

НОВОСТИ ИНСТИТУТА ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ И СОЮЗА МСУ

КРАТКИЙ ОБЗОР РАБОТЫ ИНСТИТУТА ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ В 2021 ГОДУ



Наблюдательный совет ИПР, созданный в ноябре 2020 года, осуществляет надзорные функции за деятельностью ИПР и его исполнительного органа, за соблюдением организацией законодательства и Устава, целевым и эффективным использованием

средств. 30 марта 2022 года состоялось заседание Наблюдательного совета ОО «Институт политики развития» по итогам деятельности за 2021 год.

На заседании присутствовали члены Наблюдательного совета, Наталья ШИПП, исполнительный директор Ассоциации НКО по продвижению прав и интересов детей в Кыргызстане (очно); Мурат БАЙДЫЛДАЕВ, заместитель министра сельского хозяйства Кыргызской Республики (онлайн); Андрис ЯУНСЛЕЙНИС (Andris Jaunsleinis), эксперт по вопросам демократизации, системы местного самоуправления и реформ (онлайн); Гульмайрам УЧУГЕНОВА, экс-глава айыл окмоту Жерге-Тальского айылного аймака Нарынской области (онлайн), и члены правления ОО «Институт политики развития».

В числе других вопросов был рассмотрен годовой отчет ИПР о вкладе в устойчивое развитие. Журнал «Муниципалитет» публикует краткую версию отчета ИПР, адресованную всем партнерам организации.

Основные уроки

В 2021 году ИПР продолжал использовать комплексный подход, основанный на принципах: разграничение функций и полномочий между органами управления; верховенство интересов граждан; инклюзивность и учет интересов меньшинства; гендерный баланс; принцип «не навреди». Во все проекты включался комплекс работ, направленный одновременно: на усиление внутренних связей между органами управления и гражданами; усиление потенциала органов управления; усиление внешних связей сообществ и групп с государством и внешними сторонами; планирование, основанное на законодательстве и данных; применение инновационных методов управления и методов, ведущих к устойчивым изменениям. ИПР сотрудничает примерно с 250 муниципалитетами КР во всех регионах по разным проектам. Имеет трехсторонний меморандум с ГАГМСУ и Союзом МСУ, что позволяет обеспечивать быстрые и эффективные

коммуникации со всеми органами МСУ. Основные уроки, извлеченные ИПР:

- не создавать параллельных структур, ослабляющих систему управления;
- предоставлять финансовую помощь через бюджет, чтобы тренировать органы управления в управлении инвестициями и нести ответственность за результат;
- учить органы управления теснее работать с гражданами;
- развивать горизонтальные связи между сообществами и органами управления;
- вести организованный диалог с государством на национальном уровне.

Ключевые направления и результаты работы ИПР в 2021 году группируются в несколько тематических категорий, представленных ниже.

Расширение политических прав женщин

Главным событием 2021 года для местного самоуправления в Кыргызской Республике

стали выборы депутатов местных кенешей, а самой важной особенностью выборов стала 30%-ная квота для лиц одного пола в составе советов. ИПР в числе других организаций принимал активное участие на всех этапах выборного процесса, поддерживая женщин в их стремлении расширить свои политические права на уровне местного самоуправления. В рамках нескольких проектов ИПР концентрировал всю свою деятельность вокруг принципа, согласно которому помощь женщинам нужна не только в освоении науки «Как стать депутатом?», но и «Как быть успешным депутатом?», что подразумевало не только подготовку к участию в выборах, но и подготовку к роли депутата. Принцип был реализован в дизайне Школы для депутатов-женщин, разработанном Проектом ГППОМСУ. Подход оказался удачным и востребованным и был реплицирован в нескольких проектах, получивших поддержку различных доноров. В результате применения этого подхода около 200 женщин получили знания, которые позволили им результативно принимать участие в политической жизни местного самоуправления в качестве лидеров, а около 80 из них стали депутатами. Важным инструментом помощи кандидатам – как женщинам, так и мужчинам, стало Руководство для кандидата в депутаты местного кенеша, утвержденное постановлением Центральной избирательной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики № 30 от 24 января 2021 г., разработанное при поддержке Проекта ГППОМСУ. Руководство стало первым подобным документом в отношении избирательного процесса на местном уровне и помогло успешно пройти

выборную кампанию множеству кандидатов – как женщин, так и мужчин. Всего информационной кампанией, которую ИПР провел при поддержке ПРООН, было охвачено около полумиллиона избирателей.

Несмотря на явные успехи и достижения, ИПР обнаружил внешние и внутренние вызовы в отношении продолжения работы в сфере продвижения гендерного равенства. К числу внешних факторов относится несоответствие многих международных принятых форм и методов работы по гендерным вопросам в сельских сообществах. Снижение уровня образования и бедность создают крайне негативную среду для развития данной сферы, что требует пересмотра философии и методов работы по вопросам гендера. Во внутренней среде выявился недостаток знаний по вопросам гендерного равенства у экспертов и консультантов ИПР на фоне общего дефицита и «универсальности» гендерных экспертов.

Участие граждан в МСУ

ИПР продолжает уделять большое внимание вопросу участия граждан в бюджетном процессе, поскольку убежден, что именно эта возможность позволяет повысить уровень взаимного доверия и сотрудничества между гражданами и органами МСУ, а гражданам позволяет на практике реализовать свое право на участие в ведении государственных дел. Так, усиление открытости органов МСУ привело к росту доверия к местному самоуправлению со стороны граждан, например, в целевых муниципалитетах Проекта ГППОМСУ с 2012 года на 14 процентов выросла доля граждан, которые считают, что в органах МСУ нет



коррупции. В 2021 году в целом по республике общественные слушания по бюджету провели 396 органов МСУ (по данным Проекта ГППОМСУ), расчетное количество участников слушаний в 2021 году составило не менее 40 тысяч человек. Тренды цифровизации отразились и на способах участия граждан в МСУ. Общественные слушания по бюджету в онлайн-формате в сельских сообществах Кыргызстана еще совсем недавно казались фантастикой. Мало кто верил, что такая форма взаимодействия органов МСУ с гражданами приживется в сельской местности Кыргызской Республики. Однако пандемия COVID-19 внесла свои коррективы в реальность и сделала невозможное возможным. В 2021 году была разработана и внедрена функция обратной связи на веб-ориентированном ресурсе Гражданский бюджет-онлайн (<https://gb.minfin.kg/>), расположенном на сайте Министерства финансов КР. Если ранее ресурс позволял только размещать бюджетную информацию в доступном для граждан формате гражданского бюджета, то в 2021 году ИПР в рамках Проекта ГППОМСУ разработал и внедрил дополнительные функции, сделавшие ресурс интерактивным, чтобы дать возможность гражданам задать вопросы, получить ответы и внести свои предложения.

Инклюзивное и устойчивое развитие

Во всех проектах, имеющих элемент планирования местного развития, ИПР стремится к улучшению процесса в трех его аспектах:

- 1) расширение участия граждан и максимальный учет их интересов и потребностей (включая использование IT-технологий);
- 2) использование фактических данных и совершенствование процесса их использования, включая цифровые методы сбора и обработки данных;
- 3) содействие построению комплексной системы планирования, позволяющей оказывать влияние на решение всех проблем граждан, вне зависимости от подотчетности тех или иных публичных полномочий и функций.

В 2021 году в направлении максимального учета интересов населения ИПР активно работал над внедрением инклюзивных подходов к планированию. Так, в рамках Проекта УУМУ 47 муниципалитетов Иссык-Кульской и Джалал-Абадской областей при поддержке 4 ОГО и местных тренеров прошли обучение по формулированию и актуализации местных программ социально-экономического развития с учетом гендерных и социальных

аспектов. В рамках Проекта GIZ продолжилась реализация программ местного инклюзивного развития в четырех муниципалитетах Джалал-Абадской области. Особый акцент в процессе планирования ИПР делает на методики межмуниципального сотрудничества в планировании и организации местных услуг. Подготовлены и заключены договора о межмуниципальном сотрудничестве по созданию условий для развития сельского хозяйства через очистку дренажных и оросительных каналов между Абды Суеркуловским и Жаны-Жолским АО Токтогульского района. В рамках Проекта УУМУ в 2021 году реализовано 5 межмуниципальных сервисных схем сотрудничества по четырем различным направлениям.

Усиление кадрового потенциала МСУ

В 2021 году существующая в Кыргызстане государственная система повышения квалификации муниципальных служащих, созданная и поддерживаемая усилиями Государственной кадровой службы, подверглась изменениям. Была упразднена Государственная кадровая служба, переформатирован государственный заказ на государственное обучение. Возникли новые риски в отношении устойчивости системы, однако в целом она сохранилась. Вместе с тем государственная система по-прежнему не удовлетворяет все потребности органов МСУ в знаниях и навыках. Понимание данного пробела заставило ИПР в рамках Проекта ГППОМСУ разработать в 2020 году Видение будущей системы повышения квалификации¹, которая в целом была поддержана заинтересованными сторонами.

В 2021 году ИПР продолжил последовательную работу по реализации предложенного выше Видения на практике.

Важным достижением стало восполнение пробела в инфраструктуре для организации ведомственного обучения органов МСУ путем создания Академии местного управления Центральной Азии (далее – АМУЦА), которая была создана в ответ на потребность местного самоуправления Кыргызстана и стран Центральной Азии в обеспечении доступного информационно-аналитического ресурса и обучения муниципальных служащих и местных сообществ, направленного на развитие органов управления и местных сообществ.

¹ Подробная информация доступна в журнале «Муниципалитет»: <http://www.municipalitet.kg/ru/article/full/2452.html>

Поддержка интересов местного самоуправления

Весь 2021 год прошел для ИПР под девизом удержания достигнутого уровня местного самоуправления. Общая политическая ситуация, кризис, вызванный пандемией, стремление к укреплению управляемости привели к ситуации, в которой местное самоуправление оказалось уязвимым, так как ограничения в первую очередь отражаются на способности местного самоуправления полноценно выполнять все свои функции. В части удержания достигнутого уровня можно назвать сохранение местного самоуправления как такового в новой редакции Конституции Кыргызской Республики. Затем последовала напряженная работа по удержанию в отношении позиций в законодательстве, которая велась преимущественно при поддержке Проекта ГППОМСУ.

Коалиции и партнерство

В сфере защиты интересов органов МСУ стратегия ИПР направлена на то, чтобы интересы органов МСУ в процессе изменения нормативной правовой базы в полной мере представлял Союз МСУ. Поэтому в рамках всех проектов ИПР стремится работать в данном направлении либо в коалиции с Союзом МСУ, либо от его имени. ИПР в

коалиции с Союзом МСУ и другими организациями гражданского общества при поддержке Проекта ГППОМСУ смог поддержать в новом законе об МГА и МСУ возможности участия граждан в местном самоуправлении, хотя способность граждан влиять на кадровые вопросы через косвенные выборы глав МСУ была существенно ограничена. Важным результатом стало расширение круга партнеров ИПР среди коалиций гражданского общества. В рамках Проекта EGED удалось установить отношения с новыми организациями, представляющими собой коалиции гражданского общества. В сотрудничестве с АМУЦА ИПР установил партнерские отношения с НКО из стран Центральной Азии – Узбекистана, Казахстана и Таджикистана, приступив в конце 2021 года к реализации проекта по определению Центральноазиатского гендерного контекста.

Институциональное развитие

Команда ИПР представляет собой самый существенный актив организации. Высокий уровень экспертизы, организации работы, гибкость и способность персонала решать новые задачи позволяет ИПР успешно конкурировать за ресурсы. В составе постоянного или частично вовлеченного персонала ИПР преобладают женщины – 57%. Кадровый состав ИПР исключительно стабилен, ключевые сотрудники

ЦЕЛИ В ОБЛАСТИ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ



и консультанты работают в организации или сотрудничают с ней 10 лет и более. Очень важным достижением ИПР в сфере построения взаимоотношений с донорами стала победа в конкурсе на реализацию второй фазы ранее выполнявшегося Проекта USAID «Успешный аймак». Это первый в истории Кыргызстана пример местной НКО, напрямую исполняющей проект данного партнера по развитию. USAID объявил конкурс среди местных организаций, и, несмотря на значительный опыт ИПР, конкуренция в отношении данной возможности имела место.

Чтобы лучше соответствовать высоким требованиям к качеству администрирования, ИПР начал в 2021 году масштабную работу по совершенствованию управления, что потребовало привлечения дополнительной экспертизы, разработки новой редакции многих политик ИПР. Таким образом, ИПР продолжает действовать в сложной среде достаточно успешно, применяя гибкие подходы к управлению, основанные на выученных уроках. В 2022 году ИПР предстоит пересмотреть действующую стратегию развития, чтобы лучше представлять свое будущее.

Вклад ИПР в устойчивое развитие Кыргызской Республики в 2021 году

ЦУР	Результат воздействия в 2021 году
5	<ul style="list-style-type: none"> Поддержку получили в общей сложности не менее 1000 женщин, участвующих в выборах в местные кенешы. Доля участия женщин в мероприятиях ИПР увеличена с 39 до 47%. 500000 человек охвачено информационной кампанией о 30%-ной квоте для депутатов одного пола в составе местных кенешей
10	<ul style="list-style-type: none"> На Портале лучшей практики опубликовано не менее 30 примеров, которые в той или иной степени представляют работу местного самоуправления с уязвимыми группами. Не менее 48 молодых активистов получили поддержку в процессе их включения в процесс принятия решений на местном уровне. В журнале «Муниципалитет» опубликованы аналитические материалы в отношении внедрения инклюзивных подходов к планированию устойчивого местного развития, http://www.municipalitet.kg/ru/article/full/2523.html, сделана презентация для НКО
11	<ul style="list-style-type: none"> Продолжается консолидация данных для продолжения временных рядов ключевых показателей участия граждан в МСУ: в 2021 г. начато новое полевое социологическое исследование, данные которого будут проанализированы в 2022 году в рамках Проекта ГППОМСУ. Доклад об оценке законодательства на развитие МСУ и местных сообществ вошел в план и бюджет Проекта УА-2, который предоставил грант АМУЦА для подготовки Доклада в 2022 году. В рамках Проекта «Жигердуу Жарандар» разработано руководство для консультантов по фасилитации работы с инициативными группами граждан
16	<ul style="list-style-type: none"> ИПР в коалиции с Союзом МСУ и другими организациями гражданского общества в течение 2021 года предотвратили некоторые существенные ухудшения в системе МСУ, включая попытку исключить граждан из МСУ. Основная поддержка Союзу МСУ переориентирована на укрепление его политического влияния и признания как со стороны государственных органов, так и со стороны членов – органов МСУ. Исследование о рисках в системе межбюджетных отношений косвенным образом могло повлиять на отсрочку решения о передаче полных полномочий по распределению выравнивающих грантов на районный уровень. Члены не менее 20 групп СМиО, включая представителей НКО, прошли обучение мониторингу и оценке, в том числе с использованием цифровых инструментов. Разработан и применяется модуль, позволяющий проводить слушания в онлайн-формате на ресурсе «Гражданский бюджет-онлайн». Всего в 2021 году свои бюджеты разместили на ресурсе 194 органа МСУ (40%), онлайн-слушания пока провели 8 айылных аймаков (в пилотном режиме) (около 2%). В 2021 г. общественные слушания по местным бюджетам провели 396 органов МСУ или почти 90%; 71% органов МСУ по всей Кыргызской Республике используют инфографику, краткое описание бюджета и онлайн-гражданский бюджет. Состоялся конкурс лучшей практики местного самоуправления, поддержанный Проектом УУМУ, а количество зарегистрированных пользователей Порталом достигло 11 тысяч человек. Для создания инфраструктуры системы повышения квалификации муниципальных служащих создана Академия местного управления Центральной Азии, которая уже приняла в управление Портал лучшей практики МСУ