



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra



**UKaid**  
from the Department for  
International Development



ӨНУКТУРУУ САЯСАТ ИНСТИТУТУ  
ИНСТИТУТ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ  
DEVELOPMENT POLICY INSTITUTE

# Совместное изучение нужд села (СИНС) - первый шаг к истинному партнерству граждан и органов местного самоуправления

Проект

«Голос граждан и подотчетность органов местного самоуправления: бюджетный процесс».  
финансируется Правительством Швейцарии в партнерстве с  
Британским Министерством по международному развитию.  
Выполняется Институтом политики развития.

Бишкек - 2012

## Что такое «местное самоуправление»?

**Местное самоуправление** – гарантированное Конституцией право и реальная возможность местных сообществ самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения.

**Вопросы местного значения** - вопросы обеспечения жизнедеятельности населения соответствующей территории, решаемые органами местного самоуправления и их должностными лицами, а также путем прямого волеизъявления граждан;

Местное самоуправление осуществляется местными сообществами граждан непосредственно либо через органы местного самоуправления.

**Органы местного самоуправления** - представительные, исполнительные органы, обеспечивающие решение вопросов местного значения;

**Систему органов местного самоуправления** образуют:

- 1) Местные кенешы – представительные органы местного самоуправления;
- 2) Айылокмоту, мэрии – исполнительные органы местного самоуправления

К ведению органов местного самоуправления относятся следующие **вопросы местного значения**:

- 1) обеспечение экономического развития соответствующей территории;
- 2) управление муниципальной собственностью;
- 3) формирование, утверждение и исполнение местного бюджета;
- 4) снабжение питьевой водой населения;
- 5) обеспечение работы системы канализации и очистных сооружений в населенных пунктах;
- 6) обеспечение функционирования муниципальных дорог в населенных пунктах;
- 7) организация освещения мест общего пользования;
- 8) обеспечение функционирования кладбищ и предоставление ритуальных услуг;
- 9) благоустройство и озеленение мест общественного пользования;
- 10) обеспечение функционирования парков, спортивных сооружений и мест отдыха;
- 11) организация сбора, вывоза и утилизации бытовых отходов;
- 12) обеспечение функционирования муниципального транспорта и регулирование работы общественного транспорта в границах населенных пунктов;
- 13) охрана культурных и исторических достопримечательностей местного значения;
- 14) организация и обеспечение работы библиотек местного значения;
- 15) установление правил землепользования и обеспечение соблюдения норм и правил градостроительства и архитектуры;
- 16) размещение рекламы на территории соответствующего населенного пункта в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики;
- 17) содействие охране общественного порядка;
- 18) создание условий для развития народного художественного творчества;
- 19) создание условий для организации досуга;
- 20) организация осуществления мероприятий по работе с детьми и молодежью;
- 21) обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта;
- 22) содействие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

## Почему изучать мнение населения выгодно?

Решение дел местного значения невозможно без диалога органов МСУ с заинтересованным населением. Судьба любого решения органов МСУ зависит от поддержки со стороны населения.

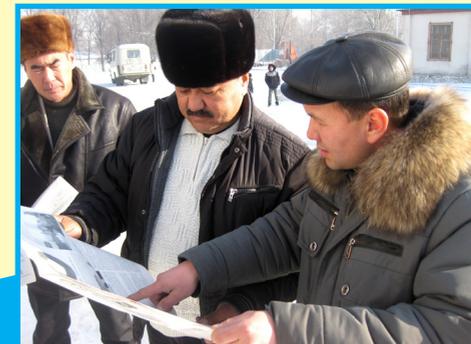
- Изучение мнения населения дает возможность органам местного самоуправления планировать свои расходы и получить поддержку у населения в рациональном распределении имеющихся ресурсов.
- Изучение мнения и обеспечения участия населения в делах местного значения – это важное условие эффективного выполнения функций и полномочий органами МСУ.
- Изучение общественного мнения – это также действенный инструмент гражданского общества, с помощью которого население может выражать доверие или недоверие органам МСУ.

Органы МСУ сами должны стараться не только учитывать общественное мнение, но и формировать его в соответствии к своим внутренним ресурсам и возможностям.

Когда сообщество чувствует, что его мнение важно для органов местного самоуправления, люди охотно участвуют в решении вопросов местного значения. Это дает гражданам возможность самим решать, какие проблемы должны решаться в первую очередь и как именно их нужно решать. Предлагая пути решения, население частично берет на себя ответственность за развитие местного сообщества. Это разделение ответственности весьма полезно органам местного самоуправления и в построении диалога, и в поиске ресурсов.

## Смысл приоритета при дефиците ресурсов

Ресурсы всегда ограничены, особенно на уровне МСУ, что связано с относительно централизованной бюджетной системой Кыргызстана. Проще говоря, денег не хватает никогда. Ни одному органу государственного управления, ни одному муниципалитету. И вообще денег не хватает ни одному бюджету в мире, так как потребности человека растут быстрее, чем возможности их удовлетворять. В связи с этим возникает необходимость регулярно принимать решения о том, на удовлетворение каких нужд тратить средства в первую очередь. Или – что приоритетнее. Отсюда в сфере управления местным бюджетом вытекает необходимость для органов МСУ постоянной приоритизации проблем и потребностей, чтобы наилучшим образом отвечать ожиданиям населения, быть ему подотчетным. Другими словами, налицо необходимость учить органы МСУ и население жить по средствам и искать пути увеличения доходной части местного бюджета. Приоритизация также помогает планировать свои капитальные расходы, в связи с чем у органов МСУ и населения появляется возможность поиска новых механизмов и путей привлечения инвестиций для решения приоритетных проблем села.



Органы местного самоуправления несут ответственность перед местным сообществом за результаты своей деятельности.

**Местное самоуправление осуществляется на принципах:**

- открытости и ответственности органов местного самоуправления перед местным сообществом и осуществления ими своих функций в интересах местного сообщества;
- законности и социальной справедливости;
- волеизъявления граждан через систему органов местного самоуправления, а также через сходы граждан, собрания и курултай;
- защиты прав и охраняемых законом интересов местных сообществ;
- гласности и учета общественного мнения ...

**Формирование и исполнение местного бюджета осуществляется с соблюдением принципов прозрачности, участия общественности, подотчетности органов местного самоуправления перед местным сообществом.**



## Что такое СИНС (PRA)?

Органы не всегда умело и эффективно взаимодействуют с населением. С одной стороны, имеет место заигрывание с общественным мнением, разного рода популистские шаги. С другой – при разработке важнейших социально-экономических проектов, обеспечении реформ, принятии и реализации важных решений по делам местного значения потенциал общественного мнения используется не полностью.

Современность требует использования специальных методик, обеспечивающих согласование интересов различных групп. Например, методики Совместного изучения нужд села – СИНС.

Современность требует использования специальных методик, обеспечивающих согласование интересов различных групп. Например, методики Совместного изучения нужд села – СИНС.

**Совместное изучение нужд села – СИНС (Priority Rural Assessment, дословно: оценка сельских приоритетов) – это процесс совместного сбора информации, ее анализа и планирования работы с учетом мнения и интересов населения.**

**СИНС (PRA) – это постоянно совершенствующаяся группа методов и подходов, которые позволяют людям анализировать свой жизненный опыт, условия существования и способствуют обмену накопленным опытом и знаниями. С помощью СИНС сельское и городское население может определять свои приоритеты и самостоятельно принимать решения, определяющие условия их жизни.**

СИНС – это комплекс мероприятий, который включает в себя несколько следующих друг за другом мероприятий:

- изучение ситуации;
- определение проблемы;
- анализ проблемы: что является причиной, какие последствия мы имеем и что еще может произойти;
- определение приоритетов, т. е. совместное решение о том, КАКОЙ вопрос – самый больной;

**4** Проект «Голос граждан и подотчетность органов местного самоуправления: бюджетный процесс». Выполняется Институтом политики развития

- совместное обсуждение путей решений приоритетов;
- разработка планов действий

Во всех мероприятиях принимают участие:

- местные жители, включая местные организации и добровольные объединения, независимо от возрастной, половой, социальной, национальной принадлежности;
- депутаты Местных Кенешей;
- работники АйылОкмоту.

Далее активные и заинтересованные жители формируют **инициативные группы** по выявленным проблемам и планируют деятельность по их решению. В работе инициативных групп важно участие представителей исполнительной власти – работников айыл окмоту. Депутаты местных кенешей как законные разработчики правил работы в айыльном аймаке (т.к. Местный кенеш утверждает планы работы АО, бюджет, контролирует их исполнение), также являются членами Инициативных групп. Инициативные группы со своей стороны помогают депутатам максимально эффективно представлять интересы местного сообщества.

Совместное выявление проблем, принятие решений о том – какую из них нужно решать в первую очередь, и совместные действия – это и есть реализация реальной возможности местных сообществ самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения.

Совместное выявление проблем, принятие решений о том – какую из них нужно решать в первую очередь, и совместные действия – это и есть реализация реальной возможности местных сообществ самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения.

## Почему результатам СИНС можно доверять?

- во время прямых встреч и коллективных обсуждений население более открыто выражает свои приоритеты и дает оценку работе органов МСУ, качеству предоставляемых услуг;
- получение информации через живое общение дает возможность насыщения информации необходимыми специфическими индивидуальными деталями;
- активные участники встреч при обсуждении проблем сразу могут определить и причинно-следственную связь и предложить пути решений. Стремясь высказать мнение на публике, выявляются лидеры мини-групп, которые в дальнейшем могут стать активными участниками решения проблем (разработка и реализация планов действий);
- непосредственное общение во время встреч уже является фактом информационного обмена и обратной связи между населением и гражданами;



Финансируется Правительством Швейцарии в партнерстве с Британским Министерством по международному развитию

**Непосредственное участие местного сообщества в реализации местного самоуправления осуществляется в форме:**

1) обсуждения всех важных вопросов общественной и государственной жизни и вопросов местного значения на собраниях (сходах) членов местного сообщества;

2) выборов депутатов местных кенешей;

3) проявления нормотворческой инициативы и/или участия в прямом голосовании по особо важным вопросам местного значения.

**Члены местного сообщества имеют право на нормотворческую инициативу по вопросам местного значения. Порядок реализации местной нормотворческой инициативы определяется уставом местного сообщества в соответствии с законом. Проекты нормативных правовых актов по вопросам местного значения, внесенные в местные кенешы в порядке местной нормотворческой (народной) инициативы, подлежат рассмотрению с обязательным участием их инициаторов и других представителей соответствующего местного сообщества.**

Правом местной нормотворческой (народной) инициативы обладает не менее 100 членов местного сообщества, если иное не предусмотрено уставом местных сообществ.

**Открытость деятельности местного кенеша**

1. Сессии местного кенеша открыты для общественности. Каждый гражданин имеет право присутствовать на сессиях в соответствии с регламентом, утвержденным местным кенешем.

2. Местный кенеш может принять решение о проведении закрытой сессии в случаях, если рассматриваемый вопрос относится в соответствии с законодательством к государственной тайне.

3. Местный кенеш обязан предпринимать все меры по предварительному оповещению граждан о дате и повестке дня сессий, создавать условия для их доступа на сессии, а также доводить до сведения местного сообщества о принятых решениях.

- эмоциональный настрой на общение и сотрудничество, возможность быть услышанными и получить ответы на вопросы ведут к повышению уровня доверия к органам власти;
- участие не только первых лиц аймака, но и депутатов способствует пониманию того, что решения принимаются в муниципалитете не единолично;
- участие депутатов способствует повышению их реального авторитета в глазах сообщества и более правильному пониманию своей роли самими депутатами.

Наряду с очевидными преимуществами есть определенные недостатки (выявленные на практике и предполагаемые):

- участие «дежурных активистов» во всех мероприятиях;
- высокая вероятность того, что могут быть упущены пожелания и приоритеты определенных территорий АА (особо отдаленных от центра АА);
- отсутствие желания у айыл окмоту и местного кенеша качественно проводить встречи с населением на регулярной основе;
- отсутствие знаний и умений у представителей айыл окмоту и местного

кенеша по организации и проведению эффективных встреч с населением.

Указанные выше недостатки носят организационный характер и преодолимы путем выполнения несложных шагов:

- убеждение и обучение органов МСУ и населения;
- совместное практическое проведение мероприятий (закрепление знаний путем наставничества);
- выработка «привычки» вовлечения населения в принятие решений, в том числе, в бюджетный процесс: обеспечение СПРОСА – граждане знают о своих правах и качественного ПРЕДЛОЖЕНИЯ – органы МСУ понимают зачем, знают как и вовлекают население в управление;
- усиление требований законодательства (на национальном и местном уровне) по вовлечению населения в принятие решений.



## Пример выявленных с помощью СИНС проблем сельского населения, по которым составлен план действий и начата работа

Ивановский АА	Ленинский АА	Торт-Кульский АА
Питьевая вода	Поливная вода	Поливная вода
Мусор	Питьевая вода	Состояние дорог
Поливная вода	Отсутствие рабочих мест	Состояние школ
Уличное освещение	Мусор	Отсутствие условий для досуга
Отсутствие клуба	Отсутствие детских садов	Мусор
Состояние дорог	Состояние дорог	Детские сады
Отсутствие информации о бюджете (43% населения желает участвовать в общественных слушаниях)	90,5 % респондентов хотят участвовать в общественных слушаниях по разным вопросам	Отсутствие бюджетной информации

Выше приводится пример приоритетов, выявленных с помощью комплексов мероприятий СИНС в некоторых айылных аймаках Кыргызстана при поддержке Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс». Важно, что инициативные группы в данных сообществах вместе с органами МСУ составили планы по решению этих проблем и приступили к их выполнению. Это вселяет надежду, что условия жизни в указанных муниципалитетах будут улучшаться. Основные этапы этой работы представлены на странице 8 данного буклета.



Институт политики развития в рамках Проекта «Голос граждан и подотчетность органов местного самоуправления: бюджетный процесс», финансируемого Правительством Швейцарии в партнерстве с Британским Министерством по международному развитию, проводит работу с пилотными айылными аймаками. Проект проводит обучение для органов МСУ и местных сообществ по вопросам местного самоуправления, реального вовлечения местного сообщества в решение дел местного значения. Поддерживаются мероприятия по выявлению, приоритизации, обсуждению, планированию, реализации и мониторингу решения проблем в селах.

За справками и консультациями обращаться по электронной почте [ainura.balakunova@gmail.com](mailto:ainura.balakunova@gmail.com), [anara.musaeva@gmail.com](mailto:anara.musaeva@gmail.com)