



**ДР** | ӨНУКТУРУУ САЯСАТ ИНСТИТУТУ  
ИНСТИТУТ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ  
DEVELOPMENT POLICY INSTITUTE



## **КОММУНИКАЦИОННАЯ СТРАТЕГИЯ**

**процесса разработки  
Национального доклада  
по развитию человека (НДРЧ) в 2011 году  
«Местное самоуправление –  
основа кыргызстанского государства.  
Сильное МСУ –  
гарантия социальной стабильности  
и экономического роста»**

**Бишкек – 2011**

## **1. Список сокращений**

- КР – Кыргызская Республика
- МСУ – местное самоуправление
- МТУ – местная территориальная управа
- НАМС – Национальное агентство Кыргызской Республики по местному самоуправлению
- НДРЧ – Национальный доклад по развитию человека
- НПО – неправительственные организации
- НС – Наблюдательный Совет по НДРЧ
- ОГО – организации гражданского общества
- ОМСУ – органы местного самоуправления
- ПРООН – Программа развития Организации объединенных наций
- СМИ – средства массовой информации
- ТОС – территориальный орган самоуправления

## **2. НДРЧ – 2011: фокус на местное самоуправление**

Одна из задач НДРЧ ПРООН в Кыргызской Республике – это расширение понимания человеческого развития в стране и осознание его взаимосвязи с местным самоуправлением, напрямую влияющим на качество жизни граждан.

Приобретение независимости и последовавшие за ним реформы управления в стране, направленные на децентрализацию власти, в середине 1990-х годов привели к внедрению в Кыргызстане принципов местного самоуправления. Пятнадцать лет развития местного самоуправления позволили создать 484 административно-территориальных единиц, объединивших все населенные пункты страны (25 городов и 2000 сельских населенных пунктов). Таким образом, в Кыргызстане на начало 2011 года действуют 484 исполнительных органа МСУ (мэрии и сельские управы) и 484 местных представительных органа – местных кенеша, которые в соответствии с Конституцией КР образуют систему органов местного самоуправления.

Раздел восьмой Конституции 2010 года во многом отражает историю, достижения и перспективы развития МСУ. В этом разделе, помимо самостоятельности и участия граждан в МСУ, говорится о финансировании МСУ за счет местных бюджетов и республиканского бюджета, о собственных и возможных государственных полномочиях, об ответственности за свою деятельность перед местным сообществом.

Общее видение МСУ, закрепленное положениями Конституции КР, можно смело интерпретировать как самостоятельную (независимую) систему управления делами местного значения, характеризуемую следующими основными признаками:

- наличие определенных исполнительных и представительных органов,
- выборность органов МСУ,
- органы МСУ имеют определенные свои полномочия, финансирование которых осуществляется за счет самостоятельно управляемых местных бюджетов,
- органы МСУ могут наделяться определенными государственными полномочиями, на выполнение которых должны выделяться соответствующие ресурсы из государственного бюджета,
- за выполнение делегированных полномочий органы МСУ подотчетны государственным органам, финансирующему выполнение этих полномочий,
- за свою деятельность органы МСУ отвечают перед местным сообществом.

Конституция КР 2010 года определяет местное самоуправление как «гарантированное настоящей конституцией право и реальная возможность местных сообществ самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения». Само определение местного самоуправления в основном законе стране несет в себе два основных момента: самостоятельность управления на местах и ориентированность на местное сообщество. При этом необходимо понимать,

что главной единицей, образующей сообщество, смысловым центром сообщества является Человек, а потому возможность самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения напрямую влияет на его развитие. Исходя из этого, связь и огромное влияние местного самоуправления на развитие человека несомненны и для многих очевидны. Но не для всех, а потому коммуникационная стратегия НДРЧ будет направлена на обнажение, объективную реальность данной связи между МСУ и развитием человека.

Общие очертания системы местного самоуправления, заложенные в новой Конституции 2010 года, должны принять отшлифованные формы, позволяющие местному самоуправлению эффективно обслуживать человека и удовлетворять его потребности. Наполнение конституционных положений реальным смыслом, доведение их до состояния практической эффективности зависит от дальнейших политических решений. Будущее местного самоуправления во многом зависит от того какими будут детали, четко разграничивающие полномочия между органами МСУ и госорганами, четко определяющие источники финансирования для выполнения всех полномочий, определяющие порядок избрания руководителей ОМСУ населением, а также детали, развивающие систему прозрачности и эффективности работы ОМСУ, их подотчетности местному населению. Все эти детали отражаются в законодательстве.

### **3. Видение МСУ**

Согласно Конституции граждане имеют право участвовать в обсуждении законов. И особенно участие граждан в формировании законодательства об МСУ, так как оно самым непосредственным образом отражается на жизни каждого человека. По каким дорогам он или она ходит? Нужно ли идти к реке за водой или есть водопровод в доме? Не протекает ли крыша в детском саду, где проводят дни твои дети? Нет чувствуешь ли ты дискриминации по половому или национальному признаку? Доступны ли для тебя местные начальники? Есть у тебя возможность посещать библиотеку? Пользоваться Интернетом? Заниматься музыкой? Рисовать картины и выставлять их на публику? Есть ли в твоём городе или селе стадион? Можешь ли ты принять участие или хотя бы посмотреть на спортивные соревнования? Можешь ли ты получить гинекологическую помощь? Как долго к тебе будет ехать «сокроя помощь»?

Ответы на все эти и множество других подобных вопросов лежат в плоскости законодательства о местном самоуправлении, которое будет определять фактические способности органов МСУ решать вопросы местного значения и удовлетворять перечисленные потребности человека, необходимые ему для развития. Поэтому крайне важно широкое общественное участие в обсуждении законопроектов об МСУ, в выработке деталей видения системы местного самоуправления, в определении законодательной и нормативной базы для создания достойных условий жизни для каждого человека в Кыргызстане. Эти детали должны сложиться в единую картину будущего состояния местного самоуправления, иными словами, определить видение МСУ.

В обсуждении деталей, в выработке видения МСУ важно участие как политиков – государственных деятелей, принимающих политические решения, так и представителей самих органов МСУ. Но еще более важно участие «неуправленческой» элиты – экспертного сообщества, академических кругов, представителей культуры и духовенства, частного сектора/бизнеса, представителей гражданского сектора – НПО и ОГО, СМИ, отдельных социальных групп, в том числе женщин, молодежи, пожилых людей, лиц с ограниченными возможностями. В обсуждении того, как мы должны жить у себя дома, может и должен принять участие любой человек.

Выработка общего видения местного самоуправления как системы способствующей развитию человека – это одна из основных задач разработки НДРЧ. Все вместе мы должны понять, что требуется местному самоуправлению в законодательном и ресурсном плане, чтобы обеспечить наилучшие условия для человеческого развития. Какой должна быть система МСУ через 10, 20 и 30 лет? Какие кокнертные шаги нужно сделать, чтобы достичь этого видения?

Видение будет сформулировано на основе наиболее часто встречающихся ожиданий среди всех целевых аудиторий и каждый элемент видения будет расшифрован до уровня практического воплощения.

Например, если мы решим, что через 20 лет местное самоуправление предоставит человеку все возможности для развития творческих способностей, то расшифровка этого элемента будет включать подробное описание того, как это будет сделано: через открытие специальных школ, выставочных залов, проведение фестивалей, приглашение звезд мировой величины в качестве педагогов и т. д.

#### **4. Ключевые сообщения**

Для того, чтобы создать условия для широкого информирования и возбуждения активной дискуссии на тему «местное самоуправление и его связь с развитием человека», для выработки общего видения МСУ настоящей коммуникационной стратегией предусматривается целый ряд мероприятий.

Мероприятия будут нацелены на передачу **ключевых сообщений целевым аудиториям** с использованием соответствующих **коммуникативных инструментов**. При этом стоит отметить, что процесс разработки НДРЧ как создание и использование диалоговой площадки для выработки видения МСУ и продвижения идеи о его взаимосвязи и влиянии на развитие человека представляет включает в себя множество механизмов обратной связи.

#### ***Варианты сообщений***

##### *Что такое МСУ?*

---

- МСУ – благоприятная среда для развития человека
- МСУ – источник благоприятных условий жизни человека
- МСУ – метод участия человека в политической жизни сообщества
- МСУ – возможность самореализации человека – гражданина
- МСУ – возможность человека участия в «большой» политике
- МСУ – источник условий экономического развития территории
- МСУ – возможность карьерного развития человека
- МСУ – это многолетний опыт Кыргызстана и других стран, из которого можно и нужно извлекать уроки
- Эффективное МСУ – залог процветания страны и стабильности общества

##### *Что нужно для того, чтобы МСУ способствовало развитию человека?*

---

- Выборность руководителей местными сообществами – политическая независимость
- Административная независимость
- Финансовая независимость (в т. ч. возможность самостоятельного прогнозирования доходной части бюджета) и собственные источники доходов
- Четкое разграничение функций и адекватная финансово-экономическая база для выполнения функций

##### *Каким должно быть МСУ для развития человека?*

---

- Независимым
- Грамотным
- Финансово состоятельным
- Способным предоставлять услуги на достойном уровне
- Подотчетным местному населению
- Определяющим приоритеты своей деятельности исключительно в соответствии с нуждами человека
- Эффективно использующим общественные ресурсы на благо ныне живущих и будущих поколений

- Активно вовлекающим граждан в принятие решений по вопросам местного значения

## **5. Основные целевые аудитории**

### **Жители городов и сёл**

Именно жители городов и сёл являются основными участниками МСУ, главными потребителями услуг, предоставляемых этой системой. В этом ключе важно узнать мнение человека о том, каким по его мнению должно быть местное самоуправление, какие услуги должны предоставлять именно органы МСУ. Только население может и должно устанавливать приоритеты деятельности органов власти на местах за счет средств местных бюджетов, использования общественных ресурсов, в том числе объектов муниципальной собственности, земель. Процесс разработки НДРЧ должен способствовать вовлечению рядовых граждан в выработку общего видения МСУ, воспитанию понимания и восприятия взаимосвязи между МСУ и развитием человека.

### **Гражданское общество**

За относительно долгий период существования МСУ в КР у граждан выработалось определенное восприятие системы. Появились многие общественные организации, которые предпринимают усилия для повышения эффективности МСУ. Более того, в КР были образованы многие общинные организации, которые до определенного времени признавались органами местного самоуправления (ТОСы, МТУ, жамааты и т.п.) наряду с мэриями, айыл окмоту. Будучи де-факто элементами распорядительных органов МСУ, такие общинные организации стали инструментом гражданского участия в делах местного значения. Имеется в КР и положительный опыт совместных проектов, программ МСУ с НПО, целью которых было проведение общественных слушаний по разным местным вопросам, проведение акций, мероприятий по решению местных проблем, в том и числе и акций по фандрейзингу. Накопленный опыт гражданского опыта нужно донести до широкого круга, вовлечь участников этого опыта в дискуссии о том – что сработало, что нет, и что нужно сделать для улучшения.

### **СМИ**

Основным источником информации для человека о принимаемых решениях на государственном уровне, о дискуссиях по вопросам республиканского значения являются СМИ. Они же дают информацию о том, что и как происходит у наших соседей. Эти аспекты работы МСУ не редко становятся главными вопросами новостных блоков, темами авторских работ журналистов в газетах, Интернет-изданиях, журналах, полемических ток-шоу и т.п. В процессе разработки НДРЧ СМИ отводится особая роль. Ввиду того, что одной из целей НДРЧ является выработка общего видения МСУ, то СМИ и его отдельные представители могут высказать свое мнение, исходя из накопленного профессионального опыта, а также исходя из своих человеческих позиций получателя услуг МСУ. СМИ должны стать транслятором основным гипотез, видящихся в ходе исследования, местом их апробации. СМИ могут стать эффективной площадкой обсуждения вопросов истории, текущей ситуации и перспектив МСУ в Кыргызстане. Поскольку данные обсуждения вопросов МСУ будут проводиться в рамках разработки НДРЧ, то участники процесса разработки НДРЧ должны добиться рассмотрения вопросов развития МСУ в новом ракурсе, т.е. с точки зрения влияния МСУ на развитие человека.

### **Частный сектор**

Представители бизнес-сообществ, как в виде ассоциаций и союзов, так и в лице отдельных предпринимателей разного масштаба, должны стать активными участниками обсуждения вопросов местного самоуправления. Это объясняется тем, что помимо оплаты налогов, представители бизнеса находятся в постоянном контакте с властью, и в большей мере – в контакте с местной властью, так как именно от МСУ зависят условия, в которых развивается бизнес – дороги, уличное освещение, вода, чистота и, соответственно, привлекательность бизнеса в населенном пункте для клиентов. От

работы МСУ зависит комфортность проживания рабочей силы предпринимателей, уровень КПД, особенно женщин, чаще обеспокоенных наличием и качеством услуг дошкольного и школьного образования. Кыргызстанские муниципалитеты накопили значительный опыт участия частного бизнеса в решении дел местного значения, что достойно распространения и применения другими. Но еще более важно извлечение уроков, обсуждение путей оптимизации взаимодействия между МСУ и частным бизнесом на благо человека, как получателя услуг МСУ, как клиента частного бизнеса, как его владельца или работника.

### *Отдельные социальные группы*

---

Представители любой социальной группы каждый день соприкасаются с МСУ. В рамках разработки НДРЧ важно обратить особое внимание, как минимум, на две группы: женщины и молодежь.

#### **Женщины**

Вопрос участия женщин в МСУ вызывает много дискуссий. Чаще причиной тому служит малое представительство женщин как в исполнительных, так и представительных органах МСУ. И еще реже можно встретить женщин на руководящих постах МСУ. Этот вопрос также должен стать одной из тем общественных обсуждений в рамках НДРЧ.

Участие женщин в обсуждении вопросов развития МСУ имеет особую ценность еще и потому, что при более высоком уровне безработицы женщин, именно они чаще всего лучше осведомлены о качестве большинства услуг МСУ, они чаще обращаются в органы МСУ с вопросами и жалобами.

Но еще более важно то, что эффективная или неэффективная работа органов МСУ по предоставлению услуг очень сильное влияние оказывает на условия жизни именно женщин, так как тяжелые работы по обеспечению водой и теплом своего дома чаще всего ложатся на женские плечи. Кроме того, для женщин крайне важны условия и возможности для разностороннего развития детей, которые также во многом зависят от качества работы местного самоуправления.

#### **Молодежь**

Согласно данным НДРЧ-2010, молодежь довольно пассивна в местном самоуправлении. Молодые люди редко участвуют в сборах, курултаях, слушаниях и т.п. С другой стороны, именно молодежь является активным пользователем услуг местных библиотек, клубов, стадионов и т.п. – что особо и отдельно отмечено в перечне собственных функций МСУ. Сам Закон об МСУ в его действующей редакции выделяет молодежь в особую категорию получателей услуг МСУ. Но недопонимание роли и функций местного самоуправления, его роли в создании условий жизни в городе и селе снижает уровень интереса к МСУ у молодежи, к участию в местном самоуправлении. В связи с этим для вовлечения молодежи в обсуждение вопросов МСУ, его будущего, крайне важно, т.к. именно молодые люди сегодня-завтра будут управлять страной, но не только сидя в кабинетах министерств и ЖК, а и в кабинетах мэрий, айыл окмоту, местных кенешей. Органы МСУ – это возможность трудоустройства для молодежи и от того, какой будет система местного самоуправления, зависит престиж муниципальной службы в глазах молодежи.

#### **Органы МСУ**

Органы МСУ как целевая аудитория в рамках разработки НДРЧ могут рассматриваться с разных сторон: как носители опыта МСУ, знатоки проблем и разных путей их решений это многочисленная армия практиков, чьи голоса должны звучать в дискуссиях об МСУ, в выработке видения МСУ в будущем. Но органы МСУ – это еще и многочисленные жители городов и сел, кто выполняет ежедневно свои должностные обязанности и хочет жить и работать в достойных условиях, заслуживать и пользоваться заработанным авторитетом и уважением населения. Органы МСУ, их представители и сотрудники – это также поставщики услуг, обеспечивающих условия жизни, развития человека. В этом ракурсе ОМСУ важно принять участие в общественных дискуссиях для

того, чтобы услышать мнения населения и других заинтересованных сторон об оценке их работы.

### **Академические круги. Экспертное сообщество**

Мнение практиков, мнение представителей сообществ крайне важно для выработки видения МСУ и его взаимосвязи с развитием человека. Но не менее важно участие экспертов: как теоретиков из числа академических кругов, так и экспертного сообщества. Представители именно этих слоев общества имеют богатые знания по теории МСУ, всемирной истории этого института. Эти люди имеют большие возможности высказывать свое видение, предлагать разные пути развития, анализировать потенциальные риски, слабые и сильные стороны разных сценариев развития МСУ применительно к условиям Кыргызстана. Эти люди имеют больший доступ к широким аудиториям, представленным студентами, представителями прогрессивных активных гражданских объединений, СМИ, к представителям власти на разных уровнях, к лицам, принимающим политические решения. Вовлечение представителей академических кругов, экспертного сообщества в дискуссию о МСУ, к выработке общего видения МСУ, к «раскручиванию» темы влияния МСУ на развитие человека и возбуждению дискуссии поможет найти оптимальные и научно обоснованные решения на многие вопросы. Что, вкупе с мнениями практиков от МСУ и населения в целом, должно сработать на повышение эффективности системы МСУ, положительного воздействия на развитие человека в целом.

### **Лица, принимающие политические решения**

Внутри данной группы можно выделить несколько подгрупп, объединяющих представителей:

- института президента,
- правительства в целом,
- определенных министерств и ведомств (включая НАМС; Минфин, работающий с местными бюджетами; другие министерства – госорганы, функции которых делегируются органам МСУ),
- Жогорку Кенеша и политических партий;
- отдельные политические лидеры.

Активное и конструктивное участие в выработке видения МСУ представителей этой целевой аудитории – одно из самых важных условий для развития человека в КР. Именно представители этой группы несут ответственность за развитие общества, за социальную и политическую стабильность, за экономическую устойчивость в Кыргызстане. Понимание игроками этой команды тезиса «сильное МСУ – стабильность в стране», их восприятие тезиса «МСУ – гарант развития человека», и что самое главное – политическая воля и последующие практические шаги по внедрению мер для достижения этих тезисов крайне важны для развития Кыргызстана. И процесс разработки НДРЧ по вопросам МСУ предполагает одной из своих ключевых задач вовлечь данную целевую аудиторию в общественную дискуссию. Важно разделить ответственность политиков за развитие МСУ и сопряженное с ним развитие человека со всем обществом КР.

## 6. Мероприятия

Цели:

- 1) голоса МСУ и местных сообществ услышаны СМИ, правительством и обществом;
- 2) создана платформа для дебатов, которые приведут к изменениям политики;
- 3) влияние на восприятие обществом МСУ как основного ресурса развития человека, созданий условий для социальной стабильности и экономической устойчивости;
- 4) НДРЧ и его принципы человеческого развития должны стать одним из руководящих ресурсов национальной политики по вопросам МСУ.

Стратегии:

1. Медийная стратегия
2. Фасилитация общественно-политических дебатов
3. Индивидуальное воздействие на полисимейкеров

Цели	Целевая аудитория(ии) и достигаемые цели	Тактика	Период	Ответственный	Ресурсы, долл. США, источник
1. Медийная стратегия: голоса МСУ и местных сообществ должны быть услышаны через СМИ и общественные мероприятия	Население КР	Разработка двух баннеров и размещение их в популярных местах Бишкека	Апрель 2011	UNDP SSU, Руководство Программы «Демократическое управление», группы авторов и экспертов	2 400, ПРООН
	ОМСУ, общественность в целом по стране, представители правительства, принимающие политические решения, частный сектор,	Регулярные ТВ ток-шоу на КТР (TV show – «Open Kyrgyzstan») на кырг. и русс. языках	Март – сентябрь 2011	RR (подписание MoB), Руководство Программы «Демократическое управление» (подписание MoB), команда авторов (ежемесячное участие в роли экспертов)	7 000, ПРООН



	гражданское общество	Серия аналитических статей на сайтах информагентств, ведущих республиканских газет, включая интервью членов Наблюдательного совета, групп независимых авторов и экспертов по разработке НДЧР	Февраль – декабрь 2011	Руководство Программы «Демократическое управление», команда авторов, экспертная группа, члены НС	Не требует отдельного финансирования
		Конкурс детских рисунков и фото (с последующим освещением в СМИ и печатью календаря)	Март-сентябрь 2011	Руководство Программы «Демократическое управление», команда авторов	5 000, ПРООН
		Конкурс сочинений в школах партнерских МСУ	Март - апрель	Руководство Программы «Демократическое управление», команда авторов	2 000, ПРООН
		TV программы Майдан, НТС	Май – июнь 2011	Руководство Программы «Демократическое управление», команда авторов, экспертная группа, члены НС	3 000, ПРООН
		Конкурс статей на тему МСУ (для размещения на сайтах НАМС, ИПР, Союза МСУ и др. партнеров)	Февраль – июнь 2011	Команда авторов	3 000, ПРООН
		ИПР, Союза МСУ, открытие постоянной рубрики в социальных сетях	Март-декабрь 2011	Команда авторов	Не требует отдельного финансирования
		Открытие постоянной экспертной темы на сайте «Открытый Кыргызстан»	Февраль – ноябрь 2011	Команда авторов	500
<b>2. Организация общественно-политических дебатов по</b>	Экспертное сообщество, академические круги, исследователи, лица,	Рабочие встречи с внешними экспертами для обсуждения гипотез и анализа данных	Февраль – июнь 2011	Команда авторов, Руководство Программы «Демократическое управление»	Бюджет НДЧР

вопросам МСУ среди полисимэйкеров, исследователей, экспертного сообщества и т.п.	принимающие политические решения, представители правительства, МСУ, частного сектора, СМИ	Фокус-группы в 7 регионах КР о начале работы	Март 2011	Команда авторов, Руководство Программы «Демократическое управление»	Бюджет НДРЧ
		Запуск в Бишкеке (официальное сообщение, «круглый стол»)	Февраль 2011	Команда авторов, Руководство Программы «Демократическое управление»	700, ПРООН
		Презентация результатов отчета Жогорку Кенешу и правительству	Сентябрь 2011	Команда авторов, Руководство Программы «Демократическое управление»	200, ПРООН
		Презентация сотрудникам министерств по наиболее важным вопросам, отраженным в отчете	Сентябрь 2011	Команда авторов, Руководство Программы «Демократическое управление»	Бюджет НДРЧ
		Презентации представителям экспертного сообщества КР	Февраль – сентябрь 2011	Команда авторов, Руководство Программы «Демократическое управление»	Бюджет НДРЧ
3. Встречи (тет-а тет), презентации определенным аудиториям (лица, принимающие политические решения в правительстве, международные организации, вкл. Доноров и	<i>Лица, принимающие политические решения в правительстве, депутаты, СМИ, политики, лидеры полит. партий</i>	Интервью с полисимейкерами с разъяснением целей НДРЧ	Февраль – апрель 2011	Команда авторов	Бюджет НДРЧ
		Встреча с главой Комитета по конституционному законодательству, госустройству и законности - председателем Галиной Скрипкиной	Сентябрь 2011	Команда авторов, Руководство Программы «Демократическое управление»	Бюджет НДРЧ
		Встреча с активом и руководством НАМС	Сентябрь 2011	Команда авторов, Руководство Программы «Демократическое управление»	Бюджет НДРЧ

международные НПО с именем/репутацией)	Презентация НДЧР политическим партиям	Сентябрь 2011	Команда авторов, Руководство Программы «Демократическое управление»	200, ПРООН
	Презентация НДЧР ведущим НПО и т.п.	Сентябрь 2011	Команда авторов, Руководство Программы «Демократическое управление»	200, ПРООН
	Презентация НДЧР парламентским комитетам	Сентябрь 2011	Команда авторов, Руководство Программы «Демократическое управление»	200, ПРООН
	Презентация НДЧР Наблюдательному совету при НАМС	Сентябрь 2011	Команда авторов, Руководство Программы «Демократическое управление»	200, ПРООН
	Региональные презентации НДЧР (во всех областях)	Сентябрь 2011	Команда авторов, Руководство Программы «Демократическое управление»	Бюджет НДРЧ
	Совет доноров по децентрализации	Сентябрь 2011	Команда авторов, Руководство Программы «Демократическое управление»	100, ПРООН
<b>ИТОГО бюджет ПРООН</b>				<b>24 500</b>

## 7. Мониторинг и оценка

Коммуникационная стратегия будет подвергаться мониторингу во время реализации проекта до ноября 2011 года, и оцениваться ПРООН и членами Наблюдательного Совета.