценке услуг питьевого водоснабжения и уборки мусора. Но граждане ждут от органов МСУ новых форм организации общественного мониторинга и оценки, чтобы сократить затраты своего личного времени. Вода и мусор – вполне логичные лидеры рейтинга тем для общественного мониторинга, поскольку доставка питьевой воды и уборка мусора – услуги, которыми пользуется каждая семья, каждый день, поэтому каждый беспокоится о качестве и достаточности этих услуг и готов осуществлять мониторинг их предоставления. Намного сложнее обстоит дело с процессами общественного мониторинга и оценки деятельности органа МСУ в целом. В этом случае мониторинг приобретает длительный по времени характер, а оценка становится более сложной, так как наряду с очевидными результатами оценивается процесс управления. Желающие

принимать участие в таких видах мониторинга в сообществе есть, но их число уменьшилось. Люди стали понимать, что этот вид участия требует значительных затрат личного времени, а также усилий по изучению документов и получению новых знаний. Органам МСУ следует предложить гражданам новые, не затратные по времени формы мониторинга и оценки, вероятно, на основе цифровых технологий.

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

Участие граждан в общественных слушаниях по бюджету достигло исторического максимума в 20% и органам МСУ необходимо больше внимания уделять качеству реагирования на предложения и потребности граждан в отношении бюджетного процесса. Параллельно с накоплением практики слушаний, история которых началась в 1999 году, до 2018 года в Кыргызстане наблюдался устойчивый рост уровня участия граждан в общественных слушаниях по бюджету на местном уровне, который в 2018 году превысил рекордные для Кыргызской Республики 20%. В 2019 году, согласно данным Министерства финансов КР, слушания провели 330 органов МСУ, преимущественно сельских, а численность участников составила более 28 тысяч человек. Слушания популярны и проводятся большинством органов МСУ, поэтому усилия, направленные на дальнейший количественный рост участия граждан в общественных слушаниях, не должны быть основной задачей процесса усиления участия граждан в бюджетном процессе. Простое наращивание количества участников не означает, что обсуждение бюджета происходит с наибольшей эффективностью для граждан. Органам МСУ пора нацелиться на качественные улучшения, включая внедрение новых форм участия граждан в бюджетном процессе. На смену количественному показателю уровня участия в общественных слушаниях в оценку работы органов МСУ должны в большей степени прийти качественные индикаторы учета мнений и пожеланий граждан, создания условий для онлайн-общения и получения предложений через муниципальные сайты, Telegram, WhatsApp-группы, ящики для предложений и другие формы обратной связи.

Качество бюджетных слушаний и учета предложений в дальнейшем будут иметь ключевое влияние на желание граждан принимать участие в бюджетном процессе. Если в первое десятилетие практики проведения слушаний людей вдохновляла сама возможность обсудить с властью такой щепетильный и важный вопрос, как публичные финансы, то с течением времени граждане стали больше ценить практический результат слушаний. В этом контексте особо позитивным является двукратное – с 8% до 4,2% – снижение доли тех граждан, кто не верит в сам институт слушаний и считает, что пожелания участников слушаний не будут учтены в проекте бюджета. Такая динамика свидетельствует о том, что у людей растет уверенность в том, что их мнение будет услышано. В целом доля граждан, удовлетворенных участием в слушаниях по бюджету, остается достаточно высокой – порядка 70%. Однако в 2020 году впервые за долгое время зафиксировано падение уровня удовлетворенности на 5,6%. Это может быть объяснено тем, что многие органы МСУ в 2019 году проводили слушания по бюджету впервые в своей истории (в 2019 году слушания по бюджету провели 70% органов МСУ – рекордное количество за всю историю слушаний).

Одним из основных препятствий для повышения эффективности участия граждан в бюджетном процессе является низкий уровень финансовой грамотности населения. Анализ причин, по которым граждане не хотят или не могут принять участие в бюджетном процессе, показал, что неинформированность, недостаток информации, больше не является основным фактором. Большинство граждан знает о возможностях и способах участия, но низкий уровень финансовой грамотности в целом, неумение читать и понимать бюджетную информацию остаются одной из главных причин нежелания вовлекаться в бюджетный процесс.

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

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

Граждане стали реже обращаться в органы МСУ для получения справок. За этим фактом стоит цифровизация и политика государства, ориентированная на сокращение количества обращений граждан за документами. Следует ожидать, что с развитием цифровых технологий в управлении количество обращений по поводу справок будет сокращаться и далее.

Граждане стали чаще обращаться и получать удовлетворительные ответы от органов МСУ по поводу земель ГФСУ, аренды или продажи муниципальной земли, благоустройства, предоставления и содержания жилья, уличного освещения, дорог, канализации и вывоза мусора. Уровень удовлетворенности граждан результатами этих обращений очень высокий – выше 90%. Несколько уменьшилось количество обращений по вопросам питьевого водоснабжения, а также местных налогов и сборов. Существенно сокращается количество обращений, преимущественно, по тем вопросам, которые не входят в сферу ответственности органов МСУ, – здравоохранения, пенсионного обеспечения, поливной воды. Это говорит о том, что повышается правовая культура граждан, которые постепенно разбираются в том, какой орган управления отвечает за конкретный вопрос.

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

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

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

Тройку лидеров самых проблемных услуг покинул вывоз мусора, на смену которому первое место в рейтинге заняла услуга водоснабжения. Большинство

органов МСУ Кыргызской Республики достигло определенного прогресса в борьбе с неорганизованными свалками, наладило регулярный вывоз твердых бытовых отходов. В этом секторе на первый план для органов МСУ выходят вопросы утилизации, однако для граждан они менее заметны, чем для органов управления. А вот водоснабжение, наоборот, стало самой «больной» проблемой, по мнению населения. Внимание населения к безопасности усиливается, растут требования граждан к качеству и бесперебойности подачи питьевой воды. Так, если в 2018 году основной проблемой респонденты называли слабый напор (давление) воды – так считали более 60% респондентов, а продолжительность подачи воды в течение дня беспокоила только 29%, то в 2020 году на перебои с водой пожаловались уже более 80% респондентов. Также до значимых статистических значений выросла доля тех, кого беспокоит качество воды, хотя ранее таких ответов почти не было. Эти данные могут свидетельствовать как об ухудшении ситуации с доступом к воде и ее качеством, так и о том, что граждане стали придавать этим аспектам внимания больше, тогда как ранее беспокоил сам факт отсутствия воды или ее недостаточного количества.

Местные сообщества, включая сельские, больше не хотят жить без канализации. В 2020 году доступ к канализации отсутствует у подавляющего большинства граждан, более того, их число растет. Развитие технического прогресса, рост нагрузки на окружающую среду, распространение инфекционных заболеваний делают вопрос отведения сточных вод и организации канализационных сооружений в сельской местности все более острым.

Более 60% женщин хотят быть более активными в местном самоуправлении, но многие ощущают ограничения для полной реализации этого права

Женщины более уверенно участвуют в неформальных событиях местных сообществ, но считают, что обстановка официальных мероприятий недружественна к ним. В целом, более 70% опрошенных считают себя гражданами с активной гражданской позицией, среди мужчин показатель составляет 83%, среди женщин – 63%. И это высокий показатель для обоих полов, поскольку более 60% женщин, считающих себя человеком с активной гражданской позицией, – относительно высокий показатель для региона. Это говорит о том, что большинство женщин интересуются общественной жизнью, чувствуют в себе силы, потенциал для участия в местном самоуправлении. Женщины и мужчины почти одинаково оценивают свои возможности и уровень участия в неформальных, общественных мероприятиях – сходах и уличных собраниях. Однако в отношении более официальных мероприятий женщины были намного более скептическими, чем мужчины. Так, доля женщин, негативно оценивших уровень участия в курултаях, составила 50%; в сессиях местного кенеша – 42%. Мужчинам чаще (58%), чем женщинам (39%), удается самостоятельно поднимать важный для них вопрос на общественных мероприятиях (сходах, общественных слушаниях по бюджету), а также на сессиях местных кенешей.

Домашний труд и недооценка прав и возможностей женщин препятствуют им в реализации права на участие в МСУ. В 2020 году почти 60% мужчин принимали участие в общественных делах против менее 40% женщин. Основной проблемой, которая препятствует женщинам быть активными в общественной жизни в своем местном сообществе, почти 60% респондентов считают перегруженность неоплачиваемым домашним трудом. Вторая причина – женщин даже не приглашают на обсуждение важных вопросов. Так, примерно 10-15% мужчин могут не приглашать женщин на важные обсуждения, полагая, что тем некогда из-за перегруженности домашними заботами. Каждая шестая женщина уверена в том, что женское мнение просто не принимают всерьез, а каждая десятая – опасается, что ее могут пристыдить за проявление публичной активности или общественной инициативы.

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

Сильная сторона женщин – их лидерские качества и способность к объединению усилий; оружие мужчин – опора на личный опыт и актуальность поднимаемых вопросов. Мужчины чаще опираются на актуальность проблемы для большого числа граждан, что свойственно традиционному политическому поведению, а также на свой опыт реализации грантовых проектов и желание помочь людям. Женщины в числе самых действенных факторов указывают свою способность объединяться в инициативные группы. Они чаще, чем мужчины, склонны опираться на свои личные лидерские качества.

Детские сады и доступ к питьевой воде – абсолютные лидеры среди приоритетных для женщин проблем. Детские сады высвобождают время женщин для оплачиваемого труда и развития, доступ к питьевой воде снижает непомерные физические нагрузки на женщин и детей в случаях, когда они вынуждены доставлять воду флягами и ведрами. Эти вопросы волнуют каждую третью и пятую женщину. Далее следуют школы и вывоз мусора, которые являются приоритетными проблемами для каждой седьмой женщины. Другие распространенные в местных сообществах проблемы становятся приоритетными для женщин гораздо реже.

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

Женщины более критично оценивают качество бюджетных слушаний и говорят о дискриминации в процессе выражения своего мнения в отношении местного бюджета. Так, женщины почти в три раза чаще мужчин говорят о том, что во время слушаний говорит только один ведущий и не дает возможности высказаться жителям. Женщины вдвое чаще мужчин считают, что слушания перешли в простое собрание с жалобами от населения. При этом для 46% мужчин и только для 30% женщин объяснение бюджета было непонятным. Вывод заключается в том, что женщины ничуть не хуже мужчин разбираются в вопросах управления государственными финансами, однако женщины замечают дискриминацию по отношению к себе в процессе обсуждения, считая, что им не дают высказываться в той мере, в какой им бы того хотелось.

Проект ГГПОМСУ помог внедрить новые и наполнить новым содержанием старые формы участия граждан в местном самоуправлении

Под воздействием Проекта ГГПОМСУ традиционные формы участия граждан в развитии местных сообществ эволюционировали в закреплённые

законодательством современные механизмы гражданского участия. Так, например, сходы и инициативные группы были регламентированы Уставом местного сообщества в отношении требований к легитимности и других условий, и в 2020 году активно применяются целевыми и нецелевыми органами МСУ. Инициативные группы всегда возникали в селах для решения местных проблем, но Проект помог оформить статус инициативных групп, конкретизировал формы их взаимодействия с органами МСУ таким образом, чтобы органы МСУ отвечали на вызовы, поставленные инициативными группами. При содействии Проекта в законодательстве (Бюджетный кодекс КР, набор типовых документов и положений, утвержденных Правительством, Министерством финансов и ГАМСУМО) закреплён логически связанный набор механизмов участия граждан в МСУ: совместное изучение нужд сообщества, приоритизация потребностей и совместное планирование, участие в бюджетном процессе, совместный мониторинг и оценка, поддержка инициатив граждан из местного бюджета.

При поддержке Проекта ГППОМСУ были улучшены правовые и институциональные условия работы органов МСУ: повышен статус муниципального служащего, создана система повышения квалификации, правительством признана необходимость финансирования делегированных полномочий, началось фактическое разграничение полномочий между государственными органами и органами МСУ, сформулирована и реализуется государственная программа развития МСУ; установлен процесс согласования проектов законов с органами МСУ; обеспечены административные и финансовые условия работы местных кенешей; частично упорядочены проверки органов МСУ и др. Исследование показало, что в целевых муниципалитетах, попавших под воздействие Проекта ГППОМСУ, изменения в лучшую сторону происходили быстрее, чем в нецелевых, а изменения в худшую сторону, соответственно, происходили медленнее.

Жители целевых МСУ Проекта ГППОМСУ больше верят в возможности своих органов МСУ. Проект предоставил гражданам новые возможности быть услышанными органами МСУ через внедрение механизма Совместного изучения нужд сообщества: всего состоялось более 68 тысяч контактов органов МСУ с гражданами для выявления проблем местного сообщества; граждане включили в планы совместных действий около 800 своих предложений, которые в той или иной мере были решены через местные бюджеты. Поэтому в 2020 году граждан, испытывающих оптимизм и вдохновение по отношению к органам МСУ, в целевых муниципалитетах Проекта ГППОМСУ стало больше, чем в нецелевых. Хотя целевые муниципалитеты начали с более низкого старта в 2012 году, но добились двукратного роста оптимизма и вдохновения граждан в 2018-м, тогда как в нецелевых МСУ доля таких граждан выросла только на треть.

Граждане считают, что коррупции в целевых МСУ Проекта ГППОМСУ меньше. При поддержке Проекта ГППОМСУ повысилась прозрачность органов МСУ, особенно в отношении раскрытия бюджетной информации. В результате в целевых муниципалитетах Проекта ГППОМСУ с 2012 года наблюдается постепенное уменьшение к 2020 году доли респондентов, считающих, что в их айыл окмоту *очень высокий* уровень коррупции. В нецелевых муниципалитетах доля респондентов, дающих такую оценку своему айыл окмоту или мэрии, сократилась в пять раз. В целевых муниципалитетах Проекта ГППОМСУ, по сравнению с нецелевыми, снизилось число жителей, наблюдающих проявления коррупции в управлении бюджетом и в процессе государственных закупок. В то же время аналогичные показатели в нецелевых органах МСУ выросли. В целевых МСУ Проекта ГППОМСУ доля тех, кто полностью удовлетворен объемом и качеством информации о местном самоуправлении, растет быстрее, чем в нецелевых. Так, в целевых МСУ доля полностью удовлетворенных информацией о местном самоуправлении в 2020 году, по сравнению с 2018 годом, выросла более чем в два раза, тогда как в нецелевых – только на треть. Также целевые

муниципалитеты Проекта ГППОМСУ демонстрируют более высокие темпы роста доли граждан, которые считают, что органы МСУ открыты в своей деятельности перед общественностью.

Уровень участия граждан в управлении в целевых МСУ Проекта ГППОМСУ сохранился, тогда как в целом по стране снизился. Несмотря на общее для Кыргызстана снижение уровня участия граждан в общественных слушаниях по бюджету, в целевых муниципалитетах Проекта ГППОМСУ в 2020 году этот показатель остался почти на уровне исторического максимума 2018 года – выше 20%. При этом в целевых МСУ среди участников слушаний выросла доля женщин, тогда как в нецелевых – этот показатель, к сожалению, уменьшился. В целевых муниципалитетах активнее, чем в нецелевых, растет популярность продуктивных форм участия, позволяющих не просто получить информацию или высказаться (собрание), но оказать реальное влияние на решение органа МСУ (слушания и разработка или выбор проекта для финансирования). Возникновение этого различия логично в связи с тем, что Проект ГППОМСУ помог органам МСУ целевых муниципалитетов внедрять больше продуктивных форм участия, в рамках которых граждане получают обратную связь от органов МСУ и видят изменения в соответствии со своими приоритетами и пожеланиями. Особенно заметно влияние Проекта в отношении участия граждан в разработке или выборе проектов, претендующих на финансирование из местного бюджета или за счет внешней помощи. Это объясняется тем, что Проект ГППОМСУ помог существенно усилить адресность работы МСУ путем внедрения планов совместных действий, поскольку с помощью таких планов органы МСУ стали более обоснованно привязывать мероприятия к конкретным группам, улицам и т. д. Ежегодно около 100-150 острых проблем местных сообществ решались через эти планы совместными усилиями граждан и МСУ

Жители целевых МСУ получили больше возможностей для решения насущных проблем. Выросла ответственность местных сообществ, граждане готовы участвовать в решении большего числа вопросов: по сравнению с 2012 годом, в 2019 году активность сообществ в отношении реализации местных инициатив выросла более чем в три раза, увеличившись с 31 до 100 инициатив. В среднем 35 активистов в каждом целевом МСУ (всего более 1700 человек) объединились в почти 190 инициативных групп, закрепленных в уставах местных сообществ, и решили свои проблемы вместе с МСУ. В целевых муниципалитетах быстрее, чем в нецелевых МСУ, растет доля тех граждан, кто уже имеет практический опыт участия в общественной жизни. Так, по сравнению с 2015 годом, в целевых муниципалитетах доля граждан, уже принимавших участие в общественных делах, выросла на 20%, тогда как в нецелевых – только на 11%. Более высокий уровень готовности граждан принять личное участие в целевых МСУ объясняется тем, что при помощи Проекта ГППОМСУ органы МСУ улучшили свои навыки привлечения и управления инвестициями.

Женщины в целевых МСУ получили больше возможностей для решения важных для них проблем и самореализации. Под воздействием Проекта ГППОМСУ участие женщин в выявлении приоритетов и планировании работы МСУросло: от 35% в 2012 году до почти 50% в 2019-м. Сами женщины, участвуя в Проекте, получили новые возможности быть услышанными и самореализоваться. Росла доля женщин в составе инициативных групп: от 36% в 2012-2015 гг. до 43% в 2016-2020 гг. Многие сумели добиться личного роста, например, стать депутатами местного кенеша или продолжить свою социализацию в группах совместного мониторинга и оценки.

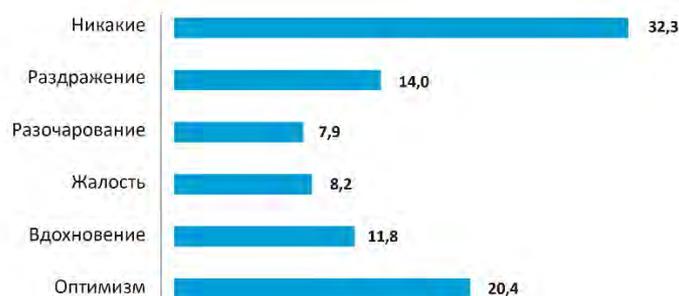
I. Образ органов МСУ в восприятии граждан

Восприятие органов местного самоуправления гражданами

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

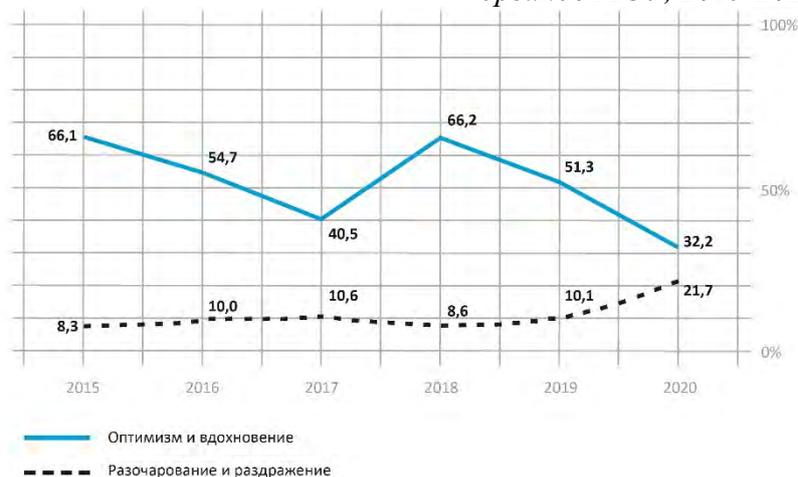
Более трети граждан не испытывает никаких эмоций по отношению к органам МСУ. Это говорит о том, что большинство людей не связывает условия жизни в сообществе с работой местного самоуправления и надеется только на себя. Мнения остальных разделились. Так, каждый пятый испытывает оптимизм по отношению к МСУ, демонстрируя веру в его возможность влиять на условия жизни в сообществе. Почти 12% даже вдохновлены перспективами развития МСУ. Однако четверть опрошенных граждан испытывают по отношению к МСУ негативные эмоции: 14% – раздражение, почти 8% – разочарование. Отдельную группу представляют собой 8,2% граждан, которые испытывают по отношению к органам МСУ жалость. Эти респонденты на деле понимают сложности органов МСУ и осознают их беспомощность.

Диаграмма 1. Эмоции, которые граждане испытывают по отношению к органам МСУ в 2020 году, процентов



Несмотря на то, что граждан, оптимистично настроенных по отношению к МСУ, всегда было существенно больше, чем разочарованных в его возможностях, в последние шесть лет наблюдается негативная динамика.

Диаграмма 2. Динамика позитивного и негативного восприятия гражданами органов МСУ, 2015-2020 гг., процентов



Почти вдвое сократилась доля тех, кто испытывает позитивные эмоции - оптимизм и вдохновение, а доля тех, кто испытывает негативные эмоции - разочарование и раздражение - выросла в 2,5 раза. Это объясняется, с одной стороны, тем, что ожидания и запросы граждан в адрес органов МСУ растут год от года, как растут и общие ожидания от уровня жизни. С другой стороны, возможности органов МСУ в полной мере отвечать на потребности граждан все больше отстают от ожиданий и самих потребностей людей. На диаграмме 2 нельзя не заметить всплеск оптимизма и вдохновения по отношению к МСУ в 2018 году, когда позитивные ожидания от МСУ возникли у рекордно высокой доли граждан – 66 процентов. Этот всплеск объясняется государственными декларациями о переориентации государственной политики на развитие регионов (Президент КР впервые в истории страны объявил 2018 год «Годом развития регионов»). Но, как это часто бывает в политике, ожидания оказались выше, чем реальные результаты, – так можно объяснить двукратное падение в 2020 году уровня оптимизма и вдохновения по отношению к МСУ. Граждане транслировали свои ожидания от обещаний Президента КР и Правительства КР на органы МСУ, и когда те не смогли в полной мере оправдать эти ожидания, позитивное восприятие стало сменяться негативным – вдвое выросла доля тех, кто испытывает по отношению к МСУ разочарование и раздражение.

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

Диаграмма 3. Динамика доли граждан, испытывающих негативные эмоции к органам МСУ, в сопоставлении с динамикой доходов местных бюджетов, 2015-2020² гг.



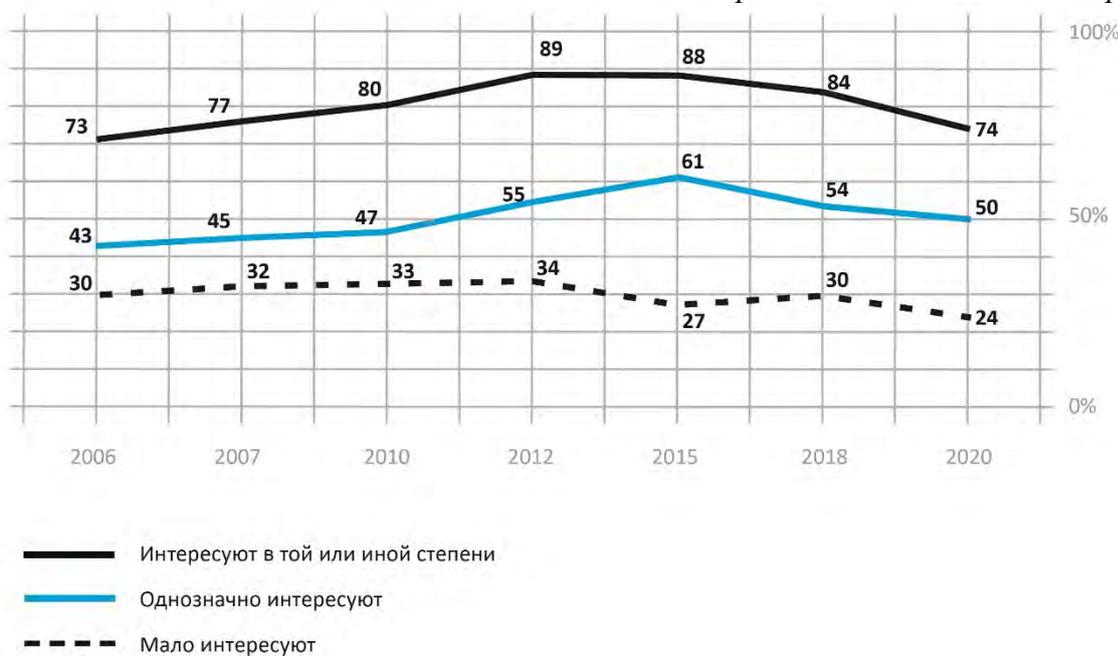
Диаграмма 3 отражает наличие связи между долей граждан, испытывающих негативные эмоции к МСУ, и совокупным объемом местных бюджетов: чем ниже доходы местных бюджетов, тем больше разочарования и раздражения со стороны граждан и наоборот.

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

Интерес граждан к местному самоуправлению

Интерес граждан к работе органов МСУ остается в целом стабильно высоким на протяжении последних пятнадцати лет (с момента начала измерений). Фактически, трое из четырех граждан Кыргызстана в той или иной степени интересуются делами МСУ, при этом тех, кто активно интересовался, всегда было в полтора-два раза больше, чем тех, кто интересовался мало. При этом до 2012 года наблюдался стабильный рост интереса граждан: с 73 % в 2006 году до 89 % – в 2012-м. После 2012 года интерес к вопросам МСУ стал медленно, но стабильно снижаться, и в 2020 году составил 74%. Практика государственного управления говорит о том, что интерес граждан к системе управления растет в том случае, если проблемы людей не решаются или решаются плохо. Поэтому одной из причин снижения интереса граждан к МСУ после 2012 года можно считать введение в 2011 году двухуровневой бюджетной системы, вернувшей органам МСУ самостоятельность в управлении местными бюджетами и усилившей их финансовую способность решать вопросы местного значения.

Диаграмма 4. Динамика интереса граждан к работе органов МСУ за период с 2006³ по 2020 год, процентов



Существует и совершенно другая гипотеза, согласно которой интерес граждан к институтам управления снижается вместе со снижением уровня доверия. В этом случае люди перестают верить, что власть способна изменить жизнь к лучшему, и прекращают тратить время и силы на участие в управлении. Однако в отношении местного самоуправления в Кыргызстане уровень доверия граждан к МСУ остается стабильно высоким (см. диаграмму 6), поэтому первое объяснение, связанное с улучшением ситуации на местах, представляется более обоснованным. Тем более, что данные опроса 2020 года подтверждают улучшение ситуации. Так, респонденты показывают положительную динамику своей оценки условий жизни в своем городе, аймаке или селе по сравнению с прошлым годом.

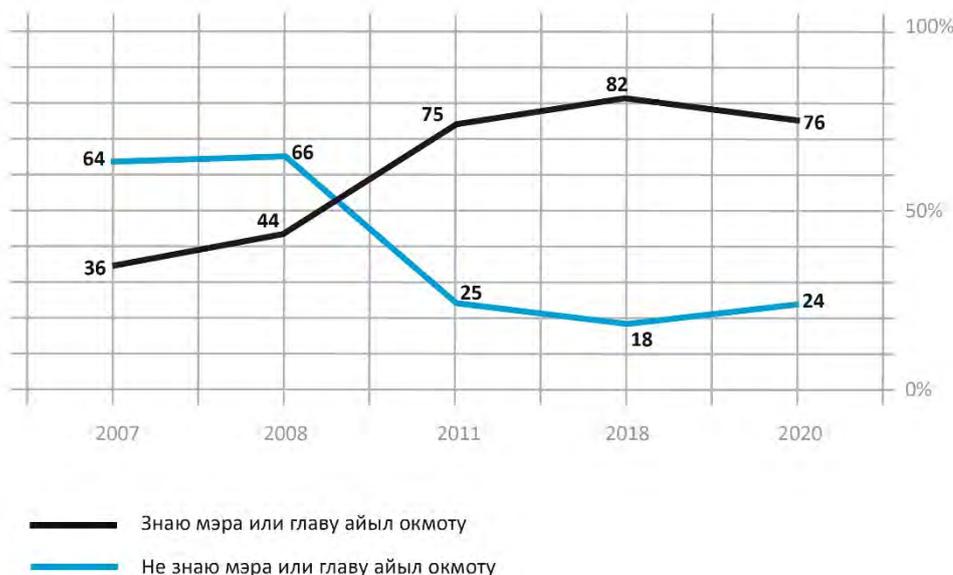
³ Данные за 2006 год получены из опроса жителей городов и не учитывают мнения сельских жителей.

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



Кроме того, падение уровня интереса к органам МСУ может быть связано также с тем, что люди и так достаточно информированы о работе местного самоуправления. Так, подавляющее большинство граждан – более 75% - знают, кто является руководителем исполнительного органа МСУ, – мэром или главой айыл окмоту. Однако многолетняя тенденция роста осведомленности граждан о том, кто является мэром города или главой айыл окмоту приостановилась, так как в 2020 году, по сравнению с 2018 годом, доля граждан, уверенно заявляющих о том, что они знают, кто является руководителем муниципалитета, снизилась на 8%. Такое же снижение на 8% отмечено в отношении осведомленности о депутатах местных кенешей. Это снижение нельзя расценивать как явно негативный факт, так как 76% знающих – очень высокий уровень осведомленности. Учитывая косвенную систему выборов, когда граждане не выбирают руководителя исполнительного органа МСУ напрямую, ожидать дальнейшего роста узнаваемости местных лидеров можно только в случае введения системы прямых выборов, когда после «громких» избирательных кампаний выигравших политиков будет знать 90 и даже 100 процентов населения, включая детей.

Диаграмма 6. Динамика уровня осведомленности граждан о руководителях исполнительных органов МСУ, процентов



Анализ источников информации о деятельности органов МСУ, которыми пользуются граждане, показывает, что предпочтения граждан меняются. В прошлом самым популярным источником информации был неформальный – друзья, родственники

и коллеги, однако в 2020 году на первое место по популярности вышли места массового скопления людей – базары, ярмарки, сходы и тому подобное, где, наряду со слухами, часто циркулирует и вполне официальная информация, направленно размещаемая там органами МСУ. Доля респондентов, считающих основными источниками информации друзей, родственников и коллег, в 2020 году сократилась более чем вдвое – с 38,5% в 2018 году до 16,7% в 2020-м, а доля респондентов, получающих информацию в местах скопления людей (базары, ярмарки), выросла с 8,5% в 2018 году до 20,2% в 2020-м (важно понимать, что органы МСУ зачастую используют места массового скопления людей для размещения официальной информации). Так же растет доля граждан, получающих информацию от органов МСУ на сходах и собраниях: в 2018 году этим способом получения информации пользовались 22% респондентов, а в 2020 году – 26%. Таким образом, приоритеты граждан в отношении источников информации о работе органов МСУ смещаются в пользу официальных каналов, тогда как слухи и сплетни постепенно теряют популярность. Граждане начинают опираться на более проверенные источники информации, что свидетельствует о растущей критичности в восприятии информации.

Доверие граждан к органам МСУ

Уровень доверия граждан к органам МСУ традиционно выше, чем уровень доверия к органам исполнительной государственной власти. В 2020 году исполнительные органы МСУ – мэрии и айыл окмоту заняли четвертое место в рейтинге доверия населения, уступив три первых места системе образования, вооруженным силам и религиозным институтам соответственно. Местные кенешы пользуются меньшим доверием населения и занимают седьмое место в рейтинге доверия.

Диаграмма 7. Уровень доверия граждан к институтам управления и развития в 2020 году, по десятибалльной шкале, где 10 баллов означает максимальный уровень доверия

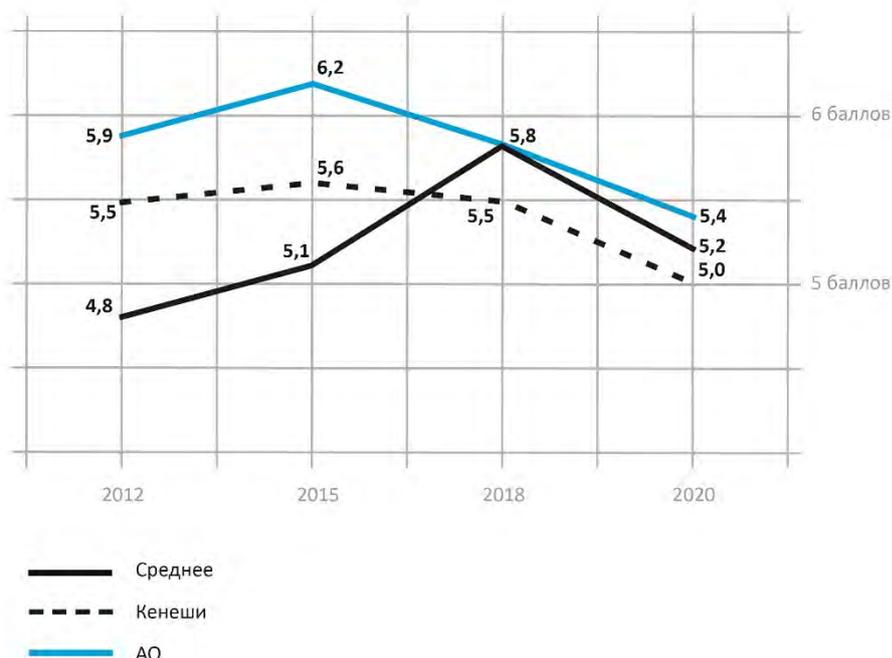


Различия в уровне доверия к исполнительным и представительным органам МСУ объясняются несколькими факторами. Во-первых, граждане в целом менее высокого мнения о депутатах местных кенешей и хотят, чтобы к ним предъявлялись более высокие квалификационные требования. Во-вторых, налицо недоверие к партийному принципу избрания местных депутатов – 44,2% опрошенных считают, что местные кенешы не должны формироваться по партийному признаку. Однако данное мнение неоднородно: например, в Ошской области обнаружена наибольшая доля респондентов – 46,9%, считающих, что местные кенешы должны формироваться по партийному списку, тогда как

в Таласской области таких респондентов только 12,4%, а в остальных областях данный показатель варьируется от 28 до 33%.

На уровень доверия граждан к власти в целом повлиял всплеск доверия к системе управления в 2018 году, вызванный большими ожиданиями от политики развития регионов. После 2018 года наблюдается падение уровня доверия ко всем институтам. Наибольшее падение доверия зафиксировано к системе образования (на 1,16 пункта) и Жогорку Кенешу (на 0,69 пункта). По сравнению с результатами 2012 года, к местному самоуправлению уровень доверия падает медленнее, чем к системе управления в целом. В среднем в 2020 году уровень доверия к системе управления упал на 0,6 пункта, к мэриям и айыл окмоту – на 0,4 пункта, к местным кенешам – на 0,5 пункта.

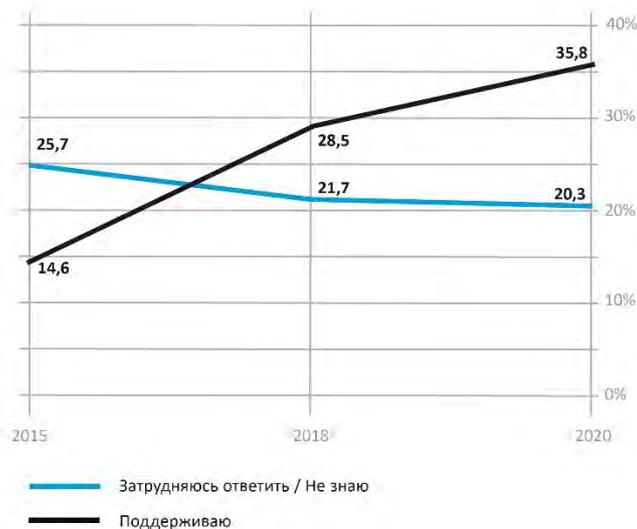
Диаграмма 8. Динамика уровня доверия граждан к органам МСУ, в сравнении со средним значением уровня доверия к институтам власти в целом, по десятибалльной шкале, где 10 баллов означает максимальный уровень доверия



Абсолютное большинство респондентов – 94% – считают, что требования к кандидатам на пост мэра или главы, а также к депутатам местного кенеша, должны быть выше. Существенно, на 13,4%, по сравнению с 2018 годом, выросла доля граждан, которые уверены, что главу исполнительного органа МСУ должно выбирать население через прямые выборы: так считают 90,4% граждан.

По поводу представительных органов МСУ – местных кенешей – скептическое мнение граждан в отношении негативного влияния партийного фактора несколько смягчилось. И хотя в 2020 году по-прежнему значительная часть граждан – 44% - не поддерживает партийный принцип формирования местных кенешей, все же, по сравнению с 2015 годом, в 2,5 раза выросло число граждан, согласных с партийным принципом. Такая тенденция объясняется, скорее всего, общей нормализацией взаимодействия кенеша с исполнительными органами: их отношения эволюционируют, противостояние уменьшается, отношения становятся более конструктивными. Сокращается доля неопределившихся граждан, что становится, вероятно, следствием постепенного роста понимания сути партийной системы со стороны населения.

Диаграмма 9. Динамика уровня поддержки граждан с партийным принципом формирования местных кенешей, 2015-2020 гг., процентов



В отношении факторов влияния политических партий на работу местных кенешей ситуация также меняется. Уменьшилась доля респондентов, считающих, что политические партии полностью или частично влияют на работу местного кенеша, и общая доля таких респондентов в 2020 году составила 40,5%, что на 11,5% меньше, чем в 2018 году.

Диаграмма 10. Мнение граждан о видах воздействия политических партий на работу местных кенешей, 2018 и 2020 гг., процентов



В целом, характер ответов респондентов свидетельствует о том, что, по их мнению, влияние политических партий за последние 2 года стало более позитивным в разрезе усиления контроля за работой айыл окмоту, но не изменилось, а в чем-то даже стало более негативным в разрезе взаимодействия местного кенеша с населением.

Тем не менее доля граждан, полностью или частично удовлетворенных взаимодействием с исполнительными органами МСУ, остается по-прежнему высокой и составляет 75,5%, то есть, трое из четырех граждан Кыргызской Республики в той или иной мере удовлетворены работой местного самоуправления. Хотя, по сравнению с 2018 годом, в 2020 году этот показатель уменьшился на 5,5%. Доля граждан, удовлетворенных взаимодействием с местными кенешами так же высока, хотя и ниже, чем с мэриями и айыл окмоту, – 69,5% против 75,5%.

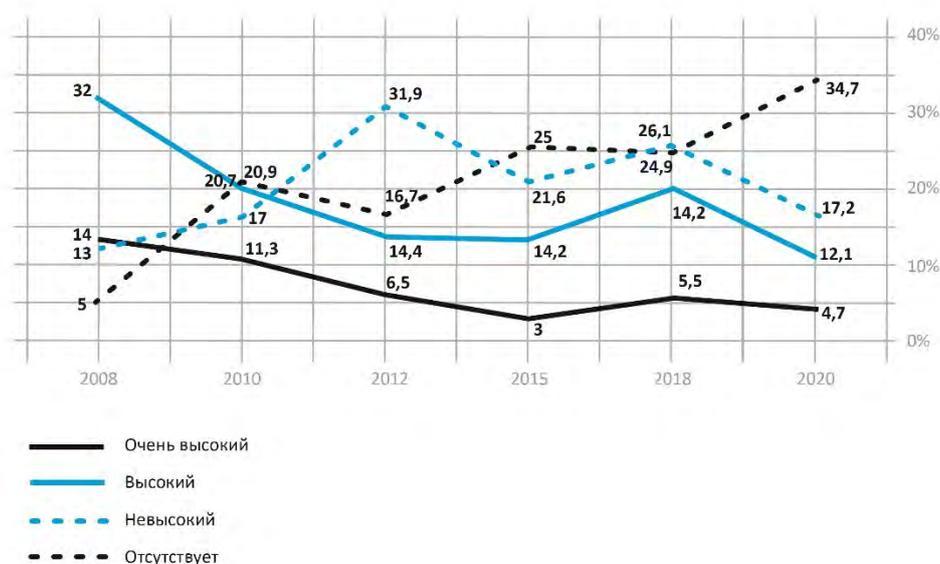
Полученные данные свидетельствуют о том, что уровень доверия граждан к органам МСУ остается на достаточно высоком уровне (4 и 7 место в рейтинге из 15 организаций и институций). И уровень доверия к МСУ по-прежнему выше, чем уровень

доверия к государственным органам управления. Некоторое падение уровня доверия к органам МСУ вызвано, в первую очередь, общей тенденцией снижения доверия граждан к власти в целом, во вторую – неудовлетворенностью населения в отношении квалификации депутатов местных кенешей и муниципальных служащих, а также недоверием к партийной системе местных выборов. Несмотря на то что удовлетворенность взаимодействием с исполнительными органами МСУ – мэриями и айыл окмоту – выше, чем с местными кенешами, в перспективе абсолютное большинство граждан хотят напрямую выбирать глав исполнительных органов МСУ.

Мнение граждан об уровне коррупции в местном самоуправлении

Высокий, относительно государственных органов, уровень доверия граждан к органам МСУ подтверждается также их мнением относительно уровня коррупции на местном уровне. Так, каждый третий гражданин считает, что коррупция в органах МСУ отсутствует. Количество таких мнений устойчиво растет. Так, начиная с 2008 года, почти в семь раз увеличилась доля граждан, уверенных, что в органах МСУ коррупция отсутствует. В 2,5 раза уменьшилась доля тех, кто считает уровень коррупции в органах МСУ высоким, и втрое – тех, кто считает уровень коррупции в органах МСУ очень высоким.

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



Среди сфер деятельности органов МСУ, в которых, по мнению респондентов, чаще всего проявляется коррупция, лидирует управление землями, бюджетом и включение в список неимущих. На диаграмме 12 заметно, что за два последних года более чем вдвое выросло число тех, кто наблюдает проявление коррупции в процессе включения в список неимущих – с 9,75 до 21,4%. Это может быть связано с ростом количества получателей пособия, вызванным тем, что пенсии исключили из совокупного дохода семьи при установлении права на пособие, – больше новых «клиентов», больше непонимания и подозрений. Однако, согласно изменениям в законодательстве, произошедшим в 2019 году, первичное обращение граждан за ежемесячным пособием малообеспеченным семьям, имеющим детей, происходит теперь не к органам МСУ, как было ранее в сельской местности, а к районным управлениям социального развития. И вся процедура включения в список неимущих стала проводиться через районные управления социального развития, а органы МСУ были исключены из этого процесса. Таким образом, данный всплеск подозрений в коррупции адресован, фактически, не органам МСУ, а уполномоченному государственному органу.

Рост коррупции граждане наблюдают в сфере управления водой. Но и здесь органы МСУ становятся жертвой переадресации подозрений, так как в настоящее время в большинстве муниципалитетов услуги предоставления питьевой и поливной воды предоставляются не органами МСУ, а общественными организациями – АВП и СООППВ. Однако, в соответствии с законодательством, конечную ответственность за данные услуги несут все-таки органы МСУ, и граждане обоснованно проецируют свои подозрения на местное самоуправление, хотя решение о передаче услуг в управление указанных выше организаций принимали не органы МСУ, а правительство.

Прямая адресация подозрений коррупцией органам МСУ справедлива в отношении выдачи справок, так как эту функцию выполняет только местное самоуправление. Подозрения в коррупции в управлении землями распределяется между органами МСУ (в отношении муниципальных земель внутри населенных пунктов; предоставления земельных участков под индивидуальное жилищное строительство; распределение земель ГФСУ); пастбищными комитетами (в отношении пастбищных билетов) и местными государственными администрациями (в отношении процесса трансформации земли).

В целом, растет число граждан, уверенных в том, что коррупция чаще проявляется на местном уровне в вопросах, связанных с управлением ресурсами, – землей, водой, а также в распределении государственных пособий. Однако есть сферы, в отношении которых мнение граждан о наличии коррупции в органах МСУ улучшается – это управление бюджетом и государственные закупки.

Диаграмма 12. Рейтинг сфер проявления коррупции со стороны органов МСУ, 2020 г., процентов



II. Участие граждан в местном самоуправлении

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

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

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

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

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

Диаграмма 13. Наиболее эффективные формы местной демократии и гражданского участия на уровне МСУ⁴



Участие граждан в бюджетном процессе

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

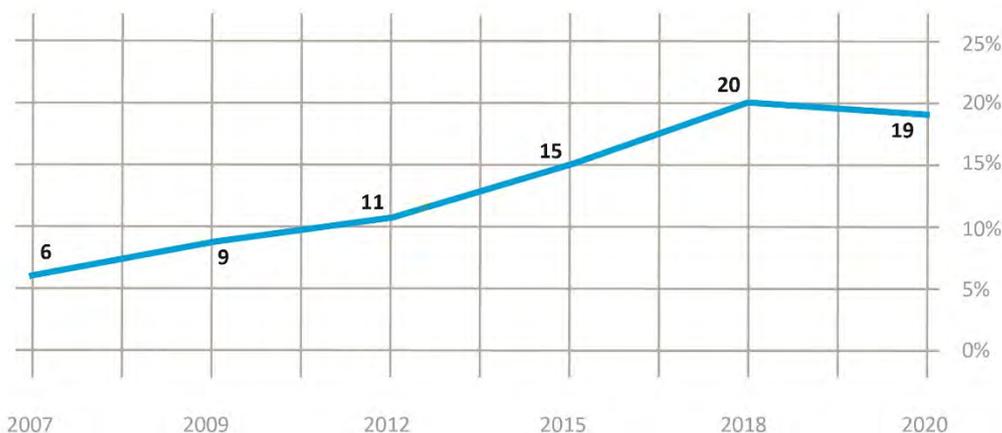
Параллельно с накоплением практики слушаний, история которых началась в 1999 году, до 2018 года в Кыргызстане наблюдался устойчивый рост уровня участия граждан в общественных слушаниях по бюджету на местном уровне, который в 2018 году превысил рекордные для Кыргызской Республики 20%. А в 2019 году, согласно данным Министерства финансов КР, слушания провели 330 органов МСУ, преимущественно сельских, а численность участников составила более 28 тысяч человек. Таким образом, перспектива для дальнейшего простого количественного роста участия граждан в

⁴ Источник: Public Opinion Survey Residents of Kyrgyzstan // The survey was conducted by Dr. Rasa Alisauskiene of the public and market research company Baltic Surveys/The Gallup Organization on behalf of the International Republican Institute. The field work was carried out by SIAR Research and Consulting, 2018.

⁵ На примере Массачусетса (США). Очертина М. А. Понятие и типология института публичных слушаний // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук, № 8, 2008. Доступно по ссылке: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-i-tipologiya-instituta-publichnyh-slushaniy/viewer>

общественных слушаниях не должна быть целью процесса усиления участия граждан. Пора нацелиться на качественные улучшения, включая внедрение новых форм участия граждан в бюджетном процессе.

Диаграмма 14. Доля граждан, участвующих в общественных слушаниях по бюджету, 2007-2020 гг., процентов

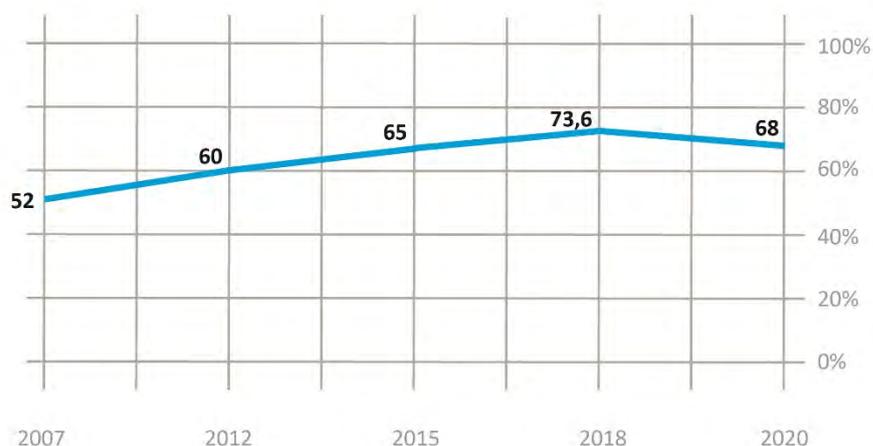


Тем более маловероятен дальнейший рост числа участников слушаний в связи с тем, что органы МСУ создали условия для большинства желающих принять участие, и неинформирование, незнание о мероприятии не является главной причиной неучастия. Это подтверждается ростом числа граждан, которые не принимали участие в общественных слушаниях в силу своей занятости, хотя знали, что такие мероприятия проводятся, – так ответили 24,5% в 2020 году против 17,8% в 2018-м. На 3,4% сократилась доля тех, кто не знал о проведении слушаний; на 3,3% – доля тех, кто не интересуется данным мероприятием.

Таким образом, прогноз состоит в том, что в дальнейшем уровень участия граждан в слушаниях будет нестабильным, так, в 2020 году уже произошло снижение интереса к слушаниям на 1,6% по сравнению с максимумом 2018 года. Теперь органам МСУ предстоит особое внимание уделить качеству проведения слушаний, а особенно – ответственности за учет в бюджете полученных во время слушаний предложений граждан.

Качество слушаний и учет предложений дальше будут иметь ключевое влияние на желание граждан принимать участие в бюджетном процессе. Если в первое десятилетие практики проведения слушаний людей вдохновляла сама возможность обсудить с властью такой щепетильный и важный вопрос, как публичные финансы, то с течением времени граждане стали больше ценить практический результат слушаний. В этом контексте особо позитивным является двукратное – с 8% до 4,2% – снижение доли тех граждан, кто не верит в сам институт слушаний и считает, что пожелания участников слушаний не будут учтены в проекте бюджета. Такая динамика свидетельствует о том, что у людей растет уверенность в том, что их мнение будет услышано. В целом доля граждан, удовлетворенных участием в слушаниях по бюджету, остается достаточно высокой – порядка 70%. Однако в 2020 году впервые за долгое время зафиксировано падение уровня удовлетворенности на 5,6%.

Диаграмма 15. Доля граждан, удовлетворенных результатами своего участия в общественных слушаниях по бюджету, 2007-2020, в процентах



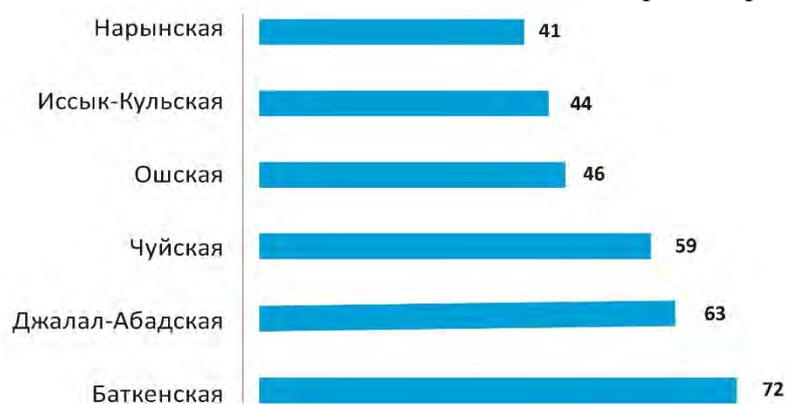
Итак, подавляющее большинство – почти 70% граждан – удовлетворено участием в слушаниях по местным бюджетам. Представители оставшегося меньшинства, неудовлетворенные своим опытом участия в бюджетных слушаниях, объясняют свое мнение следующими причинами: низкий уровень финансовой грамотности и непонимание бюджета (38,2%), плохая организация (17,2%), трансформация слушаний в простое собрание с жалобами от населения (14,6%), предложения участников слушаний не повлияли на бюджет (13,4%), говорил только ведущий и не дал возможности высказаться жителям (12,7%).

Диаграмма 16. Рейтинг причин неудовлетворенности от участия в общественных слушаниях по бюджету, сравнение показателей 2018 и 2020 гг., процентов



Что касается учета предложений граждан, поступивших во время слушаний, в местном бюджете, то, по данным Министерства финансов КР, органам МСУ удалось учесть примерно 52% поступивших предложений. При этом в Чуйской и Джалал-Абадской областях органам МСУ удалось учесть около 60% поступивших от граждан предложений, а в Таласской – более 70%.

Диаграмма 17. Доля предложений, учтенных органами МСУ по результатам общественных слушаний по бюджету, в разрезе областей КР, проценты (без учета Таласской области, данных по которой собрать не удалось)



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

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

Изучение этого вопроса в разрезе гендерной принадлежности показывает, что женщины чаще мужчин указывали на то, что во время слушаний говорил только один ведущий и не дал возможности высказаться жителям, – в 2020 году так ответили 19,4% женщин, против 7,1% мужчин. При этом для 45,9% мужчин и только для 29,2% женщин было непонятным объяснение бюджета. Женщины чаще мужчин считают, что слушания перешли в простое собрание с жалобами от населения – 18,1% против 11,8%. Вывод заключается в том, что женщины ничуть не хуже мужчин разбираются в вопросах управления государственными финансами, однако женщины замечают дискриминацию по отношению к себе в процессе обсуждения, считая, что им не дают высказываться в той мере, в какой им бы того хотелось.

Далее органам МСУ предстоит приложить усилия для внедрения еще более простых и доступных механизмов распространения бюджетной информации, например, онлайн-формата гражданского бюджета, который в 2019 году уже заполнили около 70% органов МСУ, однако далеко не все граждане знают о нем и могут с его помощью получить информацию о бюджете своего МСУ. На смену количественному показателю уровня участия в общественных слушаниях в оценку работы органов МСУ должны в большей степени прийти качественные индикаторы учета мнений и пожеланий граждан, создания условий для онлайн-общения и получения предложений через муниципальные сайты, WhatsApp-группы, ящики для предложений и другие формы обратной связи.

Готовность граждан принимать личное участие в решении вопросов местного значения

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

Растет число граждан, готовых принимать личное участие в общественных делах своего города или села. В 2020 году такую готовность выражают 64,8% опрошенных, что на 8,7% больше, чем в 2018 году (граждане, которые ранее не часто принимали участие в общественных делах, теперь с уверенностью говорят о своей готовности делать это). При этом почти половина опрошенных (47%) подтвердили, что уже имеют подобный опыт.

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

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

Женщины реже выражают готовность принимать личное участие в решении вопросов местного значения. В 2020 году 58,5% мужчин принимали участие в общественных делах против 38,1% респондентов среди женщин. Это объясняется двумя причинами. Во-первых, женщины перегружены неоплачиваемым домашним трудом, отнимающим их свободное время, которое они могли бы потратить на общественную деятельность. Во-вторых, женщины по-прежнему сталкиваются с негативным отношением сообщества к проявлениям своей публичной активности.

Наиболее популярной формой участия в общественных делах, по мнению граждан, являются собрания (54,5%) и общественные слушания (15,1%). При этом доля участников общественных слушаний по бюджету, тарифам, услугам и другим вопросам местного значения выросла более чем вдвое. Это говорит о том, что участие граждан постепенно переходит от стадии консультаций к стадии совместного принятия решений, поскольку слушания, в отличие от собраний, нацелены на принятие конкретного решения, а не просто информирование или консультацию. Еще одним доказательством того, что участие граждан приобретает все более продуктивный характер, стал шестикратный рост доли тех, кто принимал участие в разработке и выборе проектов, претендующих на финансирование за счет местного бюджета или внешней помощи.

Заметен факт резкого сокращения тех, кто участвует в общественных советах. Если в 2018 году общественные советы занимали второе место в рейтинге популярности форм участия и собирали более 30% ответов, то за два года популярность советов упала более чем вдвое и собрала только 12% ответов. Это изменение необходимо рассматривать как позитивное явление, поскольку на уровне местного самоуправления есть самый главный совет, наделенный к тому же, местными законодательными полномочиями, – местный кенеш. И если местный кенеш работает качественно, полноценно, то обычно у граждан нет необходимости участия в дополнительных советах.

Диаграмма 18. Уровень участия граждан в общественных делах в разрезе форм участия, в 2018 и 2019 гг., процентов



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

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



Постоянно растет количество граждан, готовых принимать личное участие в общественных работах по благоустройству своего города и села. В 2020 году, по сравнению с 2018-м, этот показатель вырос еще на 9,1% и составил 72,8%. Фактически, подавляющее большинство граждан готово внести личный вклад в благоустройство своего муниципалитета, эта «армия» людей представляет собой огромный потенциал развития для органов МСУ. В то же время показатель демонстрирует сплоченность и

коллективизм народа Кыргызстана, наличие чувства ответственности не только за свою жизнь, но за условия жизни будущих поколений. Поэтому задача местного самоуправления - предоставить гражданам эффективные возможности для этого. Частично органы МСУ справляются с данной задачей, так как доля людей, которые уже имеют опыт личного участия в общественных работах по благоустройству своего города и села, также растет и составляет в 2020 году 36,7%. То есть, каждый третий кыргызстанец уже вносит вклад в улучшение условий жизни, не только личных, но и общественных.

В то же время незначительно – на 4% – выросло количество респондентов, не готовых принимать участие в работах по благоустройству, которое составило в 2020 году 16,2%, остальные готовы участвовать на непостоянной основе, либо затруднились ответить.

Участие граждан в мониторинге и оценке работы органов МСУ

Мониторинг и оценка работы органов МСУ – один из самых сложных аспектов участия граждан в местном самоуправлении, хотя этот вид общественной деятельности имеет давнюю историю в Кыргызской Республике. В целом люди привыкли к слову «мониторинг», часто воспринимая его как контроль над властью, а потому почти половина – 47,4% – граждан выражает желание участвовать в мониторинге и оценке, и только 7,3% не определились с ответом. Однако более глубокий анализ предметов мониторинга и оценки выявляет существенные различия в отношении готовности граждан.

Диаграмма 20. Рейтинг популярности предметов (тем) мониторинга и оценки у граждан, 2020-2028 гг., в процентах



Так, среди тех, кто выражает желание участвовать в мониторинге и оценке, более 70% готовы делать это в отношении услуг питьевого водоснабжения и уборки мусора (75,6% и 71,1% соответственно). Это вполне логичные лидеры рейтинга тем для общественного мониторинга, поскольку доставка питьевой воды и уборка мусора – услуги, которыми пользуется каждая семья ежедневно, поэтому каждый беспокоится о качестве и достаточности этих услуг и готов осуществлять мониторинг их предоставления.

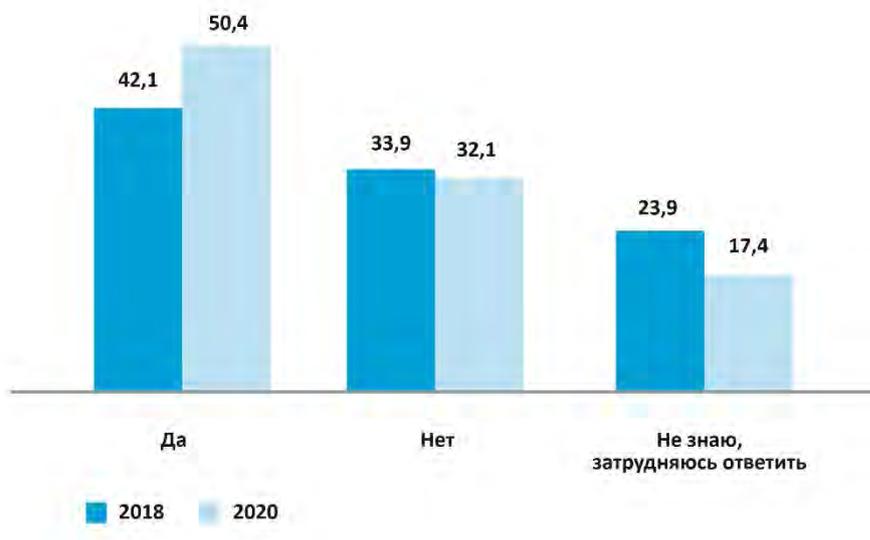
Третье место в рейтинге тем занимает мониторинг реализации проектов, которым готовы заниматься 67,8% опрошенных. В сельских сообществах Кыргызской Республики многие годы формируется практика вовлечения граждан в мониторинг и оценку различных инфраструктурных объектов, например, ремонта школ. Этот вид мониторинга

обычно не вызывает затруднений, поскольку есть конкретная группа лиц в сообществе, заинтересованных в качестве и своевременности выполнения работ, в примере со школами – это могут быть учителя, родители учащихся, которые очень заинтересованы в том, чтобы школа была отремонтирована в срок и с надлежащим качеством. Однако здесь важно понимать, что эффективность такого рода мониторинга со стороны граждан существенно выше, если заказчиком выступает орган МСУ, а не сторонние организации, в частности, проекты развития. На орган МСУ гражданам повлиять легче, чем на третью сторону.

Намного сложнее обстоит дело с процессами общественного мониторинга и оценки деятельности органа МСУ в целом. В этом случае мониторинг приобретает длительный по времени характер, а оценка становится более сложной, так как наряду с очевидными результатами оценивается процесс управления. Число желающих принимать участие в таких видах мониторинга в сообществе уменьшилось, по сравнению с 2018 годом, почти вдвое и составило в 2020 году только 37,4%. Люди стали понимать, что этот вид участия требует значительных затрат личного времени, а также усилий по изучению документов и получению новых знаний.

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

Диаграмма 21. Динамика мнений граждан о наличии или отсутствии возможности участвовать в мониторинге и оценке работы органов МСУ, 2018-2020 гг., в процентах

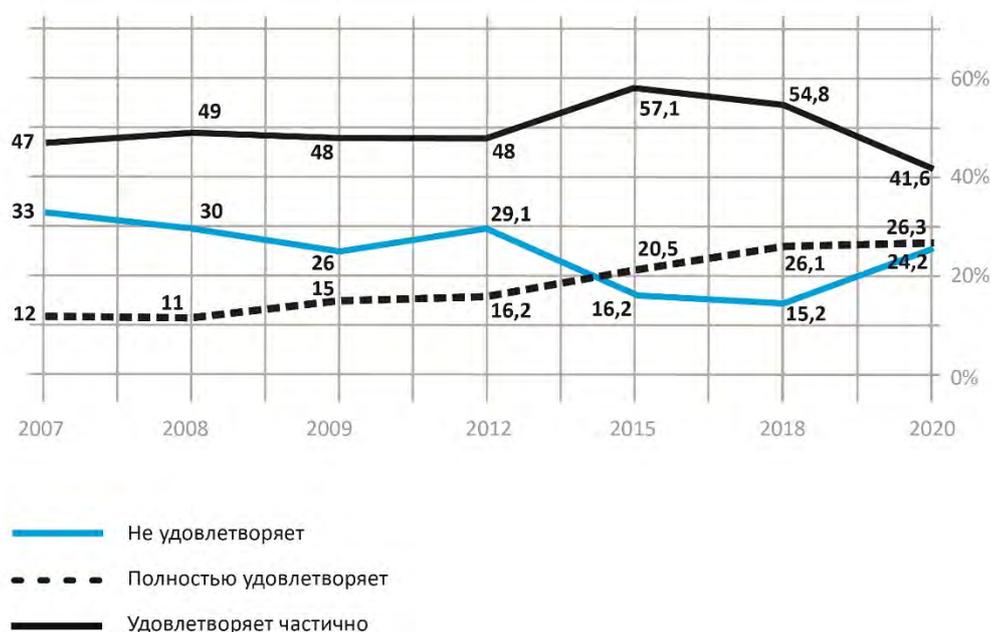


III. Открытость, прозрачность, подотчетность органов МСУ

Уровень открытости органов МСУ

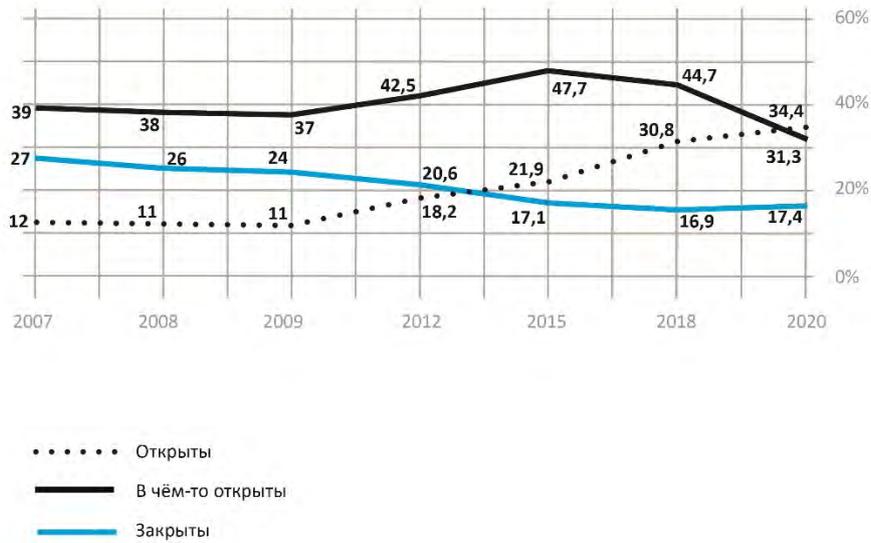
Большинство граждан – 67,9% – в той или иной мере удовлетворены объемом и качеством информации о местном самоуправлении, что говорит о высоком уровне открытости органов МСУ. С момента начала измерений в 2007 году доля граждан, полностью удовлетворенных объемом и качеством информации, устойчиво росла и к 2020 году увеличилась более чем вдвое – с 12 до 26,3%. Динамика роста сохранялась до 2018 года в отношении доли граждан, удовлетворенных объемом и качеством информации частично. В 2018 году был достигнут исторический максимум, когда совокупная доля граждан, удовлетворенных информацией полностью или частично, превысила 80%. Однако в 2020 году, по сравнению с 2018-м, резко выросла доля тех, кто не удовлетворен качеством и объемом информации о местном самоуправлении. Этот факт, в совокупности с падением в 2020 году уровня доверия и удовлетворенности взаимодействием с органами МСУ, подтверждает гипотезу о неоправдавшихся ожиданиях граждан, возникших в 2018 году, в связи с объявлением «Года развития регионов». Тем не менее рост доли удовлетворенных объемом и качеством информации об МСУ продолжился, хотя и темпы его несколько упали, по сравнению с прошлым периодом. Необходимо отметить, что граждане формируют более ясное мнение в отношении информации о местном самоуправлении: растет число определившихся – удовлетворенных полностью и неудовлетворенных, и сокращается число тех, кто удовлетворен частично или затрудняется ответить.

Диаграмма 22. Динамика уровня удовлетворенности граждан объемом и качеством информации о местном самоуправлении, 2007-2020 гг., в процентах



Большинство граждан Кыргызстана – 65,7% - считает органы МСУ в той или иной мере открытыми в своей деятельности для общественности. По сравнению с 2009 годом, тех, кто считает органы МСУ открытыми в своей деятельности **полностью**, стало почти в три раза больше (динамика от 12 до 34,4%).

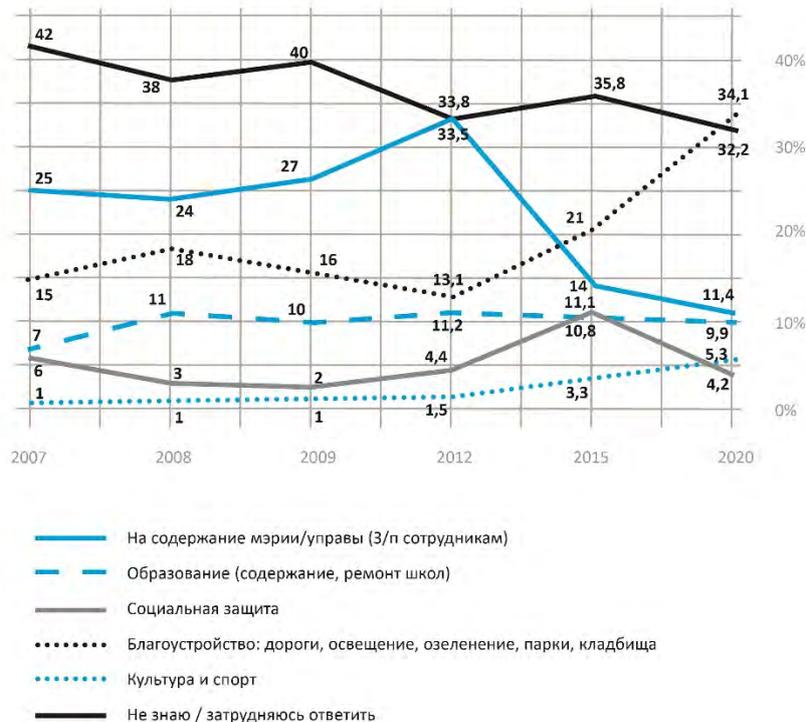
Диаграмма 23. Динамика мнений граждан об уровне открытости органов МСУ, 2007-2020 гг., в процентах



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

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

Диаграмма 24. Динамика мнений граждан о приоритетных направлениях расходования средств местных бюджетов, 2007-2020 гг.⁶, в процентах



На диаграмме 24 видно, что представления граждан о самых существенных статьях расходов местных бюджетов изменились и изменились радикально. Так, в 2007 году 42%

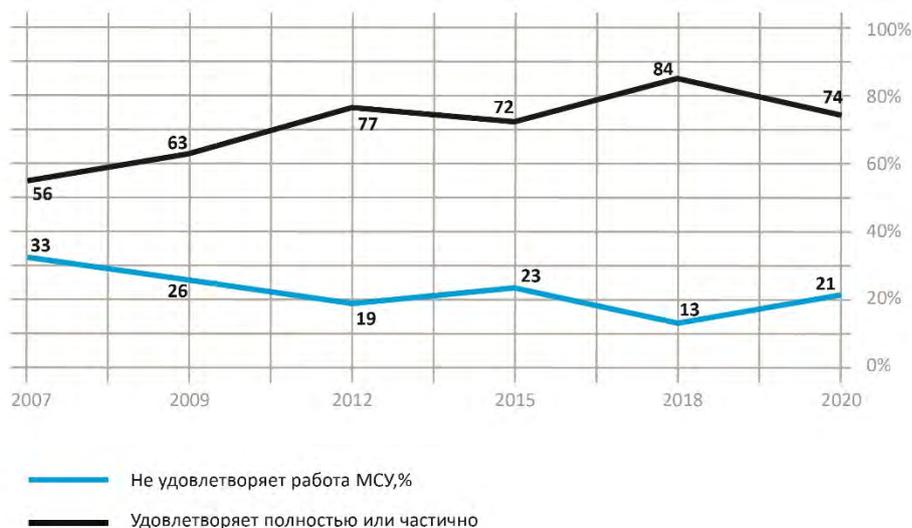
⁶ Данные опроса 2018 года исключены, в связи с ошибкой выборки.

граждан не знали, на какие цели расходуется местный бюджет. В 2020 году доля таких незнающих сократилась на 10%. Радикальным образом изменились представления о расходах на содержание мэрии и айыл окмоту и на благоустройство. В настоящее время, в 2020 году, 34% граждан считают, что благоустройство является приоритетной статьей расходов, тогда как в 2012 году этот показатель составлял только 12%. Резко сократилась доля тех, кто считал главной статьей расходов содержание айыл окмоту и мэрий. Вся картина в целом говорит о том, что граждане в 2020 году имеют намного более адекватное действительности представление о структуре расходов местных бюджетов, чем это было в 2007 году. И это результат многолетних усилий по внедрению практики раскрытия бюджетной информации, проведения общественных слушаний по бюджету и вовлечения граждан в планирование местного развития.

Удовлетворенность граждан работой органов МСУ

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

Диаграмма 25. Динамика уровня удовлетворенности работой органов МСУ, 2007-2020 гг., в процентах



В целом граждане стали реже обращаться в органы местного самоуправления. В среднем количество обращений сократилось существенно – на 20,5% - и составило в 2020 году 42%. От женщин и мужчин за последние 12 месяцев поступило примерно равное количество обращений к кому-либо из мэрии или айыл окмоту. Однако самое существенное сокращение произошло в отношении обращений по поводу справок. Нельзя не признать, что за этим фактом стоит цифровизация и политика государства, ориентированная на сокращение количества обращений граждан за документами. В общей структуре поводов, по которым граждане обращаются в органы МСУ, справки занимают около 50%, еще около 25% составляют индивидуальные поводы. Именно поэтому существенное сокращение обращений по поводу справок оказало влияние на общую динамику обращений. Нет сомнений, что с развитием цифровых технологий в управлении количество обращений по поводу справок будет сокращаться и далее.

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

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

Диаграмма 26. Сравнительный рейтинг поводов для обращения граждан в органы МСУ, 2018-2020 гг., в процентах



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

IV. Оценка услуг, предоставляемых органами МСУ

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

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

Например, в 2020 году, несмотря на относительно высокий уровень неудовлетворенности вывозом мусора, эксплуатацией дорог и озеленением, большинство граждан все-таки считает необходимым направить средства местного бюджета, в первую очередь, на финансирование услуг водоснабжения и канализации. Поэтому при принятии решения, даже несмотря на высокий уровень неудовлетворенности граждан какой-то услугой, органы МСУ должны отдавать предпочтение тем услугам, которые более важны. Очевидно, что граждане, понимая важность услуг водоснабжения и канализации для их здоровья и безопасности, отдают предпочтения этим услугам, и таким же образом должен поступать орган МСУ.

Диаграмма 27. Сопоставление рейтинга важности услуги с уровнем неудовлетворенности граждан данной услугой, 2020 г.



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

Таблица 5. Услуги, на которые надо выделить финансовые средства, 2009 г.

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

Таблица 6. Услуги, на которые надо выделить финансовые средства, 2020 г.

	Шкала приоритетности					
	1	2	3	4	5	6
Водоснабжение и канализация	51%	7%	26%	7%	2%	7%
Вывоз мусора	15%	25%	27%	15%	7%	11%
Эксплуатация дорог	10%	19%	23%	23%	12%	14%
Уличное освещение	6%	15%	11%	24%	27%	17%
Уборка улиц и площадей	7%	16%	8%	13%	35%	22%
Озеленение	12%	18%	6%	19%	17%	29%

Уровень неудовлетворенности услугами в 2020 году, по сравнению с 2018 годом, несколько снизился в отношении всего спектра оцениваемых услуг, за исключением общественного транспорта.

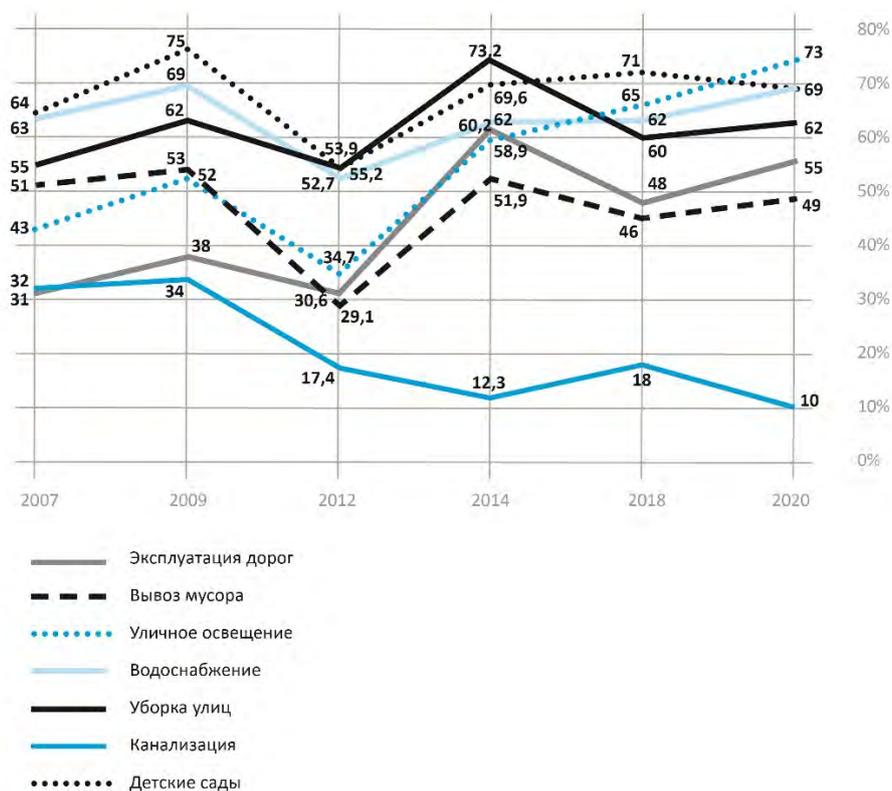
Диаграмма 28. Рейтинг услуг, которыми граждане не удовлетворены, 2018-2020 гг., в процентах



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

На Диаграмме 29 нельзя не заметить провал уровня удовлетворенности в 2012 году. Этому есть объяснение. Как сказано выше, уровень удовлетворенности работой МСУ напрямую связан с уровнем доходов местных бюджетов. После введения трехуровневого бюджета в 2009 году, возложения на органы МСУ ответственности за компенсацию повышения заработной платы учителям в 2010 году, органы МСУ почти утратили способность финансировать вопросы местного значения. Это неизбежно привело к падению объемов и качества местных услуг, что не могло не сказаться негативно на уровне удовлетворенности ими со стороны граждан.

Диаграмма 29. Динамика доли граждан, полностью или частично удовлетворенных некоторыми услугами, 2007-2020 гг., в процентах



Рейтинг услуг, которые граждане считают самыми проблемными, изменился после 2014 года. Тройку лидеров покинул вывоз мусора, на смену которому первое место в рейтинге заняла услуга водоснабжения. Действительно, большинство органов МСУ Кыргызской Республики достигло определенного прогресса в борьбе с неорганизованными свалками, наладило регулярный вывоз твердых бытовых отходов. В этом секторе на первый план для органов МСУ выходят вопросы утилизации, однако для граждан они менее заметны, чем для органов управления. А вот водоснабжение, наоборот, стало самой «больной» проблемой, по мнению населения.

Таблица 7. Рейтинг услуг, которые граждане считают самыми проблемными, 2007-2020 гг., место в рейтинге

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

Учитывая, что водоснабжение остается самой проблемной услугой, начиная с 2018 года, целесообразно рассмотреть проблему детальнее. В целом, прогресс налицо: в 2020 году бытовые условия у респондентов улучшились, поскольку наибольшее количество респондентов пользуются водопроводной системой – 30,9% против 22,1% в 2018 году, когда наибольшая часть респондентов пользовалась колонкой общего пользования. В то же время незначительно, но все же увеличилось число граждан, которые пользуются открытыми источниками воды – родниками или реками.

Диаграмма 30. Источники питьевой воды, 2020 г., в процентах



В 2020 году доступ к канализации отсутствует у подавляющего большинства граждан, более того, их число растет – с 91% в 2018 году до 93% в 2020-м. Рост объясняется не тем, что сооружения канализации выходят из строя, а тем, что растет число домохозяйств, а мощности канализации не увеличиваются. Конечно, большинство респондентов – это жители сельской местности, где канализация была и остается редким явлением. Однако развитие технического прогресса, рост нагрузки на окружающую среду, распространение инфекционных заболеваний делают вопрос отведения сточных вод и организации канализационных сооружений в сельской местности все более острым. Пока Кыргызская Республика никак не оценивает воздействие подобного рода загрязнений на окружающую среду и безопасность человека, однако в ближайшем будущем проблема выйдет на первый план.

Внимание населения к безопасности усиливается, растут требования граждан к качеству и бесперебойности подачи питьевой воды. Так, если в 2018 году основной проблемой респонденты называли слабый напор (давление) воды – так считали более 60%

респондентов, а продолжительность подачи воды в течение дня беспокоила только 29%, то в 2020 году на перебои с водой пожаловались уже более 80% респондентов. Также до значимых статистических значений выросла доля тех, кого беспокоит качество воды, хотя ранее таких ответов почти не было. Эти данные могут свидетельствовать как об ухудшении ситуации с доступом к воде и ее качеством, так и о том, что граждане стали придавать этим аспектам внимания больше, тогда как ранее беспокоил сам факт отсутствия воды или ее недостаточного количества. В пользу усиления второй тенденции говорит тот факт, что в 2020 году желающих платить больше за лучшее качество подаваемой воды стало 76,5%, что на 6,9% больше, чем в 2018 году.

V. Гендерное равенство в местном самоуправлении

В последние десятилетия на руководящих должностях в системе управления женщин становится все меньше. В 2019 году в статью 59-1 Закона КР «О выборах депутатов местных кенешей» были внесены поправки, которые резервируют не менее 30 процентов мандатов депутатов айылного кенеша для женщин. Это большой шаг вперед в вопросах обеспечения гендерного равенства в системе управления. Особенно важна представленность женщин в процессе решения вопросов местного значения, которые напрямую влияют на условия жизни семьи и женщины.

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

Ответы на эти вопросы формируются не в залах заседания местных кенешей, а в повседневной жизни кыргызстанских сел и городов. Чтобы сделать предварительную оценку готовности системы местного самоуправления повысить уровень представленности женщин, полезно посмотреть на условия участия женщин в текущей жизни сообществ, на их самооценку в качестве движущей силы и ресурса развития. Для этого Институт политики развития в рамках Проекта ГППОМСУ провел специальный опрос⁷, направленный на выявление условий и уровня участия женщин в местном самоуправлении, результаты которого позволили сделать следующие ключевые выводы.

Участие женщин в местном самоуправлении

Участникам опроса предложили оценить уровень активности граждан в общественных и официальных мероприятиях: сельский сход, уличное собрание, общественные слушания по бюджету, курултай и сессия местного кенеша. Было замечено, что примерно одинаково с мужчинами женщины оценивают возможности и уровень участия в неформальных, общественных мероприятиях – сходах и уличных собраниях. Однако в отношении более официальных мероприятий женщины были намного более скептическими, чем мужчины. Так, доля женщин, негативно оценивших уровень участия в курултаях, составила 50% опрошенных; в сессиях местного кенеша – 42%.

В целом большая часть опрошенных – более 70% – считают себя гражданами с активной гражданской позицией, среди мужчин показатель составляет 83%, среди женщин – 63%. И это высокий показатель для обоих полов, поскольку более 60% женщин,

⁷ Данный опрос проводился не в рамках исследования ОсОО «Erfolg Consult», а силами ИПР в рамках Проекта ГППОМСУ. Поэтому ОсОО «Erfolg Consult» не несет никакой ответственности за данные, представленные в настоящем разделе.

считающих себя человеком с активной гражданской позицией, – относительно высокий показатель для региона. Это говорит о том, что большинство женщин интересуются общественной жизнью, чувствуют в себе силы, потенциал для участия в местном самоуправлении.

Диаграмма 31. Доля респондентов, считающих себя гражданами с активной жизненной позицией, в процентах



Но не всем удастся реализовать этот потенциал. Так, женщин, которые уверены в том, что они считаются активистами в своем сообществе, уже меньше – 54%.

Диаграмма 32. Доля респондентов, считающих, что они пользуются репутацией активистов в своем сообществе, в процентах



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

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

Поддержка женских инициатив и предложений

Наиболее действенным фактором, способствующим реализации предложений и инициатив, граждане считают участие в общественных слушаниях и мероприятиях (14,5%), актуальность поднимаемых проблем (13,7%), получение новых знаний через семинары и тренинги (12,9%), участие в общественной жизни, хотя и по принуждению (10,4%). В гендерном разрезе заметно, что мужчины чаще опираются на актуальность проблемы для большого числа граждан, что свойственно традиционному политическому поведению, а также на свой опыт реализации грантовых проектов и желание помочь людям. Женщины в числе самых действенных факторов указывают свою способность объединяться в инициативные группы. Также женщины чаще, чем мужчины склонны опираться на свои личные лидерские качества.

Диаграмма 33. Факторы, способствовавшие продвижению инициатив граждан, в процентах



Среди каких групп граждане ищут союзников, политическую поддержку для реализации своих предложений и инициатив? В первую очередь, у органов МСУ и местных активистов – так ответила половина респондентов. Вторая крупная группа, у которой ищет поддержки примерно четверть активистов, – это представители заинтересованных бюджетных учреждений, знакомые сотрудники айыл окмоту и коллеги. примерно каждый десятый обращается за поддержкой к местным НКО, влиятельным землякам и соседям. Совсем немногие ищут союзников среди бизнеса и духовенства. При этом женщинам намного реже (13,6%), чем мужчинам (21,8%), удается получить поддержку у депутатов местных кенешей.

Положение женщин в местном сообществе и препятствия для их самореализации

В целом одинаковая доля мужчин и женщин выражают полное или частичное удовлетворение положением женщин в местном сообществе, также женщины и мужчины единодушны во мнении о том, что женщины в той или иной мере активны в общественной жизни, – так считает почти 60% респондентов. Не очень активными и даже пассивными женщин считают, соответственно, 24% и 11% опрошенных граждан.

Абсолютным лидером среди приоритетных для женщин проблем являются детские сады, которые высвобождают время женщин для оплачиваемого труда и развития, а также доступ к питьевой воде, который снижает непомерные физические нагрузки на женщин и детей в случаях, когда они вынуждены доставлять воду флягами и ведрами. Эти вопросы волнуют каждую третью и пятую женщину. На втором месте – школы и вывоз мусора, которые являются приоритетными проблемами для каждой седьмой женщины. Другие распространенные в местных сообществах проблемы становятся приоритетными для женщин гораздо реже.

Диаграмма 34. Приоритетные проблемы, которые пытаются решить женщины, в процентах



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

Диаграмма 35. Препятствия, с которыми сталкиваются женщины в процессе реализации своих инициатив, в процентах



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

Диаграмма 36. Факторы, препятствующие женщинам проявлять активность, в процентах



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

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

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



Оценка гендерного равенства в отношении участия женщин в местном самоуправлении показала, что роль женщин в общественной жизни может быть намного выше, чем есть сейчас. Женщины чаще активны именно в вопросах, связанных с обустройством быта и детьми, – два основных аспекта, которые в нашей стране считаются традиционно женскими обязательствами. В то же время перед женщинами остается актуальной проблема совмещения активной жизненной позиции с организацией домашних дел и при этом, респонденты подтверждают, что для продвижения женщин в

ОМСУ необходимо создавать различные условия, площадки и возможности, которые позволили бы им проявить и продемонстрировать свои возможности. Как мужчинами, так и женщинами подтверждается, что мужчинам легче добиваться решения общественных проблем. При этом мужчины склонны более позитивно оценивать положение женщин в сообществе.

VI. Воздействие Проекта ГППОМСУ

Проект ГППОМСУ в течение 2011-2020 гг. работал с местными сообществами и органами МСУ в Джалал-Абадской, Иссык-Кульской, Нарынской, Ошской и Чуйской областях, помогая местным сообществам активнее принимать участие в управлении местными бюджетами, а органам МСУ – более эффективно управлять местными бюджетами в интересах граждан. Проект ГППОМСУ на основе конкурса выбрал по одному целевому муниципалитету в каждом районе указанных областей, но некоторые виды поддержки предоставлял всем органам МСУ Кыргызской Республики.

В целевых муниципалитетах Проект ГППОМСУ активно содействовал внедрению Модели участия граждан в МСУ, которая помогла органам МСУ вовлечь граждан в выявление приоритетных проблем, совместное планирование решения вопросов местного значения, распределение местных бюджетов в соответствии с приоритетами граждан, совместный мониторинг и оценку работы органов МСУ.

Для оценки воздействия Проекта был проведен отдельный анализ результатов исследования в целевых и нецелевых муниципалитетах. В целом исследование показало, что в целевых муниципалитетах, попавших под воздействие Проекта ГППОМСУ, изменения в лучшую сторону происходили быстрее, чем в нецелевых, а изменения в худшую сторону, соответственно, происходили медленнее. Ниже приводятся данные по отдельным аспектам развития органов МСУ и взаимодействия их с гражданами, по которым исследованием были выявлены значимые различия между целевыми и нецелевыми МСУ. По остальным вопросам исследования значимых различий не выявлено.

Общие результаты Проекта ГППОМСУ

Под воздействием Проекта ГППОМСУ традиционные формы участия граждан в развитии местных сообществ эволюционировали в закреплённые законодательством современные механизмы гражданского участия. При содействии Проекта в законодательстве (Бюджетный кодекс КР, набор типовых документов и положений, утвержденных Правительством, Министерством финансов и ГАМСУМО) закреплён логически связанный набор механизмов участия граждан в МСУ: совместное изучение нужд сообщества, приоритизация потребностей и совместное планирование, участие в бюджетном процессе, совместный мониторинг и оценка и поддержка инициатив граждан из местного бюджета. Начиная с 2012 года, все механизмы были отработаны с участием более 100 муниципалитетов в пяти областях страны (кроме Таласской и Баткенской областей), Проект зафиксировал около 250 тысяч продуктивных контактов граждан с органами МСУ. Под прямым воздействием Проекта существенно усилились подотчетность и прозрачность органов МСУ, в которых Проект ГППОМСУ привил практику использования новых форматов бюджетной информации: инфографики, краткого описания бюджета и онлайн-гражданского бюджета, которые в 2019 году использовал 71% органов МСУ по всей Кыргызской Республике. В целевых МСУ больше чем вдвое – с 32 до 78 баллов - выросли значения Муниципального индекса бюджетной прозрачности. Под воздействием грантовой программы Проекта органы МСУ улучшили свои навыки привлечения и управления инвестициями; решили 129 местных проблем, улучшив условия жизни 530 тысячам человек, и создали 129 рабочих мест. Вырос кадровый потенциал руководителей органов МСУ, улучшивших навыки муниципального

управления и взаимодействия с сообществом, получивших доступ к большому объему практической и методической информации (Проект провел 38 тысяч человеко/тренингов более чем по 20 темам).

При поддержке Проекта ГППОМСУ были улучшены правовые и институциональные условия работы органов МСУ: повышен статус муниципального служащего, создана система повышения квалификации; правительством признана необходимость финансирования делегированных полномочий, началось фактическое разграничение полномочий между государственными органами и органами МСУ; сформулирована и реализуется государственная программа развития МСУ; установлен процесс согласования проектов законов с органами МСУ; обеспечены административные и финансовые условия работы местных кенешей; частично упорядочены проверки органов МСУ и др. За годы работы проект предоставил многочисленные консультации по всем аспектам развития МСУ Аппарату Президента КР, Жогорку Кенешу КР, Правительству КР, Государственной кадровой и налоговой службам, министерствам финансов, экономики, социального развития, ГАМСУМО и другим государственным органам; добился учета интересов органов МСУ в национальных стратегических документах (национальные стратегии развития, государственные программы развития МСУ, концепция межбюджетных отношений, концепция административно-территориальной реформы и др).

За годы работы Проекта отдельные целевые муниципалитеты Проекта 11 раз признавались лучшими органами МСУ в своих районах, не менее 70 муниципальных служащих и руководителей целевых органов МСУ получили звания «Отличник муниципальной службы» и «Отличник местного самоуправления».

Жители целевых МСУ больше верят в возможности своих органов МСУ

Большие усилия Проекта были направлены на то, чтобы целевые органы МСУ чаще и внимательнее относились к проблемам и пожеланиям граждан. Проект предоставил гражданам новые возможности быть услышанными органами МСУ через внедрение механизма Совместного изучения нужд сообщества: всего состоялось более 68 тысяч контактов органов МСУ с гражданами для выявления проблем местного сообщества; граждане включили в планы совместных действий около 800 своих предложений, которые в той или иной мере были решены через местные бюджеты. Проект помог усовершенствовать традиционную форму взаимодействия граждан с МСУ – сходы были регламентированы Уставом местного сообщества в отношении требований к легитимности и других условий, которые в 2020 году активно применяются целевыми и нецелевыми органами МСУ.

Поэтому в 2020 году граждан, испытывающих оптимизм и вдохновение по отношению к органам МСУ, в целевых муниципалитетах Проекта ГППОМСУ стало больше, чем в нецелевых. Хотя целевые муниципалитеты начали с более низкого старта в 2012 году, но добились двукратного роста оптимизма и вдохновения граждан в 2018-м, тогда как в нецелевых МСУ доля таких граждан выросла только на треть.

Диаграмма 38. Динамика доли граждан, испытывающих по отношению к органам МСУ оптимизм и вдохновение в целевых и нецелевых МСУ Проекта ГГПОМСУ



Граждане считают, что коррупции в целевых МСУ меньше

При поддержке Проекта ГГПОМСУ повысилась прозрачность органов МСУ, особенно в отношении раскрытия бюджетной информации. Информация о сделках с муниципальным имуществом всех МСУ стала открытой, путем размещения на сайте Госрегистра. Проект сформировал политические условия для дальнейшего повышения прозрачности органов МСУ, включив несколько соответствующих вопросов в Национальный план действий «Открытое правительство».

В результате в целевых муниципалитетах Проекта ГГПОМСУ с 2012 года наблюдается постепенное уменьшение – на 4,6% к 2020 году – доли респондентов, считающих, что в их айыл окмоту *очень высокий* уровень коррупции. В нецелевых муниципалитетах доля респондентов, дающих такую оценку своему айыл окмоту или мэрии, уменьшилась с 2012 года только на 0,8%.

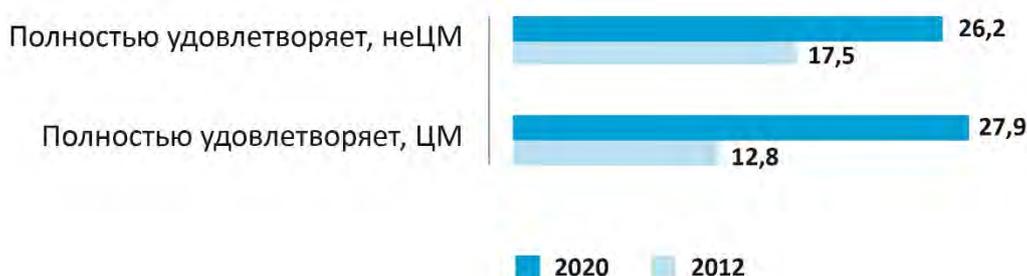
В целевых муниципалитетах Проекта ГГПОМСУ, по сравнению с нецелевыми, снизилось число жителей, наблюдающих проявления коррупции в управлении бюджетом (с 20 до 16%) и в процессе государственных закупок (с 13,3 до 10,4%). В то же время эти показатели в нецелевых органах МСУ выросли: увеличилось число жителей, наблюдающих проявления коррупции в управлении бюджетом (с 17,2 до 18,4%) и в процессе государственных закупок (с 9,6 до 12,5%).

Диаграмма 39. Динамика доли граждан, наблюдающих коррупцию в целевых и нецелевых муниципалитетах Проекта ГГПОМСУ, за период с 2018 по 2020 гг., процентов



В целевых и нецелевых муниципалитетах Проекта ГГПОМСУ также наблюдается тенденция более четкого самоопределения граждан в отношении их удовлетворенности объемом и качеством информации о местном самоуправлении: растет число определившихся – удовлетворенных полностью, и сокращается число тех, кто удовлетворен частично или затрудняется ответить. При этом в целевых МСУ Проекта ГГПОМСУ доля тех, кто полностью удовлетворен информацией, растет быстрее, чем в нецелевых. В целевых МСУ доля полностью удовлетворенных информацией о местном самоуправлении в 2020 году, по сравнению с 2018-м, выросла более чем в два раза, тогда как в нецелевых – только на треть.

Диаграммы 40. Динамика роста доли граждан, полностью удовлетворенных информацией об МСУ, в разрезе целевых и нецелевых МСУ, в процентах



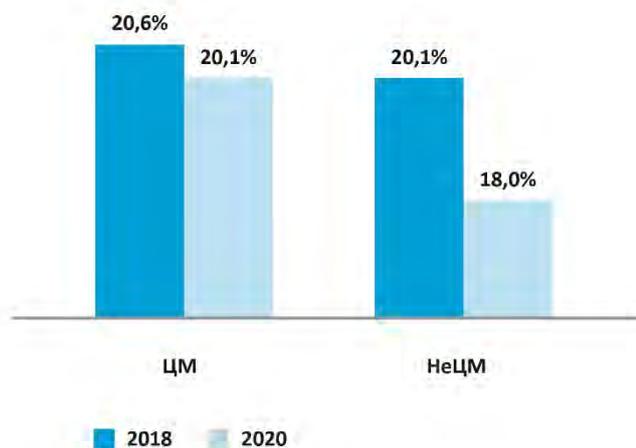
Целевые муниципалитеты Проекта ГГПОМСУ демонстрируют более высокие темпы роста доли граждан, которые считают, что органы МСУ открыты в своей деятельности перед общественностью. За период с 2018 по 2020 год данный показатель в целевых МСУ вырос на 22%, в нецелевых – только на 14,3%.

Уровень участия граждан в управлении в целевых МСУ сохранился, тогда как в целом по стране - снизился

В результате прямого воздействия Проекта ГГПОМСУ на органы МСУ, 49 (100%) целевых и 298 нецелевых МСУ (66% от общего числа сельских МСУ) учитывают приоритетные потребности граждан в бюджете. Обязательное требование вовлекать граждан в бюджетный процесс и учитывать их потребности в планировании впервые установлено в Бюджетном кодексе КР. В результате количество органов МСУ, проводящих бюджетные слушания, по сравнению с 2016 годом, выросло в 19 раз: если в 2016 г. слушания провели только 17 органов МСУ или около 4% от общего количества, то в 2019 г. слушания провели уже 330 органов МСУ или почти 70%. Требования по изучению нужд сообщества и включению их в местные программы развития вошли в методику разработки программ, утвержденных Министерством экономики КР.

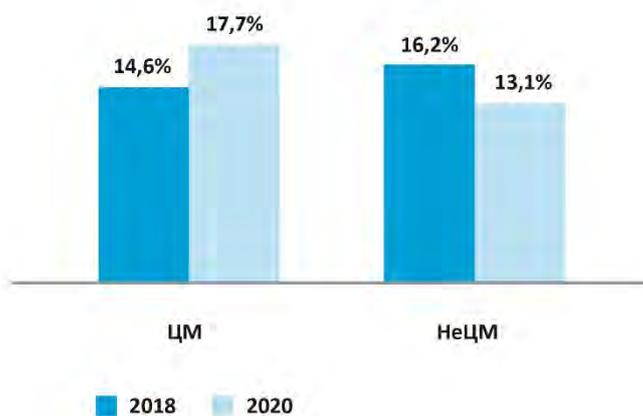
И поэтому, несмотря на общее для Кыргызстана снижение уровня участия граждан в общественных слушаниях по бюджету, в целевых муниципалитетах Проекта ГГПОМСУ этот показатель остался почти на уровне исторического максимума 2020 года – выше 20%. По сравнению с нецелевыми МСУ, где уровень участия в слушаниях упал на 2% и стал даже ниже среднего по Кыргызстану, снижение участия в целевых МСУ оказалось несущественным – на полпроцента.

Диаграмма 41. Сравнительная динамика уровня участия граждан в общественных слушаниях по бюджету в целевых и нецелевых МСУ Проекта ГППОМСУ, 2018-2020 гг., в процентах



Важно отметить, что в целевых МСУ среди участников слушаний выросла доля женщин, тогда как в нецелевых этот показатель, к сожалению, уменьшился.

Диаграмма 42. Сравнительная динамика уровня участия женщин в общественных слушаниях по бюджету в целевых и нецелевых МСУ Проекта ГППОМСУ, 2018-2020 гг., в процентах



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

Диаграмма 43. Сопоставление роста уровня участия, в разрезе форм, целевых и нецелевых МСУ, процентов



Особенно заметно влияние Проекта в отношении участия граждан в разработке или выборе проектов, претендующих на финансирование из местного бюджета или за счет внешней помощи. Это объясняется тем, что Проект ГППОМСУ помог существенно усилить адресность работы МСУ путем внедрения планов совместных действий, поскольку с помощью таких планов органы МСУ стали более обоснованно привязывать мероприятия к конкретным группам, улицам и т. д. Ежегодно около 100-150 острых проблем местных сообществ решались через эти планы совместными усилиями граждан и МСУ. Планы также улучшили навыки сотрудников органов МСУ в планировании. Тайирбек ЖАЙЧИБЕКОВ, глава Чон-Алайского АА: «Планы совместных действий помогли органам МСУ повысить эффективность управления местным бюджетом, средства не разбрасываются на решение незапланированных «пожарных» задач, как это было до практики совместного планирования. План облегчает среднесрочное планирование, приоритезация с участием населения помогает распределить вопросы на несколько лет вперед. Упорядочилась работа внутри айыл окмоту, так как сотрудники видят свои конечные цели». Вовлечение сообщества в совместное планирование существенно усилило возможности органов МСУ в привлечении инвестиций, так, например, в 2018 году в Чуйской области объединенные усилия МСУ и сообщества привлекли 129 миллионов сомов или 74% средств из других источников, необходимых для финансирования совместного плана. В целях повышения статуса планов совместных действий 2019 году VAP начал трансформировать планы совместных действий, учитывающие все потребности населения, в официальные программы социально-экономического развития, адаптируя Методику Министерства экономики КР.

Жители целевых МСУ получили больше возможностей для решения насущных проблем

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

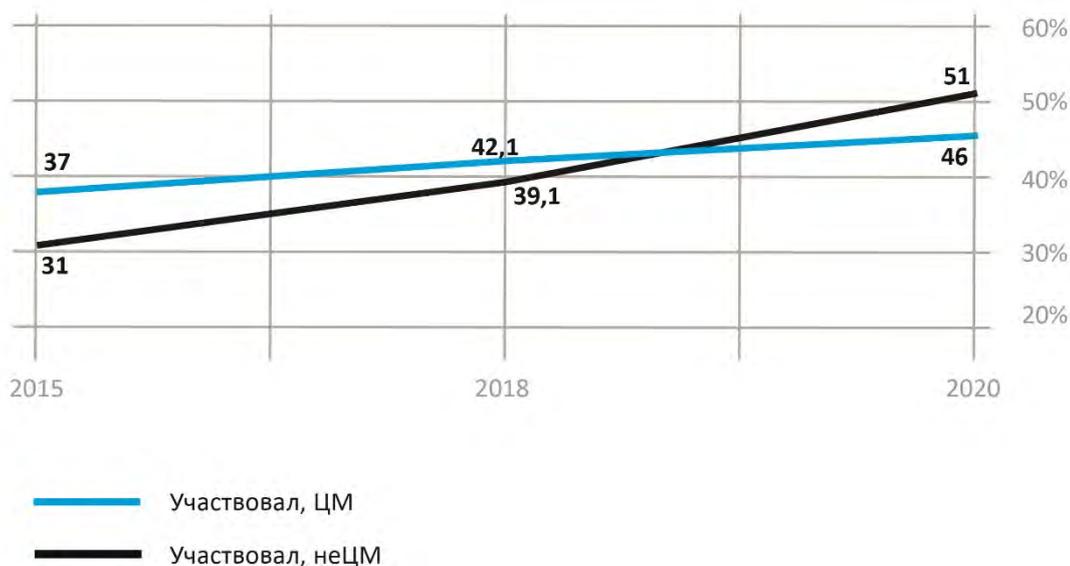
(например, механизм реализации права на участие в открытой сессии местного кенеша). В результате в среднем 35 активистов в каждом целевом МСУ (всего более 1700 человек) объединились в почти 190 инициативных групп и решили свои проблемы вместе с МСУ.

Проект ГГПОМСУ косвенно помог придать практический смысл декларированному в Конституции праву участия граждан в МСУ, поскольку инициативные группы стали своеобразной «школой» гражданского участия и позволили многим местным активистам поверить в возможность перемен, новые способы самовыражения в местном самоуправлении (около 500 участников инициативных групп в целевых МСУ из целевых сообществ стали депутатами местных кенешей, муниципальными служащими, участниками совместного мониторинга, получили награды от государственных органов за вклад в развитие своего аймака и др.).

Проект содействовал нормативному определению возможности граждан получать поддержку своим инициативам из местного бюджета, путем внедрения официально закрепленного механизма «Местная инициатива». Выросла ответственность местных сообществ, граждане готовы участвовать в решении большего числа вопросов: по сравнению с 2012-м, в 2019 году активность сообществ в отношении реализации местных инициатив выросла более чем в три раза, увеличившись с 31 до 100 инициатив.

Результаты исследования показали, что в целом уровень участия жителей целевых и нецелевых муниципалитетов Проекта ГГПОМСУ в общественных делах своего города или села не отличается и в 2020 году составляет почти 65%, что почти на 9% больше, чем в 2018 году. Однако в целевых муниципалитетах быстрее растет доля тех, кто уже имеет практический опыт участия в общественной жизни, чем в нецелевых МСУ. Так, по сравнению с 2015 годом, в целевых муниципалитетах доля граждан, уже принимавших участие в общественных делах, выросла на 20%, тогда как в нецелевых – только на 11%.

Диаграмма 44. Динамика роста доли граждан, принимающих участие в общественных делах



Растет уровень желающих принять участие в работах по благоустройству своего города или села. В 2020 году доля ответов, подтверждающих готовность такого участия, составила более 70%, увеличившись, по сравнению с 2018 годом, на 9,7%. Более того, на 10,7% выросла доля граждан, фактически уже принявших участие в работах по благоустройству города или села, достигнув в 2020 году 36,7%.

Более высокий уровень готовности граждан принять личное участие в благоустройстве в целевых МСУ объясняется тем, что при помощи Проекта ГГПОМСУ органы МСУ улучшили свои навыки привлечения и управления инвестициями; решили 129 вопросов, улучшив условия жизни 530 тысячам человек, и создали 129 рабочих мест. Проект создал прецедент для власти и партнеров Кыргызской Республики по развитию, впервые в истории страны реализовав грантовую программу через местные бюджеты, что значительно усилило контроль за целевым расходованием грантовых средств, благодаря применяемым строгим процедурам государственных закупок, одновременно тренируя органы МСУ управлять бюджетными и внебюджетными инвестициями.

Гендерное равенство в целевых МСУ

В целом сфера ответственности органов МСУ – вопросы местного значения – адресованы всем жителям сообщества, а потому формально могут быть признаны гендерно-нейтральными, но фактически органы МСУ способны оказать воздействие на равенство женщин и мужчин.

Проект ГГПОМСУ стремился создать условия для гендерного равенства результатов работы органов МСУ, путем включения гендерных условий в механизм Совместного изучения нужд сообщества, где обязательным условием является квота не менее 30% участников одного пола. В результате участие женщин в выявлении приоритетов и планировании работы МСУ росло: от 35% в 2012 году до почти 50% в 2019-м. Под воздействием Проекта органы МСУ отреагировали на приоритетные потребности женщин, включив в совместные планы действий по решению вопросов местного значения 47% гендерно-чувствительных мероприятий (школы, детские сады, питьевая вода, культура, уличное освещение, парки и др.).

Проект ГГПОМСУ целенаправленно влиял на положение женщин через грантовую программу: 68% грантовых проектов были направлены на решение гендерно-чувствительных вопросов (87% в Ошской области); 27 тысяч женщин получили пользу от грантовых проектов (51% от общего количества); 43% рабочих мест, созданных

грантовыми проектами, заняли женщины. Для достижения этого результат Проект ввел специальный критерий в систему оценки заявок – количество и доля женщин, участвовавших в выявлении приоритетной проблемы, на решение которой направлен Проект.

В конкурсе «Местная инициатива» «женские» инициативы заняли 50% призовых мест и получили поддержку своих 80 инициатив из 154. К слову, женщины оказались более успешными в поиске софинансирования своих инициатив, пользуясь привлеченными от третьих сторон финансами в среднем на 6% чаще, чем мужчины.

Сами женщины, участвуя в Проекте, получили новые возможности быть услышанными и самореализоваться. Росла доля женщин в составе инициативных групп: от 36% в 2012-2015 гг. до 43% в 2016-2020 гг. Многие сумели добиться личностного роста, например, стать депутатами местного кенеша или продолжить свою социализацию в группах совместного мониторинга и оценки, например, доля женщин в мониторинговых группах выросла с 37% до 44%. Женщины смогли заявить о себе через конкурс «Местная инициатива», 54% заявок на который были написаны и представлены женщинами. Кондитер Лариса КУСОВА из Боролдойского АА до 2015 года в качестве местного активиста много критиковала МСУ, но не понимала, что может изменить. При поддержке Проекта Лариса стала разбираться в местном самоуправлении и решила баллотироваться в депутаты местного кенеша. За 4 года депутатской работы она сумела навести порядок в отношении нарушителей правил сообщества, добилась строительства моста, в качестве председателя постоянной комиссии по социальным вопросам активно решает проблемы уязвимых групп.

Приложение. Анкета исследования

Опрос проводил: _____
Номер анкеты: _____
Дата интервью: _____ Время начала интервью: _____ время окончания: _____
Область: _____ Район: _____
Город/айылный аймак (АА): _____
Село в АА: _____
Адрес: _____

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Здравствуйте. Меня зовут _____. Я представляю независимую компанию _____, которая, проводит социологический опрос в рамках Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ», финансируемого Правительством Швейцарии через Швейцарское Управление по Развитию и Сотрудничеству и выполняемого Институтом политики развития. Проект нацелен на то, чтобы органы местного самоуправления управляли местными финансами прозрачно и эффективно, основываясь на приоритетах населения, вовлекая граждан в процесс принятия решений.

Анкетирование анонимно, никто не узнает, какую информацию мы получили от вас, ваше имя не будет упоминаться, и никто не узнает, какими были ваши ответы. Вы, конечно, можете отказаться от участия. Опрос займёт, приблизительно, 20 - 25 минут.

Вы согласны участвовать? Если НЕТ, то поблагодарите респондента и закончите интервью.

Спасибо за ваше согласие. От искренности и точности ваших ответов зависит полезность данного опроса. Нет «правильных» и «неправильных» ответов на поставленные вопросы, мы спрашиваем исключительно ваше мнение. Если вы не знаете ответа или затрудняетесь ответить, то так и скажите. Вас никто не будет оценивать по вашим ответам. Вопросы задаются всем стандартным образом в определённом порядке, чтобы все респонденты понимали и отвечали одним и тем же образом. Есть ли вопросы? Можно начинать? Спасибо.

АНКЕТА ДЛЯ ЖИТЕЛЕЙ СЁЛ/ГОРОДОВ О РАБОТЕ ОРГАНОВ МСУ

1. Насколько вас интересуют дела местного значения, т.е. то, чем занимаются органы местного самоуправления (мэрия/айыл окмоту и кенеш)?

1. Интересуют
2. Мало интересуют
3. Не интересуют
77. Не знаю/затрудняюсь ответить

2. Какую оценку вы бы дали общему уровню жизни в вашем городе/ айылном аймаке по сравнению с прошлым годом?

1. Лучше
2. Не изменился
3. Хуже
77. Не знаю/затрудняюсь ответить

3. Что является основным источником информации для вас и вашей семьи о деятельности мэрии/айыл окмоту и айылного кенеша? (Выберите только ОДИН вариант ответа)

1. Телевидение центральное
2. Телевидение местное
3. Местная пресса
4. Республиканская пресса
5. Сходы (собрания) граждан, квартальные встречи
6. Информационный листок (бюллетень) местного самоуправления
7. Публикации (информация) НПО (если есть)
8. Сотрудники органов местного самоуправления
9. Друзья, коллеги, родственники
10. Места скопления людей (базары, ярмарки)
11. Сайт ОМСУ
12. Информационные стенды (доски)
13. Социальные сети (Вотсап (WhatsApp), фейсбук, Одноклассники и т. д.)
14. Другое (указать _____)
77. Не знаю/затрудняюсь ответить

4. Насколько удовлетворяет вас объём/ качество информации о местном самоуправлении вашего города/аймака и его работе?
1. Полностью удовлетворяет
 2. Частично удовлетворяет
 3. Не удовлетворяет
 77. Не знаю/затрудняюсь ответить
5. Вы можете сказать, кто является главой вашего айыл окмоту/мэром города?
1. Да
 2. Нет
6. Сколько депутатов местного кенеша вы знаете?
1. Знаю только одного
 2. Знаю более одного
 77. Не знаю ни одного
7. По вашему мнению, насколько мэрия/айыл окмоту открыты в своей деятельности для общественности?
1. Открыта
 2. Частично открыта
 3. Закрыта
 77. Не знаю/затрудняюсь ответить
8. Как вы думаете, на что тратится самая большая часть местного бюджета айыл окмоту/города?
(Выберите только ОДИН вариант ответа)
1. На содержание мэрии/айыл окмоту (зарплата сотрудникам)
 2. Поддержание общественного порядка (милиция)
 3. Образование (содержание и ремонт школ)
 4. Социальная защита населения
 5. Культура и спорт
 6. Благоустройство, включая эксплуатацию дорог и тротуаров, освещение, озеленение, уход за парками, кладбищами (убедитесь, что респондент дослушал весь перечень услуг)
 7. Другое (указать) _____
 77. Не знаю/затрудняюсь ответить
9. Принимали ли вы когда-нибудь участие в общественных слушаниях по бюджету в вашем городе/селе?
1. Нет
 2. Да ----- Перейдите к вопросу 11
10. Если нет, то почему? (Только ОДИН ответ)
1. Не интересуюсь
 2. Не знал об этом
 3. Знал об этом, но был слишком занят
 4. Знал об этом, но время было неудобное (слишком рано или поздно и т.п.)
 5. Не думаю, что мои пожелания будут учтены в проекте бюджета
 77. Не знаю/затрудняюсь ответить

Интервьюер: Перейдите к вопросу 13

11. Удовлетворены ли вы своим участием в общественных слушаниях по бюджету?
1. Нет
 2. Да ----- Перейдите к вопросу 13
12. Если вы не удовлетворены своим участием в слушаниях, то почему? (Выберите только ОДИН вариант ответа)
1. Плохая организация (помещение, условия, плохая акустика)
 2. Непонятное/недостаточное объяснение бюджета
 3. Говорил только один ведущий и не дали возможность высказаться жителям
 4. Слушания перешли в простое собрание с жалобами от населения
 5. Предложения участников слушаний не повлияли на бюджет
 6. Другое (указать) _____
13. Насколько вас удовлетворяет работа вашей мэрии/айыл окмоту?
1. Удовлетворяет
 2. Удовлетворяет частично
 3. Не удовлетворяет
 77. Не знаю/затрудняюсь ответить

14. Приходилось ли вам за последние 12 месяцев обращаться к кому-либо из мэрии/айыл окмоту по какому-либо поводу: проблеме, вопросу, жалобе или просто из-за необходимости получить какую-либо информацию или помощь?
1. Да
 2. Нет----- (Перейдите к вопросу 18)
 77. Не знаю/затрудняюсь ответить (перейдите к вопросу 18)

15. По какому из приведённых вопросов вы обращались в мэрию/айыл окмоту за последние 12 месяцев? (Отметьте цифрой 1 в колонке С все подходящие ответы) Карточка № 1.

16. Были ли вы удовлетворены ответом или решением вашего вопроса?

17. Если вы не были удовлетворены каким-либо ответом, по какой основной причине?

	Компоненты	К вопросу 15 - Отметить цифрой «1» ВСЕ, которые подходят	К вопросу 16 – Удовлетво- рены ответом Да=1 Нет=2	К вопросу 17 – если НЕТ, то почему? 1. Не получил ответа или запрашиваемой информации 2. Неправильный или некачественный ответ 3. Принятие решения по вопросу заняло слишком много времени 4. Сотрудники ответили, что ничего не могут сделать. 5. Другое (укажите)
А	В	С	Д	Е
1.	Получение справок		1 2-→	
2.	Вывоз мусора		1 2-→	
3.	Канализация		1 2-→	
4.	Водоснабжение		1 2-→	
5.	Дороги		1 2-→	
6.	Уличное освещение		1 2-→	
7.	Школы/детские сады		1 2-→	
8.	Здравоохранение		1 2-→	
9.	Пенсионное обеспечение		1 2-→	
10.	Содержание жилья		1 2-→	
11.	Предоставление жилья		1 2-→	
12.	Общественный порядок/ безопасность		1 2-→	
13.	Местные налоги и сборы		1 2-→	
14.	Благоустройство		1 2-→	
15.	Аренда, пользование или продажа муниципальных объектов		1 2-→	
16.	Аренда или продажа муниципальной земли		1 2-→	
17.	Поливная вода		1 2-→	
18.	Земли ГФСУ (госфонд сельхозугодий, ранее – ФПС)		1 2-→	
19.	Другое (<i>указать</i>)		1 2-→	

18. Какой, по вашему мнению, уровень коррупции в вашей мэрии/айыл окмоту при решении вопросов местного значения?

1. Очень высокий
2. Высокий
3. Не высокий
4. Отсутствует
77. Не знаю/затрудняюсь ответить

19. В какой сфере деятельности ОМСУ, по вашему мнению, чаще всего проявляется коррупция (выберите три варианта ответа):

1. Управление землями
2. Управление водой
3. Государственные закупки
4. Управление бюджетом
5. Выдача справок
6. Включение в список неимущих
7. Другое (укажите) _____
77. Не знаю/затрудняюсь ответить

УСЛУГИ МСУ

20. Пожалуйста, оцените, насколько вы удовлетворены следующими услугами, предоставляемыми вашим органом МСУ. Интервьюер! Покажите карточку № 2 (Поставьте в колонке С цифру, соответствующую ответу)

1. Удовлетворяет 2. Удовлетворяет частично 3. Не удовлетворяет 77. Не знаю / 3/0

21. Назовите из списка пять самых важных проблем в вашем городе/селе (отмечать цифрами 1,2,3 в порядке важности)

	Список услуг	Вопрос 19 – Степень удовлетворения	Вопрос 20 – Самые проблемные
А	В	С	Д
1	Уличное освещение	1 2 3 77	
2	Озеленение	1 2 3 77	
3	Водоснабжение	1 2 3 77	
4	Канализация	1 2 3 77	
5	Уборка улиц	1 2 3 77	
6	Эксплуатация дорог	1 2 3 77	
7	Дома культуры	1 2 3 77	
8	Общественный транспорт, включая маршрутные такси	1 2 3 77	
9	Детские сады	1 2 3 77	
10	Средние школы	1 2 3 77	
11	Музыкальные и художественные школы	1 2 3 77	
12	Спортивные школы	1 2 3 77	
13	Поликлиники	1 2 3 77	
14	Библиотеки	1 2 3 77	
15	Общественный порядок и безопасность	1 2 3 77	
16	Парки	1 2 3 77	
17	Вывоз мусора	1 2 3 77	
18	Уборка площадей	1 2 3 77	
19	Поливная вода	1 2 3 77	
20	Управление землями ГФСУ (госфонд сельхозугодий, ранее – ФПС)	1 2 3 77	

22. Как вы считаете, если бы у мэрии/айыл окмоту появились дополнительные финансовые средства, то на что надо было бы направить их в первую очередь? (Используйте шкалу от 1 до 6, где 1 – в первую очередь и 6 – в последнюю очередь)

Услуга	Шкала очередности
1. Водоснабжение и канализация	1 2 3 4 5 6
2. Вывоз мусора	1 2 3 4 5 6
3. Эксплуатация дорог	1 2 3 4 5 6
4. Уличное освещение	1 2 3 4 5 6
5. Уборка улиц и площадей	1 2 3 4 5 6
6. Озеленение	1 2 3 4 5 6

77. Не знаю/затрудняюсь ответить

ЧИСТОТА И ВЫВОЗ МУСОРА

23. В общем, вы бы сказали, что по сравнению с прошлым годом ваш город/село стал/стало

1. чище
2. Не изменилось
3. Грязнее
77. Не знаю/затрудняюсь ответить

24. Готовы ли вы платить больше, если сбор и вывоз мусора будет организован на должном уровне регулярно по установленному графику?

1. Да
2. Нет
3. Не знаю/затрудняюсь ответить

ВОДОСНАБЖЕНИЕ И КАНАЛИЗАЦИЯ

25. Откуда в настоящее время вы получаете питьевую воду?
1. Водопроводная система (вода подается в дом/квартиру)
 2. Индивидуальная колонка
 3. Колонка общего пользования
 4. Собственная скважина----- (Перейти к вопросу27)
 5. Скважина соседа/родственника ----- (Перейти к вопросу27)
 6. Открытый источник воды, как родник или река ----- (Перейти к вопросу27)
 7. Другой (указать) ----- (Перейти к вопросу27)
 77. Не знаю/ затрудняюсь ответить ----- (Перейти к вопросу27)
26. С проблемами какого характера вы сталкиваетесь чаще всего в связи с водоснабжением?
1. Давление воды (напор)
 2. Продолжительность подачи воды в течение дня
 3. Качество воды, что включает в себя безопасность, вкус, запах и цвет воды
 4. Другое
 77. Не знаю/затрудняюсь ответить
27. Готовы ли вы платить больше, чтобы вода подавалась регулярно с приемлемым качеством?
1. Да
 2. Нет
 77. Не знаю/затрудняюсь ответить
28. Есть ли у вас доступ к центральной канализации?
1. Да
 2. Нет
 77. Не знаю/затрудняюсь ответить

ВОВЛЕЧЕННОСТЬ В ДЕЛА МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

29. Согласно ли вы принимать личное участие в общественных делах вашего города или села, т.е. участвовать в собраниях/сходах, общественных советах, инициативных и иных группах, комиссиях и т.п.? (выберите один вариант ответа)
1. Да
 2. Да, но не часто
 3. Нет
 77. Не знаю/затрудняюсь ответить
30. Приходилось ли вам принимать личное участие в общественных делах вашего города или села, т.е. участвовать в собраниях/сходах, инициативных и иных группах, общественных советах (совет старейшин, женсовет, совет молодежи и т.п.), комиссиях и т.п., проводимых и/или создаваемых при органе МСУ (мэрия, айыл окмоту)? (выберите один вариант ответа)
1. Да
 2. Нет----- (переход к вопросу32)
31. Если вам приходилось участвовать в общественных делах, то укажите, в каких? (можно выбрать все подходящие варианты ответа)
1. Участие в собраниях/сходах
 2. Участие в разработке, выборе проектов на финансирование за счет грантов и(или) местного бюджета
 3. Участие в общественных слушаниях (по бюджету, по тарифам, по услугам и другим вопросам местного значения)
 4. Участие в общественных советах (совет старейшин, женсовет, совет молодежи и т.п.)
 5. Участие в комиссиях
 6. Участие в инициативной группе
 7. Участие в группе совместного мониторинга и оценки
 8. Другое
32. Согласно ли вы принимать личное участие в общественных работах по благоустройству вашего города или села? (выберите один вариант ответа)
1. Да
 2. Да, но не часто
 3. Нет
 77. Не знаю/затрудняюсь ответить
33. Принимали ли вы личное участие в общественных работах по благоустройству вашего города или села? (выберите один вариант ответа)
1. Да
 2. Да, но не часто
 3. Нет
 77. Не знаю/затрудняюсь ответить
34. По вашему мнению, есть ли возможность у граждан проводить оценку (мониторинг) работы ОМСУ (мэрии/айыл окмоту, местного кенеша)?
1. Да
 2. Нет
 77. Не знаю/затрудняюсь ответить

Наличие возможности проводить оценку	1. Да	2. Нет	77. Не знаю / затрудняюсь ответить
1 год назад	1	2	77
3 года назад	1	2	77
5 лет назад	1	2	77

35. Слышали или знаете ли вы о группах совместного мониторинга и оценки?

1. Да 2. Нет 77. Не знаю/затрудняюсь ответить

36. Хотите ли вы участвовать в мониторинге и оценке услуг?

1. Да

2. Нет ----- (переход к вопросу 40)

77. Не знаю/затрудняюсь ответить----- (переход к вопросу 40)

37. Если ДА, то в мониторинге чего вы бы хотели участвовать (можно выбрать от одного до трех вариантов ответа)

1. Услуг по обеспечению питьевой водой

2. Услуг по уборке мусора (благоустройство)

3. Услуг по выдаче справок

4. Проведения госзакупок

5. Реализации проектов (ремонт, строительство)

6. Исполнения мэрией/АО планов развития (страт. планов, планов работ)

7. Другое (указать) _____

38. Как бы вы предпочли участвовать в мониторинге и оценке? (Можно выбрать от 1 - 3 вариантов ответа)

1. Отправлять смс-сообщения

2. Участвовать/писать в группе WhatsApp

3. Присутствовать на заседаниях тендерных комиссий

4. Посещать объекты (строительство, ремонт)

5. Проводить опросы

6. Участвовать в приемке закупаемых товаров

7. Участвовать в работе группы мониторинга и оценки

8. Другое (указать) _____

39. Какие эмоции возникают у вас при упоминании местного самоуправления? (Варианты ответов надо зачитывать, не более трех вариантов ответа)

1. Оптимизм

2. Вдохновение

3. Жалость

4. Разочарование

5. Раздражение

6. Никакие

7. Другое (укажите, пожалуйста) _____

77. Не знаю/затрудняюсь ответить

40. По вашему мнению, какова должна быть обязательная доля/квота женщин в органах местного самоуправления (кенешах и мэриях/айыл окмоту)? (Выберите один вариант ответа)

1. Меньше 30% от общего числа сотрудников и депутатов (0-30%)

2. Не менее 30% от общего числа сотрудников и депутатов (31-49%)

3. Не менее 50 % от общего числа сотрудников и депутатов (51% и более)

4. Всё равно, всё зависит от человека

77. Не знаю/затрудняюсь ответить

ИНСТИТУТЫ ВЛАСТИ

41. Насколько вы доверяете следующим организациям и общественным институтам? (по оценочной шкале от «1» – совсем не доверяю, «10» – полностью доверяю)

	«1» – совсем не доверяю									«10» – полностью доверяю
1. Институты/организации	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2. Аппарат Президента	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
3. Вооруженные силы КР	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
4. Жогорку Кенеш	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
5. Исполнительные органы местного самоуправления	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

(мэрии/айыл окмоту)										
6.Неправительственные некоммерческие организации (НПО)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
7.Полномочный представитель Правительства КР в области (губернатор)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
8.Правительство	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
9.Правоохранительные органы	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
10.Представительные органы местного самоуправления (городские и айылные кенешы)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
11.Районные государственные администрации (акиматы)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
12.Религиозные институты	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
13.Система здравоохранения	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
14.Система образования	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
15.Система Соцзащиты	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
16.Судебная система	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

42. Насколько вы удовлетворены взаимодействием ОМСУ (айыл окмоту/мэрии и местного кенеша) с гражданами?

	Полностью удовлетворен	Частично удовлетворен	Не удовлетворен	Не знаю/затрудняюсь ответить
Айыл окмоту/мэрии	1	2	3	77
Местный кенеш	1	2	3	77

43. Считаете ли вы, что требования к кандидатам на пост мэра/главы и депутатам местного кенеша должны быть выше?

Требования к кандидатам должны быть выше	1. Да	2. Нет	77. Не знаю / затрудняюсь ответить
мэры/главы АО	1	2	77
депутаты местного кенеша	1	2	77

44. Кто должен выбирать главу исполнительного органа МСУ (мэра/глава АО) (один вариант ответа)

1. Депутаты местного кенеша
2. Население через прямые выборы
3. Президент
4. Губернатор
5. Аким
6. Другое (указать) _____
77. Не знаю/затрудняюсь ответить

45. Должны ли местные кенешы формироваться по партийному признаку?

1. Да
2. Нет
77. Не знаю

46. В вашем муниципалитете влияют ли политические партии на работу местного кенеша?

1. Полностью
2. Частично
3. Не влияют
- Переходите к вопросу № 51

47. В чем выражается это влияние (можно выбрать несколько вариантов ответов):

1. Местный кенеш стал строже следить за работой айыл окмоту
2. Местный кенеш мешает работе айыл окмоту
3. Местный кенеш помолодел
4. Местный кенеш подчиняется командам политических партий из Бишкека и игнорирует интересы сообщества
5. Местный кенеш разделился на политические фракции, и это тормозит процесс принятия решений
6. Местный кенеш стал больше уделять внимание наказам избирателей
7. Местный кенеш стал лучше выполнять свои функциональные обязанности
8. Что еще? (Допишите) _____