

# МУНИЦИПАЛИТЕТ

НАУЧНО-ПОПУЛЯРНЫЙ ЖУРНАЛ | МАЙ 2014 | выпуск №5 (30)

Учредитель и издатель  
*Институт политики  
развития (ИПР)*

Главный редактор,  
председатель правления ИПР  
*Надежда Добрецова*

Исполнительный редактор  
*Лариса Ли*

Технический редактор  
*Айганыш Качаганова*

Редактор кыргызской версии  
*Нургуль Джаманкулова*

Верстка и дизайн  
*Анна Шелестова*

Перевод на кыргызский язык  
*Зейнеп Алтымышова*

Журнал принимает для  
публикации авторские статьи  
и размещает адресованные  
муниципалитетам  
бесплатные объявления.

**Журнал распространяется  
бесплатно**, но оставляет  
за собой право организации  
платной подписки.

Материалы журнала  
необязательно отражают  
точку зрения издателя  
и партнеров издателя.  
Ответственность за  
содержание материалов  
несут авторы.

**По всем вопросам  
обращаться по адресам:**

**почтовый** – 720021,  
Кыргызская Республика,  
г. Бишкек, ул. Усенбаева, д. 44,  
Институт политики  
развития, редакция журнала  
«Муниципалитет»;

**электронные** – office@dpi.kg  
NDobretsova@dpi.kg

**Телефоны:** (0312) 97-65-30  
(31, 32, 33, 34)

**Факс:** (0312) 97-65-29

Использованы фотографии,  
сделанные сотрудниками  
Института политики развития,  
из Интернета.

Регистрационный номер  
Свидетельства о регистрации  
средства массовой  
информации 1785.

ISBN 1694-7053

## Муниципалитет – это триединство территории, живущего на ней населения и органов местного самоуправления

### Тенденции развития МСУ в мире

Европейская комиссия: необходимо расширение возможностей органов местного самоуправления в странах-партнерах для улучшения управления и более эффективных результатов развития . . . . . 2

### Партийные выборы в местные кенешы: анализ мировой практики

Опасения в Кыргызстане . . . . . 8

Являются ли партии благоприятным фактором  
усиления демократии? . . . . . 9

Чья роль в выборах важнее – граждан или политических  
партий? . . . . . 12

Списки кандидатов . . . . . 14

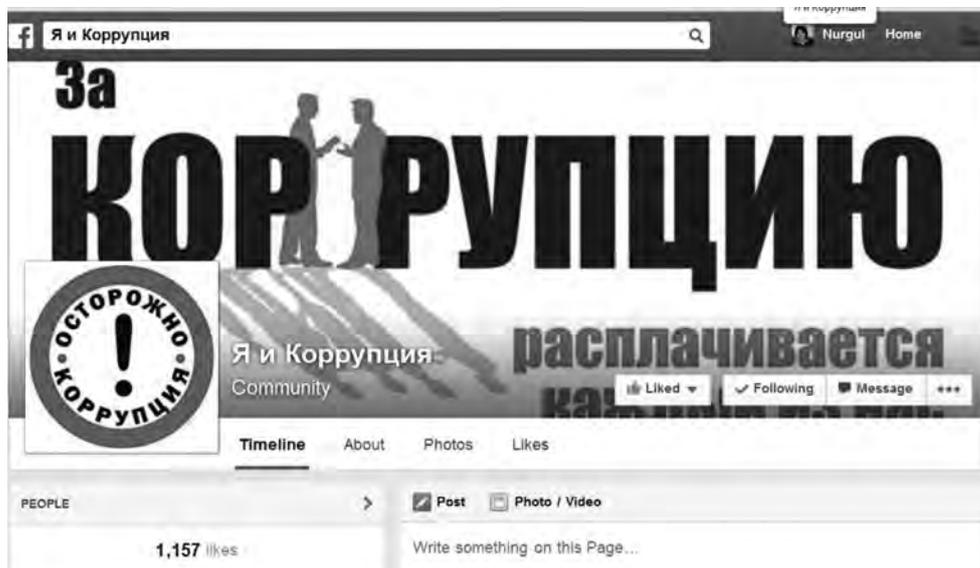
Вывод: к партийным выборам нужно относиться  
с осторожностью! . . . . . 18

### Опция антикоррупция

Как воспитать отвращение к коррупции? . . . . . 19

Информационная кампания против коррупции в фактах. . . . . 25

Рекомендации по использованию массовых  
коммуникаций государственными органами  
для проведения будущих информационно-разъяснительных  
кампаний . . . . . 27



Обращение Европейской комиссии  
к Европейскому парламенту, Совету, Европейскому  
социально-экономическому комитету и Комитету регионов  
(в сокращении)  
Брюссель, 15.05.2013 г.

# Европейская комиссия: необходимо расширение возможностей органов местного самоуправления в странах-партнерах для улучшения управления и более эффективных результатов развития

## 1. Краткая информация

Централизованные и директивные политики и программы развития в одиночку не могут добиться успеха в решении проблем устойчивого развития и борьбы с бедностью. Государственные и частные акторы имеют свои роли, особенно на местном уровне. В последние два десятилетия многие центральные правительства в развивающихся странах передали полномочия местному самоуправлению<sup>1</sup> в отношении процессов развития с целью дать возможность определения государственной политики и предоставления услуг в соответствии с местными реалиями.

Однако это политическое признание не всегда сопровождается достаточным уровнем автономии, наращиванием потенциала и финансовыми ресурсами, оставляя нереализованными их возможности. Во многих странах-партнерах ЕС прямое финансирование через органы МСУ по-прежнему

представляет собой несущественную часть расходов государственного сектора и международной помощи в целях развития.

Определенный ряд барьеров должен быть преодолен для развития потенциала органов МСУ. Именно с этой целью Европейская комиссия повторно подтверждает важность деятельности органов МСУ в странах-партнерах в достижении задач в области развития и предлагает стратегическое участие для расширения их возможностей<sup>2</sup>.

Это Обращение включает в себя результаты *Структурированного диалога о вовлечении организаций гражданского общества и местного самоуправления в сотрудничество по развитию в ЕС*<sup>3</sup>, а также обновленный подход к сокращению бедности и устойчивому развитию, указанные в Обращении по усилению воздействия политики развития: *Повестка дня для перемен*<sup>4</sup> и другие

<sup>1</sup> В этом Обращении термин «местное самоуправление» будет относиться к государственным учреждениям, являющимися частью государственного устройства, находящимися уровнем ниже, чем центральное правительство, и подотчетным гражданам. Органы местного самоуправления, как правило, состоят из совещательного органа, принимающего политические решения (совета или ассамблеи) и исполнительного органа (мэр или другое должностное лицо), который избирается прямо или косвенно на местном уровне. Термин охватывает различные уровни правительства, например, села, муниципалитеты, районы, округа, провинции, регионы и т.д. В рамках этого широкого контекста, данное Обращение сосредотачивает внимание на муниципальном уровне, который, как правило, является самым нижним уровнем государственного управления и находится ближе всего к гражданам.

<sup>2</sup> Для последовательности дополнения к Обращению Комиссии Местное самоуправление: акторы развития COM(2008) 626 final (8.10.2008). URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0626:FIN:EN:PDF>, с приложениями Европейской Хартии местного самоуправления URL: [https://webgate.ec.europa.eu/efpifis/mwikis/aidco/index.php/European\\_charter\\_on\\_development\\_cooperation\\_in\\_support\\_of\\_local\\_governance\\_paper\\_P65](https://webgate.ec.europa.eu/efpifis/mwikis/aidco/index.php/European_charter_on_development_cooperation_in_support_of_local_governance_paper_P65).

<sup>3</sup> URL: [http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/structured-dialogue\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/structured-dialogue_en.htm).

<sup>4</sup> COM(2011) 637 final (13.10.2011).

обращения и заключения Совета<sup>1</sup>, и результаты проведенных консультаций с заинтересованными лицами на основе исследовательского доклада «*Местное самоуправление в развитии*». Более того, Обращение принимает во внимание международную помощь и вопросы эффективности развития, как определено в *Документе о результатах*, принятом в Пусане<sup>2</sup>.

### Важность развития местного самоуправления

Участие граждан в процессах принятия решений, затрагивающих их интересы и доступ к механизмам подотчетности, имеет основополагающее значение для содействия устойчивому развитию и снижению уровня бедности. Это особенно важно на местном уровне, где живет и работает население, где предоставляются базовые услуги и где расположены предприятия. Поэтому граждане ставят на кон общие интересы для того, чтобы определить цели и вместе работать для выявления решений, в частности, направленные на улучшение доступа к услугам, более сбалансированное распределение имеющихся ресурсов, для большей социальной сплоченности и усиления подотчетности и прозрачности государственных органов, включая механизмы подотчетности.

Находясь ближе к гражданам, чем другие государственные учреждения, органы местного самоуправления несут ответственность за мобилизацию местных сообществ, действуя в качестве катализаторов изменений. Это особенно верно с точки зрения более эффективного государственного управления, более инклюзивных процессов развития, в сотрудничестве с организациями гражданского общества<sup>3</sup> (ОГО), и решения неотложных проблем, с которыми сталкиваются местные сообщества. Такие проблемы включают в себя социальное отчуждение, миграцию, продовольственную безопасность, ограниченную инфраструктуру, стремительную урбанизацию, истощение ресурсов, общественную безопасность и насилие, экологические и социальные последствия горнодобывающей деятельности, адаптацию и смягчение изменения климата, верховенство закона и доступ к правосудию.

Надлежащее управление<sup>4</sup> на местном уровне необходимо для достижения устойчивого развития и справедливых результатов. Оно создает условия

для инклюзивного, реагирующего и эффективного процесса развития.

Качество местного самоуправления, прежде всего, связано с политической готовностью центрального правительства по созданию благоприятных условий на местном уровне, через нормативно-правовые инструменты<sup>5</sup>, позволяющие органам местного самоуправления извлечь выгоду из автономии в осуществлении власти и получить конкретные возможности. Таким образом, качество местного самоуправления зависит от того, как органы местного самоуправления реализуют государственную политику и предоставление услуг на основе местных процессов разработки политики и взаимодействия с другими государственными учреждениями, гражданами и частным сектором через распределение имеющихся ресурсов.

В странах с богатыми природными ресурсами органы местного самоуправления могут давать свои рекомендации о способах работы добывающей отрасли и как доходы от добывающего сектора распределяются между местным сообществом, центральным правительством и частными структурами.

В нестабильных, кризисных и подверженных риску ситуациях органы местного самоуправления должны играть ключевую роль по защите уязвимых групп населения и сообществ, управляя стратегиями местной устойчивости и предоставляя основные социальные услуги. В районах, подверженных стихийным бедствиям, они могут иметь решающее значение в предупреждении, смягчении их последствий и обеспечении готовности, в дополнение к управлению своевременными ответными мерами и предоставлению услуг населению. Более того, они часто играют важную роль в заблаговременном предупреждении и тем самым способствуют де-эскалации первых признаков насилия, с помощью местных и традиционных механизмов урегулирования споров.

Реализация преимуществ местного самоуправления может, тем не менее, быть подорвана негативными политическими факторами, в частности, связанными с отсутствием эффективного руководства, высоким уровнем коррупции и недобросовестным управлением, протекционизмом и нелегальной экономикой, а также институциональными слабостями, такими, как неблагоприятные институциональные механизмы, ограниченные

<sup>1</sup> COM(2011) 638 final (13.10.2011), COM(2011) 865 final (7.12.2011), COM(2012) 446 final (20.8.2012), COM(2012) 492 final (12.09.2012) and Council Conclusions (15.10.2012), COM(2012) 586 final (3.10.2012), JOIN(2012) 27 final (3.10.2012), COM(2013) 92 (27.2.2013)

<sup>2</sup> URL: [www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME\\_DOCUMENT\\_-\\_FINAL\\_EN.pdf](http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/OUTCOME_DOCUMENT_-_FINAL_EN.pdf)

<sup>3</sup> «ЕС считает ОГО, которые включают в себя все негосударственные, некоммерческие структуры (включая общинные организации, неправительственные организации, религиозные организации, фонды, исследовательские институты, профсоюзы, женские организации, кооперативы, профессиональные и бизнес-ассоциации, и средства массовой информации), где собираются люди, которые преследуют общие цели и идеалы». COM (2012) 492 final. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0492:FIN:EN:PDF>.

<sup>4</sup> Управление относится к правилам, процессам и поведению, с помощью которых формулируются общие интересы, управляются ресурсы, в обществе осуществляется власть государственными институтами и допускается участие всех соответствующих субъектов. COM (2003) 615 окончательный (20.10.2003).

<sup>5</sup> Например, институциональные механизмы, разделение властей, избирательные и партийные системы, соответствующая политика децентрализации, межбюджетные системы, уважение верховенства закона.

финансовые ресурсы, низкий уровень административного потенциала, неадекватные процедуры планирования и государственный финансовый менеджмент.

Таким образом, в зависимости от ситуации в стране, связь государственного сектора на местном уровне с процессами развития может подразумевать усилия по расширению возможностей ор-

ганов местного самоуправления и для целей укрепления местных структур управления. Это имеет фундаментальное значение одновременно как для расширения возможностей органов местного самоуправления, так и граждан, для обеспечения последних возможностью требовать прозрачности и подотчетности<sup>1</sup>, справедливого распределения ресурсов и доступа к услугам.

## 2. Раскрытие потенциала развития местного самоуправления

При поддержке государственного сектора в странах-партнерах с целью более эффективной и действенной разработки и осуществления национальных стратегий и планов развития следует учитывать важную роль местного государственного сектора. Помощь, оказываемая органам местного самоуправления, должна быть направлена на укрепление их потенциала для выполнения их институционального мандата, определенного законом, чтобы осуществлять свои полномочия и инициативы в качестве полноправных политических субъектов.

Придерживаясь принципа субсидиарности<sup>2</sup>, ЕС нацелен на повышение роли органов местного самоуправления, политиков и лиц, принимающих решения в пользу прозрачности и подотчетности политик и предоставления услуг на местном уровне. Вероятно, что это даст им возможность повышения уровня местного развития за счет увеличения демократического участия, справедливости, защиты прав человека, активной гражданской позиции, участия женщин и молодежи в общественной сфере и многоуровневой подотчетности.

Партнерство заинтересованных сторон и механизмы диалога, состоящие из представителей местного самоуправления, других акторов, работающих на местном уровне, и граждане должны поощряться на местном уровне для вовлечения в

диалог с соответствующими центральными органами по обеспечению потребностей с тем, чтобы проблемы были известны и приняты во внимание.

Именно в этих рамках должен быть поддержан территориальный подход к развитию. В соответствии с территориальными особенностями и потребностями, территориальный подход к развитию характеризуется как динамичный долгосрочный процесс снизу вверх, основанный на мультиакторном и мультисекторном подходе, при котором совместно работают различные местные учреждения и акторы для определения приоритетов, планирования и осуществления стратегии развития. Под руководством органов местного самоуправления мобилизация дополнительных возможностей и ресурсов со стороны частного сектора и местного сообщества, территориальный подход развития могут привести к изменению качества жизни и благополучию граждан, обеспечить баланс между социально-экономическим ростом, социальной справедливостью и качеством окружающей среды, а также повышение уровня жизни наиболее уязвимых групп. Кроме того, такой подход сможет способствовать укреплению местных политических процессов, прозрачности и повысить уровень вовлеченности в процесс развития через непрерывный мониторинг прогресса в достижении устойчивого развития.

## 3. Формирование поддержки ЕС для улучшенного управления и более эффективных результатов развития на местном уровне

ЕС должен обеспечить работу по защите демократически легитимных, подотчетных и представительских органов местного самоуправления и местных лидеров в странах-партнерах с особым акцентом на муниципальные органы власти в селах и городах. ЕС также должен изучить возможности координации с региональными властями.

В ситуации нестабильности сотрудничество ЕС с органами местного самоуправления особенно акту-

ально одновременно с процессами более широкого государственного строительства, которые необходимы на пути от нестабильности к стабильности. Как говорится в Повестке дня для перемен, это особенно актуально в странах, где происходят грубые нарушения прав человека. В этих случаях ЕС может приостановить сотрудничество с центральными органами власти и продолжать направлять помощь через органы местного самоуправления и ОГО.

<sup>1</sup> Местные ОГО могут играть важную роль в обеспечении подотчетности местных политиков и чиновников в отношении гибкого и эффективного предоставления государственных услуг на местном уровне. Кроме того, взаимодействие между МСУ и ОГО способствует созданию местной формы правления, где осуществляются политические процессы и процессы развития.

<sup>2</sup> В соответствии с принципом субсидиарности, государственные полномочия, регулирующие функции и расходы, должны быть переданы самому низкому институциональному или социальному уровню, который находится ближе всего к гражданам и который в состоянии и уполномочен их выполнять.

Кроме того, ЕС должен поддержать усилия правительств по созданию благоприятной окружающей среды для того, чтобы органы местного самоуправления могли быть уполномочены в определении и реализации местной политики и планов, в полной мере участвовать в процессе устойчивого развития. Вместе с центральными органами власти ЕС должен инвестировать в деятельность, направленную на развитие потенциала для обеспечения органов местного самоуправления, особенно в отдаленных районах с ограниченными возможностями и ресурсами, возглавить развитие своих территорий в сотрудничестве с другими местными акторами.

С функциональной точки зрения, новый подход ЕС будет способствовать активизации политической, административной и финансовой автономии органов местного самоуправления через реформы децентрализации, развитие потенциала и институциональное развитие.

### 3.1. Процессы децентрализации

Децентрализация представляет собой особый аспект реформы государственного сектора. Она включает в себя передачу отдельных политических полномочий, в том числе мобилизацию доходов, ответственности по предоставлению услуг, финансовые, человеческие и административные ресурсы, от более высоких уровней политической системы органам государственной власти на более низком уровне.

Децентрализация является по своей сути политическим вопросом, который влияет на общую организацию государства. Она направлена на повышение эффективности, обеспечение равенства и социальной сплоченности и может быть реализована в суверенной стране. Поэтому поддержка децентрализации со стороны партнеров по развитию должна быть предусмотрена только в том случае, если есть политическая воля инициировать и поддерживать децентрализацию или где реформы по децентрализации уже начаты. В то же время ЕС должен адаптировать свою деятельность в уже децентрализованной среде.

Поддержка ЕС в процессах децентрализации будет основываться, прежде всего, на понимании политической экономии реформ в отношении территориальных активов. Кроме того, поддержка ЕС по децентрализации должна сосредоточиться на создании благоприятной правовой и политической среды для децентрализации и на институциональном развитии, и развитии потенциала для того, чтобы органы местного самоуправления обладали определенной степенью автономии выполнять свои функции в соответствии с законодательством.

Ожидаемыми результатами должно стать выделение достаточных финансовых ресурсов, чтобы органы местного самоуправления в соответствии с национальными правовыми актами улучшили

управление государственными финансами и мобилизовали доходы на местном уровне. Параллельно помощь ЕС должна быть направлена на укрепление потенциала центральных властей, децентрализованных общественных услуг, а также местного политического и административного персонала, наряду с созданием механизмов политической подотчетности, прозрачности и механизмов мониторинга муниципальной политики.

### 3.2. Повышение потенциала местного самоуправления

В целях повышения способностей органов местного самоуправления внести свой вклад в надлежащее управление и, следовательно, для достижения целей в области развития на местном уровне, местные выборные должностные лица и административный персонал должны: обладать способностями в управлении и мобилизации ресурсов государственного сектора; иметь лидерские качества; уметь управлять государственными финансами для увеличения доходов; умело распределять расходы; обеспечивать прозрачность, участие и взаимодействие с другими субъектами.

Местное надлежащее управление формируется на трех уровнях: индивидуальном, институциональном и организационном. На индивидуальном уровне местный потенциал зависит от квалификации, обучения, отношения местных политиков и административного персонала. На институциональном уровне потенциал зависит от структуры, рабочих процедур, которые регламентируют действия персонала. На организационном уровне потенциал зависит от политики и правовой среды, от правил и практик, которые регулируют отношения с другими акторами.

Поддержка развития потенциала органов местного самоуправления будет определена на основе долгосрочного и обусловленного потребностями подхода, с акцентом на развитие лидерства, инклюзивного предоставления услуг и эффективного финансового управления. Этот подход повлечет за собой продвижение развития потенциала органов местного самоуправления в секторах, в которых они осуществляют свою деятельность, в частности, путем участия национальных Ассоциаций местного самоуправления и школ руководства, в горизонтальном сотрудничестве – между органами местного самоуправления, состоящими, например, из крупных муниципалитетов и предлагающих техническую помощь более мелким, для включения более адекватных связей между центральными и местными властями.

### 3.3. Устойчивая урбанизация

Из-за быстрого роста городского населения, *городское управление* стало еще одним важным аспектом надлежащего местного самоуправления.

Органы местного самоуправления в городах играют существенную роль в решении проблем, связанных с урбанизацией, например, нужд граждан, проживающих в незаконных новостройках без соответствующих услуг и удобств, где низкое качество жизни, преступность и социальная дисфункция.

К 2025 году примерно две трети населения мира будет жить в городах, с 95-процентным ростом городского населения в странах-партнерах и сосредоточена в беднейших слоях населения. Урбанизация имеет различные причины, включая миграцию людей из малых городов и сельских районов в крупные мегаполисы и миграцию из сел в малые города, а также естественный прирост существующего населения в столичных городах.

В сотрудничестве со странами-партнерами ЕС стремится к продвижению устойчивых стратегий для обеспечения недискриминации и преодоления барьеров, которые исключают различные группы от доступа к ресурсам и возможностям, которые предлагает городское развитие с тем, чтобы содействовать социальной интеграции, территориальной сплоченности и охране окружающей среды.

Особое внимание следует обратить на доступ к земле, который является предпосылкой устойчивого городского развития. Урбанизация оказывает значительное влияние на стоимость земли, поэтому необходимо проследить, чтобы муниципальные финансы смогли извлечь выгоду от увеличения стоимости земли для того, чтобы иметь возможность финансировать услуги и учреждения.

В частности, ЕС должен поощрять разработку городских программ, нацеленных на благоустройство трущоб, чтобы постепенно улучшить, формализовать и включить их в город, расширяя земли, услуги, обеспечивая гражданство жителей окраин. Кроме того, ЕС должен стремиться к улучшению способностей органов местного самоуправления администрировать регистрацию земельных прав и интересов, эффективно управлять городской землей (кадастры, городские регистры собственности). Улучшение городских земель откроет рынки

недвижимости. Сделки с недвижимостью станут более прозрачными, будут облагаться налогами. Повышение фискальных возможностей органов местного самоуправления является предпосылкой для развития городской инфраструктуры и улучшения общего качества жизни.

### 3.4. Ассоциации органов местного самоуправления

Ассоциации органов местного самоуправления<sup>1</sup> могут сыграть важную роль в достижении надлежащего управления и результатов развития на местном уровне. Их основные функции включают в себя: (I) адвокацию интересов членов в национальном политическом диалоге с центральными правительствами и другими национальными заинтересованными сторонами, а также в международных форумах; (II) лобби для децентрализации политики в целях обеспечения большей автономии и полномочий органов местного самоуправления; (III) координацию и площадку для обсуждения среди членов; (IV) обмен опытом и знаниями с целью повышения потенциала органов местного самоуправления; (V) контроль качества деятельности органов местного самоуправления в процессах разработки местных политик и предоставления услуг; (VI) содействие и координацию совместных планов местного развития.

Во многих странах-партнерах Ассоциации органов местного самоуправления все еще слабы. В некоторых странах не существует национальных Ассоциаций органов местного самоуправления.

В последние два десятилетия международные Ассоциации органов местного самоуправления начали адвокатировать за участие в разработке политики в области развития и в предоставлении международной помощи на местном уровне. Международные Ассоциации органов местного самоуправления также подтвердили важность реформ местного самоуправления и децентрализации в целях создания благоприятных условий для эффективного участия в местном развитии.

## 4. Путь вперед: более эффективные и гибкие способы поддержки

ЕС должен адаптировать свою поддержку к растущей роли, потенциалу и потребностям органов местного самоуправления и Ассоциаций органов местного самоуправления в странах-партнерах.

Использование инновационных механизмов финансирования, которое способствует гибкому, прозрачному и экономически эффективному доступу к

ресурсам на местном уровне должно быть изучено. В контексте поддержки процессов децентрализации могут быть предоставлены гранты, нацеленные на предоставление местных услуг на основе ежегодной оценки институциональной деятельности органов местного самоуправления. ЕС также должен поддерживать инициативы, позволяющие

<sup>1</sup> Термин «Ассоциации органов местного самоуправления» следует понимать как зонтичные организации на основе членства и репрезентативности на субнациональном, национальном, субрегиональном, континентальном, международном уровнях. Они могут быть организованы в качестве автономного учреждения в соответствии с законодательством страны. Ассоциации органов местного самоуправления могут состоять из представительного органа, который избирается членами МСУ, и постоянного секретариата.

гражданам выявлять, обсуждать и решать приоритетность проектов государственных расходов (например, бюджетирование с общественным участием).

ЕС использует меры для бюджетной поддержки, в частности Контракты реформы сектора, для улучшения предоставления услуг. Это могут быть децентрализованные услуги или учреждения для более легкого доступа целевого населения, например, в сфере здравоохранения, образования, водоснабжения, санитарии, сельского хозяйства, или непосредственно сам процесс децентрализации<sup>2</sup>. В разработке и реализации бюджетной поддержки ЕС должен учитывать как центральные, региональные, так и местные государственные уровни. Во время реализации ЕС должен поддержать системы мониторинга степени финансирования, которое передается через государственную казну в соответствующие уровни местных администраций.

Это может способствовать улучшению межбюджетных трансфертов, укреплению институционального потенциала органов местного самоуправления, процедур и систем в таких областях, как планирование и финансовый менеджмент, и, следовательно, будет способствовать повышению качества предоставления услуг.

Более того, ЕС должен обратить особое внимание на вопросы координации политик, взаимодополняемости и согласованности между национальными и субнациональными и отраслевыми стратегиями, направленными на бюджетную поддержку реформ децентрализации и делегирования полномочий, выявление возможных проблем в политических диалогах с центральными органами власти.

ЕС должен продолжать оказывать поддержку и координировать децентрализованное и трансграничное сотрудничество между органами местного самоуправления Европы и стран-партнеров на основе долгосрочного и равного институционального партнерства. Децентрализованное сотрудничество между органами местного самоуправления ЕС и их коллегами в третьих странах может внести дополнительный вклад в реализацию мероприятий по развитию через постоянное обучение по принципу «равный-равному», передачу знаний и навыков и обеспечение участия местных акторов в общественном пространстве на местном уровне.

Признавая, что многие европейские органы местного самоуправления начали выступать в качестве доноров, ЕС призывает этих акторов сосре-

доточить усилия для вовлечения в более систематическое сотрудничество, в целях усиления влияния этого сотрудничества на местном уровне на основе принципа эффективности помощи и развития. Комитет регионов, который обеспечивает политическое пространство для обмена опытом и хорошими практиками для европейских органов местного самоуправления, а также для установления межрегиональных связей, может сыграть ключевую роль в этом вопросе. Кроме того, европейские органы местного самоуправления также должны играть важную роль в содействии развитию образования и повышению уровня информированности (РО-ПУИ) среди граждан. Подготовительная поддержка реформ государственного сектора должна быть согласована с последующей поддержкой, чтобы усилить роль органов местного самоуправления в политическом диалоге и принятии решений на национальном уровне. ЕС также должен обеспечить достаточную гибкость для поддержки инициатив органов местного самоуправления и Ассоциации органов местного самоуправления.

Предлагается внедрить принципы, которые изложены в этом Обращении, для поддержки органов местного самоуправления в странах-партнерах и их Ассоциации на национальном, континентальном и международном уровнях. ЕС должен особенно тщательно заниматься вопросами расширения прав и возможностей этих акторов, чтобы дать им возможность лучше реагировать на потребности граждан в более справедливом перераспределении социально-экономических выгод на местном уровне. Эти стремления должны сопровождаться продвижением благоприятных условий на национальном и местном уровнях, а также усилиями по укреплению потенциала органов местного самоуправления.

На международном уровне ЕС должен продолжать оказывать поддержку той роли, которую играют органы местного самоуправления и Ассоциации органов местного самоуправления в повышении осведомленности по вопросам местного и городского развития и в формировании международной повестки дня развития с акцентом на интересы местных сообществ. В связи с подготовкой повестки Развития после 2015 года и организацией конференции Хабитат III, международное сообщество должно признавать ответственность и решения, которые смогут помочь на правительственном уровне решать глобальные и местные проблемы. **M**

<sup>1</sup> Руководство Europe Aid's по бюджетной поддержке (2012). URL: [http://ec.europa.eu/europeaid/how/deliveringaid/budget-support/documents/bs\\_guidelines-part\\_ii-programming\\_design\\_management\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/how/deliveringaid/budget-support/documents/bs_guidelines-part_ii-programming_design_management_en.pdf).



## Партийные выборы в местные кенешы: анализ мировой практики

Габриэль Гайе,  
специально для журнала «Муниципалитет»

### Опасения в Кыргызстане

*В настоящий момент некоторые политики, представляющие крупные политические партии, хотели бы инициировать изменения в законодательство, согласно которым органы МСУ могут быть сформированы исключительно с подачи политических партий.*

Два основных вопроса возникают в связи с реализацией такой системы (монополии политических партий в выборах органов МСУ):

- Во-первых: этот порядок ограничивает права лиц, желающих участвовать в выборах городских кенешей или выставлять свою кандидатуру без принадлежности к какой-либо политической партии. Это становится еще большей проблемой, учитывая тот факт, что политические партии теряют поддержку и доверие на местном уровне, а население больше доверяет конкретному человеку, не-

жели политической платформе. (ст. 49 Закона КР «О выборах депутатов местных кенешей»)

- Во-вторых: политическим партиям позволено менять очередность кандидатов в своем списке после проведения выборов. Соответственно, избиратели не уверены в том, кому

в конечном итоге достанется место депутата. Поэтому в этой системе присутствует определенная доля сомнения. (ст. 51 Закона КР «О выборах депутатов местных кенешей»).

Это исследование попытается рассмотреть все эти вопросы более глубоко в свете опыта, существующего в других странах.

## Являются ли партии благоприятным фактором усиления демократии?

В пропорциональной избирательной системе роль политической партии, безусловно, наиглавнейшая. Поэтому перед тем, как рассматривать адекватность служения демократии такой системы, необходимо рассмотреть некоторые пояснения, относящиеся к политическим партиям. Во-первых, это относится к их уровню институционализации в кыргызстанском сообществе (А), во-вторых, в отношении их количества (Б).

### А. Необходимость в институционализации хорошо организованных политических партий

Многочисленные политологи упоминали важность партийной институционализации, необходимой для содействия усилению демократии, и предлагали различные критерии ее измерения (например: Giovanni Sartori, Samuel P. Huntington, Scott P. Mainwaring т.д.). Интересно было бы изучить некоторые из этих критериев. В справочном документе о «Важности партий и институционализации партийной системы в развивающихся демократиях»<sup>1</sup>, Natasha M. Ezrow, исходя из определений, Samuel P. Huntington и Scott P. Mainwaring описывают шесть критериев измерения институционализации партии.

Первый – это партийная независимость, которая «означает независимость от внешнего влияния. Партии должны быть автономны [...] они должны быть независимы от внешнего влияния и независимы от других организаций, физических лиц и социальных групп, находящихся за пределами партий... [...] Некоторые важные способы измерения [этого] включают опрос о том, какова текучесть в руководстве партии. Если руководство партией не меняется – это показатель того, что власть сосредоточена в руках одного лица до такой степени, что партия просто становится олицетворением властного лица. [...] Партии также должны иметь свои собственные ценности и не подчиняться интересам лидера или небольшой группы вокруг лидера».

Второй критерий – это внутренняя согласованность «партия должна действовать как единая

организация, [согласно своему идеологическому профилю], которая может быть толерантной к внутрипартийным разногласиям. [...] Когда партии разобщены и с легкостью появляются и исчезают, они не смогут предоставить избирателям вразумительные политические платформы».

Третий критерий – это корни в сообществе. «Избиратели должны иметь сильные [идеологические и программные] связи с партиями и голосовать за одну и ту же партию в большинстве случаев».

Четвертый критерий – это уровень организации и ее сложность, «которая является показателем того, насколько хорошо партия может представлять и обеспечивать важными функциями общество». Внутренняя структура должна быть четко определена, и организационный аппарат должен иметься в наличии на всех административных уровнях. «Партии должны [также] иметь многочисленные функции. Сужена деятельность партии только к политической кампании или партия вовлечена в деятельность, которая помогает ей быть ближе к избирателям? Насколько сильно членство? Как часто проводятся заседания партии?»

Пятый критерий – это адаптируемость (приспособляемость). «Партии должны быть долговременными, чтобы предоставить избирателям возможность оценить их. Если на каждых выборах избирателям предлагается новый ассортимент партий, то у них нет возможности наказать их за прошлые упущения или вознаградить за прошлые достижения».

И, наконец, шестой критерий – это легитимность. «Партии должны быть признаны легитимными как элитой, так и простыми гражданами для того, чтобы они были хорошо институционализированы»<sup>2</sup>.

Центр демократического управления (ЦДУ) в своем отчете о партийной системе в Буркина Фасо<sup>3</sup> был нацелен на то, чтобы измерить «степень институционализации» политических партий в Буркина Фасо, принимая во внимание теории по-

<sup>1</sup> Natasha M. Ezrow, The importance of parties and party system institutionlization in nex democracies, «[http://www.idcr.org.uk/wp-content/uploads/2010/09/06\\_11.pdf](http://www.idcr.org.uk/wp-content/uploads/2010/09/06_11.pdf)», p. 5-8.

<sup>2</sup> Natasha M. Ezrow, The importance of parties and party system institutionlization in nex democracies, «[http://www.idcr.org.uk/wp-content/uploads/2010/09/06\\_11.pdf](http://www.idcr.org.uk/wp-content/uploads/2010/09/06_11.pdf)», p. 5-8.

<sup>3</sup> Centre pour la gouvernance démocratique Burkina Faso, Partisetsystème de partispolitiques au Burkina Faso, «<http://cgd-igd.org/attachments/article/207/Partis%20politiques%20et%20Système%20de%20partis%20au%20BF.pdf>».

литолога Sartori. В соответствии с этой теорией, партийная система, которая наиболее благоприятна для усиления демократии, характеризуется высоко институционализированными партиями, что подразумевает в числе других вещей, что это партии с сильными и стабильными корнями в сообществе и высоким уровнем организации и сплоченности<sup>1</sup>. Чтобы определить степень укоренения в сообществе ЦДУ также использует некоторые из вышеуказанных критериев. Он также изучил то, насколько партии адекватным образом отображают разнообразие сообщества и представляют все социальные классы и слои. И чтобы оценить адекватность их организации ЦДУ рассматривал географическую представленность партий (которая должна быть высокой на всех избирательных уровнях), их внутренний механизм для решения конфликтов, выбора кандидатов и лидеров и т.п., их уровень формирования и исчезновения, их роль в работе своих программ и в процессе принятия решений (т.е. они должны иметь четкую программу, которая перечисляет все меры, и что партия примет, попав в систему управления), и наконец, их уровень поляризации (наличие существующей разницы в идеологии между ними)<sup>2</sup>.

Таким образом, все эти критерии могут помочь определить, являются ли сами партии благоприятным фактором усиления демократии. Достигнув высокого уровня институционализации, политические партии смогут положительно влиять на выборы. В 2001 году была опубликована статья об исследовании результатов внепартийных выборов на характер принятия решений избирателями<sup>3</sup> в США. Было сделано сравнение между законодательством штата Небраска (однопалатный государственный законодательный орган Небраски является единственным государственным, официально признанным внепартийным органом) и Канзаса (партийный) и между выборами мэра в городах Шампань и Урбана. Исследование показало, что принадлежность к партиям может помочь гражданам распознать политику кандидата. Безусловно, многие граждане не очень хорошо информированы и вовлечены в политику и «*принадлежность к партиям в этой перспективе предоставляет важную познавательную информацию. Они доносят достаточно точную информацию о политике кандидатов, и низкая стоимость и доступ к такой информации помогают избирателям принимать разумные решения (Aldrich 1995). То есть, исключив принадлежность к партии во*



*внепартийных выборах и таким образом повышая стоимость информационных материалов о кандидатах для избирателей, внепартийные выборы сделают выборы более сложными, и поэтому подрывают потенциал для контроля со стороны населения»<sup>4</sup>.*

*В настоящий момент партии Кыргызстана, особенно на местном уровне, имеют недостаточный уровень институционализации. Идеологические программы партий не всегда достаточно ясные и четкие. Граждане не всегда могут легко идентифицировать их на политической сцене. Например, во Франции все знают, что Front National – это крайне правая партия, и знакомы с ее основ-*

<sup>1</sup> Centre pour la gouvernance démocratique Burkina Faso, Partisetsystème de partispolitiques au Burkina Faso, «<http://cgd-igd.org/attachments/article/207/Partis%20politiques%20et%20Système%20de%20partis%20au%20BF.pdf>», p. 26.

<sup>2</sup> Centre pour la gouvernance démocratique Burkina Faso, Partisetsystème de partispolitiques au Burkina Faso, «<http://cgd-igd.org/attachments/article/207/Partis%20politiques%20et%20Système%20de%20partis%20au%20BF.pdf>», p. 31 – 38.

<sup>3</sup> Brian F. Schaffner / Matthew Streb, Matthew / Gerald Wright, Teams without Uniforms: The Nonpartisan Ballot in State and Local Elections, «<http://www.niu.edu/streb/articles/Teams.pdf>».

<sup>4</sup> Brian F. Schaffner / Matthew Streb, Matthew / Gerald Wright, Teams without Uniforms: The Nonpartisan Ballot in State and Local Elections, «<http://www.niu.edu/streb/articles/Teams.pdf>».

ными идеями, такими, как вопрос об иммиграции. Более того, избиратели не доверяют партиям, а больше доверяют конкретным лицам, потому что знают их лично или знакомы с их деятельностью, идеями и т.п. Особенно в малых городах и селах они избирают депутатов, исходя из заслуг личности, а не потому, что те представляют партии. Обязать граждан голосовать за партию – означает ограничить их права, и это не может помочь в выборе лучших кандидатов.

## В. Количество партий

Многopартийная система – это система, в которой более двух политических партий имеют потенциал приобрести контроль в управленческих структурах как по отдельности, так и в коалиции. «Вопрос о том, насколько [эта] система приведет к «большой» демократии»<sup>1</sup> (как улучшение прав граждан), нежели однопартийная или двухпартийная системы, является спорным, который мы не будем обсуждать. Однако, учитывая роль политической партии, которая заключается в представлении различных интересов граждан, «чем шире представительство или скопление интересов, тем больше вклада от граждан и, соответственно, тем более демократичнее должны быть структуры управления»<sup>2</sup>. Поэтому очень часто спорят о том, что, «в многопартийной системе электорат имеет больше шансов на то, что их интересы будут представлены, нежели в любой другой партийной системе»<sup>3</sup>.

Но насколько чрезмерное количество партий может повлиять на эту представительскую цель? Некоторые авторы действительно верят в то, что «неспособность достигнуть пропорциональности (сбалансированности) [...] скорее всего, возникнет там, где большое количество партий соревнуются за голоса, и некоторые не могут преодолеть установленный порог, чтобы получить места. [...] Не все страны, которые избираются по партийным спискам имеют порог – в Швеции, Дании и Бельгии, например, нет установленного порога – и в целом в этих странах достигается достаточно высокий уровень пропорциональности в местных выборах»<sup>4</sup>. Тогда возникает риск в размывании голосов.

В этом отношении ЦДУ в своем исследовании политических партий в Буркина Фасо изучил вопрос о фрагментации (дроблении) партий. В документе, опубликованном Министерством территориальной администрации и децентрализации, было заявлено, что в Буркина Фасо имеется 137 политических партий, и был рассмотрен вопрос о том, насколько это высокое количество политических партий действительно влияет на политическую систему Буркина Фасо<sup>5</sup>.

На базе выборов в 2007 году было обнаружено, что только 47 из 126 партий приняли участие в выборах законодательного органа и только 13 получили места в Государственном собрании<sup>6</sup>. Поэтому они заключили, что политическая арена Буркина Фасо не так фрагментирована, как это кажется. И, несмотря на то, что существует большое количество партий, граждане доверяют только нескольким из них, поэтому это не является проблемой в отношении размывания голосов<sup>7</sup>.

Тем не менее автор признал, что большое количество партий не ведет в обязательном порядке к размыванию голосов, но это влияет на различимость партии, которая действительно важна<sup>8</sup>. Безусловно, по нашему мнению, избирательная система с высоким числом партий может создать путаницу для избирателей. Часто спорят, что для того, чтобы достигнуть представительской цели, многопартийная система должна иметь партии с четкими идеологическими позициями. Может быть даже так, что в сообществе, где слишком много политических партий, этой идеологической разницы в действительности не существует. Если граждане не в состоянии понять разницу между различными политическими партиями, они не смогут сделать хороший выбор в соответствии с идеями и интересами, которые они защищают.

Итак, мы верим, что, так как в Кыргызстане количество политических партий все еще считается чрезмерным<sup>9</sup>, имеется недостаток ясности в их различных платформах и идеологиях (корни в сообществе, сплоченность), доверии и поддержке (не очень хорошая легитимность), то должна быть проведена оценка самих партий перед тем, как ввести систему, монополизированную исключительно партиями.

<sup>1</sup> Anastasija Malachova, Does a Multi-party System lead to «more» democracy?, 2012, «<http://www.e-ir.info/2012/11/21/does-a-multi-party-system-lead-to-more-democracy/>»

<sup>2</sup> Anastasija Malachova, Does a Multi-party System lead to «more» democracy?, 2012, «<http://www.e-ir.info/2012/11/21/does-a-multi-party-system-lead-to-more-democracy/>»

<sup>3</sup> Anastasija Malachova, Does a Multi-party System lead to «more» democracy?, 2012, «<http://www.e-ir.info/2012/11/21/does-a-multi-party-system-lead-to-more-democracy/>»

<sup>4</sup> Colin Rallings / Michael Thrasher / Gerry Stoker, Proportional representation and local government: Lessons from Europe, 2000, p. VII.

<sup>5</sup> Centre pour la gouvernance démocratique Burkina Faso, Partis et système de partispolitiques au Burkina Faso, «<http://cgd-igd.org/attachments/article/207/Partis%20politiques%20et%20Système%20de%20partis%20au%20BF.pdf>», p. 27.

<sup>6</sup> Centre pour la gouvernance démocratique Burkina Faso, Partis et système de partispolitiques au Burkina Faso, «<http://cgd-igd.org/attachments/article/207/Partis%20politiques%20et%20Système%20de%20partis%20au%20BF.pdf>», p. 29.

<sup>7</sup> Centre pour la gouvernance démocratique Burkina Faso, Partis et système de partispolitiques au Burkina Faso, «<http://cgd-igd.org/attachments/article/207/Partis%20politiques%20et%20Système%20de%20partis%20au%20BF.pdf>», p. 31.

<sup>8</sup> Centre pour la gouvernance démocratique Burkina Faso, Partis et système de partispolitiques au Burkina Faso, «<http://cgd-igd.org/attachments/article/207/Partis%20politiques%20et%20Système%20de%20partis%20au%20BF.pdf>», p. 30.

<sup>9</sup> По данным Министерства юстиции КР в Кыргызстане зарегистрированы 192 политических партий.

**Чья роль в выборах важнее – граждан или политических партий?**

Выбор избирательной системы требует тщательного планирования, чтобы предупредить специфические проблемы в конкретной местности. В выборах на местном уровне индивидуальная ответственность зачастую рассматривается в качестве ключевой для эффективного местного самоуправления, роль конкретных лиц более важна, особенно в малых городах и селах, люди доверяют им больше, чем политическим платформам. «Местные выборы являются центральным элементом демократического управления наиболее приближенного к населению. В местных выборах граждане могут лично знать кандидатов, могут предоставить информацию и знания о вопросах напрямую и могут общаться с избранными должностными лицами чаще»<sup>1</sup>. В связи с этим многие страны или муниципалитеты предпочитают продвигать независимых кандидатов на местном уровне.

Некоторые муниципалитеты предпочли не содействовать политическим партиям вообще на местном уровне и решили проводить внепартийные выборы. Внепартийные выборы – это «соревнование, в котором имена кандидатов появляются на избирательном бюллетене без указания принадлежности к партии и политическим партиям, запрещено выдвигать кандидатов для выборных должностей»<sup>2</sup>. С другой стороны, партийные выборы подразумевают политическое назначение кандидата. Сторонники внепартийных выборов указывают на несколько преимуществ. Например, то, что это более передовой способ, так как внепартийные выборы «стимулируют размышления избирателей, заставляя их взвешивать заслуги самих кандидатов, а не их принадлежность к партиям»<sup>3</sup>. Кандидаты из партий меньшинства поэтому имеют большие шансы на выигрыш<sup>4</sup>. В отношении местных выборов предполагается, что «работа местного самоуправления – предоставление услуг обществу – [...] [это] не является предметом идеологии»<sup>5</sup>. «Партийные дебаты обычно в малой степени затрагивают вопросы местного значения, так как не суще-

ствует республиканского или демократического способа убирать улицы»<sup>6</sup>. Партийные идеологии и платформы в основном касаются государственных вопросов, и поэтому избиратели выбирают кандидатов согласно своей гражданской позиции по вопросам национального значения вместо того, чтобы концентрироваться на местных проблемах<sup>7</sup>. Существует мнение, что создание политической партии может стать пагубным для продвижения местной демократии на этом уровне. Поэтому в Канаде, например, в городах с населением больше чем 20000 нет пропорциональных избирательных систем. Кандидаты на выборные должности выдвигаются как индивидуальные лица. Одно из преимуществ «беспартийных» местных демократий – это то, что успешные кандидаты могут утверждать, что они говорят от имени всех граждан, мэры различных городов могут работать вместе без принадлежности к партиям, и самое лучшее то, что кандидат с лучшим потенциалом имеет больше шансов получить большее количество голосов»<sup>8</sup>. В США различные штаты выбрали внепартийные выборы для муниципальных органов (например: Небраска, Луизиана)<sup>9</sup>. «В Гане, согласно законодательству, две трети членов Собрания избираются на внепартийной основе, а одна треть назначается»<sup>10</sup>. В Китае существуют два типа местных выборов: Во-первых, китайские граждане напрямую избирают депутатов в местные собрания (округа и города) – формальное законодательство, чтобы избирать местных представителей. Но эти выборы практически не являются конкурентоспособными, так как правительство выдвигает почти все кандидатуры, и у избирателей нет альтернативы. Во-вторых, прямые выборы существуют, чтобы избирать руководителей в селах Китая. По сравнению с выборами депутатов в местные собрания контролируемые правительством, сельские выборы более конкурентоспособны и имеют больший потенциал вырасти в признанные демократические институты»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Timothy D. Sisk et al, Democracy at the local level – The international IDEA handbook on participation, représentation, conflict management and governance, International IDEA Handbook Serie 4, p. 115

<sup>2</sup> Jeffrey M. Elliot, The state and local government political dictionary, p. 67.

<sup>3</sup> Joseph M. Bessette / John J. Pitney, Jr / Lyle C. Brown / Joyce A. Langenegger / Sonia R. Garcia / Ted A. Lewis / Robert E. Biles, American government and politics: Deliberation, democracy, and citizenship, 2012, p. 331

<sup>4</sup> Carole A. Cassel, The nonpartisan ballot in the United States, in: Bernard Grofman / Arend Lijphart (édit.), Electoral laws and their political consequences, New York 2003, p. 234.

<sup>5</sup> Ann Bowman / Richard Kearney, State and local government, 2011, p. 92.

<sup>6</sup> Joseph M. Bessette / John J. Pitney, Jr / Lyle C. Brown / Joyce A. Langenegger / Sonia R. Garcia / Ted A. Lewis / Robert E. Biles, American government and politics: Deliberation, democracy, and citizenship, 2012, p. 331

<sup>7</sup> Amy Kerr Hardin, Dancing with the devil at the masquerade ball. The danger of local non-partisan elections, «<http://www.democracy-tree.com/invitation-masquerade-ball-non-partisan-down-ticket-races/>»

<sup>8</sup> Timothy D. Sisk et al, Democracy at the local level – The international IDEA handbook on participation, représentation, conflict management and governance, International IDEA Handbook Serie 4, p. 131.

<sup>9</sup> L. Sandy Maisel / Mark D. Brewer, Parties and elections in America: the electoral process, 6th ed, 2012, p. 374.

<sup>10</sup> Lara Natalini «The rôle of political parties at the Local government level – A reflection on South Africa at the time of the policy process of review on décentralisation», in: Policy Brief, Briefing no 26 june 2010, (<http://www.ai.org.za/wp-content/uploads/downloads/2011/11/No-26.-The-Role-of-Political-Parties-at-the-local-government-level.pdf>), p.3.



С другой стороны, приводятся доводы в пользу партийных выборов, говоря, например, что политические партии предоставляют «познавательную информацию. Они предоставляют в целом точную информацию о кандидатах, и низкая себестоимость и доступ к такой информации помогает избирателям принимать обоснованные решения»<sup>2</sup> гражданам. Поэтому отсутствие принадлежности к партиям запутывает избирателей, что приводит к высокому уровню их неучастия в голосовании. Избиратели должны будут голосовать за кандидатов, о которых они ничего не знают, и могут выбрать их, исходя из таких вторичных критериев, как этническая принадлежность имени, расы или известности кандидатов<sup>3</sup>. Оказывается, что пропорциональная система может быть необязательно плохой, политическая партия может стать носителем информации и помочь гражданам сделать хороший выбор. Одна-

ко как было указано в первой части, чтобы оказывать такое положительное влияние, партиям требуется определенный уровень организации, который в данный момент мало у кого имеется в Кыргызстане.

Чтобы не выбирать между двумя радикально противоположными системами, многие страны приняли промежуточное решение, принимая во внимание роль конкретного лица в местных выборах, но и без запрета на участие политических партий. Например, во Франции в выборах муниципалитета с населением менее 1000 жителей кандидаты регистрируются в списках индивидуально. Каждый гражданин ЕС, проживающий во Франции более чем три года и не лишенный своих прав, имеет право зарегистрироваться, невзирая на то, является ли он членом партии или нет. Списки могут быть неполными, разрешены индивидуальные заявки, поэтому партии могут

<sup>1</sup> Timothy D. Sisk et al, Democracy at the local level – The international IDEA handbook on participation, représentation, conflict management and governance, International IDEA Handbook Serie 4, p. 137.

<sup>2</sup> Brian F. Schaffner / Matthew Streb, Matthew / Gerald Wright, Teams without Uniforms: The Nonpartisan Ballot in State and Local Elections, «<http://www.niu.edu/streb/articles/Teams.pdf>».

<sup>3</sup> L. Sandy Maisel / Mark D. Brewer, Parties and élections in America: the electoral process, 6th ed, 2012, p. 374-375.

представить список, но и индивидуальные кандидаты могут также представлять себя, поэтому нет необходимости находить других кандидатов, чтобы заполнить список. Избиратели могут изменить список (добавить или исключить кандидатуры). Голоса затем считаются индивидуально, и кандидаты, которые получают большинство голосов, выигрывают<sup>1</sup>.

В Бельгии для общинных выборов (выборы коммуны) существует система списков, по которой индивидуальные кандидаты могут представлять список, и список может быть неполным и состоять только из одного кандидата. Избиратель должен выбрать список (закрытая система), но имеет три варианта: он может голосовать за одного или несколько кандидатов в списке, он может проголосовать за целый список или может вернуть пустой бланк<sup>2</sup>.

В Люксембурге в коммунах с более чем 3000 жителей общинные выборы проходят по пропорциональной системе, где только партии могут предложить список. Но в коммунах с менее чем 3000 жителей существует мажоритарная система. Каждый избиратель имеет столько голосов, сколько депутатов должно быть избрано. Кандидат, который получает большинство голосов, побеждает. Но даже в коммунах с населением более 3000 жителей роль индивидуальных лиц является ключевой. Каждый избиратель имеет столько голосов, сколько депутатов должно быть избрано, и может отдать все свои голоса партии или же распределить свои го-

лоса разным кандидатам в разных списках. Партии не выбирают, какой из их кандидатов пройдет, это решают избиратели<sup>3</sup>.

В Дании существует список от партий, но также индивидуальные кандидаты (если они соберут достаточное количество подписей среди электората) могут присоединиться к выборам. Избиратели могут проголосовать за партию или за кандидатов из различных партий<sup>4</sup>.

В Испании депутаты собраний в муниципалитетах с более чем 250 жителей избираются согласно закрытому и заблокированному списку, что подразумевает, что избиратели голосуют за список и не могут изменить очередность кандидатов. Тогда как в муниципалитетах с 250 и менее жителей депутаты избираются согласно открытому списку, избиратели могут выбрать кандидатов из различных списков, и поэтому личность конкретных людей имеет большое значение<sup>5</sup>.

Мы смогли заметить, что многие страны приняли у себя различные избирательные системы для своего местного уровня, чтобы подчеркнуть значимую роль индивидуальных лиц, нежели политических партий. Это показывает, что, независимо от особенностей Кыргызстана, этот путь поддерживается многими, когда избиратели на местном уровне больше доверяют индивидуальным лицам, а политические структуры на этом уровне не так необходимы. Мы поддерживаем это мнение и верим, что на местном уровне люди должны голосовать за конкретных личностей.

## Списки кандидатов

"Система партийных списков" – одна из самых распространенных форм выборов на местном уровне в Европе и известна тем, что *«всегда достигает высокого пропорционального результата»*<sup>6</sup>. Но действие одной такой системы может крайне варьироваться, согласно *«конкретным правилам и нормам, принятым в государстве»*<sup>7</sup>. В этой части мы рассмотрим две специфические характеристики системы, которые привлекают наше особое внимание. Во-первых, тот факт, что только партиям (в городах Кыргызстана) позволено представлять список кандидатов (А), во-вторых, возможности партий изменять очередность кандидатов после дня выборов (Б).

## Монополия политических партий в представлении списков кандидатов

Термин пропорциональная система с «партийными списками» на самом деле является неправильным использованием языка, так как большинство международных стандартов относительно проведения выборов предусматривает, что политические партии не должны быть монополистами в представлении списка кандидатов, и списки независимых лиц также должны допускаться на выборы<sup>8</sup>. Право граждан занимать политическую или государственную должность признается многими международными соглашениями, ратифицирован-

<sup>1</sup> <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/democratie-locale/quel-est-mode-scrutin-pour-electio ns-municipales-communes-moins-3-500-habitants.html>

<sup>2</sup> <http://www.espace-citoyen.be/article/255-mode-d-emploi-d-une-election/>

<sup>3</sup> [http://w3.restena.lu/justpaix/sozialwort\\_dossier/einladung\\_sozialwort\\_dossier/Infoblatt\\_Politik.pdf](http://w3.restena.lu/justpaix/sozialwort_dossier/einladung_sozialwort_dossier/Infoblatt_Politik.pdf)

<sup>4</sup> Local Government Denmark (LGDK), The Danish Local Government system, 2009, <[http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id\\_38221/cf\\_202/Background\\_Paper\\_-\\_Local\\_Government\\_in\\_Denmark.PDF](http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_38221/cf_202/Background_Paper_-_Local_Government_in_Denmark.PDF)>, p. 6.

<sup>5</sup> Daniel Martins, Les modes de scrutin des élections locales dans les vingt-sept Etats membres de l'Union Européenne, in: Revue française de droit constitutionnel, 2008/2 n°74, p. 271.

<sup>6</sup> Colin Rallings / Michael Thrasher / Gerry Stoker, Proportional representation and local government: Lessons from Europe, 2000, p. Vii

<sup>7</sup> Colin Rallings / Michael Thrasher / Gerry Stoker, Proportional representation and local government: Lessons from Europe, 2000.

<sup>8</sup> Conseil de l'Europe, Système électoral et modes de scrutin au niveau local, <[http://books.google.kg/books?id=u0sz0HTgE1UC&pg=PA29&dq=repr%C3%A9sentation+proportionnelle+listes+de+partis&hl=fr&sa=X&ei=tzRWUrasHumh4gTorYGACg&redir\\_esc=y#v=onepage&q=repr%C3%A9sentation%20proportionnelle%20listes%20de%20partis&f=false](http://books.google.kg/books?id=u0sz0HTgE1UC&pg=PA29&dq=repr%C3%A9sentation+proportionnelle+listes+de+partis&hl=fr&sa=X&ei=tzRWUrasHumh4gTorYGACg&redir_esc=y#v=onepage&q=repr%C3%A9sentation%20proportionnelle%20listes%20de%20partis&f=false)>, p. 30.

ными самим Кыргызстаном. И поэтому такая система для местных выборов противоречит этим стандартам (1). В большинстве стран, которые имеют пропорциональную систему с партийными списками, также имеется внутреннее законодательство, допускающее в теории индивидуальным лицам претендовать на должность, несмотря на то, что на практике эта возможность в значительной мере зависит от детальных правил и норм, принятых внутри системы (2).

### Система противоречит международным соглашениям, ратифицированным Кыргызстаном

Многие международные соглашения, ратифицированные Кыргызстаном, устанавливают право кандидатов претендовать на должность, выступая как от имени партии, так и в качестве индивидуальных лиц.

Так Кыргызстан вошел в ООН и таким образом присоединился ко Всеобщей Декларации прав человека (ВДПЧ), которая имеет силу международного обычного права. Различные соглашения ООН были разработаны позже, основываясь на нормах ВДПЧ<sup>1</sup>. Кыргызстан ратифицировал большинство из них, и поэтому связан обязательствами по ним, в частности, **Международный пакт о гражданских и политических правах** (МПГПП), который предоставляет нам важную информацию<sup>2</sup>.

Статья 21(1) ВДПЧ предусматривает, что «каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через свободно избранных представителей»<sup>3</sup>. Статья 25 (b) МПГПП предусматривает, что «каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в статье 2, и без необоснованных ограничений право и возможность: **b)** голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей»<sup>4</sup>. «Существует норма в статье 25(b) о праве быть избранным. [...] Это не подразумевает под собой то, что граждане имеют субъективное право стать членом любого выборного органа, а скорее, что все граждане, имеющие соответствующую квалификацию, согласно закону, должны иметь не только право, но также и возможность стать кандидатом. Право участвовать в выборах также включает признание права стано-

виться независимым кандидатом. По сути, согласно толкованию Совета по правам человека ООН, «эффективная реализация права и возможности становится кандидатом на выборный пост гарантирует, что у лиц, имеющих право избирать, имеется свободный выбор кандидатов». Вместе с принципом, что к кандидатам не должно предъявляться требование состоять изначально в партиях, быть в конкретных партиях или иметь определенное политическое видение, политическая сцена открыта для конкурентных выборов»<sup>5</sup>. Также необходимо отметить: «статья 25 МПГПП регулирует общественные дела. Поэтому участие не должно иметь место только в отношении центрального правительства, но также и относиться к другим уровням и формам управления, таким, как региональный и местный уровень управления»<sup>6</sup>.

Кыргызстан также является участником Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ) ответственно за продвижение прав человека и демократии в ОБСЕ. Оно служит центральным звеном для всех вопросов, связанных с выборами, включая наблюдение за выборами, техническую помощь и обзор избирательного законодательства»<sup>7</sup>. «Параграф 7.5 принципов ОБСЕ, принятых в Документе Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ (Копенгагенский документ), предусматривает: «Для того чтобы воля народа служила основой власти в правительстве (управлении), государства-участники будут уважать право граждан добиваться политических или государственных постов в личном качестве или в качестве представителей политических партий или организаций без дискриминации»<sup>8</sup>. Пояснительный доклад к Обязательствам ОБСЕ гласит: «Кандидатам, претендующим на пост, должно быть разрешено выдвигаться как от политической партии, так и в индивидуальном порядке. В странах, использующих пропорциональное представительство, основанное на голосовании по партийному списку, партиям должно быть разрешено включать лиц, которые не являются членами партий, в партийные списки. Кроме того, кандидаты не должны подвергаться дискриминации – являются ли они членами партий или нет»<sup>9</sup>. И руководящие принципы правовой экспертизы БДИПЧ дополняют, что «кандидатам,

<sup>1</sup> European Commission, Compendium of international standards for elections, 2<sup>nd</sup> ed, p. 37.

<sup>2</sup> European Commission, Compendium of international standards for elections, 2<sup>nd</sup> ed, p. 1.

<sup>3</sup> European Commission, Compendium of international standards for elections, 2<sup>nd</sup> ed, p. 5.

<sup>4</sup> European Commission, Compendium of international standards for elections, 2<sup>nd</sup> ed, p. 7.

<sup>5</sup> European Commission, Compendium of international standards for elections, 2<sup>nd</sup> ed, p. 10.

<sup>6</sup> European Commission, Compendium of international standards for elections, 2<sup>nd</sup> ed, p. 8.

<sup>7</sup> European Commission, Compendium of international standards for elections, 2<sup>nd</sup> ed, p. 143.

<sup>8</sup> European Commission, Compendium of international standards for elections, 2<sup>nd</sup> ed, p. 16-17.

<sup>9</sup> OSCE/ODIHR, Existing commitments for democratic elections in OSCE participating states, 2003, «<http://www.osce.org/odihr/elections/13957>», p. 63.

претендующим на пост, должно быть позволено выдвигаться как в качестве кандидатов от партии, так и в индивидуальном порядке. Также кандидаты вне зависимости от того, состоят ли они в партии или нет, не должны подвергаться дискриминации»<sup>1</sup>.

Наконец, Кодекс хорошей практики по избирательным вопросам Венецианской комиссии в параграфе 2.3 предусматривает, что «равенство возможностей должно быть гарантировано для партий и кандидатов в одинаковой мере», и указывает в пояснительном докладе, что параграф 2.3 подразумевает, что «равенство возможностей должно быть обеспечено между партиями и кандидатами, должно побудить государство быть беспристрастным по отношению к ним и применять тот же закон единообразно для всех»<sup>2</sup>. В этой связи совместное мнение Венецианской комиссии и БДИПЧ о проектах законов о президентских и парламентских выборах и выборах в местные органы власти в КР ясно критикует пункт 2 статьи 60 проекта закона о выборах, так как он препятствует индивидуальным лицам претендовать на пост в качестве независимых кандидатов, что противоречит Копенгагенскому документу и статье 25 МПГПП<sup>3</sup>.

Эта система, которая уже существует на национальном уровне, противоречит международным стандартам, ратифицированным Кыргызстаном. Запрет людям претендовать на выборный пост без принадлежности к партии является помехой для демократии. Реализация такой системы на местном уровне не может стать хорошим делом.

### **Реализация системы, вызывающая вопросы: важность детально прописанных правил реализации**

Большинство стран, которые приняли у себя пропорциональную избирательную систему, основанную на партийных списках, на самом деле включили в свое внутреннее законодательство право кандидатов выдвигать себя в качестве независимого кандидата в отдельных списках (независимо от членства в партиях)<sup>4</sup>. Только несколько стран открыто обязывают, что на некоторых выборах кандидаты должны принадлежать к партии, например: в Танзании, Италии, Испании.

Тем не менее, даже если в теории список независимых кандидатов имеет право участвовать в

выборах, некоторые детальные нормы могут косвенно усложнить им возможность конкурировать с кандидатами, которые поддерживаются партиями. Например, могут предъявляться требования о финансировании выборов, которые индивидуальные кандидаты не могут исполнить. «В Австралии независимые кандидаты [...] не имеют права заявлять финансовую поддержку в отношении их расходов по выборам»<sup>5</sup>. Порядок регистрации также может быть сложен и препятствовать кандидатам (например: необходимо крайне большое количество подписей в поддержку кандидата. В некоторых странах количество подписей, которое кандидаты должны получить в поддержку их номинаций, может быть очень большим, и поэтому их сложно получить без партийной поддержки (например: в Алжире для местных выборов кандидат должен получить минимум 5% избирателей в избирательном округе, т.е. 150 подписей). Также в системе выборов со списками независимому кандидату сложно участвовать, если только он не создаст список вместе с большим количеством других кандидатов. Это становится еще сложнее, если для такого списка требуется набрать определенный порог<sup>6</sup> (например: во Франции для выборов в муниципалитетах с более чем 1000 жителей представленный список должен быть полным. Поэтому будет сложно организовать такой список без участия партии, особенно если список требует большого количества независимых лиц).

В связи с этим в большинстве случаев, даже несмотря на то, что независимые кандидаты могут участвовать в выборах, общие требования больше благоволят к политическим партиям и усложняют конкуренцию со стороны независимых лиц. Мы уже говорили, что, учитывая ситуацию в Кыргызстане, в отношении политических партий, особенно на местном уровне, мы не верим, что система, создающая монополию партий при выборе кандидатов и принуждение граждан голосовать только за партии, является подходящей. Поэтому независимым кандидатам тоже должно быть позволено участвовать в конкурентной борьбе. Но этого недостаточно. Если государство желает продвигать независимых кандидатов, то оно должно принять соответствующие нормы. И мы видели в вышеуказанном разделе, что многие страны приняли у себя такие нормы (помогающие поддерживать независимых кандидатов) для некоторых выборов на местном уровне

<sup>1</sup> OSCE/ODIHR, Guidelines for reviewing a legal Framework for elections, 2001, p. 15

<sup>2</sup> European commission for democracy through law (Venice Commission), Code of good practice in electoral matters: guidelines and explanatory report, 2002, «[http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Kampanjer/valgportal/valgobservatorer/Code\\_of\\_good\\_practice\\_CD\\_LAD\(2002\)023rev\\_e.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Kampanjer/valgportal/valgobservatorer/Code_of_good_practice_CD_LAD(2002)023rev_e.pdf)», p. 7 and 18.

<sup>3</sup> Venice Commission and OSCE/ODIHR, Joint opinion on the draft law on presidential and parliamentary elections, the draft law on elections to local governments and the draft law on the formation of election commissions of the Kyrgyz republic, 2011, p.12

<sup>4</sup> Colin Rallings / Michael Thrasher / Gerry Stoker, Proportional representation and local government: Lessons from Europe, 2000, p. 13

<sup>5</sup> ACE project, Independent Candidates, in: ACE project: The electoral knowledge network (<http://aceproject.org/>), p. «<http://aceproject.org/>»[http://aceproject.org/main/english/pc/pcc02a.htm?set\\_language=en](http://aceproject.org/main/english/pc/pcc02a.htm?set_language=en)».

<sup>6</sup> ACE project, Independent Candidates, in: ACE project: The electoral knowledge network (<http://aceproject.org/>), p. «<http://aceproject.org/>»[http://aceproject.org/main/english/pc/pcc02a.htm?set\\_language=en](http://aceproject.org/main/english/pc/pcc02a.htm?set_language=en)».



(например: позволяя иметь незаполненные списки, позволяя избирателям выбирать кандидатов из различного списка, предоставляя им несколько голосов, т.п.). Мы верим, что Кыргызстан должен сделать то же самое.

### **Возможность со стороны партий изменять очередность кандидатов после дня выборов**

Действующая система в Кыргызстане позволяет политическим партиям изменять очередность кандидатов в списке после дня выборов. Поэтому они могут выбирать, каким членам партии достанутся мандаты, вне зависимости от их очереди в списке.

По нашему мнению, это шокирующая норма, так как избиратели должны быть уверены, каких именно кандидатов они продвигают. Такая критика была также сделана Венецианской комиссией и в совместном мнении ОБСЕ/БДЧИП в отношении проекта закона о выборах, и они рекомендовали, чтобы *«были внесены изменения в закон, чтобы обязать политические партии [...] определять и оглашать очередность кандидатов в своих списках до выборов<sup>1</sup>»*.

Теоретически в пропорциональной системе на базе партийных списков существуют три вида списков, предоставляющие большую или меньшую свободу избирателям.

Во-первых, закрытые и заблокированные списки: это когда избиратели голосуют за список одной партии и не имеют право менять очередность кандидатов. Такая система есть в Болгарии, Румынии, Турции, Испании (в муниципалитетах с более чем 250 жителей, также в больших муниципалитетах Франции, т.п.). Во-вторых, закрытые и незаблокированные списки: когда избиратели должны голосовать за один список, но имеют право поменять очередность кандидатов в этом списке. Такая система имеется в Австрии, Бельгии, Италии и Швеции. В-третьих, открытые списки, которые позволяют избирателям выбрать кандидатов из различных списков (заменять или дополнять именами кандидатов из другого списка). Такая система имеется в Норвегии и во многих странах для муниципалитетов с небольшим населением.

Эти категории могут быть разделены на серию различных систем голосования, таким образом,

<sup>1</sup> Venice Commission and OSCE/ODIHR, Joint opinion on the draft law on presidential and parliamentary elections, the draft law on elections to local governments and the draft law on the formation of election commissions of the Kyrgyz republic, 2011, p. 1.

предлагая широкий спектр возможностей<sup>1</sup>. Например, в Бельгии избиратели имеют такое количество голосов, которое соответствует количеству депутатов, которые должны быть избраны. Список закрытый, поэтому избиратели должны отдать все свои голоса за один список, но он может выразить предпочтение путем голосования за весь список или только за некоторых кандидатов или за список и некоторых кандидатов. На Кипре списки закрытые, но избиратели могут выбирать между одним или четырьмя кандидатами в списке для того, чтобы отдать свое предпочтение. Или они могут исключить некоторых кандидатов из списка или же изменить их очередность в списке<sup>2</sup>.

Но в любом случае даже в самых ограниченных системах для избирателей (закрытые и заблокиро-

ванные списки) очередность кандидатов известна избирателям перед тем, как они голосуют. Мы не смогли найти ни одной другой страны, в которой партии имеют право изменять список после проведения выборов. В Южной Африке, например, избирательный бюллетень включает названия различных партий и фотографии их лидеров, имена кандидатов не указываются, и избиратели должны выбирать партию. Партия должна определить, какие кандидаты получают мандаты после выборов<sup>3</sup>.

Партии обычно ограничены очередностью в списках, которые они подают. Поэтому мы верим, что эта норма должна быть изменена. Избиратели должны знать, какие кандидаты получают посты для того, чтобы сделать наилучший выбор.

## Вывод: к партийным выборам нужно относиться с осторожностью!

Существует много факторов, которые необходимо рассмотреть, прежде чем выбирать избирательную систему. И сравнение с избирательными системами различных стран является деликатным вопросом, учитывая то количество элементов, которое должно быть принято во внимание (такие, как география и пространство, культурные устои, пути развития, демография и т.п.). Даже когда выбор уже сделан, «реализация системы зависит от детально прописанных правил и норм, которые приняты различными государствами»<sup>4</sup>. Поэтому мы приходим к данному заключению со всей скромностью, осознанием того, что многого не знаем по этому вопросу. Итак:

1) Бытует общее мнение, что пропорциональная система, основанная на партийных списках, достигает достаточно пропорциональных (равномерных) результатов и показывает репрезентативность. Но этот демократический результат в большей степени зависит от функционирования самих политических партий, в особенности от их внутренней организации, прозрачности, финансирования и качества их политических платформ. Поэтому, если политические партии не соответствуют этим требованиям (недостаток доверия, ясности, т.п.), то система, основанная исключительно на монополии партий, возможно, еще недостаточно целесообразна.

2) Местный уровень считается демократическим управлением, самым близким к населению,

и роль конкретной личности более важна. Безусловно, граждане на этом уровне обычно доверяют человеку, нежели платформе, особенно в малых городах, селах и отдаленных местностях. Многие страны имеют избирательную систему, которая поощряет независимых кандидатов и дает больше свободы избирателям (и меньше партиям) по выбору кандидатов. Учитывая то, что в Кыргызстане партии теряют поддержку и доверие на местном уровне, мы верим, что система, которая предлагает партиям монополию (в выборе кандидатов, в распределении очередности кандидатов и т.д.) является проблематичной. Это ограничение прав граждан, которые желают участвовать в выборах или быть избранными сами без принадлежности к любой политической партии.

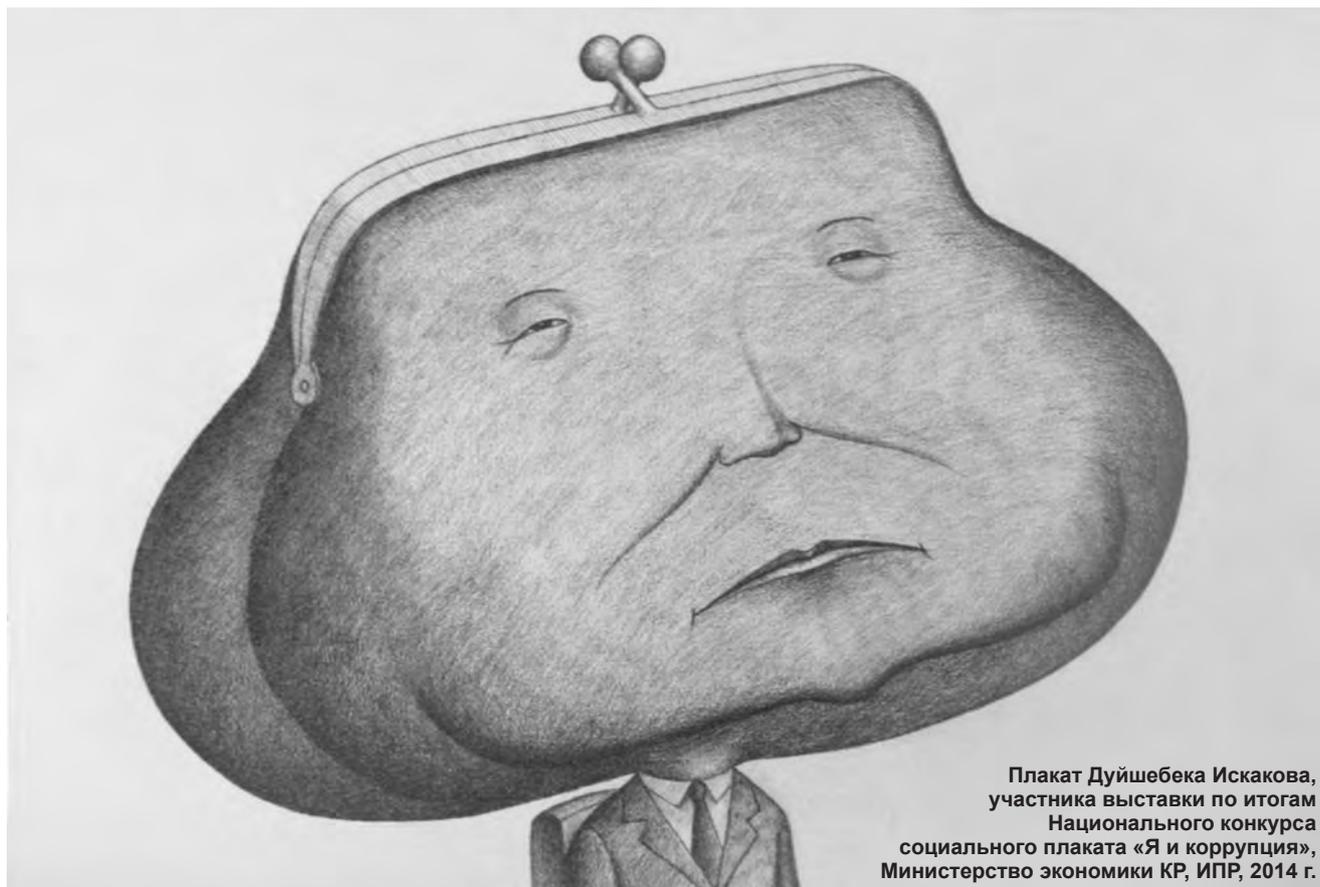
3) Некоторые условия самого избирательного процесса представляются для нас проблематичными. Это тот факт, что партии имеют право изменить очередность кандидатов после того, как они избраны, который, по нашему мнению, противоречит праву избирателя знать, за кого именно он голосует. Независимые кандидаты также должны иметь право выставлять себя и быть избранными, независимо от того, являются ли они членами какой-либо партии. Кроме того, детально прописанные нормы должны быть приняты, чтобы не усложнять порядок выдвижения независимых кандидатов, для того, чтобы право быть избранным было действительно реализуемо. **M**

<sup>1</sup> Conseil de l'Europe, Système électoral et modes de scrutin au niveau local, «[http://books.google.kg/books?id=u0sz0HTgE1UC&pg=PA29&dq=représentation+proportionnelle+listes+de+partis&hl=fr&sa=X&ei=tzRWUrasHumh4gTorYGACg&redir\\_esc=y#v=onepage&q=représentation%20proportionnelle%20listes%20de%20partis&f=false](http://books.google.kg/books?id=u0sz0HTgE1UC&pg=PA29&dq=représentation+proportionnelle+listes+de+partis&hl=fr&sa=X&ei=tzRWUrasHumh4gTorYGACg&redir_esc=y#v=onepage&q=représentation%20proportionnelle%20listes%20de%20partis&f=false)», p. 29-30; Colin Rallings / Michael Thrasher / Gerry Stoker, Proportional representation and local government: Lessons from Europe, 2000, p. 13.

<sup>2</sup> Conseil de l'Europe, Système électoral et modes de scrutin au niveau local, «[http://books.google.kg/books?id=u0sz0HTgE1UC&pg=PA29&dq=représentation+proportionnelle+listes+de+partis&hl=fr&sa=X&ei=tzRWUrasHumh4gTorYGACg&redir\\_esc=y#v=onepage&q=représentation%20proportionnelle%20listes%20de%20partis&f=false](http://books.google.kg/books?id=u0sz0HTgE1UC&pg=PA29&dq=représentation+proportionnelle+listes+de+partis&hl=fr&sa=X&ei=tzRWUrasHumh4gTorYGACg&redir_esc=y#v=onepage&q=représentation%20proportionnelle%20listes%20de%20partis&f=false)», p. 30.

<sup>3</sup> ACE project, Independent Candidates, in: ACE project: The electoral knowledge network (<http://aceproject.org/>), p. «<http://aceproject.org/ace-fr/topics/es/esd/esd02/esd02e/esd02e03>».

<sup>4</sup> Colin Rallings / Michael Thrasher / Gerry Stoker, Proportional representation and local government: Lessons from Europe, 2000, p. vi.



Плакат Дуйшебека Исакова, участника выставки по итогам Национального конкурса социального плаката «Я и коррупция», Министерство экономики КР, ИПР, 2014 г.

## Опция антикоррупция

### Как воспитать отвращение к коррупции?

Институт политики развития помог Министерству экономики провести информационную кампанию по формированию в обществе нетерпимого отношения к коррупции через проведение антикоррупционной пропаганды, информирование общества об источниках и последствиях коррупции, инструментах предупреждения коррупции и борьбы с ней, правах граждан при взаимодействии с государственными органами. Кампания носила краткосрочный характер (с февраля по июнь 2014 года), а потому изначально не могла достичь устойчивых результатов в отношении формирования общественного мнения. Однако данная кампания позволила увидеть, какие меры ожидаются от государства в коммуникационном пространстве, чтобы изменить отношение общества к коррупции. Анализ выполнения кампании и уроки, извлеченные экспертами, помогут государству сформировать целенаправленную политику воспитания отвращения к коррупции в обществе. Ценность кампании была также обусловлена тем, что творческими исполнителями стали известные в Кыргызстане медиа-эксперты – Лариса ЛИ, Елена БАЯЛИНОВА, Айбек БАРАТОВ.

### Лариса ЛИ: «Выстрел не был холостым»

*«На начальном этапе проекта было много сомнений и скепсиса в достижении цели. Как раскачать общественное мнение, которое не только смирилось с проявлениями коррупции в нашей жизни, но, скажем честно, приспособилось к ней, время от времени получая даже какие-то выгоды? Мы не скрывали сомнений и даже иронии, в отношении эффективности борьбы с коррупцией, принявшей, как признался президент Атамбаев, системный характер. Сомневаются все – не только журналисты и другие творческие личности, но и представители бизнеса и НПО, но даже сами чиновники, которых глава государства призвал к самоочищению. И тем приятнее, что ближе к финишу проекта мы смогли убедиться, что выстрел не был холостым. По крайней мере, кампания заставила многих скептиков более пристально посмотреть на коррупцию, ее разрушительное влияние не только на экономику, политику, социальную сферу, но и культуру, мораль. Кампания была полезна тем, что сделала*

*выброс огромной порции информации и анализа по ситуации в стране. Другой вопрос, как распорядиться всеми разоблачениями и компроматом, как использовать новые знания в области борьбы с коррупционными рисками, угрозами, схемами на практике, а не ограничиться презентациями, обсуждениями и самобичеванием. Вопрос, на который предстоит ответить нам всем».*

### Работа с журналистами

Большой блок в проекте занимала организация пресс-сессий, всего за три месяца состоялись 8 информационно-обучающих мероприятий для СМИ. Пресс-сессия, как форма информационного обмена мнений и суждений, анализа исследований между экспертным сообществом, бизнесом, госструктурами, НПО и четвертой властью, крайне эффективна. Эта площадка предоставляет слово компетентным в разных областях специалистам, поднимает вопросы первостепенной важности без оглядки на возможное недовольство со стороны критикуемых. Об этом говорят сами названия пресс-сессий, все они заточены на конкретных проблемах и задачах.

Пресс-сессии стали популярны у СМИ, так как дают возможность получить комментарии даже у оппонентов, взять интервью у чиновников, к которым зачастую не достучаться. Такие встречи для журналистов интересны еще и тем, что они носят познавательный характер, дают много новой и полезной информации. Как правило, чиновник и эксперты после этих встреч легче идут на контакты, охотнее дают свои телефоны, так как начинают больше доверять работникам пера и микрофона. Ибо видят, что никто не хочет никого огульно критиковать, разоблачать, не разобравшись в деталях. Мы всегда говорим нашим завсегдатаям, что пресс-сессии не для пиара, не для сенсаций. Они предназначены для анализа и вдумчивого отношения к фактам, событиям и их героям. Что можно улучшить? Тема коррупции в госзакупках требует более тщательной подготовки со стороны СМИ, ибо они должны научиться задавать чиновникам точные вопросы, чтобы те не могли уйти от ответа. Выездные пресс-сессии тоже необходимо проводить вовремя с учетом занятости журналистов. Нацеливать экспертов на использование местного материала и конкретных примеров.

**Пресс-сессия «КОРРУПЦИЯ в КР: мы боремся или топчемся на месте? – анализ ситуации».** Эта пресс-сессия носила информационно-просветительский характер. Журналисты осознали, что коррупция как явление, при более пристальном знакомстве, оказывается интернациональной, трансконтинентальной, многоуровневой и т.д. В Кыргызстане она стала системной проблемой, без решения которой невозможно дальнейшее развитие страны. Не случайно у этого социального явления так много сравнений. Коррупцию олицетворяют со



щупальцами спрута, метастазами рака, коррозией, процессом гниения. Там, где мирятся с подобными явлениями, происходит деградация и разложение не только экономических и политических устоев, но и моральных. Общую информацию о том, чем опасна коррупция, на какие виды она подразделяется, какой урон наносит стране, дал в своей презентации Тилек САЯКБАЕВ, начальник отдела политики по предупреждению коррупции Минэкономики КР. О том, какую работу выполняет гражданское общество по выявлению зла в госструктурах, поведала Нурипа МУКАНОВА, председатель Антикоррупционного делового совета, и о роли международных организаций – эксперт Всемирного банка Эркаим МАМБЕТАЛИЕВА. Но больше всего вопросов и просьб дать комментарии были к министру экономики Темиру САРИЕВУ. Он удерживал внимание аудитории почти час. Надо отдать должное высокопоставленному чиновнику, ни один самый острый и неудобный вопрос не остался без ответа.

**Пресс-сессия «Затмение света, или Почему надо срочно спасти энергетику от коррупции?»** получилась по-настоящему острой и от того крайне занимательной. То, что эта стратегическая отрасль давно хронически больна, известно всем. Веерные отключения, ставшие нормой, скачки напряжения в сетях, убивающие дорогостоящую электронику, тусклый мигающий свет лампочек – только подтверждают диагноз. Минэнергопром панацеей от недуга считает повышение тарифов, ссылаясь на разваливающееся от старости оборудование станций. И вот уже который год упорно «продавливает» в правительстве и парламенте свой план спасения отрасли через пересмотр ценообразования в сторону увеличения. Вот об этих проблемах и исследованиях серых схем, а также мерах и усилиях, предпринимаемых властями в борьбе с этим злом, говорили со СМИ Алмаз НАСЫРОВ, член рабочей группы Совета обороны по контролю реализации Государственной стратегии антикоррупционной по-

литики, Николай КРАВЦОВ, эксперт, Нурипа МУКАНОВА, руководитель Антикрупционного делового совета.

**Пресс-сессия «Метаастазы коррупции разъедают здравоохранение».** Следующим министром, пожелавшим лицом к лицу встретиться с журналистами и обсудить с ними самые злободневные проблемы нашего здравоохранения была министр Динара САГИНБАЕВА. Подготовка к этой важнейшей из-за ее социальной значимости проблеме велась почти месяц. Усилия не пропали даром. Коррупционными схемами больна вся система здравоохранения. Хищения и злоупотребления выявлены при распределении и использовании бюджетных средств, назначении руководителей, при выдаче лицензий, проведении госзакупок и т.д. О них со всей открытостью говорила руководитель Минздрава Динара САГИНБАЕВА и о тех мерах, которые предпринимает ведомство для искоренения недостатков и злоупотреблений. О серых схемах рассказал в своей презентации председатель ассоциации больниц КР Кубанычбек ДЖЕМУРАТОВ, на многие вопросы журналистов ответила начальник управления организации лечебно-профилактической помощи Минздрава Анара ЕШХОДЖАЕВА. Обсуждение и дискуссия получились не только острыми, но и искренними. Ни один неудобный вопрос СМИ не остался без ответа и комментариев экспертов. Отрадно то, что разговор состоялся общий, каждый из участников понимал, что состояние здравоохранения касается всех. Значит и в борьбе с метастазами должны участвовать не только чиновники, общественные организации, но и журналисты.

**Пресс-сессия «Коррупция в сфере управления госимуществом, или На кого работают ресурсы и активы страны?»** полностью оправдала ожидания журналистов, которые узнали очень много интересного, получили ответы на многие вопросы, прояснили многие моменты, связанные с нарушениями при приватизации госсобственности, сомнительных тендерах и т.д. По мнению экспертов Антикрупционного делового совета, ФГИ является одним из самых «скрытных» госведомств, и как следствие, запрашивается вывод – Фонду есть что скрывать. Комплексный анализ всех показателей деятельности государственных предприятий и акционерных обществ с государственным участием не проводится, отсутствует практика стратегического планирования, не сформулированы ясные цели управления, не определены критерии оценки эффективности работы компаний, не обеспечен контроль за финансово-хозяйственной деятельностью государственных предприятий и эффективностью использования ими госимущества и другие недостатки. Из-за вышперечисленных проблем правительство КР не располагает достоверной информацией о полной стоимости и объемах государственной собственности. Информация,

предоставляемая органами статистики, юстиции, государственной регистрационной службой, является разрозненной, неполной и не может дать реальную картину состояния имущественных активов страны. Этим вопросам была посвящена презентация председателя Антикрупционного делового совета Нурипы МУКАНОВОЙ и независимого эксперта Ивана ДРОБИТЬКО. Поводом послужили исследования коррупционных схем в ФГИ, которые провели эксперты АДС. Материалы, которые вышли в свет и эфир после пресс-сессии, вызвали резонанс у определенных чиновников, которым пришлось оправдываться после публикаций. Этого мы и добивались, чтобы обнародовать секреты самого скрытного ведомства в структуре кыргызстанского правительствa.

**Пресс-сессия «Как остановить коррупцию в госзакупках?»** Журналисты давно ждали эту тему, тем более, что коррупционные схемы, связанные с закупками и расходованием бюджетных средств, выявлены Советом обороны во всех госструктурах без исключения. В качестве спикеров и экспертов выступили руководитель аппарата Счетной палаты Самат КЫЛЖИЕВ, аналитик отдела Илим ИСАКОВ. Вместе с ними на вопросы СМИ отвечали заведующий отделом методологии и анализа госзакупок Минфина Айбек ШАЙБЫЛДАЕВ, а также эксперт Всемирного банка Азамат СЫРГАЕВ. Хотя тема популярная, но как оказалось, непростая для понимания. Слишком много всяких процедурных моментов, на которые акцентировали внимание гости, порой откровенно уходя от острых вопросов журналистов, которые хотели разобраться досконально, как же происходят нарушения и что делается для их предотвращения.

**Пресс-сессия «КОРРУПЦИЯ в КР: мы боремся или топчемся на месте? – анализ ситуации».** **Город Ош.** О ситуации рассказала журналистам эксперт Всемирного банка Эркаим МАМБЕТАЛИЕВА. Признаемся, что мы оказались в Оше в довольно непростые дни. Как раз обострилась политическая обстановка, оппозиция готовилась к митингам и выступлениям. Этим мы объясняем небольшое количество участников. Но те, кто пришел, не были разочарованы. Эркаим МАМБЕТАЛИЕВА очень просто, на жизненных примерах, обрисовала ситуацию в стране и о мерах, которые следует всем нам предпринять, чтобы уменьшить уровень коррупции.

**Пресс-сессия «КОРРУПЦИЯ в КР: мы боремся или топчемся на месте? – анализ ситуации».** **Город Талас.** Здесь меньше газет, ТВ-компаний, однако участников пресс-сессии оказалось гораздо больше, чем в Оше. Интерес к ней проявили не только журналисты, но и представители гражданского сектора, занимающиеся исследованием и мониторингом коррупционных проявлений и схем. Более того, областная администрация в лице первого заместителя губернатора Байышбека ДЖУМАНА-

ЗАРОВА изъявила желание открыто и откровенно обсудить существующие в области проблемы и болячки. Он пришел не один, а с целой свитой чиновников, отвечающих за здравоохранение и образование, чему весьма обрадовались СМИ, так как не часто им удается получить комментарий и интервью у областных начальников. Спикеры – Эркаим МАМБЕТАЛИЕВА и начальник отдела организационной работы Минздрава КР Медербек ИСМАИЛОВ – выступили со своими презентациями, каждый по своей теме. Им пришлось давать разъяснения по многим вопросам, но еще большей атаке журналистов подверглись местные чиновники во главе с ДЖУМАНАЗАРОВЫМ. Таласские журналисты смело поднимали острые проблемы, заставляя порой оправдываться чиновников, которые на редкость были открыты для разговора. Одним словом, пресс-сессия удалась на славу, обсуждение получилось таким, каким должно быть.

**Пресс-сессия «Дорогое не значит качественное, или Как коррупция в сфере образования привела к деградации всей системы».** Президент Алмазбек АТАМБАЕВ одобрил предложения экспертного сообщества по оптимизации системы высшего образования. Свое решение он объяснил тем, что «интересы будущего Кыргызстана требуют кардинального изменения государственной политики в области образования, которая должна быть нацелена на обеспечение действительно качественной подготовки специалистов, объективно необходимых стране». Анализ состояния системы образования показывает, что деньги тратятся бездарно либо элементарно расхищаются. Поборы достигли колоссальных размеров и приобрели массовый характер. Суммы взяток и коррупционные схемы имеют место не только в вузах, но и в школьных и дошкольных учреждениях. Неформальные выплаты сопровождают кыргызстанцев от детского сада и до выпускных экзаменов вуза, а в некоторых случаях – до защиты кандидатской или докторской диссертации. Таким образом, в обществе сформировалось мнение, что «с помощью денег можно все купить, решить все вопросы». С презентацией коррупционных схем выступил на нашей площадке член Рабочей группы Совета обороны Алмаз НАСЫРОВ. Это было яркое и понятное всем выступление. Не в качестве оппонента, а специалиста, участвовавшего в выявлении этих схем, пришла на сессию Догдуркул КЕНДИРБАЕВА, заместитель министра образования и науки. Ей пришлось отдуваться за все беды и несчастья системы образования, которую не критикует сегодня только ленивый. Насколько позволяло время, мы успели обсудить проблемы детских садов, поборы в школах и вузах, девальвацию дипломов и кандидатских степеней и т.д. Состоялся очень нужный для всех разговор, осталось принимать меры.

### **Елена БАЯЛИНОВА: «Были найдены удачные формы общения со СМИ-аудиторией»**

*Через многочисленные пресс-сессии и СМИ дополнительно притянула к проблеме граждан страны, наделила их дополнительно знаниями, как о самой коррупции, так и о методах противодействия ей. В условиях, когда само слово «коррупция» уже донельзя затерто и затаскано, были найдены новые формы общения с аудиторией, каковыми, на мой взгляд, стали честные прозрачные обсуждения в рамках пресс-сессий, где руководители государственных органов могли вести открытый диалог с представителями СМИ и обмениваться с ними информацией. Дружелюбный тон пресс-сессий позволял охватить многие считавшиеся ранее закрытыми вопросы. Хорошо, что пресс-сессии были проведены не только в Бишкеке, но и в регионах. Это расширило рамки проникновения информации в масштабе всей страны. Кроме того, к участию в пресс-сессиях удалось привлечь большое количество журналистов, а также руководителей государственных органов в первых лицах, что поднимало значимость мероприятия до высокого представительского уровня.*

Пресс-сессии по противодействию коррупции необходимо продолжить и провести их по другим отраслям жизнедеятельности страны во всех оставшихся областях республики. Подобные обсуждения, возможно, надо проводить в кругу многочисленных общественных объединений, НПО и т.п., поскольку именно они являются главными «возмутителями спокойствия» и могут понести информацию в народ. Такие встречи должны быть эмоционально окрашены, на них можно показывать и обсуждать видеопродукцию, выставлять социальные плакаты, продлить время обсуждений и т.п.

### **Обо что спотыкается маркетинг?**

Камень преткновения большинства информационных кампаний – телевидение и видеоряд. В рамках данной кампании состоялись три часовых интерактивных радиозэфира на рейтинговых частотах «Биринчи радио» ОТРК, «Кыргызстан обондору» и «Ретро FM», а также четыре телевизионных интерактивных эфира на ОТРК и НБТ, последний из которых состоялся в формате ток-шоу. По итогам этой работы было заметно, что граждан республики больше волнуют и заботят вопросы распространности бытовой коррупции, именно на них приходилось чаще давать свои ответы экспертам. В этой связи необходимо учитывать, что каждый такой ответ должен быть для гражданина своего рода путеводителем по выводу его из лабиринта неразрешенных и связанных с коррупцией проблем.

Справедливо затянулся выбор сценариев и исполнителей заказа по созданию видеороликов по предупреждению коррупции. Пожалуй, это самая творческая и ответственная часть кампании в электронных СМИ. Подготовленная для эфирной трансляции видеопродукция должна быть яркой, краткой, легко запоминающейся и сходу узнаваемой. Для достижения таких целей выбор должен быть тщательным и выверенным. Прислушиваясь к мнению молодых и креативных продакшн-специалистов, было принято правильное решение, чтобы один из роликов сделать вирусным с тем, чтобы побудить зрителя к какой-то мыслительной деятельности, а потом и к поступкам против коррупции. Надеемся, расчет будет оправданным, и «вирус» заразит всех думами и настроением выставлять коррупции заслон.

Начатое «вирусование» темой противодействия коррупции в СМИ должно быть продолжено. Поток информации в глаза и уши нашим гражданам должен быть непрерывным.

### Визуализация темы: конкурс плакатов

Конкурс плакатов оказался самой яркой страницей кампании и произвел большой эмоциональный



плакат Алишера Джанузакова, участника выставки по итогам Национального конкурса социального плаката «Я и коррупция», Министерство экономики КР, ИПР, 2014 г.



и воспитательный эффект. Всего на конкурс поступило более 282 работ от 130 профессиональных художников, любителей, детей из всех регионов Кыргызской Республики. Такое широкое участие позволило увидеть, что граждане думают о коррупции. Активность авторов была также обусловлена тем, что для художников-плакатистов состоялись установочные семинары в городах Бишкеке, Караколе и Джалал-Абаде. Общее количество участников семинаров составило около 60 человек. Установочные семинары помогли художникам «погрузиться» в тему коррупции, дали ориентиры, в чем заключается вред и опасность данного явления. Установочные семинары сработали как хороший способ информирования о конкурсе.

Конкурсная комиссия отобрала победителей в рамках призового фонда проекта, однако учитывая высокий уровень работ и большое количество, организаторы приняли решение учредить дополнительные призы.

Также организаторы приняли решение организовать выставку плакатов в Национальном музее искусства им. Г. Айтиева, открытие которой состоялось 30 мая с участием министра Т. САРИЕВА и главы представительства Всемирного банка в КР А. КРЕМЕРА. В дальнейшем музей самостоятельно продлил экспозицию до конца июля. А Институт политики развития планирует провести выставку в г. Оше.



В целом конкурс плакатов стал удачным решением авторов кампании. Язык плаката – один из самых понятных и доступных языков для разговора об этом общественном зле. Конкурс позволил



прояснить как суммарное отношение к коррупции в обществе, так и ряд конкретных болевых точек, а также узнать, через какие визуальные образы люди обозначают коррупционные процессы в КР.

### Интернет-продвижение

**Тренинг-семинар по интернет-продвижению кампании в ведомствах.** В тренинге приняли участие 22 представителя 22 министерств и ведомств Кыргызской Республики. Мероприятие было важным, однако на его эффективность оказал влияние метод подбора участников. Представители ведомств, в чьи обязанности входит контроль за уровнем коррупции там, где они работают, (так называемые комплаенс-офицеры) – основные участники тренинга – были слабо мотивированы для выполнения подобной работы, основные их претензии сводились к следующему: во-первых, их должностное положение не позволяет им вести автономный, независимый и открытый диалог с гражданами в Интернете; во-вторых, среди комплаенс-офицеров есть немало представителей старшего поколения, которое испытывает психологические и компетентностные затруднения при работе в сети Интернета. Однако все участники отметили высокие профессиональные качества тренера – Айбека БАРАТОВА. Айбек умеет держать аудиторию, он многому научил чиновников за один световой день. В целом, тренинг произвел положительный эффект, так как дал новые знания и навыки его участникам, показал азы работы с контентом и аудиторией. В рамках тренинга участники были обучены основам пользования социальными сетями Facebook и Twitter, в сравнении с русскоязычными платформами. Участники тренинга – комплайсы – создавали и получили навыки работы с площадками в одной из социальных сетей для общения и обмена информацией. Участники тренинга получили знания и навыки создания совместных документов и инструменты быстрого обмена данными.

Сам тренер – БАРАТОВ Айбек, известный в Кыргызстане блоггер и активист в борьбе с коррупцией в ГАИ, сделал следующее заключение по проведенному тренингу: «Данный тренинг помог получить всем участникам базовые знания и навыки, каждый узнал что-то новое и извлек из этого пользу в любом случае. Несколько участников были благодарны за проведение подобного тренинга, так как они действительно многому научились и получили ценные советы, которые повлияют на их дальнейшую работу». Вместе с тем тренер сделал ряд замечаний, которые следует учесть при дальнейшей работе с комплаенс-офицерами.

### Информационная кампания против коррупции в фактах

- Просвещение населения о коррупционных рисках и формирование у граждан осуждения, нетерпимого отношения к коррупции.

- Большая часть слушателей тренинга не была знакома с темой и не понимала, о чем шла речь. Чувствовались их отстраненность и отсутствие интереса.
- Основная масса участников была отправлена на тренинг руководством, тогда как подобные тренинги должны проводиться для тех, кто проявляет интерес и уже заранее понимает, о чем пойдет речь, активно участвует в обсуждении.
- Более старшее поколение (к сожалению) не воспринимает обучение, и тем более обучение тренером, который намного моложе их. Это личное впечатление.
- В будущем заранее в государственных структурах нужно проводить опрос и делать рассылку на предмет конкурсного отбора на участие в тренинге. Собирать более заинтересованную и активную аудиторию участников.
- Исключить возможность участия для тех, кто не заинтересован или участвует по желанию (требованию) руководства.
- Придать подобным обучающим мероприятиям систематический характер. Один тренинг дает только поверхностные и базовые знания.
- Проводить последующие встречи с участниками, отвечать на их вопросы и обсуждать их деятельность по использованию социальных медиа.

**Самовоспроизводящийся контент.** Айбеком БАРАТОВЫМ по заказу проекта было разработано Руководство «Как отстаивать свои права и придать огласке коррупционные проявления в поведении чиновников, используя сеть Интернета» (как алгоритм создания и продвижения антикоррупционных стереотипов поведения граждан в Интернете (самовоспроизводящийся контент). Особенности данного руководства заключаются в следующем:

- Основан на реальном примере антикоррупционной борьбы с государственной автодорожной инспекцией.
- Содержит рекомендации и пошаговый алгоритм создания и продвижения антикоррупционных площадок в Интернете.
- Содержит инструкции и свод правил о том, как нужно себя вести в ситуациях с коррупционными лицами и чиновниками, как правильно фиксировать и эффективно придавать огласке факты вымогательства и коррупции со стороны государственных служащих.

– Через средства массовой информации было направлено населению около 570 различных по форме и содержанию со-

общений в отношении коррупции и ее негативного воздействия на человека. Для просвещения населения было задействовано около 10 каналов (печатных, эфирных и интернет-средств массовой коммуникации). Созданная в рамках кампании интерактивная площадка против коррупции <https://www.facebook.com/CorruptionKG> привлекла внимание примерно 45 тысяч граждан к данной теме, на сегодняшний день подписчиками являются 877 человек. Мероприятиями проекта было охвачено около 700 граждан (семинары, пресс-сессии, установочные сессии, электронные рассылки). Задача выполнена.

- Широкое вовлечение гражданского общества в работу по противодействию коррупции; придание уверенности гражданским активистам, что борьба с коррупцией возможна.
  - В рамках кампании в создание антикоррупционного контента было вовлечено не менее 16 независимых экспертов и представителей гражданского общества, которые получили дополнительную возможность воздействовать на государство и его антикоррупционную политику через предоставленные консультантом коммуникационные площадки (пресс-сессии). Успешность их участия косвенным образом подтверждается тем, что после первичного участия в коммуникационных мероприятиях проекта, некоторые эксперты повторно обращались к консультанту с просьбой предоставить дополнительные возможности работы со СМИ. Алмаз НАСЫРОВ, эксперт: «Пресс-сессии как форма общения со СМИ, обсуждения важных тем, крайне привлекательна. Она демократична, открыта и доступна. У нас много различных исследований, которые проводят НПО, госструктуры, доноры в различных областях и по разным проблемам и аспектам. Очень удобно говорить о них с аудиторией пресс-сессий, сюда приходят люди неслучайные». Задача выполнена.
- Инициация общественного интереса к проблеме предупреждения коррупции, а также дальнейшее поддержание этого интереса.
  - Созданная в рамках кампании интерактивная площадка против коррупции <https://www.facebook.com/CorruptionKG> способствовала усилению общественного интереса, что подтверждается данными о посещениях и реагировании посетителей на сообщения ресурса: 45 тысяч контактов на странице. **Asanaliev Adilet**: «Классно получилось! Не думал, что такая идея об-



*ретет такое продолжение! Вы на высоте! Так держать!». Denis Berdakov: «Шикарно! Молодцы». Talaigul Shadykanova: «Совершенно верно. Если я буду чист (честен) и ты будешь чист (честен), то и общество очистится!». Задача выполнена.*

- Разрушение сложившихся стереотипов относительно низкой эффективности осуществляемых государственными органами и гражданским обществом антикоррупционных мер.
  - В работу по созданию антикоррупционного контента было вовлечено не менее 11 представителей государственных органов, включая высших должностных лиц на уровне министров и глав ведомств, которые рассказывали СМИ и обществу о результатах борьбы государственных органов с проявлениями коррупционного поведения и разрушения условий, создающих благоприятную среду для коррупции. Тем не менее данная задача выполнена лишь частично, ее полное выполнение зависит от того, какие реальные шаги способны продемонстрировать государство в рамках борьбы с коррупцией.
- Распространение лучшей практики антикоррупционных мер и примеров антикоррупционного поведения среды целевых групп. Создание возможностей для появления самовоспроизводящегося антикоррупционного контента в среде СМИ и организаций гражданского общества.
  - Главным инструментом стало разработанное в рамках проекта учебное пособие (инструкция) «Как отстаивать свои права и придать огласке коррупционные проявления в поведении чиновников, используя сеть Интернета» (рабочая версия доступна по ссылке: <http://dpi.kg/ru/news/full/788.html>), а также вирусные ролики против коррупции (рабочие версии до-

ступны по ссылкам): <https://www.facebook.com/photo.php?v=1430402120554389>

- Важным подтверждением успешности решения данной задачи стал тот факт, что поддержать гражданские инициативы по борьбе с коррупцией через Интернет выразили желание предприниматели.
- Апробация, пилотирование различных методов воздействия на общественное мнение через каналы массовых коммуникаций.
- В рамках проекта были использованы различные методы коммуникационной работы: конкурс плакатов, собравший более

300 работ от авторов со всего Кыргызстана; лекция-провокация для студентов, собравшая 85 участников; 8 пресс-сессий; конкурс для журналистов, собравший более 200 работ от 40 участников; 10 телевизионных и радиопередач; тренинг для комплаенс-офицеров по продвижению антикоррупционной пропаганды через Интернет; участие в семинарах антикоррупционной школы для государственных служащих; и другие. Всего в мероприятиях проекта приняло участие более 500 человек. Задача выполнена.

## Рекомендации по использованию массовых коммуникаций государственными органами для проведения будущих информационно-разъяснительных кампаний

По оценкам команды экспертов, задействованных в кампании, выполнено максимально то, что можно было выполнить в условиях времени, географического охвата и выделенных на кампанию средств. Хорошо то, что текущая кампания стала продолжением предшествующих ей других кампаний по противодействию коррупции, что есть преимущество. Она была тщательно спланирована и охватила важные стороны жизнедеятельности государства в экономике, энергетике, образовании, здравоохранении и др.

Однако в последние годы понятие «коррупция» вследствие излишней частоты использования уже не воспринимается и не звучит так, как должно было бы звучать, вызывая у людей определенную реакцию обличения и негодования. Одним произношением слова «коррупция» проблему не разрешить, и об этом должны помнить те, кто пытается ей противодействовать. Консультанты DPI приняли также участие в обсуждении других тем семинара: «Реализация антикоррупционной политики государства» и «Механизмы выявления коррупционных рисков в государственных органах», а также в выработке выводов семинара.

Эксперты выделяют основные проблемы, которые сегодня препятствуют эффективному использованию массовых коммуникаций в борьбе с коррупцией:

- Слабая фактологическая база (нет страшилок, реальных примеров борьбы, никого не посадили – не «отрубили руку»). Это затрудняет убеждение общества в том, что государство предпринимает против коррупции практические меры.
- Нет регулярных измерений, персональных рейтингов доверия, каких-либо других количественных и качественных данных, которые придавали бы действенность и достоверность сообщениям

против коррупции. Например, мало открытых и достоверных данных о том, какой ущерб наносит коррупция нашему государству и обществу.

- Нет органа, создающего антикоррупционный контент (резиденты в ведомствах – не выход).
- Нет органа, ответственного за подотчетность и связь органов управления с ГО, слабо задействованы такие институты, как Омбудсмен, Счетная палата, Жогорку Кенеш.

Для достижения более устойчивых результатов кампания по противодействию коррупции должна быть непрерывной, особенно в условиях, когда коррупция в стране является одним из основных тормозов её развития и стала нормой жизни. Желательно, чтобы она проходила под единым лозунгом, и чтобы они были узнаваемыми, чего в принципе не случилось в этой текущей кампании. Как оказалось, в стране недостаточно экспертов по противодействию коррупции. Их число необходимо увеличить, чтобы таких рупоров, голосов, в стране было больше. Необходимо также более тщательно продумывать и работу с молодежной аудиторией. Молодые люди тоже хотят быть вовлечены в процесс обсуждения, и им есть что сказать. В этой связи, возможно, в будущих информационно-образовательных кампаниях по противодействию коррупции необходимо предусмотреть другие, более живые и современные формы взаимодействия с молодежью. Необходимо продолжить обучение по социальным медиа, потому что за ними будущее.

В отношении будущих информационных кампаний против коррупции есть несколько институциональных рекомендаций.

### Рекомендации по устойчивости результатов

- Должен быть орган, ответственный за подотчетность и борьбу с коррупцией, который так-

же будет создавать антикоррупционный контент и вбрасывать его в коммуникационную среду (МЭ в большей степени занят методологией, информационные поводы создавать не может).

- У этого органа должна быть антикоррупционная коммуникационная стратегия

**Принципы антикоррупционной информационной стратегии:**

- Объединять сообщения из разных источников (от службы госбезопасности и судов до НПО и обращений граждан), проверять и усиливать их достоверность, распространять их через различные коммуникационные каналы.
- Говорить не только о том, что плохо, но и том, что удастся в борьбе против коррупции (если это действительно удастся).

- На базе объединенных сообщений формулировать короткие сообщения, бьющие точно в цель. Например: «преподавателю вуза дали 10 лет с конфискацией имущества за попытку получения взятки за экзамен» – объединенное сообщение от родителей, студентов, суда.
- Исключать позитивные ассоциации, бороться с примиренческим контекстом («коррупция упрощает получение услуги», «коррупция облегчает жизнь», «коррупция – это смешно»). Это позволительно только для стран, где убытки от коррупции не превышают расходов на борьбу с нею. В этом отношении бесспорный момент – характер плакатов, представленных на конкурс. Спорный момент – ролик про тараканов.
- Самовоспроизводящийся контент, участие граждан напрямую и через НПО, как это представлено на схеме внизу. **М**

