



## Общественные наблюдательные советы как эффективный инструмент социальной подотчетности государства обществу

Информационно-аналитический материал для членов общественных наблюдательных советов государственных органов Кыргызской Республики



Полноправные люди  
Устойчивые страны

Бишкек 2014

Авторский коллектив: **Молдогазиева К.**, заместитель председателя ОНС при Государственном агентстве охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве КР; **Тажыбай А.**, заместитель председателя ОНС при Министерстве образования и науки КР; **Чукин А.**, заместитель председателя ОНС при Государственной таможенной службе при Правительстве КР.

Общественные редакторы: **Давлетбаева Г.**, ответственный секретарь ОНС фонда Госма-резервов при Правительстве КР, **Дробитько И.**, член ОНС при Государственной налоговой службе при Правительстве КР.

Перевод на кыргызский язык: **Биялиев К.А.**

Под общей редакцией председателя Координационного совета общественных наблюдатель-ных советов **Мукановой Н. А.**

О 28 Общественные наблюдательные советы как эффективный инструмент социальной подот-четности государства обществу./ К. Молдогазиева, А. Тажыбай, А. Чукин – Б. 2014. – 61 с.  
**ISBN 978-9967-456-43-3**

Информационно-аналитический материал для членов общественных наблюдательных советов (ОНС) государственных органов – это настольная книга члена ОНС, которая содержит в себе теоретическую часть (историю, цели и задачи ОНС, функции ОНС), обоснование деятельности ОНС в Кыргызской Респу-блике с примерами мирового опыта, помогающая как действующим членам ОНС, так и будущим членам, правильно и эффективно выстроить работу ОНС с государственными институтами, рационально ис-пользовать все инструменты и практики для реализации задач, стоящих перед ОНС, продемонстриро-вать роль ОНС в обществе.

Данный материал составлен членами ОНС, которые опирались на личный опыт деятельности в ОНС. Вместе с тем были обобщены предложения и рекомендации членов ОНС различных министерств и ве-домств, были учтены материалы и рекомендации семинаров, круглых столов и рабочих встреч с пред-ставителями Аппарата Президента КР, депутатами ЖК КР, представителями НПО, международных и донорских организаций.

Особую благодарность авторская группа выражает сотрудникам Международного общественного фонда «Инициатива Розы Отунбаевой» и экспертам: по гендерному развитию – Татьяне Темировой и по внедрению конфликт-чувствительного подхода – Татьяне Выговской.

\*

Мнения, выраженные в данном материале, не обязательно отражают точку зрения Международного обществен-ного фонда «Инициатива Розы Отунбаевой».

Мнения, выраженные в материале, не обязательно отражают точку зрения Фондов Открытого общества, Евро-пейского Союза, ООН и ПРООН, их программ/проектов или правительств. Употребляемые обозначения в публикации не означают выражения какого-либо мнения относительно правового статуса той или иной страны, территории, района или их границ.

Издание подготовлено по заказу Координационного совета ОНС Кыргызской Республики и издано в рам-ках сотрудничества и при содействии проекта ПРООН «Механизмы по наращиванию потенциала» софинан-сируемого Фондами Открытого общества и совместным проектом Европейского Союза и ООН «Продвижение добросовестного управления для достижения социальной справедливости».

О 0803010200-14

УДК 351/354  
ББК 66.3(2)

Проект ПРООН «Механизмы по наращиванию потенциала»  
софинансируемый Фондами Открытого общества  
720033, г. Бишкек, пр. Манаса, 101/1

Подписано в печать 06.05.2014 г. Формат издания 72x102 <sup>1/16</sup>.  
Заказ № 6122. Тираж 500 экз. Бумага офсетная. Печать офсетная.

Отпечатано в «Издательском доме «Аль Салам»  
720044, Кыргызская Республика,  
г. Бишкек, пер. Симферопольский, 85  
Тел.: (312) 25-21-22, 25-22-22

**ISBN 978-9967-456-43-3**

© ПРООН, 2014

## **Список сокращений:**

**АДС КР** – Антикоррупционный деловой совет Кыргызской Республики  
**АПД** – Аккрская программа действия  
**АЦПГО** – Ассоциация Центров поддержки гражданского общества  
**БП** – бюджетный процесс  
**БРИК** – Бразилия, Россия, Индия и Китай  
**ВБ** – Всемирный банк  
**ВИЧ** – вирус иммунодефицита человека  
**ГАООСИЛХ** – Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства  
**ГНС** – Государственная налоговая служба  
**ГО** – гендерная оценка  
**ГО** – государственные органы  
**ГП** – Глобальное партнерство  
**ГР** – гендерный результат  
**ГРС** – Государственная регистрационная служба  
**ГСИН** – Государственная служба исполнения наказаний  
**ГТС** – Государственная таможенная служба  
**ГУ** – государственная услуга  
**ДП ОМС** – Дополнительная программа обязательного медицинского страхования  
**ДПП** – документ о Пусанском партнерстве  
**ЖК КР** – Жогорку Кенеш Кыргызской Республики  
**ЗКР** – Закон Кыргызской Республики  
**ИПДО** – Инициатива прозрачности добывающих отраслей  
**ИПТЭК** – Инициатива прозрачности топливно-энергетического комплекса Кыргызской Республики  
**ИСУФ** – Информационная система управления финансами  
**КГП** – комплексный гендерный подход  
**КР** – Кыргызская Республика  
**КС ОНС** – Координационный совет общественных наблюдательных советов  
**ЛОВЗ** – лица с ограниченными возможностями здоровья  
**МАСГО** – Мониторинг автоматизированных систем государственных органов  
**МВФ** – Международный валютный фонд  
**НКО** – некоммерческие организации  
**НПА** – нормативный правовой акт  
**НПО** – неправительственная организация  
**НС** – наблюдательный совет  
**НССБ** – Национальная стратегия сокращения бедности  
**НСУР** – Национальная стратегия устойчивого развития  
**ОВД** – органы внутренних дел  
**ОГО** – организация гражданского общества  
**ОМСУ** – органы местного самоуправления  
**ОНС** – общественный наблюдательный совет  
**ООН** – Организация Объединённых Наций  
**ОПР** – Официальная помощь развитию  
**ОС** – общественные советы  
**ОТРК** – Общественная телерадиовещательная корпорация  
**ОЭСР** – Организация экономического сотрудничества и развития  
**ПГГ** – Программа государственных гарантий  
**ПД** – Парижская декларация  
**ПОЭР** – Партнерство организаций гражданского общества в целях эффективности развития  
**ППКР** – Постановление Правительства Кыргызской Республики  
**ПРООН** – Программа развития ООН

**РГ** – рабочая группа

**РГ КС ОНС** – рабочая группа Координационного совета общественных наблюдательных советов

**СМИ** – средства массовой информации

**СНГ** – Содружество Независимых Государств

**ФУГИ** – Фонд по управлению государственным имуществом при Правительстве КР

**ЦЧР** – Центр человеческого развития

**ЮСАИД** – Агентство США по международному развитию

**UNCAC** – Конвенция Организации Объединённых Наций против коррупции





Выдержки из авторской статьи  
Экс-Президента КР Розы Отунбаевой  
27.10.2011 г. – Polit.kg

**Общественные наблюдательные советы (ОНС) – равноправные партнеры и помощники  
государственных органов власти  
“Народ может и должен контролировать власть”**

Неотъемлемой характеристикой демократической формы государственного управления является возможность граждан участвовать в процессе формирования государственной политики. Без развитого гражданского общества и реального обеспечения общественного контроля за деятельностью органов власти невозможно говорить о развитии демократических реформ. В этом убеждает опыт нашей страны, пережившей в своей новейшей истории две революции, приведшие к падению авторитарных режимов, с такими их чертами, как семейственность, клановость, коррумпированность, продажность, подавление прав и свобод граждан и в конечном итоге – игнорирование и забвение национальных интересов страны.

После апреля 2010 года с особой остротой встал вопрос о том, как вернуть доверие граждан к государственной власти и добиться того, чтобы государственные органы работали на благо страны и всего народа. По большому счету, установление и укрепление власти народа является целью Апрельской народной революции, ради которой в те драматические дни отдали свои жизни наши герои. И перед здоровыми силами нашего общества сегодня стоит, без преувеличения, историческая задача – сделать необратимыми демократические процессы, пройти «точку невозврата», сделать невозможным откат к авторитаризму и диктатуре.

Мы решили использовать различные механизмы приобщения общественности к принятию государственных решений и мониторингу за их исполнением. Одним из таких механизмов взаимодействия власти и общественности стали **общественные наблюдательные советы (ОНС)**, созданные при органах государственной власти.

Сначала в 2010 году мы создали в качестве пилотных общественные советы в 10 **структурах**, где вопросы обеспечения прозрачности и открытости носили чрезвычайно актуальный характер. При этом особое внимание было уделено таким стержневым секторам нашей экономики, как **горнодобывающая промышленность<sup>1</sup>** и **энергетический сектор**.

Мы не остановились на горнодобывающей отрасли и решили распространить принцип прозрачности на энергетику и создали **Инициативу прозрачности топливно-энергетического комплекса Кыргызской Республики (ИПТЭК)**. Сегодня ведется аудит крупнейших энергокомпаний страны силами международных аудиторов, а ведь туда всего два года назад был напрочь закрыт путь, даже для депутатов Жогорку Кенеша КР.

**На втором этапе мы приступили к расширению сети ОНС, создав их при 41 госоргане.** Эту задачу мы решили к середине 2011 года. Параллельно, по инициативе с мест, развернулась ра-

<sup>1</sup> В горнодобывающей промышленности работает международная Инициатива прозрачности добывающих отраслей (ИПДО). Кыргызстан присоединился к ИПДО в 2004 году. Создана многосторонняя группа заинтересованных сторон – Наблюдательный совет по ИПДО.

бота по созданию ОНС и при органах местного самоуправления. Здесь мы стремились выстроить мост взаимопонимания между народом и властью через формирование таких советов, которые были призваны играть роль не только «ока всевидящего», но и служить источником формирования альтернативного видения в вопросах стратегического развития отдельных отраслей национальной экономики и отдельных сфер развития общества.

Таким образом, за относительно короткий период времени была проделана большая работа. При этом мы шли по непроторенному пути. Мы накопили первый опыт, увидели просчеты и ошибки. Это вполне объяснимо, учитывая пионерский характер нашей работы. Но главную цель нам удалось достичь – **общественные советы заработали**, нам удалось создать общественную площадку, на которой кыргызстанцы с активной гражданской позицией и профессиональным опытом могут внести свой вклад в формирование демократических инструментов сотрудничества общественности и органов власти и управления. В настоящее время ОНС стали представлять собой конструктивную, «немитинговую» модель выражения, представлять разный спектр мнений в обществе по общественно значимым вопросам.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>1. Общая часть</b>	
1.1. Введение.....	8
1.2. История формирования общественных наблюдательных советов .....	8
1.3. Цели и задачи общественных наблюдательных советов государственных органов .....	11
1.4. Функции общественных наблюдательных советов при государственных органах КР.....	13
1.5. Международный опыт и другие инструменты взаимодействия общественных гражданских организаций с государственными органами.....	14
<b>2. Инструментарии</b>	
2.1. Бюджетный процесс.....	20
2.2. Мониторинг предоставления государственных услуг в КР .....	28
2.3. Содействие эффективности внешней помощи.....	34
2.4. Мониторинг выполнения антикоррупционной политики.....	41
2.5. Представление общественных интересов при формировании государственной политики развития Кыргызской Республики.....	44
<b>3. Приложения</b>	
<b>Приложение 1.</b> Юджин Хаски. «Общественные наблюдательные советы в Кыргызстане: Центральноазиатский эксперимент с диагональной подотчетностью».....	52
<b>Приложение 2.</b> Нормативно-правовое обеспечение деятельности различных форм общественных наблюдательных советов в Кыргызстане.....	56
<b>Приложение 3.</b> Адреса, электронная почта, номера телефонов горячих линий.....	56
<b>Приложение 4</b> Разрешительные документы и органы, которые их выдают.....	59

# 1. ОБЩАЯ ЧАСТЬ

## 1.1. Введение

В сентябре 2010 года Президент Кыргызской Республики Роза Отунбаева подписала Указ о создании первых **общественных наблюдательных советов (ОНС)** в качестве меры по «внедрению долгосрочных устойчивых механизмов взаимодействия власти и гражданского общества в процессах принятия и реализации решений, а также создания условий для реализации гражданских инициатив». В результате данной инициативы Президента Кыргызской Республики были сформированы 41 ОНС, начали создаваться советы при органах местного самоуправления. Такие решительные действия по созданию новых институтов стали возможны в Кыргызстане благодаря достаточно развитому неправительственному сектору, в котором к 2010 году уже действовали организации, имеющие опыт взаимодействия с государственной властью.

Начавшееся с приходом новой власти реформирование системы государственного управления только набирает свои обороты, понадобится не один год для широкого внедрения форматов публичности и открытости власти. Для повышения эффективности управления органам власти необходима внешняя поддержка и помощь со стороны не только ОНС, но и всего «третьего» сектора – гражданского общества.

Основной вопрос, который должны решить ОНС, – это площадка по обеспечению эффективного взаимодействия государства и граждан как наиболее эффективная форма и механизм сотрудничества, которая бы обеспечила публичность власти, а также граждан качественными государственными услугами. Более того, ОНС – это инструмент для преодоления конфликтного потенциала между властью и обществом, инструмент предупреждения социальных потрясений.

Цель данного издания – обеспечить членов ОНС информационно-аналитическим материалом, следуя которому деятельность общественных наблюдательных советов может более эффективно способствовать развитию гражданского общества и усилению эффективного взаимодействия представителей общественности и власти, обеспечивать чувствительность власти и общества к конфликтам и вносить значимый вклад в построение мирного взаимодействия.

## 1.2. История формирования общественных наблюдательных советов

Общественные наблюдательные советы – один из многих механизмов взаимодействия и сотрудничества общественности с государственными органами. В той или иной форме они существуют в большинстве государств мира. В некоторых государствах общественные советы представляют собой реальную силу, которая, являясь выразителем голоса общественности, обеспечивает прозрачность работы государственных органов, делает работу государственных органов более эффективной и способствует большей вовлеченности граждан в работу руководящих органов, будь то органы местной или национальной исполнительной власти. В сентябре 2010 года, после периода известных социальных и политических потрясений, Президент Кыргызской Республики Роза Отунбаева издала Указ о создании при министерствах и ведомствах независимых общественных наблюдательных советов. Существовало несколько причин для принятия такого решения: (а) необходимость усиления взаимодействия и сотрудничества между государственными органами и гражданским обществом; (б) вовлечение организаций гражданского общества в процессы разработки политики и принятия решений; (в) необходимость сокращения социальной напряженности посредством повышения прозрачности, доступности и подотчетности в работе государственных органов; (г) создание благоприятной среды, посредством которой важные гражданские инициативы могут быть реализованы. Решение Президента инициировать создание ОНС было своевременным, так как критическая масса населения перестала доверять государственным органам. Данная инициатива Президента была поддержана организациями гражданского общества.

В 2010 году в качестве пилотных создали общественные наблюдательные советы в 10 госструктурах, где вопросы обеспечения прозрачности и открытости носили чрезвычайно актуальный характер. При этом особое внимание было уделено таким стержневым секторам нашей экономики, как горнодобывающая промышленность и энергетический сектор.

Деятельность пилотных общественных наблюдательных советов продемонстрировала их дееспособность, возможность качественного влияния на деятельность государственных органов. На-



пример, Наблюдательный совет по Инициативе прозрачности в топливно-энергетическом комплексе (НС по ИПТЭК) при Министерстве энергетики Кыргызской Республики создан Указом Президента № 49 от 20 июля 2010 года «Об Инициативе прозрачности в топливно-энергетическом комплексе». В состав НС входит 8 представителей от общественных организаций, 4 представителя энергетических компаний на уровне заместителей генерального директора и 3 представителя министерства на уровне заместителей министра и самого министра энергетики. Есть два сопредседателя с равными правами – от общественности, который избирается на первом заседании, и министр энергетики от госорганов. В состав Наблюдательного совета вошли 15 членов, из которых 8 мужчин (6 из них представляют государственные структуры и 2 – общественные объединения); 7 женщин (2 из которых представляют государственные органы, а 5 – общественные объединения). Кроме того, все они являются специалистами-экспертами в своей области, некоторые имеют ученые степени, другие – опытные менеджеры и юристы, общественные активисты, обладающие аналитическими навыками. Именно качественный подбор состава общественного совета полностью оправдал методологический подход по подбору членов общественных советов, который был использован при формировании ОНС в последующем.

Очень важным является то, что работа ОНС осуществляется на общественных началах и не имеет финансовых предпосылок для продвижения чьих-либо интересов.

Аппаратом Президента Кыргызской Республики было подписано Распоряжение, согласно которому, в соответствии с Указом Президента Кыргызской Республики «О совершенствовании взаимодействия органов государственного управления с гражданским обществом» от 29 сентября 2010 года с изменениями и дополнением от 5 марта 2011 года, в целях обеспечения прозрачности процедур отбора кандидатур для формирования качественного состава общественных наблюдательных советов при государственных органах было издано постановление об образовании Комиссии по отбору кандидатур в состав общественных наблюдательных советов при государственных органах, ответственность и контроль возлагались на отдел государственного и территориального управления и кадровой работы Аппарата Президента Кыргызской Республики.

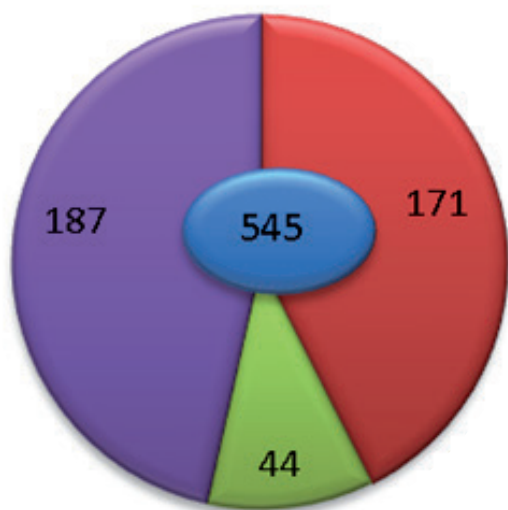
Таким образом, была создана Комиссия по отбору кандидатур в состав общественных наблюдательных советов при государственных органах. В состав комиссии вошли 19 членов, из них 7 представителей государственных структур: отдел по взаимодействию с гражданским обществом и работе с обращениями граждан Аппарата Правительства Кыргызской Республики, 9 представителей общественных организаций, представитель СМИ, представитель Центрального комитета профсоюза работников государственных, муниципальных учреждений, юрист-консультант. Из них мужчин – 9; женщин – 8.

За время своего существования Комиссия по отбору кандидатур в состав общественных наблюдательных советов при государственных органах рассмотрела документы, предоставленные кандидатами в состав общественных наблюдательных советов, руководствуясь методологическими принципами отбора согласно Положению об общественном наблюдательном совете при государственном органе, статье 4 «Порядок формирования Совета», а также Закону Кыргызской Республики «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин»<sup>2</sup>, предусматривающему гендерное представительство – наличие в составе какой-либо организации лиц разного пола в установленной пропорции и позволяющему лицам независимо от пола свободно использовать свои способности для участия в политической, экономической, трудовой, социальной, общественной и культурной сферах жизни.

Таким образом, были созданы 41 ОНС при различных министерствах и ведомствах, в которых состояли 545 членов, из них женщин – 171, представителей молодежи (до 28 лет) – 44, кыргызов – 435, русских – 62, представителей других национальностей – 48, имеющих высшее образование – 532, представителей НПО – 187. В общем составе членов ОНС 31% составляют женщины, что отвечает законодательству КР, регламентирующему гендерное представительство.

<sup>2</sup> Закон Кыргызской Республики «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин». – г. Бишкек, от 4 августа 2008 года № 184.

# Состав ОНС



- Всего - 545
- Женщины - 171
- Молодежь - 44
- Представители ИГО - 187

После утверждения состава членов наблюдательных советов при государственных органах прошли первые организационные заседания, где открытым голосованием были избраны председатели, заместители председателей и ответственные секретари. При этом также был использован гендерный подход, позволивший пропорциональным составом мужчин и женщин избрать руководящие органы ОНС.

За короткий период существования института ОНС и по инициативе самих членов ОНС был разработан и модернизирован сайт ONS.KG при поддержке проекта программы ПРООН «Демократическое управление» в Кыргызской Республике **«Механизмы по наращиванию потенциала»**, софинансируемый Фондами Открытого общества. Информация о деятельности ОНС посредством данного интернет-ресурса доступна не только членам советов и государственным органам, но и гражданскому обществу.

Внутренняя оценка показывает, что, несмотря на ряд общественных нареканий в адрес ОНС, этот институт во многих органах является реальной платформой для заблаговременной оценки последствий инициатив государственной власти обществом. Существует ряд случаев, которые демонстрируют позитивное влияние ОНС на предупреждение негативной реакции на решения государственных структур со стороны общества. Публичность в действиях ОНС, периодические пресс-конференции и публикации дают отдельным социальным группам уверенность в том, что их голос может быть услышан, а недовольства или опасения высказаны в безопасном пространстве.

Заслуживает внимания международная оценка образования ОНС в Кыргызстане<sup>3</sup>.

В резолюции Совета по правам человека ООН, принятой 17 июня 2011 года, приветствуются и поддерживаются усилия по созданию независимых общественных наблюдательных советов при госорганах Кыргызской Республики.

В целях придания устойчивости институту общественных советов в 2011 году были подготовлены два проекта закона об ОНС.

Первый проект Закона «Об общественных советах» был разработан рабочей группой, состоящей из активных членов ОНС различных министерств и ведомств. Эта рабочая группа была сформирована на базе самоорганизации наиболее активных членов ОНС. Рабочая группа начала свою работу в феврале 2011 года и подготовила свой вариант проекта закона об ОНС в сентябре-ноябре 2011 года.

<sup>3</sup> Юджин Хаски. *Общественные наблюдательные советы в Кыргызстане: Центральноазиатский эксперимент с диагональной подотчетностью*. – Университет Стетсон, 2013 г.

Второй проект Закона «Об общественных наблюдательных советах и других органах общественного контроля» был разработан Аппаратом Президента. Рабочая группа из 19 человек – представителей Аппарата Президента, Аппарата Премьер-министра, других государственных органов, независимых экспертов и двух членов ОНС – была создана в сентябре 2011 года. Эта инициатива была поддержана проектом ПРООН «Демократическое управление». Конференция по обсуждению проекта закона данной рабочей группы прошла в начале октября 2011 года. Последняя версия законопроекта была размещена на сайте ОНС 2 ноября 2011 года.

15 ноября 2011 года были проведены общественные слушания по обсуждению двух законопроектов об ОНС. Результатом этих общественных слушаний стало решение объединить два законопроекта. В этих целях была создана согласительная комиссия, куда вошли представители двух рабочих групп. Согласительная комиссия в течение полутора месяцев проводила работу по объединению двух законопроектов. В результате этого был подготовлен консолидированный законопроект – проект Закона «Об общественных советах государственных органов» (далее – законопроект). Законопроект в январе 2012 года был распространен для обсуждения и получения рекомендаций среди ОНС и организаций гражданского общества. 15 февраля 2012 года был одобрен на общественных слушаниях. На пленарном заседании Жогорку Кенеша, 20 июня 2013 года, был принят Закон Кыргызской Республики «Об общественных советах государственных органов» и был отправлен на подпись Президенту КР.

В сентябре 2013 года закон был возвращен в Жогорку Кенеш с возражениями Президента. В 2014 году продолжается процесс обсуждения принятия закона в Жогорку Кенеше и в Аппарате Президента Кыргызской Республики.

## Диаграмма 2. Результаты деятельности ОНС



### 1.3. Цели и задачи общественных наблюдательных советов государственных органов

В соответствии с Указом Президента КР от 29 сентября 2010 г. № 212 «О совершенствовании взаимодействия органов государственного управления с гражданским обществом» в государственных органах исполнительной власти были созданы общественные наблюдательные советы (ОНС), которые включают в свой состав представителей научных кругов, бизнес-ассоциаций, профессиональных и отраслевых союзов, экспертного сообщества и других институтов гражданского общества. ОНС осуществляют свою деятельность на основе Конституции Кыргызской Республики, законов Кыргызской Республики и других нормативных правовых актов Кыргызской Республики.

ОНС являются одной из **форм взаимодействия и сотрудничества** общественности с государственными органами.

При этом создание ОНС не исключает и не ограничивает другие формы взаимодействия и сотрудничества общественности с государственными органами, а также осуществления общественного контроля над их деятельностью. Также деятельность ОНС не отменяет обязательств государственных органов по взаимодействию и сотрудничеству с гражданами и юридическими лицами и/или их объединениями.

Определены следующие **принципы** деятельности ОНС:

- деятельность ОНС является самостоятельной и независимой от государственных органов;
- осуществляется открыто и в интересах общества;
- осуществляется на постоянной основе;
- на принципах добровольного и безвозмездного участия в их деятельности представителей гражданского общества;
- решения общественных советов носят рекомендательный характер.

**Цели** создания и деятельности ОНС заключаются в следующем:

1. Продвижение и обсуждение общественных инициатив, направленных на повышение эффективности деятельности государственных органов.
2. Предоставление государственным органам консультаций для принятия ими качественных решений, имеющих общественно значимый, в том числе стратегический, характер.
3. Создание условий для общественного наблюдения за целевым использованием государственными органами бюджетных средств, повышение прозрачности и эффективности использования государственными органами и иными организациями с государственной долей участия финансовых средств, включая бюджетные и заемные (ссуда, кредит), специальные средства, техническую помощь и гранты, переданные правительствами других стран, международными и иными организациями государственным органам Кыргызской Республики.
4. Содействие государственным органам в улучшении качества предоставляемых услуг населению ими и иными организациями с государственной долей участия.

**Задачами** ОНС являются:

1. Осуществление общественного контроля за деятельностью органа исполнительной власти.
2. Содействие учету органом исполнительной власти общественного мнения при формировании и реализации государственной политики.
3. Выдвижение и обсуждение общественных инициатив, связанных с деятельностью государственного органа, направленных на отраслевое развитие.
4. Содействие государственному органу в подготовке качественных решений, имеющих общественно значимый, в том числе стратегический, характер.
5. Осуществление общественного мониторинга и контроля эффективности реализации принятых государственным органом управленческих решений.
6. Оценка эффективности услуг, оказываемых соответствующим государственным органом.
7. Осуществление общественного контроля за прозрачностью и эффективностью использования финансовых средств, включая бюджетные и заемные (ссуда, кредит), а также средств специального счета, технической помощи и грантов, выделенных донорами.

Для реализации вышеуказанных видов деятельности ОНС наделены следующими **правами**:

1. Образовывать постоянные и временные рабочие органы.
2. Привлекать к своей работе работников органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, представителей отечественных и международных экспертных и научных организаций, предприятий, учреждений и организаций, а также отдельных специалистов.
3. Организовывать и проводить семинары, конференции, общественные слушания и другие мероприятия.

4. Запрашивать и получать необходимую для осуществления своей деятельности информацию от государственных органов и органов местного самоуправления.
5. Получать от государственного органа проекты нормативных правовых актов по вопросам, требующим проведения консультаций с общественностью.
6. Организовывать и проводить консультации с экспертами, специалистами или заинтересованными общественными организациями по вопросам, отнесенным к компетенции соответствующего государственного органа.
7. Приглашать руководство и сотрудников соответствующего государственного органа для обсуждения вопросов повестки дня заседания ОНС.
8. Вносить предложения по внесению изменений и дополнений в Положение об ОНС.
9. Информировать общественность и вышестоящие инстанции в случае необоснованного отклонения рекомендаций ОНС соответствующим государственным органом.
10. Оказывать содействие государственному органу в осуществлении взаимодействия с гражданским обществом.
11. Привлекать донорские и иные спонсорские средства для обеспечения деятельности ОНС.

По согласованию с руководителем государственного органа члены ОНС вправе принимать участие в запланированных заседаниях коллегий и иных мероприятиях, проводимых государственным органом.

Доступ членов общественных наблюдательных советов к секретным материалам государственного органа осуществляется в соответствии с законодательством КР.

#### **1.4. Функции общественных наблюдательных советов при государственных органах КР**

##### **Структура**

Важным вопросом в управлении является выбор организационной структуры, которая могла бы адекватно отвечать целям и содержанию задач организации.

Правильно выбранная структура – это та, которая наилучшим образом позволяет организации эффективно взаимодействовать с внешней средой, продуктивно и целесообразно распределять внутренние и внешние ресурсы для достижения поставленных целей и максимально удовлетворять потребности граждан.

Организационная структура общественного наблюдательного совета состоит из председателя, его заместителей и секретариата, избираемых на первом заседании открытым голосованием. Некоторые ОНС в соответствии со своим Регламентом работы могут переизбрать председателя в любое время.

Согласно Положению «Об общественном наблюдательном совете при государственном органе», утвержденному Указом Президента КР от 5 марта 2011 года УП № 56, ОНС осуществляет следующие **функции**:

1. Участвует в разработке и общественной экспертизе проектов управленческих решений с целью обеспечения учета общественных интересов, повышения прозрачности и качества принимаемых решений.
2. Вырабатывает предложения по совершенствованию планируемых или принятых решений на основе изучения общественного мнения и вносит их на рассмотрение государственного органа.
3. Рассматривает гражданские инициативы, связанные с деятельностью государственного органа;
4. Участвует в организации и проведении широкого обсуждения с общественностью планируемых стратегических и общественно значимых решений.
5. Проводит анализ эффективности реализуемых государственным органом технологий и форм сотрудничества с гражданским обществом и вносит свои предложения по их совершенствованию.
6. Содействует в информировании общественности о деятельности государственного органа.
7. Обеспечивает общественный контроль за повышением прозрачности использования бюджетных и иных средств государственного органа.
8. Осуществляет мониторинг и оценку качества оказания услуг, предоставляемых государственным органом.



9. Изучает и обобщает общественное мнение по наиболее важным вопросам, связанным с деятельностью государственного органа.
10. Представляет государственному органу обязательные для рассмотрения предложения по подготовке проектов нормативных правовых актов по вопросам формирования и реализации государственной политики в соответствующей сфере, совершенствования работы государственного органа.
11. Информировывает в обязательном порядке общественность о своей деятельности, принятых решениях и их выполнении на официальном веб-сайте государственного органа или другим приемлемым способом.
12. Собирает, обобщает и представляет государственному органу информацию о предложениях организаций гражданского общества по решению вопросов, имеющих важное общественное значение.
13. Организует публичные мероприятия для обсуждения актуальных вопросов развития отрасли.
14. Готовит и публикует ежегодный отчет о своей деятельности.
15. Осуществляет иные функции, необходимые для выполнения задач, предусмотренных настоящим Положением.

### **Отчетность**

По итогам работы ОНС проводит обобщение практики собственной деятельности. Общественные наблюдательные советы не позднее 31 декабря каждого года публикуют ежегодные отчеты о своей деятельности за истекший год на официальном веб-сайте [www.ons.kg](http://www.ons.kg), а также любым другим приемлемым способом.

### **Протоколы заседаний**

Результаты заседаний ОНС оформляются протоколом. В нем кратко излагается ход заседания, включая принятые решения. Протоколы заседаний подписываются председателем и всеми членами ОНС.

Любой член ОНС, при необходимости, может попросить ответственного секретаря отразить в протоколе свое особое мнение по принятому решению, а также попросить включить в протокол полностью или частично свое выступление.

Протоколы заседаний ОНС и другие документы (План работы на год, принятые ОНС документы, входящая и исходящая корреспонденция и др. ) хранятся у ответственного секретаря ОНС.

## **1.5. Международный опыт и другие инструменты взаимодействия общественных гражданских организаций с государственными органами**

Общественные советы в определенной степени представляют интересы тех или иных категорий населения или представителей экономической и политической системы, на которые направлены принятые властью решения. Степень такого представления колеблется от простого озвучивания общественного мнения и обеспечения обратной связи до жесткого лоббирования интересов общества.

В США открытость бюджета рассматривается как один из основных критериев обеспечения добросовестного государственного управления и государственной службы в целом. Степень прозрачности бюджета того или иного государственного учреждения определяет степень эффективности контроля со стороны законодательных органов и высших органов финансового контроля. Таким образом, чем выше индекс прозрачности федерального бюджета и бюджета отдельно взятой правительственной государственной структуры США, тем выше степень оптимальности государственного управления в целом. Индекс прозрачности бюджета определяется независимой организацией «Международное бюджетное партнерство», которая оценивает наличие в каждой исследуемой стране восьми ключевых бюджетных документов, а также полноту данных, содержащихся в этих документах<sup>4</sup>. Индекс прозрачности США по данному критерию оценки оценивается в 82 балла (по 100-балльной системе) на основе консультаций гражданского общества с широким кругом неправительственных организаций и представителями научного общества.

<sup>4</sup> <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>

В рейтинге Global Peace Index<sup>5</sup> роль гражданского контроля над формированием бюджета имеет большое значение. Наличие общественных советов, их активная и беспрепятственная деятельность гарантируют конфликт-чувствительность бюджета, обеспечивая США высокие показатели в индексе мира. Этот факт является очень важным, так как США не являются самой мирной и безопасной страной, занимая 99 место из 162. Высокий уровень милитаризации и затрат на военные нужды лишает страну высокого места в рейтинге, однако уровень гражданского контроля «спасает» ситуацию, придавая стране, как минимум, пару десятков оценочных пунктов.

Деятельность государственных учреждений Королевства Швеция находится под постоянным аудитом и мониторингом парламента. В сфере СМИ, здравоохранения и социального обеспечения Швеции имеются общественные советы, которые обеспечивают взаимодействие этих учреждений с гражданским обществом. Швеция занимает 9 место в рейтинге мира, а также часто возглавляет рейтинги, демонстрирующие уровень согласия между властью и населением, эффективность способов принятия социально-политических решений и управления социальными рисками.

В ФРГ есть несколько иная форма общественных советов, которая, возможно, имеет больше параллель с профсоюзными организациями. В федеральных министерствах и ведомствах страны функционируют советы по персоналу и кадровым вопросам, которые являются общественным органом и действуют в соответствии с Федеральным законом 1974 г. «О представительстве рабочих и служащих в государственных учреждениях»<sup>6</sup>.

Совет по персоналу и кадровым вопросам является обязательным соучастником в принятии решений по кадровым, социальным и организационным вопросам ведомства. Наем новых работников, их переводы на другую должность, перемещения обсуждаются в совете. Совет заседает один раз в три месяца. В некоторых федеральных землях проводятся совместные совещания членов совета по персоналу и кадровым вопросам, в которых принимают участие представители молодежи и уполномоченный по вопросам гендерного равноправия.

Но вместе с тем при органах местного самоуправления этих стран существует иная форма взаимодействия муниципалитетов с гражданским обществом. Имеются многочисленные общественные советы при мэриях городов, которые отличаются друг от друга по способу формирования, методам работы, но являются важной формой участия гражданского общества в деятельности органов местного самоуправления. В качестве примера эффективной системы формирования таких советов часто приводят пример успешно действующего городского общественного совета, который американская пресса в 1992 году назвала самым совершенным примером участия граждан – это приоритетный совет г. Дейтона в США<sup>7</sup>. Членами этого совета могут стать все желающие, при условии, что они соберут как минимум 25 подписей зарегистрированных избирателей. Много других городов Америки, таких как Сан-Антонио, Денвер, Феникс, Индианаполис (Индианаполис), Ричмонд, переняли опыт Дейтона и создали аналогичные советы.

Решения общественных советов носят рекомендательный характер, и только в редких случаях эти решения могут стать обязательными. В качестве примера можно привести деятельность боливийских наблюдательных комитетов, которые были созданы в 1994 году для обеспечения связи между так называемыми «территориальными организациями граждан» и муниципальными органами власти и которые осуществляют контроль за использованием муниципальных ресурсов. Если комитет запрещает использование ресурсов, он докладывает об этом власти, если же муниципалитет не обращает внимания на эти требования, то совет требует, чтобы муниципалитет заявил о своей несостоятельности сенату. Как правило, взаимодействие государственных органов и населения происходит в онлайн-режиме и включает в себя такие направления, как открытый бюджет, открытые данные (opendata) и краудсорсинг. Краудсорсинг (англ. *crowdsourcing*, *crowd* — «толпа» и *sourcing* — «использование ресурсов») – это передача некоторых производственных функций неопределённому кругу лиц, решение общественно значимых задач силами добровольцев, часто координирующих при этом свою деятельность с помощью информационных технологий<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> [www.economicsandpeace.org](http://www.economicsandpeace.org)

<sup>6</sup> [http://www.mfa.kg/vistupleniya/vistuplenie-ministra-inostrannih-del-kr-r.kazakbaeva-na-seminare-affektivnost-organizacii-raboti-obshestvennih-nabludatelnih-sovetov-i-ih-vzaimodeistvie-s-gosudarstvennimi-organami-25-iyunya-2011-goda-19\\_ru.html](http://www.mfa.kg/vistupleniya/vistuplenie-ministra-inostrannih-del-kr-r.kazakbaeva-na-seminare-affektivnost-organizacii-raboti-obshestvennih-nabludatelnih-sovetov-i-ih-vzaimodeistvie-s-gosudarstvennimi-organami-25-iyunya-2011-goda-19_ru.html)

<sup>7</sup> Приоритетные советы. Кодекс выборов, ведения деятельности и поведения кандидатов. – США, Дейтон, 25 июня 1975 г.

<sup>8</sup> <http://ru.wikipedia.org/wiki/%CA%F0%E0%F3%E4%F1%EE%F0%F1%E8%ED%E3>

Механизмы взаимодействия институтов Европейского Союза с некоммерческими организациями (НКО) на стадии принятия решений представляют собой широкий спектр форм: начиная от неформальных встреч, которые практически не регулируются формальными процедурами, и заканчивая такой специально созданной формальной структурой, как Европейский экономический и социальный комитет<sup>9</sup>. Неформальные консультации – одна из самых распространенных форм взаимодействия между европейскими чиновниками и представителями некоммерческих организаций. Часто такие консультации принимают форму встреч «здесь и сейчас», которые не имеют формальных рамок. Некоммерческие организации включены в деятельность консультативных комитетов в качестве экспертов. Примером деятельности таких совещательных органов может служить Совещательная группа по общей сельскохозяйственной политике, которая включает представителей коммерческого сектора и таких общественных организаций, как Европейское экологическое бюро, Еврогруппа по защите животных и другие. Основная функция подобных структур – экспертная, что позволяет Еврокомиссии принимать взвешенные решения с учетом мнения специалистов.

Регулярные встречи широкого круга общественности с чиновниками из Еврокомиссии стали возможными с созданием европейских ассоциаций, включающих значительное количество общественных объединений национального масштаба: «Восьмерка зеленых», Европейский альянс «За общественное здоровье», Социальная платформа, Европейский молодежный форум, КОНКОРД, Европейское экологическое бюро и другие. Европейской комиссией разработан основной документ «Предложения относительно общих принципов и минимальных стандартов для консультаций», которые проводятся Еврокомиссией с заинтересованными сторонами. Как подчеркивают аналитики, в европейских стандартах речь идет о консультациях власти не с «общественностью» вообще (как это принято у нас), а именно с «заинтересованными сторонами» – то есть с теми, на кого влияет конкретное государственное решение и кто может быть привлечен к консультациям.

Основная идея европейских стандартов – это поэтапность взаимодействия власти и «заинтересованных сторон». Обсуждаются не только готовые решения или готовый документ, но и все этапы разработки, когда есть еще шанс согласовать и сгладить возможные противоречия. Другими словами, согласовываются цели, видение проблемы, альтернативы, пути решения и, наконец, подготовленный документ как результат такой совместной работы.

Эти инструменты считаются одними из важнейших инструментов в обеспечении конфликт-чувствительного подхода к процессу принятия социально-политических и социально-экономических решений. Опыт общественных советов и их методы работы стали одним из основных источников формирования самого подхода конфликт-чувствительности, который, в данное время, является обязательным для стран Европейского Союза<sup>10</sup>.

В 2009 г. в Швеции был введен Закон о дискриминации. Основной его целью является усиление правовой защиты человека, а также помощь жертвам дискриминации в получении финансовой компенсации.

Закон борется с дискриминацией по половому признаку, трансгендерности или самовыражения, этнической принадлежности, религии или других верований, инвалидности, сексуальной ориентации и возраста. Закон делится на две части. С одной стороны, закон накладывает обязательство предпринимать действия и не быть безразличным в вопросах рабочей жизни и образовательной системы. С другой стороны, закон запрещает дискриминацию в рабочей жизни, образовательной системе и других аспектах жизни общества.

За соблюдением этих законов следит Омбудсмен по вопросам равенства<sup>11</sup>.

Институт общественных советов становится популярной формой совещательной демократии в странах СНГ, постепенно превращаясь в более новую и открытую форму обсуждения и принятия правительственных решений в этих странах. В последнее время в странах СНГ стали создаваться общественные советы в той или иной форме.

Для создания системы гармоничных, равноправных и партнерских отношений между неправительственными организациями, бизнес-сектором и государством на всех уровнях сформированы и

<sup>9</sup> <http://www.socialeconomy.eu.org/spip.php?rubrique190>

<sup>10</sup> [www.conflictsensitivity.org](http://www.conflictsensitivity.org)

<sup>11</sup> <http://sweden.se/other-languages/russian/Disability-policy-Russian-low-resolution.pdf>

действуют консультативно-совещательные органы, в состав которых входят представители неправительственного и бизнес-сектора.

В России действует Общественная палата<sup>12</sup>. Она объединяет представителей партий, НПО, профсоюзов, международных экспертов. Данный институт проводит экспертизу принимаемых законов. Его представители выступают в Госдуме с оценкой работы депутатов и качества принимаемых ими законов.

### **Пример Казахстана**

При Правительстве Казахстана действует Координационный совет по взаимодействию с НПО<sup>13</sup>. Регулярно на его заседаниях министерства и ведомства отчитываются перед НПО. На этой площадке общественность внимательно отслеживает выполнение поручений Гражданского форума, планов сотрудничества с НПО.

При Министерстве охраны окружающей среды с 2004 года действует Общественный экологический совет, при Министерстве сельского хозяйства с 2006 года действует Экспертный совет по вопросам предпринимательства, при Министерстве труда и социальной защиты населения – Национальный координационный совет по борьбе с наихудшими формами детского труда. При Министерстве внутренних дел с 2007 года действует Общественный совет по контролю за деятельностью полиции. Аналогичные советы созданы при региональных департаментах внутренних дел, в состав которых вошли лидеры общественных, политических и правозащитных организаций, представители СМИ, ветераны ОВД.

При Министерстве здравоохранения Республики Казахстан в 2008 году создан Совет по взаимодействию с неправительственными организациями и частным сектором здравоохранения. При Министерстве туризма и спорта с 2009 года действует Экспертный совет по вопросам предпринимательства.

В 2009 году создание общественных советов инициировали такие правоохранительные органы, как Агентство по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовая полиция) и Генеральная прокуратура.

В целом, в стране функционирует порядка 300 диалоговых площадок, действующих на постоянной основе в виде консультативно-совещательных органов, экспертных и рабочих групп. На уровне Президента – 20, Правительства – 14, на уровне акиматов областей и городов Астана, Алматы – 144.

Одним из важнейших инструментов межсекторального сотрудничества стала Национальная экономическая палата Казахстана «Союз Атамекен»<sup>14</sup>, объединившая представителей бизнес-сообщества, созданная в статусе неправительственной организации. Национальная экономическая палата является одним из самых активных участников не только консультативно-совещательных советов, но и рабочих групп по законодательным проектам, является официально аккредитованным органом по проведению экспертизы нормативно-правовых актов.

Государственными органами, национальными и транснациональными компаниями широко практикуются общественные слушания по социально значимым проблемам, в частности по таким вопросам, как обсуждение законопроектов, проектов государственных программ, качества предоставления государственных услуг, строительство социально значимых объектов и другие.

В Казахстане регулярно проводятся Гражданские форумы, ставшие общенациональной диалоговой площадкой для выработки путей взаимодействия между государством и НПО.

### **Пример Украины**

Интерес к этой форме сотрудничества органов власти и общественности постоянно растет. Демонстрацией этому служит проект Постановления Кабинета министров Украины «Об обеспечении участия общественности в процессе формирования и реализации государственной политики центральными и местными органами исполнительной власти». В этом проекте правительство предлагает использовать новые процедуры и технологии обсуждения правительственных решений. Речь идет о создании при центральных и местных органах исполнительной власти общественных со-

<sup>12</sup> <http://opr.f.ru/>

<sup>13</sup> [http://www.mki.gov.kz/rus/departamenty/dep\\_obsh\\_rab/koord\\_sovet/](http://www.mki.gov.kz/rus/departamenty/dep_obsh_rab/koord_sovet/)

<sup>14</sup> <http://www.palata.kz/>



ветов (коллегий), которые будут играть роль совещательных органов. В их состав должны войти в одинаковой пропорции представители общественных организаций, СМИ и органов власти.

В настоящее время на Украине действует достаточно много консультативно-совещательных советов<sup>15</sup>. Однако далеко не все можно отнести к категории общественных советов.

Так, например, при Президенте Украины создано 27 консультативно-совещательных органов, но только 4 из них можно назвать общественными советами. Большинство же имеют межведомственный статус и состоят исключительно из государственных служащих или же являются по своей сути экспертными советами, в состав которых входит ограниченное число ученых.

При Кабинете министров Украины создано 23 консультативно-совещательных органа, но общественными советами из них являются только 2.

Из 23 комитетов Верховной Рады Украины только 6 работают с общественными советами. Только 2 из 17 министерств имеют общественные советы.

Использование механизма гражданского контроля является нововведением как для центрально-азиатских стран, так и других стран постсоветского пространства. Однако идея достижения общественного согласия и предупреждения конфликтов и социального возмущения посредством общественных советов является привлекательной для политических элит. Это дает надежду на развитие устойчивости и эффективности такой формы взаимодействия государства и общества.

### **Проблемы, с которыми сталкиваются общественные советы**

Существующие общественные советы в большинстве своем являются финансово независимыми от госорганов, при которых они созданы. Деятельность большинства из них во многом держится на энтузиазме. Кроме того, они рассчитывают на помощь общественных организаций, иностранных доноров и (в значительно меньшей степени) на помощь отечественного бизнеса. Однако такое положение дел не может не отразиться на профессиональном уровне общественных советов, поскольку долго работать только на энтузиазме невозможно. Таким образом, финансовая независимость от органов государственной власти обернулась для общественных советов проблемой финансового, материально-технического и организационного обеспечения.

Вторая сторона проблемы касается порядка формирования советов. Часто состав и руководство совета утверждаются в приказном порядке руководством соответствующего государственного органа<sup>16</sup>. В этом случае совет становится зависимым от органа власти, при котором он работает. Отсюда возникает проблема формализации отношений с органами власти, перехода от личных связей к более системным отношениям, при которых смена государственного должностного лица ни в коей мере не должна отражаться на деятельности совета.

Еще одна важная проблема – вопрос о статусе решений общественного совета. Только принципиальное решение этого вопроса позволит более четко определить границы ответственности как самих советов, так и органов государственной власти. В настоящее время каждый совет разрабатывает свои процедурные правила для того, чтобы сделать свои решения легитимными, а в обязанности государственных органов входит ознакомление с этими решениями. В практике же большинства стран существуют более жесткие нормы относительно прав общественных советов и обязанностей властей.

Следует отметить и еще одну проблему, которая носит достаточно общий характер, – это некомпетентность работников государственных органов, их незнание возможностей и особенностей функционирования структур «третьего» сектора. В органах управления отмечается дефицит кадров, которые бы поддерживали прямые и постоянные контакты со структурами «третьего» сектора. В результате ресурсы и потенциал общественных советов используются в неполной мере.

Кроме проблем взаимодействия общественных советов с органами власти, существуют и «внутренние» проблемы самих советов. Так, отсутствие планирования деятельности советов на средне-

<sup>15</sup> Боржелли Н., Брайт В. Общественные советы как механизм консультирования государства с общественностью. – Международный центр неприбыльного права, сайт Украинского независимого центра политических исследований, <http://www.ucipr.kiev.ua/>

<sup>16</sup> Общественные советы и их роль в формировании государственной политики. – Институт социально-экономических стратегий при поддержке фонда «Видрождения» // Теория и практика управления, 2004, № 7.



и долгосрочный период приводит к возникновению различного рода несогласованности в деятельности советов и органов власти. Поскольку качественная аналитическая и экспертная деятельность требует определенного времени, совет не может подчиняться такому режиму работы, который часто возникает в органах власти, когда анализ проблемы и принятие решения должны быть выполнены в сжатые сроки.

«Внутренние» проблемы общественных советов – это и разный профессиональный уровень членов советов (что отражается на качестве и скорости выработки решений), и вопрос прозрачности деятельности самих общественных советов (недостаточно развита практика опубликования отчетов о деятельности советов и ознакомления широкой общественности с тематикой и результатами их работы).

Кроме того, в ходе деятельности советов возникает и еще один немаловажный вопрос: в какой мере советы привлекают общественность к решению вопросов государственной политики? Ведь в большинстве случаев участниками со стороны общественности являются эксперты и представители крупных общественных организаций. Они объединяют функции экспертной оценки и представления мнения широкой общественности. Со временем, по мнению экспертов, произойдет более четкое разделение этих функций путем формирования двух типов совещательных советов с разной нормативной базой и разными источниками финансирования.

Первый тип – это экспертные советы, которые будут работать на профессиональной основе с привлечением профессиональных аналитиков и экспертов. Состав этих советов может утверждаться государственным органом, для них вполне легитимным будет бюджетное финансирование. Основное назначение такого совета – концентрировать и доводить до сведения власти альтернативные негосударственные решения, предложения и рекомендации.

Второй тип советов – собственно общественные советы. Их главная функция заключается в оценке возможных изменений государственной политики с точки зрения «заинтересованной стороны», т. е. общественности, которую непосредственно затрагивают эти изменения. Эти советы должны информировать население о проектах возможных решений, организовывать их широкое общественное обсуждение и обеспечивать обратную связь. Для таких советов бюджетное финансирование и назначение их членов государственными органами являются недопустимыми.

Таким образом, как видно из этого обзора зарубежного опыта, перед общественными советами в других странах стоят схожие проблемы и вызовы, которые сейчас имеются перед зарождающимися общественными советами в Кыргызстане. В то же время отмечается разнообразие форм существования таких общественных советов в различных странах. Так, общественные советы в Украине, как видно из вышеприведенного обзора, отличаются от ОНС в Кыргызстане тем, что только 2 из 17 министерств имеют общественные советы, остальные представлены в идее коллегий или экспертных советов. В Казахстане интересным отличием от Кыргызстана является наличие Общественной палаты при Парламенте Казахстана, а также диалоговой площадки в виде Гражданского форума, где встречаются представители НПО и государственных органов. В США большое значение придается прозрачности бюджета, и специальная организация определяет индекс прозрачности бюджета, что позволяет проводить сравнение по годам. В Германии советы по персоналу и кадрам активно участвуют в процессе формирования кадрового состава федеральных министерств. Все вышеперечисленные примеры можно использовать для дальнейшего развития института ОНС в Кыргызстане, учитывая специфику нашей страны. Преимуществом института ОНС в Кыргызстане является то, что они формируются на выборной основе, ОНС работают достаточно гласно, работа их часто отражается в СМИ, высвечивая все наболевшие проблемы, проводятся активные дискуссии в обществе, широко проводятся общественные и парламентские слушания по актуальным общественно значимым вопросам.

Вышеперечисленные примеры международного опыта и достаточно большой спектр применяемых технологий, а также сравнение их с опытом ОНС в Кыргызстане, их осмысленное применение с учетом особенностей социальных реалий нашей страны позволят в дальнейшем наиболее полно учитывать мнение граждан при принятии государственными органами общественно значимых решений и разработке стратегий социально-экономического развития, а также предложить конкретные механизмы подотчетности государственных органов обществу.

## 2. ИНСТРУМЕНТАРИИ

### 2.1. Бюджетный процесс

Бюджет является основным финансовым механизмом, обеспечивающим государственность, безопасность и независимость страны, позволяющим государству осуществлять экономическое и социальное регулирование.

Именно посредством финансовой системы государство обеспечивает возможность выполнения возложенных на государственные и местные органы функций.

Бюджетная политика должна быть нацелена на проведение всесторонней модернизации экономики Кыргызской Республики путем:

- эффективного и рационального формирования и использования бюджета;
- установления программного бюджетирования и сервисного подхода государственных услуг;
- создания «электронного правительства» и условий для повышения его эффективности и конкурентоспособности в построении подлинно рыночных отношений в стране;
- улучшения инвестиционного климата и долгосрочного устойчивого развития страны.

Для успешной и эффективной реализации бюджетной политики необходимо всеобщее гражданское участие – одним из эффективных механизмов взаимодействия общественности с государственными органами являются общественные наблюдательные советы.

### БЮДЖЕТ

**Бюджет** – это финансовый план, отражающий в себе все предполагаемые доходы и расходы за определенный период. Бюджет существует у правительства, государственных, местных и иных органов власти, предприятий и учреждений, и даже у семей и отдельных людей.

**Государственный бюджет** – это основной финансовый план правительства, позволяющий соответствующим государственным структурам, а также муниципалитетам организовать сбор средств, необходимых им для исполнения своих функций и обязанностей.

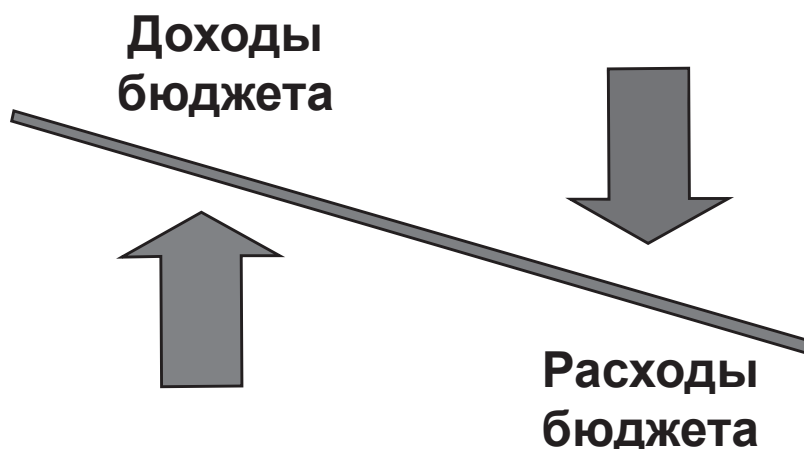
**Гендерный бюджет** – социальная технология, позволяющая учитывать в области социальной политики интересы женщин и мужчин, предвидеть социальные последствия от экономических решений.

#### Структура бюджетной системы страны

Бюджетная система Кыргызской Республики как унитарного государства состоит из двух уровней – национального (странового) и местного (аила, поселка и города) бюджетов.

В некоторых странах существуют трехуровневые бюджетные системы, например, в Российской Федерации, США, ФРГ, Швейцарии и т. д.

#### Структура бюджета



Бюджет состоит из трех этапов:

1. Планирование – обсуждение, распределение и торги.
2. Формирование – это доходная часть бюджета.
3. Использование – это расходная часть бюджета.

## Планирование бюджета

При планировании распределения бюджета необходимо строго учитывать соответствие следующим критериям:

1. *Адресность* – направленность на решение определенных задач в программной деятельности того или иного министерства и ведомства.
2. *Обоснованность* – реальная рыночная стоимость услуг, точная в размерах (от минимум 3000 сомов и максимум 5000 сомов).
3. *Приоритетность* – бюджет утвержден согласно программам и стратегии государственного органа и напрямую связан с Национальной стратегией устойчивого развития КР (НСУР) и Программой Правительства по переходу КР к устойчивому развитию на 2013–2017 годы.
4. *Социальная справедливость* – помощь, направленная на решение проблем социально уязвимых групп населения в обеспечении равного доступа к услугам образования, здравоохранения, культуре, спорту и т. д., учет особенностей уязвимых групп. К примеру, по приоритетности нужно увеличивать расходы на инвалидов и детей-сирот, нежели здоровых и имеющих родителей детей-мигрантов.
5. *Гендерная справедливость* – означает честность и справедливость в распределении благ и преимуществ, власти, ресурсов и сфер ответственности между женщинами и мужчинами. В данной концепции признается, что у женщин и мужчин различные потребности, власть и доступ к ресурсам и что эти различия должны выявляться и рассматриваться таким образом, чтобы это способствовало преодолению дисбаланса и диспропорций между полами.

При планировании важно учесть особенности гендерного бюджетирования, которое в первую очередь связано с демократизацией правления и повышением степени участия пользователей услуг, а в отношении целей по достижению гендерного равенства – с расширением участия женщин. Участие гражданского общества в инициативе по гендерному бюджету может принимать разные формы: получение экспертной информации от представительских женских групп; проведение фокус-групп с женщинами, на которых оказывается непосредственное влияние анализируемой бюджетной программы; консультации с учеными-экспертами по гендерным вопросам; создание механизмов для использования материалов и информации группы гражданского общества по гендерному бюджету<sup>17</sup>.

В августе 2013 года впервые в истории нашей страны прошли правительственные слушания Бюджета государства 2014 года с широким участием гражданского общества, где члены общественных наблюдательных советов приняли активное участие и дали свои рекомендации. Члены общественных наблюдательных советов активно участвуют в бюджетном процессе государственных органов. В бюджетных слушаниях государственных органов, как показывает практика, общественность участвовала в роли наблюдателя и государственные органы только информировали о бюджете страны, без его обсуждения. В данное время иницируется создание рабочей группы по мониторингу бюджета и внедрения программного бюджетирования.

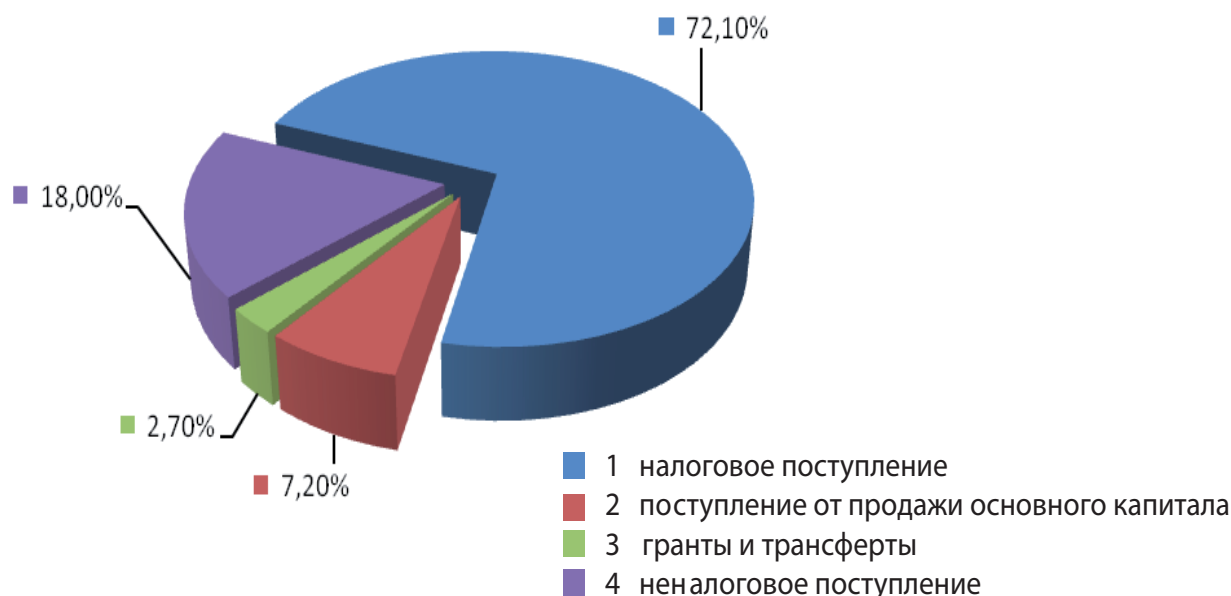
## Доходная часть бюджета

Структура доходов и их образование:

- Налоговые поступления – состоят от сборов Государственной налоговой службы КР (ГНС) (налоги) и Государственной таможенной службы при Правительстве КР (ГТС) (таможенные платежи).
- Неналоговые поступления – состоят из платежей за гос. услуги, процентов от бюджетных ссуд и кредитов, дивидендов от акций и арендной платы за госимущество, сборов и платежей за разрешительные документы, госпошлины, спецсредства госорганов.
- Поступление от продажи основного капитала – Фонд по управлению государственным имуществом при Правительстве КР (ФУГИ) (приватизация, продажа акций и т. д. ).
- Поступления от грантов и трансфертов – международные организации и страны (Официальная помощь для развития и т. д. ).

<sup>17</sup> Документ «Пекинская Платформа действий 1995 г.», электронный ресурс: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20R.pdf>

**Диаграмма 3. Доходы Кыргызской Республики за 2012 год<sup>18</sup>**



Основные проблемы, **связанные с формированием бюджета:**

- непрозрачность и неинформированность;
- коррупционные риски;
- отсутствие общественного контроля;
- низкая собираемость некоторых видов налогов;
- зависимость бюджета от видов поступлений.

### **Расходная часть бюджета**

#### **Виды расходов бюджета**

#### **Капитальные расходы**

Расходы на активы, которые служат более одного года, определяются как капитальные расходы. Это включает оборудование, землю, здания, судебные издержки и другие трансфертные долгосрочные затраты. Пример: строительство школ, больниц, дорог, покупка оборудования и прочее.

#### **Текущие расходы**

Расходы бюджетов, обеспечивающие функционирование органов государственной власти, органов местного самоуправления, бюджетных организаций, оказание государственной поддержки бюджетам других уровней и отдельным отраслям экономики в форме дотаций, субсидий и субвенций на текущее функционирование. Пример: зарплата персонала, арендная плата, коммунальные услуги, трансферт населению, связь и т. д.

#### **Расходы на обслуживание государственного долга**

По данным Министерства финансов, по состоянию на конец 2012 года государственный внешний долг составил 3,0 млрд. долларов США (в 2011 году – 2,8 млрд. долларов США), внутренний долг – 13,0 млрд. сомов (в 2011 году – 12,9 млрд. сомов). Расходы на обслуживание государственного долга составили 11,5 млрд. сомов или 3,8 процента к ВВП, из них процентные выплаты составили 1,0 процент к ВВП<sup>19</sup>.

#### **Недостатки в области использования бюджетных средств:**

- непрозрачность в расходовании бюджетных средств;
- неэффективность конкретных правительственных программ и проектов;
- неэффективное использование распределенных средств;

<sup>18</sup> Губад Ибадоглу. Материалы тренинга «Бюджетный анализ». Центр экономических исследований Азербайджана. – Бишкек, 14-15.08.2013 г.

<sup>19</sup> Сайт портала Министерства финансов КР, электронный ресурс: <https://budget.okmot.kg/ru/>

- несвоевременное финансирование;
- коррупционные схемы в использовании бюджетных средств.

При расходовании бюджетных средств необходимо строго соблюдать исполнение на соответствие следующим критериям:

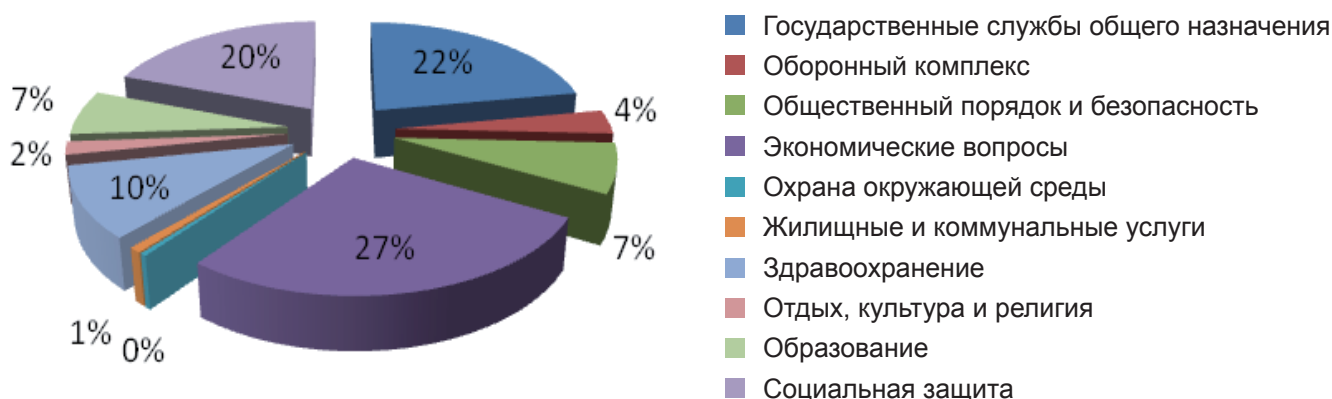
1. *Адресность* – направленность на решение определенных задач в программной деятельности того или иного министерства и ведомства.
2. *Прозрачность* – это мера открытости государственного органа для всех категорий граждан, и любая информация более доступна через разные информационные каналы.
3. *Эффективность использования* – социально-экономический критерий соответствия затрат и результатов деятельности государства в степени удовлетворения конечных и многообразных потребностей общества: материальных, социальных, духовных, гарантирующих высокий уровень и качество жизни.
4. *Результативность* – это показатели деятельности, выражающиеся в отношении полезных конечных результатов к затраченным ресурсам; помогают достигать поставленных целей, указывают, произошли ли действенные изменения ситуации в результате финансирования.
5. *Отчетность* – это система взаимосвязанных показателей, характеризующих условия и результаты деятельности организации, произведенные расходы за истекший период.

### Классификация расходов бюджета

#### 1. Функциональная классификация

Классификация расходов (затрат) подразделяется на разделы, указанные в диаграмме 4. Функциональная классификация не зависит от административных организаций или подразделений, которые осуществляют деятельность или трансакции.

**Диаграмма 4. Функциональная структура расходов бюджета КР<sup>20</sup>**



#### 2. Административная классификация

Предназначена для распределения государственных расходов государственным органам и организациям для выполнения ими своих функций.

#### 3. Экономическая классификация

Это группировка государственных расходов по экономическому содержанию и назначению по расходным статьям. То есть заработная плата, приобретение конкретных товаров и услуг, коммунальные расходы, транспортные расходы, строительство конкретных объектов, ремонт и многое другое.

<sup>20</sup> Проект Закона КР «О республиканском бюджете КР на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы».



#### 4. Программная классификация

Программное и программно-целевое бюджетирование представляет собой процесс составления государственного бюджета, ориентированного на достижение результатов от финансирования целевых программ посредством государственных расходов. Существуют две модели:

- **Программно-целевая модель** (США, Франция), при которой основными инструментами повышения эффективности бюджетных расходов на образование являются программно-целевой метод бюджетного финансирования образования и механизм оценки программ.
- **Контрактная модель** (Канада, Великобритания, Австралия, Новая Зеландия), при которой основными инструментами повышения эффективности бюджетных расходов на образование являются система контрактов между министерствами образования и их подведомственными образовательными учреждениями и их оценка.

Функциональная, административная и экономическая бюджетные классификации позволяют четко увидеть, кем, в каком размере и в каких целях будут потрачены бюджетные средства. Но такой формат не позволяет определить **эффективность** использования бюджетных средств. Оценить эффективность вложенных бюджетных средств позволяет именно программное бюджетирование, которое действует по принципу: отчетность **за результаты**, а не подробно расписанные доходы и отчеты по ним.

Программная классификация государственного сектора, с четкими задачами и установками программы, позволяет:

- Наладить дискуссию о том, каким образом бюджет способствует выполнению общегосударственной политики.
- Можно вынести на обсуждение эффекты предложенных мер консолидации.

Существует два вида программного бюджетирования:

- **Комплексные программы** – направлены на решение комплексных проблем региона или страны, например, «*Национальная программа реформирования здравоохранения КР “Ден соолук” на 2012–2016 годы*», «*Программа по переходу КР к устойчивому развитию на 2013 – 2017 годы*».

**Целевые бюджетные программы** – направлены на решение конкретных целей региона или страны, отрасли, например, «*Государственная программа по защите здоровья граждан КР от вредного воздействия табака на 2008–2015 годы*», «*Государственная целевая программа “Развитие судебной системы КР” на 2013–2017 годы*».

Государственная программа представляет собой систему мероприятий и инструментов, обеспечивающих достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития.

Основная цель программного бюджетирования состоит в повышении социальной и экономической эффективности расходов. Главные отличительные преимущества традиционного составления бюджета по сравнению с программным заключается в повышении фискальной устойчивости и эффективности деятельности отраслевых ведомств, таким образом, налаживается сильнее связь бюджета и стратегических целей.

Программное бюджетирование ориентировано на результат и содержит в себе три базовых элемента:

1. Среднесрочное и долгосрочное бюджетирование.
2. Программно-целевой метод распределения расходов.
3. Система контроля результативности бюджетных расходов.

Очень сложно выделить единую модель построения программного бюджета, потому что каждая страна определяет свои приоритеты государственной политики, согласно которой уже формируются цели. Поэтому можно выделить два типа модели:

##### Модель 1

- Формируется структура, где приоритет играет именно программа, даже в случае отличия программной классификации от организационной.
- Требуется реструктуризация правительственных организаций в соответствии с реализуемыми государственными программами.
- Модель является инструментом для проведения анализа бюджетной политики, а именно для того, чтобы сравнить и оценить альтернативные для достижения цели варианты финансирования.
- Также модель является механизмом учета полной величины затрат на деятельность правительства.

## Модель 2

- Достижение эффективности происходит за счет предоставления определенных полномочий распорядителям бюджетных средств.
- Ключевую роль играет организационная структура.
- Величина затрат относится на соответствующие органы исполнительной власти.
- Учет полной величины затрат необходим для проведения сравнительного анализа способов достижения одной и той же цели наименее затратным способом.

Таким образом, суть главных моделей заключается именно в определении объекта: в первой модели – это программа, в другой – это организация. В итоге, каждая модель программного бюджетирования должна быть построена на основании пяти принципов:

- **информационной обеспеченности**, согласно которой необходим систематический сбор и учет информации о том, насколько результативно происходит реализация программы в период подготовки бюджета.
- **информационной достаточности** – заключается в наличии информации в достаточной степени для проведения комплексной оценки программ;
- **интеграции** – это когда по мере разработки последующих программ необходимо вводить данные мониторинга уже существующих программ с целью пересмотра ориентиров бюджетной политики;
- **синергии и кооперации** – это когда налажена связь в обмене информацией между создателями решения и теми, кто их принимает;
- **управленческой гибкости** – это когда структурные единицы, ответственные за реализацию программы, могут адаптироваться под изменяющиеся условия.

Активизация процесса по внедрению программного бюджетирования в Кыргызской Республике имела место в 2011 году, когда в пилотный проект по программному бюджету были включены шесть отраслевых министерств, которые представили свои бюджеты на 2012–2014 годы по бюджетным программам и бюджетным мерам, с распределением средств по ним, указанием индикаторов результативности и их целевых значений. В число шести пилотных министерств были включены:

1. Министерство сельского хозяйства и мелиорации Кыргызской Республики.
2. Министерство транспорта и коммуникаций Кыргызской Республики.
3. Министерство молодежи, труда и занятости Кыргызской Республики.
4. Министерство внутренних дел Кыргызской Республики.
5. Министерство образования и науки Кыргызской Республики.
6. Министерство здравоохранения Кыргызской Республики.

В 2012 году, в продолжение работ по внедрению программного бюджетирования на 2013–2015 годы список был расширен с 6 до 15 министерств и ведомств. В текущем году, при подготовке проекта бюджета на 2014–2016 годы, список министерств и ведомств, представивших бюджеты в программном формате, был расширен с 15 до 28<sup>21</sup>.

## Проблемы

1. Внедренная практика принятия стратегических планов не способствует переходу государственных органов к функционированию на их основе.
2. Часто формулируемые цели и задачи носят декларативный характер и не могут быть решены конкретным государственным органом, то есть не учитывают тех ограничений, которые у них имеются.
3. При этом целевые индикаторы и прямые результаты тяжело поддаются количественному измерению.

Фактически бюджетное планирование осуществляется по старой системе «управления затратами». Переход КР к концепции программного бюджетирования предполагает четыре этапа.

**Первый этап** – обучение персонала пилотных министерств управлению по результатам, определение миссии министерствами, формулировка важнейших целей и задач министерств в соответствии с миссией на определенный срок, разработка качественных и количественных показателей.

**Второй этап** – обобщение опыта первого этапа, расширение круга пилотных министерств. Новые пилотные министерства начинают реализацию первого этапа реформ, с учетом накопленного

<sup>21</sup> ИА «Кабар» от 18 сентября 2013 г. – Бишкек, электронный ресурс: <http://kabar.kg/society/full/46378>

и обобщенного опыта, переход к бюджетному планированию по целям на основе индикаторов результативности и по укрепленной классификации.

**Третий этап** – обобщение результатов второго этапа, расширение круга пилотных министерств, внесение изменений в бюджетный календарь, разработка требований к новому формату бюджетной документации, подготовка изменений в бюджетном законодательстве в соответствии с принципами программно-целевого бюджетирования.

**Четвертый этап** – внесение изменений в бюджетное законодательство, переход на программно-целевое бюджетирование всех министерств и ведомств.

### **Бюджетный мониторинг**

При составлении и для успешного выполнения любой государственной программы требуется постоянный и непрерывный мониторинг хода работы и оценки полученных результатов, и мониторинг является его неперенным атрибутом. Достижение результативности программного бюджета происходит путем мониторинга и оценки со стороны государственного органа и со стороны гражданского общества.

**Мониторинг** – означает с английского языка «слежка», или с латинского (monitor) «предупреждающий».

**Мониторинг** – это процесс организации системного наблюдения за объектом, контроля его состояния, анализа, оценки и прогнозирования изменения. Это непрерывное наблюдение за ходом работы путем сравнения текущих дел в рамках проекта с разработанным ранее планом. Кроме того, это постоянное измерение ресурсов, использованных в ходе осуществления программы, и результатов.

**Оценка** (evaluation) – это определение качества выполнения или характеристики эффективности программ для выработки рекомендаций для будущего.

Для мониторинга необходимо различать виды бюджетных программ:

- программы общественного характера;
- научно-технические, инновационные программы;
- инвестиционные программы;
- экологические программы;
- программы по безопасности.

Также на общественные наблюдательные советы возлагается мониторинг всего бюджетного процесса:

- формирование проекта бюджета;
- рассмотрение проекта бюджета и принятие;
- исполнение бюджета;
- подготовка отчета по исполнению бюджета, его рассмотрение и принятие.

Участники общественного мониторинга в бюджетном процессе должны соответствовать следующим критериям:

- *Компетентность* (лат. competens – подходящий, соответствующий, надлежащий, способный, знающий) – наличие знаний и опыта, необходимых для эффективной деятельности в заданной предметной области.
- *Ответственность* – обязанность отвечать за свои поступки и действия, а также их последствия.
- *Доступность информации* – избежание временного или постоянного сокрытия информации от пользователей, получивших права доступа.
- *Общественное участие* – это процесс взаимодействия между государственными органами, ответственными за принятие решения, и гражданами, чьи интересы могут быть затронуты прямыми или косвенными последствиями планируемого решения (заинтересованная общественность).

Во время мониторинга исследуется:

- Использование ресурсов – используются ли отдельные ресурсы (работники, оборудование и технологии, материалы, финансовые ресурсы и т. д. ) в соответствии с predetermined назначением?
- Процесс выполнения программы – соответствует ли содержание проведенных работ и мер предусмотренному содержанию? Совпадает ли время их реализации с графиком выполнения? Ожидается ли использование технологий, методов и инструментов в ходе выполнения программы?
- Результаты – из чего состоят полученные результаты? В какой степени достигнуты поставленные цели?

- Влияние – как повлияло выполнение программы на изменение первоначального положения?  
В чем заключается это влияние?

В бюджетном мониторинге важно учитывать **показатели гендерного мониторинга бюджета**:

#### Прямые показатели бюджета

1. Социальные индикаторы, утверждаемые в бюджете (минимальная заработная плата и т. п.).
2. Социальные показатели в прогнозе социально-экономического развития на бюджетный год (продолжительность жизни по полу и т. п.).
3. Показатели социальной защиты населения, женщин и детей в комплексных статьях расходов бюджета (расходы на материнские и детские пособия и т. п.).

#### Косвенные гендерно-чувствительные показатели бюджета

4. Расходы бюджета на мероприятия в области доходов населения (на повышение ставок и окладов бюджетников и т. п.).
5. Расходы на услуги (образование, медицина, соцобслуживание и т. п.).
6. Программы с гендерным компонентом.

#### Инструментальные показатели с гендерным компонентом

7. Дифференцированные по полу/возрасту социальные стандарты и финансовые нормативы.

#### Информация социально-экономического характера

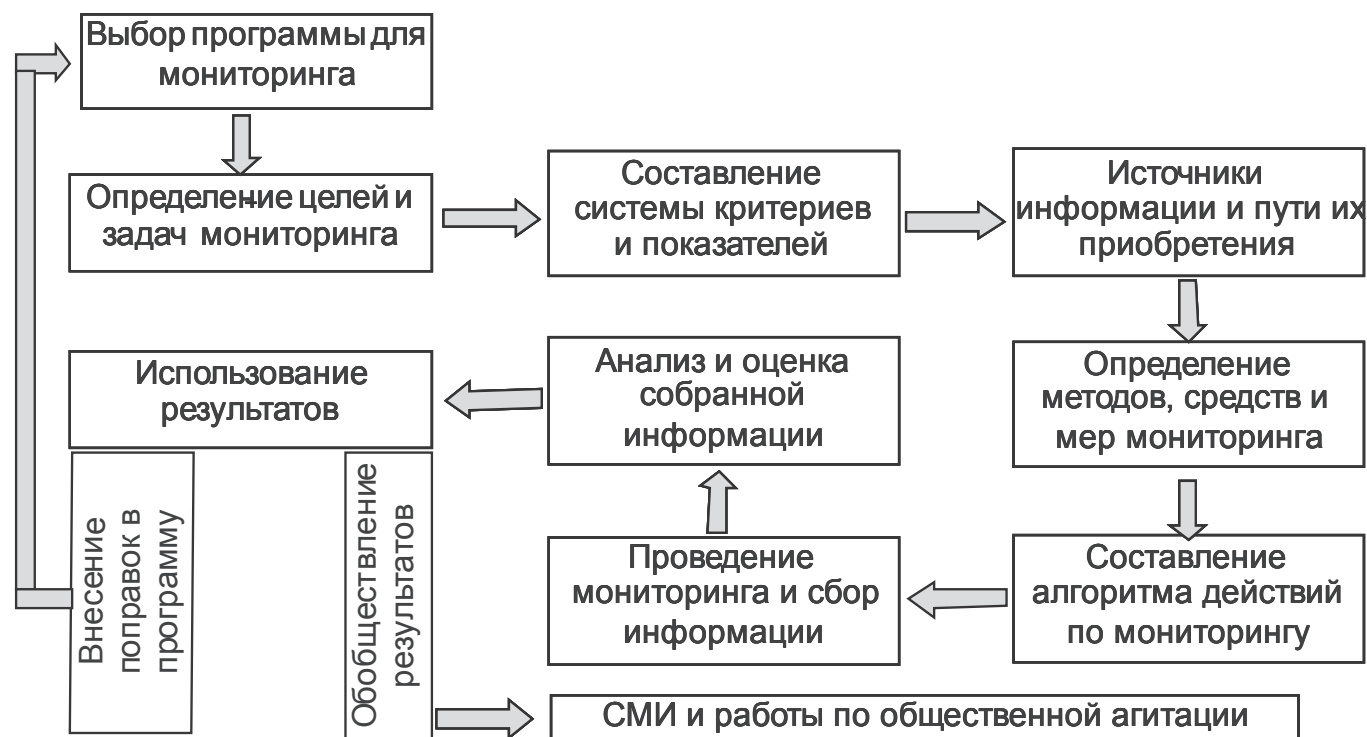
8. Статистические и планируемые к бюджету данные по занятости, доходам, заработной плате, потребительским ценам, прожиточному минимуму, демографии, социальным услугам, пенсиям, пособиям.

При осуществлении оценки нужно получить ответы:

- Каковы фактические результаты программы и в какой степени они соответствуют целям программы?
- Какие различия существуют между планируемыми и фактическими результатами? Есть ли отклонения от программы? Если имеются, то какие факторы этому способствовали?
- Что из предложенного не достигнуто? Почему?
- Каковы достижения и успехи программы?
- В какой степени реализация программы была прозрачной?
- Каковы перспективы?

Оценивать нужно не чиновников государственных органов, а весь процесс бюджетирования и договариваться с госорганами для исправления допущенных ошибок.

### Процесс мониторинга



Целью участия в бюджетном процессе должно быть достижение замены «нынешнего состояния» на «как должно быть в будущем». Перемены (изменения) происходят как минимум на одном или на всех трех уровнях:

1. Изменения в законах, политике или решениях.
2. Изменения в реализации (исполнении).
3. Изменения в поведении и отношениях людей.

Общественный наблюдательный совет при Министерстве финансов КР проделал соответствующую работу по обеспечению свободного доступа к данным государственного бюджета. Они добились открытия электронного портала: <https://budget.okmot.kg>, который представляет собой автоматизированную систему предоставления данных по доходам и расходам национального и местных бюджетов в сети Интернет.

Рабочая группа Координационного совета ОНС по мониторингу автоматизированных систем государственных органов (МАСГО) взаимодействует с Правительством КР по внедрению «электронного правительства» в КР. Рабочая группа проводит мониторинговые исследования для выработки рекомендаций по формированию Стратегии Правительства КР по внедрению «электронного управления» до 2017 года<sup>22</sup>. В результате внедрения «электронного правительства» на основе широкого использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) произойдет повышение эффективности деятельности государственных органов; повышение качества и доступности предоставляемых государственных услуг; упрощение процедур и сокращение сроков их оказания; снижение административных издержек со стороны граждан и организаций, связанных с получением государственных услуг; повышение открытости информации о деятельности государственных органов и расширение возможности доступа к ней; совершенствование системы информационно-аналитического обеспечения принимаемых решений на всех уровнях государственного управления.

Общественные советы могут участвовать во всех этапах в бюджетном процессе:

- в формировании Государственного бюджета;
- в процедурах принятия бюджета;
- в бюджетном анализе использования или расходования средств, экспертизе;
- в бюджетном мониторинге;
- в реформе бюджетной системы в КР по внедрению программного бюджетирования.

### **Основные понятия и термины**

**Трансферты** (англ. transfer) – односторонняя передача на безвозмездной и безвозвратной основе денежных средств, товаров, услуг, материальных ценностей (права собственности) в порядке оказания финансовой помощи и предоставления компенсации. В бюджетной сфере под трансфертом понимают любые формы перевода средств из бюджета одного уровня бюджетной системы в бюджет другого уровня, отчисления от налогов в порядке бюджетного регулирования.

**Трансакция** (англ. transaction – «дело, сделка, соглашение») – общепринятый в финансовом мире термин, которым обозначается совершение операции.

## **2.2. Мониторинг предоставления государственных услуг в КР**

### **ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УСЛУГИ**

Одной из актуальных функциональных обязанностей и важных векторов направления работы членов общественных наблюдательных советов, согласно целям и задачам, является улучшение качества предоставляемых услуг населению государственными и местными органами и иными организациями с государственной долей участия.

<sup>22</sup> Государственный центр электронного управления (ГЦЭУ), образованный решением Правительства и являющийся секретариатом Совета по ИКТ, развивает информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) и «электронное правительство» в Кыргызской Республике. – Электронный ресурс: <http://www.gov.kg/?p=25177>.



В нашей стране практика оказания государственных услуг населению исходила из потребностей государственных органов, а не из потребностей населения. Одна из причин такого подхода исходила от наследования нашей страной государственного устройства Советского Союза (1922–1991), когда вся ответственность за жизнь населения ложилась на плечи недемократического режима с государственной и коллективной долей собственности, а также запретом частной собственности и частного предпринимательства. Государство в лице огромного номенклатурного аппарата с плановой экономикой планировало услуги гражданам исходя из этатической идеологии, через государственные и местные органы управления.

С обретением суверенитета Кыргызская Республика в оказании государственных услуг в основном сохранила прежнюю структуру и принципы государственного управления. Несмотря на структурные преобразования в стране на пути демократизации общества, с переходом от плановой экономики к рыночным отношениям и с появлением новых игроков на рынке как частной собственности и предпринимательства, государственные услуги начали интенсивно навязываться и диктоваться, как и ранее, государственными органами. По результатам инвентаризации государственных услуг в 2009 году в Кыргызской Республике государственные органы (ГО) оказывали населению более 21 000 услуг, из них 20 000 были платными<sup>23</sup>.

Влияние мировой практики и новые принципы в государственном управлении продиктовали изменения – переход от этатичного или доминантного подхода (ориентированного исключительно на интересы государства, преувеличивающего свою роль – «я сам знаю, что, как и какие услуги нужны населению») к сервисной модели обслуживания населения при выполнении функциональных обязанностей государственными и местными органами. В сервисной модели подчеркивается направленность социальной коммуникации «снизу вверх»: от индивида – к правительству, а модель этатичного государства делает акцент на движении «сверху вниз»: государство контролирует своих граждан, группы, их членов.

Постановление Правительства КР от 28.12.2000 № 759 «Об утверждении Реестра государственных бесплатных и платных услуг, оказываемых органами исполнительной власти и их структурными подразделениями» положило начало изменениям ситуации в данной сфере по оптимизации предоставления государственных услуг населению и коммерческим структурам.

На сегодняшний день государство оказывает 432 разрешительные, надзорные, контрольные услуги, из них – 184 бесплатных и 248 платных услуг, и утвержден разработанный Единый реестр (перечень) государственных услуг<sup>24</sup>.

Реестр лицензионно-разрешительной системы в КР был сокращен от 518 пунктов до 236, а после принятия Закона о лицензионно-разрешительной системе в КР в октябре 2013 году остался 101 пункт<sup>25</sup>.

Правительство создаст реестр лицензий, по которому можно узнать список разрешений и проверить наличие лицензии той или иной компании на право ведения деятельности. Согласно закону, предприниматели смогут получать лицензии электронным путем, через Интернет.

Более 20 раз менялись и вносились изменения в Положение о государственных услугах. Это говорит о том, что не было единого понимания государственных органов по оптимизации государственных услуг. Переход к сервисному обслуживанию населения обеспечил бы доверие к властям и позволил бы лучше оценивать роль и значение государственных органов.

### **Проблемы, которые способствовали оптимизации государственных услуг**

- В правовом поле отсутствуют дефиниции: «государственная и муниципальная услуга», «стандарт государственной услуги», «государственная функция».
- Коммерциализация госорганов наравне с коммерческими организациями, в целях содержания госоргана или муниципалитета. Обычно сопровождается навязыванием платных услуг (размера и количества).
- До начала процесса оптимизации государственных услуг насчитывалось около 21 000 «государственных услуг» (98%).

<sup>23</sup> Третьяков А.В. Материалы семинара-тренинга «Разработка стандартов и отраслевых регламентов государственных услуг» ОО «Институт гуманитарного проектирования». – Бишкек, 23.05.2013 г.

<sup>24</sup> Постановление Правительства КР № 85 от 10.02.2012 года.

<sup>25</sup> ИА «Knews». [http://www.knews.kg/econom/36691\\_pravitelstvo\\_namereno\\_sokratit\\_kolichestvo litsenzy na\\_deyatelnost\\_do\\_98/](http://www.knews.kg/econom/36691_pravitelstvo_namereno_sokratit_kolichestvo litsenzy na_deyatelnost_do_98/); ИА «Кабар». <http://kabar.kg/rus/economics/full/65063>.

- Кроме собственно государственных услуг, туда вошла реализация функции регулирования, контроля, в том числе выдача различных разрешительных документов, и другие направления деятельности госорганов.
- Предоставление одной услуги часто делилось на множество мелких действий, оформленных как отдельные услуги (каждый этап той или иной процедуры является отдельной услугой за отдельную оплату).
- Зачастую те или иные услуги (надуманные) навязывались обществу, несмотря на отсутствие запроса конкретного потребителя.
- Государственные органы по согласованию с Антимонопольным комитетом оказывают платные услуги, увеличивая при этом определенный штат сотрудников.
- Государство стоит в центре внимания, а гражданин является просителем – «сверху вниз», как при недемократическом обществе (тоталитаризме и авторитаризме).
- Качество и доступность услуг остаются очень низкими, что приводит к коррупционности (в здравоохранении, образовании, правоохранительных органах и др.).
- Отсутствуют стандарты на предоставляемые государственные услуги. Невозможность гражданами отстоять свои конституционные права в судебном порядке.
- Существующая система провоцирует повсеместное появление в государственных органах и муниципалитетах коррупционных «серых» схем.

В оказании государственных услуг существуют недостатки и проблемы (рис 1.). Общество и его потребность в фактически предоставляемых услугах, а также законность услуг находятся по разные стороны баррикады. А если стороны пересекаются, то они непременно коррупционируются<sup>26</sup>.

Рис. 1.



1. Оказываемые услуги юридически обоснованы в соответствии с потребностями населения.
2. Услуги должны оказываться, но не предоставляются.
3. Услуги предоставляются фактически, но они не легитимны.
4. Оказываемые услуги юридически обоснованы.
5. Не предоставляются.
6. Услуги никому не нужны и незаконны.
7. Объем услуг обязателен для государственных органов, но он никому не нужен и поэтому не предоставляется.

**Основанием для оптимизации** в предоставлении государственных услуг послужило следующее:

- Качество предоставляемых государством услуг не удовлетворяло население и являлось причиной раздражения, что выражалось в недоверии властям.
- Существующая система оказания государственных и муниципальных услуг в стране не соответствует современным целям системы добросовестного управления.
- Необходимость демократизации общества – переход к сервисному управлению в предоставлении услуг по фактическим потребностям его граждан.

#### **Основные этапы реорганизации системы предоставления государственных услуг на данный момент**

- I этап – формирование Реестра государственных услуг и разработка Закона «О государственных и муниципальных услугах».
- II этап (2012 год) – формирование Реестра муниципальных услуг, стандартизация государственных и муниципальных услуг и создание системы «единого окна».

<sup>26</sup> Третьяков А.В. Материалы семинара-тренинга «Внедрение системы предоставления государственных услуг в КР» / ОБСЕ, ОО «Институт гуманитарного проектирования». – Бишкек, 02.07.2013 г.

III этап (2012–2013 годы) – перевод системы оказания услуг в «электронный формат».

#### Что сделано:

- Постановлением Правительства утвержден Единый реестр<sup>27</sup>;
- 386 услуг, из них: 166 – бесплатные услуги, 220 – платные услуги, разработан проект Закона КР «О государственных и муниципальных услугах»;
- проведены консультации с общественностью;
- утвержден Типовой стандарт государственной услуги<sup>28</sup>.

В реализации принципов социального государства по обеспечению конституционных прав граждан на получение государственных и муниципальных услуг, обеспечении качества и доступности их предоставления при переходе к сервисной модели государства велика роль и значение общественных наблюдательных советов. В трансформационный период перед обществом стоят следующие важные задачи и направления работ:

- сокращение услуг, не подпадающих по определению в государственные услуги;
- сокращение стоимости государственных услуг по себестоимости;
- установление более эффективного и оперативного взаимодействия между государственными органами и гражданским обществом;
- применение электронной услуги: получение различных услуг через Интернет, закупки и государственные и муниципальные контракты;
- содействие экономическому и социальному развитию общества и граждан через интенсивное взаимодействие и защиту конституционных прав и интересов населения;
- быстрое и эффективное реагирование на изменяющиеся условия деятельности в установлении стандартов государственных услуг.

#### Что такое услуга?

**Государственная услуга** – это результат деятельности государственных органов исполнительной власти, их структурных подразделений и государственных учреждений, осуществляемой в рамках их компетенции по исполнению запроса физических и юридических лиц, направленной на реализацию прав, удовлетворение законных интересов либо исполнение гражданско-правовых обязанностей, возложенных на них нормативными правовыми актами.

Услуги – это общественное благо, и частные или групповые интересы в услугах не должны нарушать интересы другой части населения.

В формировании Реестра государственных услуг общественные наблюдательные советы должны использовать методологию отнесения услуг к государственным через 7 критериев:

1. Наличие запроса от физических и юридических лиц в получении соответствующей государственной услуги.
2. Наличие компетенции органа исполнительной власти предоставлять данную государственную услугу.
3. Предоставление соответствующей государственной услуги только данным органом исполнительной власти.
4. Целостность и жизненный цикл государственной услуги непосредственно связан с данным госорганом.
5. Возможность стандартизации государственной услуги.
6. Невозможность передачи государственной услуги в полном объеме на аутсорсинг другим лицам или организациям.
7. Конечный результат (вид или тип результата), получаемый потребителем государственной услуги.

Через данные 7 критериев из 21 тысячи оказываемых государственных услуг было утверждено только 432 услуги. Члены гражданского общества смогут анализировать уже установленные в перечне государственные услуги и вносить свои предложения по данному вопросу, а также оценивать качество предоставляемой государственной услуги (20 инструкций согласно Постановлению Правительства КР № 603 от 3.09.2012 года).

<sup>27</sup> *Постановление Правительства Кыргызской Республики от 10 февраля 2012 года № 85. «Об утверждении Единого реестра (перечня) государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями».*

<sup>28</sup> *Постановление Правительства КР № 603 от 3 сентября 2012 года.*

В данное время создана рабочая группа Координационного совета ОНС по государственным услугам и идут общественные слушания по утверждению платных и безвозмездных государственных услуг согласно утвержденным стандартам государственными органами. Общественные наблюдательные советы могут опираться на разработанные 5 критериев платности государственных услуг:

Если услуга дает:

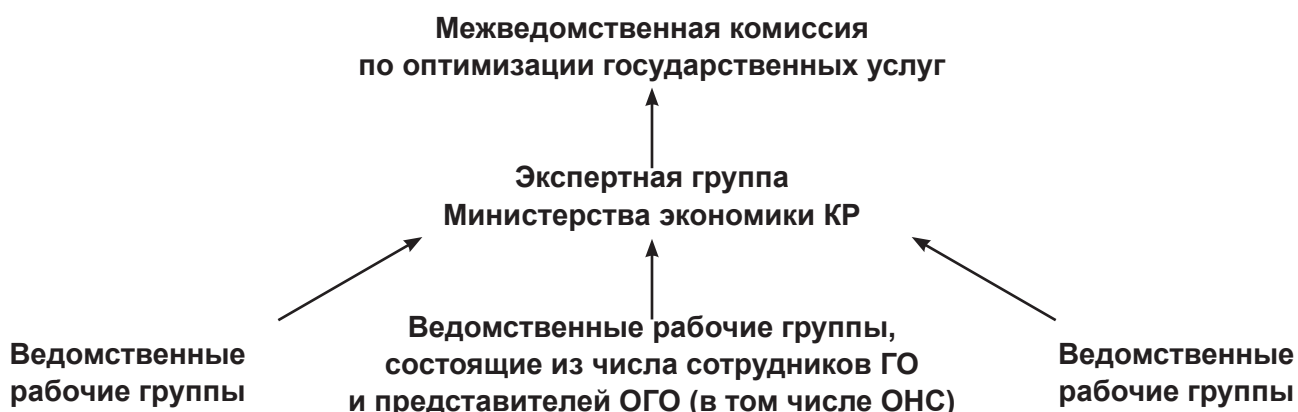
- Право заниматься в последующем коммерческой деятельностью; *если полученная услуга дает в последующем преимущество в коммерческой деятельности.*
- Право на владение (управление) объектами и предметами повышенной опасности для общества; *приобретая охотничье ружье или иное разрешенное оружие, нужно оплатить страховку за возможный причиненный ущерб.*

Или услуга:

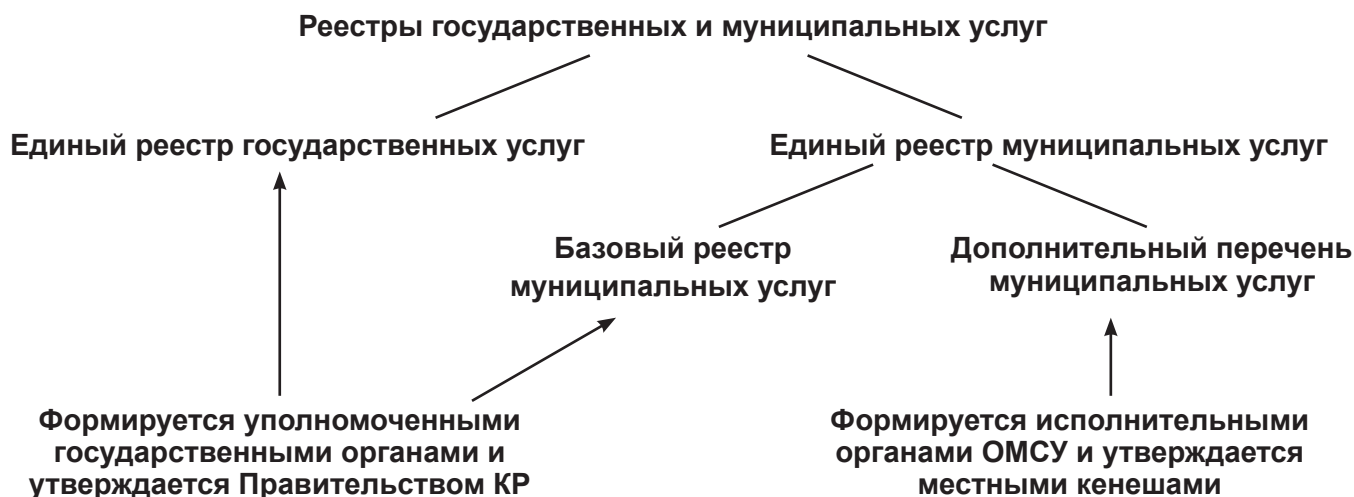
- Предоставляется повторно одному и тому же потребителю при условии, что данная услуга ранее предоставлялась бесплатно; *если гражданин потерял документы (паспорт (ID), водительские права, военный билет).*
- Осуществляется сверх установленных стандартов требований; *документы доставят за дополнительную оплату к месту требования (на дом).*
- Не затрагивает обязательства государства, определенные Конституцией КР (*хозяйственные части (военные), ведомственные пансионаты, садики и др.*).

Размер платности оказываемых услуг должен иметь себестоимость, без извлечения любой коммерческой прибыли.

#### Механизмы участия общественности в оптимизации государственных услуг



#### Механизмы участия общественности в процессе внесения изменений и дополнений в Реестр государственных услуг



На сегодняшний день устанавливаются стандарты согласно разработанным методикам. К примеру, государственные органы (ГСИН и др.) будут оказывать услуги, а члены общественных наблюдательных советов смогут участвовать в мониторинге оказываемых государственными органами услуг населению и дать свои рекомендации по улучшению и оптимизации государственных услуг.

#### **Ожидаемые результаты от внедрения Реестра**

- Повышение качества предоставляемых государственных услуг и ответственности государственных органов.
- Оптимизация структуры государственных органов; из 21 тысячи услуг осталось 386 услуг, по логике сокращения государственных услуг должно привести к сокращению количества чиновников, но оно пока остается неизменным.
- Повышение эффективности использования бюджетных средств; за счет сокращения штата государственных служащих повысить заработную плату оптимизированным сотрудникам.
- Снижение уровня коррупции в государственных органах.
- Применение качественно новых методов оценки деятельности государственных органов по принципу востребованности гражданами.

Общественные наблюдательные советы могут участвовать в разработке стандартов оценки, согласно Постановлению Правительства КР от 17 февраля 2012 года № 105 «Об оценке эффективности деятельности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления Кыргызской Республики».

#### **Стандарт**

**Стандарт** – это систематизированный набор требований, утверждаемых Правительством КР [4], предъявляемых к государственной или муниципальной услуге, определяющих процедуру взаимодействия исполнителя государственной или муниципальной услуги с потребителем услуги.

**Стандарт государственной и муниципальной услуги состоит из следующих разделов:**

1. Наименование услуги. Работа по нумерации перечня Реестра.
2. Конечный результат предоставляемой услуги. *Нужно установить критерии результативности предоставляемых услуг.*
3. Полное наименование органа, оказывающего услугу.
4. Исчерпывающий перечень необходимых документов и/или действий со стороны потребителя услуги. *Лишить чиновника возможности придумывать справку.*
5. Предельное время на прием документов, на получение услуги. *Пришел в госорган, обратился за услугой и получил её в течение 10 минут.*
6. Срок предоставления услуги. *В течение получаса, суток.*
7. Предельное время на выдачу результата услуги. *В течение 20 дней.*
8. Способ получения услуги. *В бумажном варианте, по электронной почте.*
9. Требования к помещению в случаях непосредственного обращения в пунктах доступа услуги. *Стул, освещение, умывальник, туалет и др.*
10. Параметры качества услуги.
11. Цена платной услуги.
12. Исчерпывающий перечень оснований для отказа в приеме документов, необходимых для предоставления государственной и муниципальной услуги, а также оснований для отказа в предоставлении государственной и муниципальной услуги.
13. Порядок обжалования в случаях нарушения стандарта услуги.

Государственные услуги часто становятся причиной недовольства и конфликтов между обществом и властью (свержение власти в 2005 и 2010 гг.). При планировании государственных и муниципальных услуг и стандартизации нужно учитывать конфликт-чувствительность и гендерно-ориентированные подходы, демонстрируя приверженность принципам справедливости для предотвращения конфликтности и гендерного неравенства.

Для предотвращения недовольства и недоверия к властям, нужно гражданскому обществу, в частности членам общественных наблюдательных советов, совместно с государственными



органами в разработке стандартов государственных и муниципальных услуг учитывать следующие критерии конфликтности:

1. Происходили ли раньше конфликты и каковы их причины?
2. Найти причины и следствия конфликта в оказании услуг.
3. Провести исследования по выявлению источников напряжения в оказываемых услугах для его дальнейшего предотвращения.
4. Разработать несколько вариантов исключения источников напряжения.

И сделать акцент на то, как государственные и муниципальные органы обеспечивают равный доступ к качественным услугам (социальным услугам и социальной защите) различных категорий населения: мужчин, женщин, детей, девушек и юношей.

#### **Административный регламент**

- Определяет внутренние процедуры государственных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и муниципальных учреждений.
- Административный регламент разрабатывается и утверждается органом, ответственным за предоставление государственной или муниципальной услуги, в соответствии с Единым реестром государственных услуг и местным реестром муниципальных услуг на основе типового административного регламента государственных и муниципальных услуг, утверждаемого Правительством КР.

Все действия государственных органов в оказании государственных услуг должны быть четко прописаны и выполняться согласно взятым обязательствам в документированном административном регламенте.

В 2013 году была организована рабочая группа Координационного совета ОНС по государственным услугам. Данная рабочая группа объединяет членов общественных наблюдательных советов из различных министерств и ведомств, чтобы активно участвовать в рабочих комиссиях госорганов по стандартизации государственных услуг и в создании системы «единого окна» [8], а также перевода системы оказания услуг в электронный формат по внедрению «электронного правительства» КР [9]. Нужно надлежащим образом отслеживать ситуацию с помощью мониторинга установленных стандартов услуг, внесения предложений по улучшению государственных услуг и других мероприятий в данном направлении. Членам общественных наблюдательных советов необходимо как можно активнее включаться во все сферы государственного устройства для получения населением качественных услуг от государственных органов, чтобы население страны ощущало заботу со стороны государства.

#### **Основные понятия и термины**

**Аутсорсинг** (от англ. outsourcing – внешний источник) – передача организацией определенных бизнес-процессов или производственных функций на обслуживание другой компании, специализирующейся в соответствующей области. В отличие от услуг сервиса и поддержки, имеющих разовый, эпизодический, случайный характер и ограниченных началом и концом, на аутсорсинг передаются обычно функции по профессиональной поддержке бесперебойной работоспособности отдельных систем и инфраструктуры на основе длительного контракта (не менее 1 года).

**Электронная услуга** – это дистанционное предоставление государственной или муниципальной услуги с использованием информационно-коммуникационных технологий.

**Единое окно** – это способ организации и предоставления государственных и муниципальных услуг одним исполнителем и в одном месте, начиная от подачи заявления до получения результатов оказания услуги.

### **2.3. Содействие эффективности внешней помощи**

#### **ЭФФЕКТИВНОСТЬ ВНЕШНЕЙ ПОМОЩИ**

Для установления и укрепления нашей страны как нового независимого и суверенного государства и его дальнейшего развития по пути демократических преобразований наше государство вынуждено было прибегнуть к внешней помощи – из-за отсутствия или недостаточности собственных ресурсов.

Благодаря внешнему заимствованию государство покрывает бюджетный дефицит и передает средства в распоряжение органам государственной власти и органов местного самоуправления. ГО и МСУ обязуются возвратить средства в той же сумме с уплатой процентов (дохода в иной форме) на сумму заимствования или направляют средства на финансирование мероприятий, не обеспеченных доходами, или на осуществление программ экономического и социального развития. Государство в целом возвращает заимствованную по договоренностям сумму в срок международным финансовым организациям.

## **ИСТОРИЯ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПОМОЩИ**

### **Официальная помощь развитию**

Помощь или официальная помощь для развития (ОПР) стартовала после Второй мировой войны (план Маршалла в Европе (1947) и план Колombo в Азиатско-Тихоокеанском регионе, в том числе в Японии (1950)), и она обозначает средства, которые государства сделали доступными для поддержки развития и благосостояния развивающихся стран.

Помощь может исходить от одиночной страны-донора или от множества стран-доноров, которые направляют её через многосторонние структуры, такие как Всемирный банк, Европейская комиссия или ведомства Организации Объединенных Наций (ООН). Первую принято называть двусторонней помощью, тогда как вторая известна как многосторонняя помощь. Международный валютный фонд (МВФ) и Всемирный банк (ВБ) в оказании помощи играют ключевую роль.

Помощь выдаётся с политическими условиями, благоприятствующими коммерческим интересам доноров.

Уровень оказываемой внешней помощи не только для нашей страны, но и по всему миру начал восстанавливаться и интенсивно увеличиваться после сокращения до рекордно низкого уровня в 1990-х годах (социальные услуги ОПР в 1995 году упали до 4%, а в 2000 году увеличились до 14% – почти 4 млрд. долл. США). При этом более четырех пятых объема помощи больше не увязывалось с закупками товаров и услуг в стране-доноре. Доноры и страны-получатели помощи в целом придерживаются мнения о том, что помощь по-прежнему не достигает своих целей с точки зрения эффективности развития.

В сентябре 2000 года в городе Нью-Йорке (США) 189 стран-членов ООН и 23 международные организации приняли участие в саммите Тысячелетия ООН и подписали Декларацию Тысячелетия ООН о преодолении крайней нищеты и бедности. На саммите сформировали концептуальную основу совместных действий международного сообщества для достижения к 2015 году повсеместного общечеловеческого развития. Если поставленные целевые показатели Декларации будут выполнены, то показатели уровня бедности в мире сократятся наполовину, будут спасены десятки миллионов человеческих жизней, миллиарды жителей планеты получат возможность выигрывать от роста глобальной экономики.

Официальная помощь содействия развитию предоставляется в форме грантов, кредитов (займов) и иных трансфертов в денежной или натуральной форме (товары и услуги). Деятельность ОПР направлена на содействие социально-экономическому развитию развивающихся стран на льготных условиях, которые определяются наличием в помощи грант-элемента в размере не менее 25% (при расчете по фиксированной ставке дисконтирования в 10%). Помимо финансовой составляющей в официальную помощь развитию также включается техническое сотрудничество. При этом гранты, кредиты или займы, выделяемые на военные цели, из ОПР исключаются. Финансовая поддержка частным лицам (например, пенсии, выплаты по страховым взносам и т. д.), как правило, в ОПР также не учитываются.

Выделенные финансовые средства в виде кредитов и грантов должны были структурно поддержать экономику страны и необходимые преобразования в нашей стране, чтобы оказанная помощь принесла свои результаты. Но, к большому сожалению, население нашей страны не ощущает в достаточной мере на себе результаты внешней помощи. К примеру, большие деньги выделены на преобразование и улучшение жизненно важных сфер – образования, здравоохранения, социального обеспечения и правопорядка. Но от этого страна не стала более образованной, экономические показатели не растут, количество смертей от сердечно-сосудистых

и других заболеваний постоянно увеличивается, рост преступности не прекращается и уязвимые группы не стали жить лучше.

В оценке внешней помощи получатели и дающие доноры отчитываются и обходятся лишь показателями объема помощи. Например, столько-то по программам и проектам за грантовые или кредитные деньги было оказано помощи стране, школам, больницам в виде оборудования, повышена квалификация специалистов, построено некоторое расстояние дорог или сооружено некое количество объектов и так далее. Но ни в коем случае не отражаются качественные изменения от полученной помощи. К примеру, по показателям регионального доклада Всемирного банка (27 июня 2013 г.), полученная помощь в области здравоохранения не снизила риски материнской смертности, смертность от сердечно-сосудистых и онкологических заболеваний, она по-прежнему остается в нашей стране на очень высоком уровне среди стран, получающих помощь<sup>29</sup>.

Десятилетняя практика оказания помощи на цели развития показала, что для того, чтобы наша страна стала менее зависимой от внешней помощи, Правительство КР должно быть в состоянии определять собственные приоритеты и полагаться на собственные системы для доставки и получения этой помощи. Помощь, определяющую роль в которой играют доноры, не привела к устойчивым результатам. Доноры, которые опираются на мнения избирателей в своих странах, а не на потребности населения развивающихся стран, подрывают подотчетность внутренних учреждений в странах-получателях помощи.

Опыт показал, что если доноры не направляют средства через учреждения стран-получателей помощи, эти страны не укрепляют, а в некоторых случаях даже не развивают управленческие структуры и потенциал, необходимые для того, чтобы преодолеть бедность. Кроме того, наличие различных действующих лиц и интересов привело к нескоординированному оказанию помощи, что также серьезно затрудняет работу местных систем государственного управления.

Столкнувшись с этими препятствиями, доноры и страны-партнеры обязались трансформировать новый порядок оказания помощи, благодаря гражданскому обществу в данных странах. Для решения определенных трудностей и задач по улучшению качества помощи и чтобы добиться большего воздействия на развитие, свыше ста доноров (двусторонних и многосторонних) и развивающихся стран утвердили Парижскую декларацию об эффективности помощи на Форуме высокого уровня, состоявшемся в Париже 2 марта 2005 года.

### **Парижская декларация по повышению эффективности внешней помощи**

В марте 2005 года лидеры основных многосторонних банков развития, международных организаций, доноров и представители стран-получателей внешней помощи собрались на втором Форуме высокого уровня по гармонизации помощи.

Работа этой группы была посвящена принятию **мер по улучшению управления и эффективности предоставляемой помощи**. С этой целью почти 100 сторон подписали Парижскую декларацию: правительства государств-партнеров, двусторонние и многосторонние донорские агентства, региональные банки развития и международные агентства. Данный факт означал согласие всех подписавшихся сторон впервые оценить свой успех в деле повышения эффективности предоставляемой помощи, а также согласие доноров и развивающихся стран отслеживать ход работы каждой из сторон.

### **Что это означает?**

Некоторые из самых богатейших и беднейших стран со всего мира **подписали пятьдесят обязательств** по улучшению эффективности предоставляемой помощи. Например, к 2010 году 85% помощи, поступающей в развивающиеся страны, должно быть отражено в бюджетах развивающихся стран. Таким образом, можно будет увидеть, что помощь направлена на реализацию приоритетов страны по сокращению бедности.

Подписавшиеся стороны договорились соблюдать **принципы Парижской декларации**<sup>30</sup>:

- руководящая роль страны (или приверженность);
- гармонизация (доноры основывают оказание своей всеобщей поддержки на стратегиях

<sup>29</sup> Сайт Всемирного банка, электронный ресурс: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/1>  
<sup>30</sup> Парижская декларация.

национального развития (например, с национальными планами по снижению бедности), учреждениях и процедурах стран-партнеров – координация между донором и получателем);

- согласованность (согласование и гармонизация – доноры имеют систему гендерно-ответственного бюджетирования, формирования потенциала, учета специфических потребностей женщин, комплексного гендерного подход);
- принадлежность (институциональные структуры, проведение гендерного анализа бедности, Национальный план по достижению гендерного равенства (НПД) в стоимостном выражении);
- управление, ориентированное на результат;
- взаимная подотчетность (участие гражданского общества (ГО), гендерные индикаторы оценки, ГР как результат).

Парижская декларация признает необходимость более жестких механизмов контроля за использованием ресурсов, выделяемых на цели развития, как на международном, так и на страновом уровне в целях оценки взаимного прогресса. С этой целью были определены 12 показателей эффективности помощи для контроля над прогрессом в контексте более широкого комплекса обязательств в рамках согласованного партнерства, 11 из которых должны были быть достигнуты к 2010 г. Прогресс в достижении этих показателей отслеживался в ходе специальных обследований.

Несмотря на существенный прорыв в решении проблемы эффективности содействия развитию, Парижская декларация вызвала острую критику со стороны организаций гражданского общества, стран-получателей помощи и «новых» доноров стран БРИК (Бразилия, Россия, Индия и Китай). Некоторые из этих заинтересованных групп отказываются признать статус Парижской декларации как мирового стандарта эффективности помощи. В некоторых кругах декларация рассматривается как продукт развитых стран, навязываемый развивающемуся миру. В целом критика в адрес Парижской декларации сводится к трем основным пунктам:

- Декларация ограничивается техническими аспектами и рассматривает содействие как вопрос, обсуждаемый исключительно между правительствами. При этом игнорируется тот факт, что развитие невозможно без активного участия граждан и гражданского общества.
- Национальные планы действий формируются экспертами доноров, пропагандирующими либеральные экономические принципы Всемирного банка и Международного валютного фонда. Со стороны стран-партнеров голос имеет в основном лишь маленький круг элиты. С парламентом, населением и организациями гражданского общества проводятся лишь символические «консультации».
- Процесс предоставления информации о достигнутых результатах и условиях их достижения часто сводится к обмену информацией между донором и правительством страны-бенефициара без участия или привлечения внимания общественности. Это делает невозможным независимый демократический контроль со стороны общественности.

После Парижской декларации практика подтвердила неэффективность принятых на первый взгляд положительных мер, которые должны были обеспечить эффективность внешней помощи странам со стороны доноров. В 2008 году в городе Нью-Йорке (США) сторонам пришлось встретиться на высоком уровне по целям тысячелетия ООН, а также на Форуме высокого уровня в Аккре. Данные встречи были необходимы и предназначены, чтобы оценить прогресс в отношении обязательств и задач Парижской декларации.

### **Форум высокого уровня по эффективности помощи в Аккре**

В 2008 году в городе Аккра (Республика Гана) в западной Африке была самая большая конференция по внешней помощи: её посетило более 1700 участников, включая более 100 министров и глав агентств из развивающихся стран и стран-доноров, представителей ООН и многосторонних агентств, глобальных фондов, учреждений и 80 организаций гражданского общества. На ней принята Аккрская программ действий (АПД), которая продолжает и усиливает положения Парижской декларации. Важной вехой достижений АПД является то, что в ней есть обязательство правительств развивающихся стран вовлекать организации гражданского общества (ОГО) в подготовку, выполнение и мониторинг национальных планов развития (параграф 13)<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> Аккрская программ действий (АПД).



АПД направлена на решения трех основных проблем:

- Принадлежность программы стране (часто помощь оказывается руководителю страны и инициатива исходит в принятии решения только от него и исключительно в его интересах) согласно страновой стратегии, включение в процесс всех заинтересованных участников, таких как парламент и ОГО.
- Создание более эффективного и вовлеченного партнерства. Должны существовать институциональные структуры, которые создают условия для систематического участия гражданского общества и женских групп в планировании, реализации и мониторинге национального развития.
- Достижение результатов развития. АПД признала важность результатов развития, кроме самого процесса оказания помощи. Признание центрального характера гендерного равенства, прав человека и экологической устойчивости при оценке результатов развития.

Для усиления принадлежности развития стране АПД берет с доноров обязательства расширить политический диалог о развитии на уровне страны, усилить способность развивающихся стран-партнеров к управлению развитием и использовать устройство страны. К примеру, в Кыргызской Республике помощь должна быть под конкретную стратегию министерств и ведомств, а они в свою очередь руководствуются Национальной стратегией устойчивого развития (НСУР) на период 2013–2017 годы. Она также берет обязательства более тесно работать с парламентами и местными властями, **организациями гражданского общества**, исследовательскими институтами, СМИ и частным сектором.

АПД подтверждает обещание доноров увеличить внешнюю помощь одновременно с уменьшением дробления помощи. Она также обещает работать со всеми участниками развития, включая ОГО, и уделять особое внимание странам с болезненной ситуацией и тем, что получают недостаточную помощь. Доноры обязались «разработать индивидуальные планы для дальнейшего **не связывания** своей помощи».

Для того чтобы достичь лучших результатов развития, АПД обещает улучшить **отчетность и прозрачность** посредством лучшего информационного управления и согласованием с информационными системами страны. Она открывается парламентскому контролю, регулярному обнародованию информации о внешней помощи и взаимным оценочным обзорам в 2010 г. во всех странах. Она также стремится усилить существующие международные механизмы отчетности. Чтобы увеличить предсказуемость внешней помощи, **доноры обязались предоставлять полную и своевременную информацию об обязательствах касательно внешней помощи** и фактических выплатах и будут стремиться предоставлять трех-пятилетние планы расходов. Подотчетность также должна включать результаты по внедрению системы управления, ориентированной на результат, процентную долю внешней помощи, направленную на совместные (гармонизированные) системы усиления потенциала правительства и доноров по внедрению комплексного гендерного подхода в программы на страновом уровне. АПД направлена на гармонизацию и согласованность. Должна быть указана процентная доля государственных и донорских средств, направленных на достижение специфических гендерных целей, например, насилие в отношении женщин, предотвращение ВИЧ/СПИДа и лечение.

Но вместе с важными достижениями есть и недочеты в некоторых аспектах, не удалось достичь определенного прогресса в других сферах Аккрской программы действий:

- Не решен вопрос о прекращении связанной помощи и условиях доноров, включая продовольственную помощь и техническое содействие.
- Доноры всё ещё отказываются сократить обусловленную помощь полностью.
- Они избегают давать конкретные, измеримые и привязанные к конкретным срокам обязательства по созданию демократической принадлежности помощи и политик развития.
- Доноры полностью уклонились от вопроса первостепенной важности об аннулировании долговых обязательств, даже если обслуживание долга третьим миром многократно превышает количество средств, которое они получают в ОПР.
- Финальная, основанная на консенсусе АПД замещает предыдущие, более амбициозные версии. Одна из которых, к примеру, недвусмысленно утверждала, что «доноры не будут навязывать условия». Частично это произошло в силу того, что это согласованный договор,



достигнутый консенсусом и приспособленный к позициям наименее прогрессивных, но наиболее влиятельных игроков (таких, как США, Япония и Всемирный банк).

- Система внешней помощи не стала более подотчетной; разработка и внедрение новых стандартов прозрачности к 2009 году должны были гарантировать, что надежная, точная, доступная и сравнительная информация будет активно передаваться общественности.
- Не улучшился на должном уровне мониторинг за эффективностью оказываемой помощи странам посредством адаптации существующих Парижских индикаторов и внедрения новых индикаторов из Аккрской программы действий к 2009 году. При этом не были поддержаны независимые и управляемые гражданами системы наблюдения и оценки, не одобрен всеобщий процесс оценки для определения воздействия Парижской декларации на сокращение бедности, гендерное равенство, права человека и экологическую устойчивость.

Членам Официальной помощи развития пришлось встретиться еще раз на 4-м Форуме международного уровня, организованном совместно Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Всемирным банком в городе Пусан (Республика Корея) в 2011 году.

#### **4-й Форум международного уровня по повышению эффективности внешней помощи**

На данном форуме стран-участников был принят Итоговый документ о Пусанском партнерстве в целях развития (ДПП), действия которого в некоторых аспектах прогрессивны, но в ряде сфер не все получилось в достижении определенного прогресса. Основное достижение ДПП в том, что в нем есть обязательства правительств развивающихся стран активно привлекать ОГО в подготовку, выполнение и мониторинг национальных планов развития, чего не было в ранее принятых документах стран-участников Официальной помощи развития.

Значение Итогового документа Пусанского партнерства заключается в том, что впервые были приняты общие принципы, которые согласуются с международными обязательствами в области **прав человека, достойной работы, гендерного равенства, экологической устойчивости и экологических проблем** и формируют основу сотрудничества в целях эффективного развития:

- *право на приоритетность развития развивающихся стран.*
- *Сосредоточенность на результатах.*
- *Сотрудничество в целях инклюзивного развития.*
- *Прозрачность и подотчетность друг другу.*

В этом же документе было принято обязательство сформировать **новое**, в том числе глобальное **партнерство** по эффективному сотрудничеству.

В Пусане было создано Глобальное партнерство по сотрудничеству в целях эффективного развития. Соглашение **Глобального партнерства** было подписано между 160 странами, территориями и организациями. Оно ускоряет участие и обмен знаниями между многими и разными игроками в реализации договоренностей, достигнутых в Пусане. Оно также поддерживает регулярный мониторинг прогресса обязательств, взятых в Пусане.

Говоря об эффективности внешней помощи, необходимо подчеркнуть, что процесс содействия развитию должен быть направлен на реальные нужды развития принимающей страны и отвечать интересам всех слоев населения. Это возможно только при соблюдении принципов равноправного партнерства и отчетности. Равноправное партнерство предполагает совместное участие заинтересованных сторон в формулировке, реализации, управлении и оценке программ и проектов развития. Доноры должны признать главенствующую роль принимающей стороны в решении проблем развития, а страны-бенефициары должны с большей ответственностью подойти к координации донорской помощи.

Принимающая страна в рамках своих обязательств должна использовать гендерный подход при разработке страновых стратегий развития, включать гендерное измерение в процессы государственного планирования, включая бюджетирование<sup>32</sup>. При этом донорские организации призваны нести ответственность за усиление координации партнерского взаимодействия в рамках координационного совета доноров КР по ОПР; за формирование повестки и программы внешней помощи и развития на базе гендерной оценки страны, стратегии и плана по гендерному развитию; за соблюдение принципов Аккрской и Пусанской программ действий, включая гендерное измерение в планировании, реализации и оценке деятельности по развитию.

<sup>32</sup> Пусанская декларация, параграф № 20.

## **Эффективность внешней помощи и эффективность развития в КР**

В Бишкеке 27 июля 2010 года состоялась встреча доноров на высшем уровне с участием Президента Кыргызской Республики Розы Отунбаевой. Основная цель встречи заключалась в получении помощи на восстановление страны после событий 2010 года. В основном средства направлены на восстановление юга страны, а также на покрытие дефицита бюджета страны в кризисной ситуации. Донорами была обещана помощь в размере 1 млрд. 100 млн. долларов США<sup>33</sup>.

Для выполнения всех принятых решений ОГО Кыргызстана создали объединение по теме «Эффективность помощи»: Ассоциация центров поддержки гражданского общества (АЦПГО), «Граждане против коррупции», Ошский ресурсный центр СМИ и Форум женских НПО Кыргызстана. Данное объединение в октябре 2010 года в городе Бишкеке провело тренинг для повышения потенциала для работы по эффективности помощи и развития. Также 18 ноября 2010 года была организована встреча под названием «Эффективность внешней помощи» с представителями государственных органов в целях построения или усиления возможной среды для партнерства между государственными структурами и ОГО.

В ноябре 2012 года был организован Координационный совет (КС) общественного наблюдательного совета (КС ОНС), который ввел в план деятельности создание рабочей группы КС ОНС по мониторингу внешней помощи.

Для мониторинга эффективности или результативности внешней помощи 19–21 июня 2013 года был проведен тренинг, благодаря программе развития ООН в КР, для всех мотивированных членов ОНС, которым была не безразлична судьба развития страны. После тренинга была создана рабочая группа ОНС по официальной помощи развития.

Также к их числу присоединился Альянс ОГО по содействию результативности внешней помощи и эффективности развития КР (ОФ ЦИО «Перемена», ОО МД «Наш век», ОО «Касиет Булагы», ОсОО «Comfort Management Group»). Среди этих организаций ОО МД «Наш век» проводит масштабный мониторинг проектов донорских организаций в КР по внешним грантам и займам.

10–11 июля 2013 года в Бишкеке состоялась Конференция высокого уровня по вопросам развития. Была принята совместная декларация высшего руководства страны, членов правительства, представителей парламента и судебной системы, международных финансовых институтов и организаций развития наряду с бизнес-сектором и представителями гражданского общества (представлены в малом количестве – 6 человек). Партнеры по развитию заявили о выделении Правительству КР 1,1 миллиарда долларов в течение 30 месяцев на три основные сферы: поддержку жизненно важных государственных расходов и услуг, социальных потребностей и жизненно важных инвестиций<sup>34</sup>.

Рабочая группа КС ОНС 26–28 июля 2013 году провела тренинги по проведению «мониторинга эффективности внешней помощи и продвижения выполнения обязательств страны в рамках ПД, АПД и ДПП». В августе провела мониторинговые исследования по внешней помощи, и был представлен отчет в Глобальное партнерство за сотрудничество в целях эффективного развития, в котором рабочая группа КС ОНС по ОПР приняла активное участие.

В отсутствии комплексного применения страновых индикаторов по эффективности внешней помощи рабочая группа по ОПР инициировала создание Единой платформы взаимодействия между государственными и местными органами власти, депутатами Жогорку Кенеша КР, донорскими организациями и ОГО по повышению подотчетности в процессах развития и партнерства ОПР.

Также рабочая группа КС ОНС по ОПР ведет активную исследовательскую деятельность в следующих направлениях:

- Разработка методологии исследования, разработка страновых индикаторов оценки внешней помощи (нет единых инструментов и индикаторов ни у доноров, ни у правительств развивающихся стран).
- Мониторинговые исследования, согласно разработанным и принятым стандартам.
- Работа по продвижению интересов (эдвакаси) по эффективности внешней помощи стране и по выполнению принятых международных обязательств донорами и правительством нашей страны.

<sup>33</sup> Президент КР от 27.07.2010 г. / Бишкек, сайт: [http://www.kyrgyz-el.kg/index.php?option=com\\_content&task=view&id=827&Itemid=44](http://www.kyrgyz-el.kg/index.php?option=com_content&task=view&id=827&Itemid=44)

<sup>34</sup> ИА «Кабар» от 8 июля 2013/ Бишкек, электронный ресурс: <http://kabar.kg/rus/economics/full/58778>.

Участие членов общественных наблюдательных советов при государственных органах очень важно в деятельности по ОПР. Если будет много грамотных представителей гражданского общества участвовать в принятии решений по официальной помощи в целях развития внешней помощи, будет меньше вероятности в неэффективном использовании государственными и донорскими организациями кредитных и грантовых средств, которые направлены главным образом на результативность страны в преодолении бедности и в социально-экономическом развитии.

### **Основные понятия и термины**

**Связанная помощь** – кредиты и гранты, предоставление которых определено условиями формальных или неформальных соглашений.

**Официальная помощь развитию** – предоставление безвозвратных или льготных средств развивающейся или переходной стране иностранными государствами или международными кредитными организациями в рамках межгосударственных программ.

**Развитие** – это улучшение благосостояния людей. Оно имеет множество измерений, включая физические, биологические, интеллектуальные, эмоциональные, социальные, образовательные, экономические и культурные.

**Кредит (заем)** – транзакция по передаче ресурсов в натуральной или денежной форме, в результате которой у заемщиков формируются долговые обязательства. В рамках ОПР заемщикам предоставляются официальные кредиты (займы).

**Эффективность** – это мера того, насколько экономно ресурсы (фонды, экспертиза, время и т. д.) превращены в результаты.

### **2.4. Мониторинг выполнения антикоррупционной политики**

Реализация антикоррупционной программы предполагает обязательное осуществление антикоррупционного мониторинга. Антикоррупционный мониторинг следует рассматривать как часть антикоррупционной политики, осуществляемой путем наблюдения, анализа, оценки и прогноза коррупционных правонарушений, коррупциогенных факторов и сигналов, мер реализации антикоррупционной политики. Также мониторинг есть одновременно сильный политический инструмент, так как получение и анализ его результатов влияют на поведение граждан и власти, формирует новое антикоррупционное сознание. Общественные советы, принимающие непосредственное участие в проведении антикоррупционного мониторинга, начинают формировать необходимые убеждения о реально, а не фиктивно проводимых властью мероприятиях.

Непременным условием проведения мониторинга должна быть открытость, которая обеспечит повышение доверия к результатам и уменьшит возможность влияния на результаты мониторинга заинтересованных лиц. Открытость должна присутствовать на всех этапах проведения мониторинга, в частности, при организации конкурса на проведение мониторинга; при выборе исполнителя мониторинга; при разработке единой методики сбора и анализа данных, источников их получения и причин выбора; при анализе результатов собранных данных и при разработке заключений.

При осуществлении мониторинга коррупции следует поставить следующие цели: 1) выявление коррупциогенных сигналов и факторов; 2) повышение осведомленности населения об опасностях коррупции и оказание влияния на поведение людей и власти; 3) обеспечение регулярного определения «рейтинга коррупционности», характеризующего состояние властей и общества с разных точек зрения; 4) обозначение приоритетных направлений антикоррупционных мероприятий и анализ их эффективности; 5) корректировка и совершенствование антикоррупционных программ.

Система ввода в действие антикоррупционного мониторинга должна включать в себя различные направления деятельности, осуществляемые поэтапно.

**На первом этапе** происходит сбор и анализ информации, полученной в результате комплексного использования различных методов исследования общепринятых коррупционных практик.

**На втором этапе** осуществляется классификация конкретных типов коррупционных практик и определение типичных коррупциогенных сигналов и факторов.

**На третьем этапе** проведения мониторинга происходит уяснение того, какие нормы действующего законодательства регулируют данную совокупность коррупционных отношений, какова их взаимосвязь. Закономерным итогом проведения мониторинга должна стать антикоррупционная

экспертиза нормативных правовых актов, связанная с выработкой предложений по устранению пробелов и противоречий в законодательстве.

Все методы исследования, используемые при проведении мониторинга на первом этапе, можно подразделить на три основные группы.

**Первая группа** методов включает в себя анализ функционирования органов власти. Данный анализ осуществляется путем установления следующих параметров: а) какая поставлена задача перед данным госорганом (соответствие общественным интересам, ясность, открытость, реализуемость, контролируемость); б) как должен осуществляться внешний контроль за реализацией задач, поставленных перед госорганом; в) какие ресурсы и полномочия должны быть переданы госоргану для решения поставленных задач; г) как были распределены эти ресурсы, соответствуют ли бюджету и кто получил выгоды и издержки от этих ресурсов; д) как должен осуществляться внешний контроль использования ресурсов и полномочий данного госоргана.

**Вторая группа** методов включает в себя изучение статистики, изучение и анализ уголовных дел, анализ законодательства и контент-анализ (анализ содержания).

**К третьей группе** методов следует отнести социологические техники: а) опрос в форме интервью или анкетирования, возможно проведение опроса с использованием ресурсов Интернета; б) наблюдение; в) экспертная оценка.

Из всех рассмотренных методов наиболее эффективными представляются социологические, так как участники коррупционных отношений непосредственно задействованы в системе мониторинга. В социологическом исследовании могут быть поставлены самые разные группы вопросов: «Оценка уровня коррупции», «Доверие к институтам власти», «Понимание сущности коррупции», «Установка на коррупцию» и т. д. В целом, реализация метода опроса предполагает сложную подготовительную работу, связанную с моделированием опросов; с разработкой типологии анкетных вопросов; с процедурой оценивания функций принадлежности респондентов; с обработкой опросных данных и способов их оценивания.

**На втором этапе** проведения мониторинга из всего потока полученной информации необходимо выделить коррупционные практики и классифицировать их на типы. Выявленные коррупционные практики можно классифицировать в зависимости от сферы их возникновения: злоупотребления в сфере распределения публичных ресурсов; злоупотребления в сфере применения санкций, злоупотребления в сфере осуществления государственного контроля; злоупотребления в сфере оказания публичных услуг и т. п. Далее в каждой сфере можно выделить типы общепринятых коррупционных ситуаций. Например, по такой схеме: применение санкций – милиция – незаконная регистрация временно проживающих.

Изучение коррупционной практики осуществляется путем исследования коррупциогенных сигналов и факторов.

**Коррупциогенные сигналы** – это фактические признаки распространенности коррупции на практике. Например, к коррупционным сигналам можно отнести такие ситуации, при которых: а) гражданин не может свободно реализовать свои права либо не может быстро и эффективно решить обычные вопросы в каком-либо органе власти; б) отсутствует механизм обязательной публичной отчетности; в) существуют трудности при обжаловании принятых решений; г) распространены случаи вовлеченности чиновников в предпринимательскую деятельность; д) финансовые возможности чиновника не соответствуют его образу жизни; е) характерно политическое давление на правоохранительные органы и суды; ж) прослеживается низкая степень доверия граждан органам власти и т. п.

**Коррупциогенные факторы** – это формальные модели поведения, которые приводят на практике к коррупции. Например, к коррупциогенным факторам можно отнести: 1) отсутствие механизмов для общественного контроля; 2) отсутствие конкурсов при распределении ресурсов; 3) сжатость сроков для вынесения юридически значимого решения и т. п.

**Третий этап** проведения антикоррупционного мониторинга предполагает определение системы нормативных актов различной юридической силы; установление корреляции подозрительной с точки зрения коррупционной практики ситуации с такими нормативными актами.



Таким образом, проведение мониторинга по предложенной схеме позволит обоснованно осуществлять антикоррупционную политику и решать важные антикоррупционные задачи, а именно:

- а) изучение общепринятых коррупционных практик и отслеживание механизмов коррупционных ситуаций;
- б) измерение уровня и структуры коррупции по уровням и институтам власти, отраслям экономики и т. п. ;
- в) изучение общественного сознания в сфере коррупции;
- г) измерение эффективности антикоррупционных мероприятий.

Вопросы, которые могут быть поставлены экспертам, сводятся к следующему:

- Как пробелы, противоречия и разное толкование нормы права используются в коррупционной практике?
- В каких ситуациях отсутствие четкого определения компетенции и сферы деятельности государственных и муниципальных органов и иных организаций способствует коррупционным отношениям?
- Каким образом в тексте нормативного акта можно обнаружить коррупциогенные факторы? И т. д.

Результаты антикоррупционной экспертизы должны служить выработке предложений по устранению нормотворческих проблем. В качестве примерных рекомендаций по устранению таких коррупционных проблем можно обозначить следующее:

- а) анализ текста проблемной нормы;
- б) описание выявленной в процессе проведенного мониторинга практической коррупционной ситуации – доказательство коррупционности отношений, регулируемых данной нормой;
- в) пример модельной нормы, регулирующей те же или сходные отношения в отечественном или зарубежном законодательстве;
- г) рекомендации по устранению либо предложение новой редакции нормы.

Необходимо отметить, что проведение мониторинга коррупции доказало свою научную состоятельность и необходимость во многих странах. Для Кыргызстана также нельзя представить эффективное противодействие коррупции без использования системы мониторинга. Проведение мониторинга необходимо, так как он позволяет понять общую картину коррупции, изучить коррупционную практику, проанализировать причины и условия коррупционной практики, изучить общественное сознание в сфере коррупции, разработать превентивные меры противодействия коррупции и выработать на основе полученных данных рекомендации по совершенствованию законодательства в антикоррупционном направлении.

Для обеспечения участия ОНС в процессе принятия и реализации антикоррупционной политики правительства в целом и в отдельно взятом госоргане, в частности, создана и функционирует **рабочая группа КС ОНС по противодействию коррупции**.

По итогам проведенного 3-дневного тренинга для членов ОНС, кандидатов ОС и РГ КС ОНС при содействии Министерства экономики КР, ПРООН-ЮСАИД, проекта Всемирного банка и АДС КР были разработаны 10 шагов для проведения мониторинга реализации антикоррупционной политики в госорганах. Эти **10 шагов** включают в себя:

1. Анализ и экспертизу положений и должностных инструкций госоргана.
2. Анализ программы и планов мероприятий госоргана по противодействию коррупции и отчет о выполнении.
3. Взаимодействие с соответствующим лицом по исполнению программы.
4. Мониторинг планов государственных закупок госорганом на предмет его исполнения и соответствия.
5. Участие в общественно значимых комиссиях госоргана (коллегии, дисциплинарные и т. д.).
6. Мониторинг информационной политики государственного органа, наличие и эффективность обратной связи.
7. Построение коммуникационной связи госоргана с ОНС.
8. Участие членов ОНС в ведомственных тренингах.
9. Мониторинг работы отдела жалоб граждан и юридических жалоб (своевременность ответов, повторные жалобы и т. д.).



## 10. Анализ расходов и доходов бюджета госоргана.

### Кейс из альтернативного отчета «Борьба с коррупцией в Кыргызстане: итоги за I полугодие 2013 г.»

Цель настоящего анализа – оценить фактическую деятельность Правительства Кыргызской Республики и государственных органов в борьбе с коррупцией с точки зрения исполнения «Плана мероприятий» и соблюдения графика завершения мероприятий и подготовить альтернативный отчет по исполнению антикоррупционных мер за первое полугодие 2013 года.

Анализу подлежали также практики межведомственных взаимоотношений госорганов между собой и меры, предпринимаемые органами управления для налаживания коммуникаций, с целью эффективной работы, обмена информацией и исключения дублирующих действий.

Члены антикоррупционного форума  
Рабочая группа КС ОНС по противодействию коррупции

Конфликт-чувствительность действий в рамках антикоррупционного мониторинга касается, в основном, проведения одновременного конфликт-анализа и оценки конфликтности выявленных коррупциогенных угроз. Как правило, это удобнее сделать методом кабинетной экспертной оценки-аудита. Информационное поле и материалы институтов гражданского общества обычно содержат достаточно информации для того, чтобы оценить влияние коррупции на конфликтность.

Реалии Кыргызстана таковы, что конфликтных угроз, связанных с коррупцией, очень много. В этом случае, при оценке необходимо ответить на следующие вопросы:

1. Решение какой проблемы даст наиболее заметный и значимый результат для простого человека?
2. Что ранее вызывало наибольшее количество конфликтов?
3. Что было причиной прошлых конфликтов?
4. Можно ли сейчас принять меры, чтобы снизить уровень конфликтной реакции?
5. Насколько общество поддержит и примет, что запланированные меры являются самыми эффективными?

Ответы на эти вопросы позволят эффективно ранжировать действия по приоритетности и создать наиболее подходящую схему мониторинга социального эффекта от мер, предпринимаемых по борьбе с коррупцией.

### 2.5. Представление общественных интересов при формировании государственной политики развития Кыргызской Республики

Общие принципы, позволяющие институтам гражданского общества проводить общественный мониторинг и контроль за деятельностью государственных органов, предусмотрены как в Конституции Кыргызской Республики, так и в законодательстве Кыргызской Республики. К примеру, статья 3 Конституции Кыргызской Республики гласит, что государственная власть основывается, в том числе, на принципе открытости и ответственности государственных органов, органов местного самоуправления перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа. Конституция нашей страны также предоставляет возможность институтам гражданского общества и гражданам:

- свободно искать, получать, хранить, использовать информацию и распространять ее устно, письменно или иным способом;
- знакомиться в органах государственной власти, органах местного самоуправления, учреждениях и организациях со сведениями о себе;
- получать информацию о деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, юридических лиц с участием государственных органов и органов местного самоуправления, а также организаций, финансируемых из республиканского и местных бюджетов;
- иметь доступ к информации, находящейся в ведении государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

В Законе Кыргызской Республики «О гарантиях и свободе доступа к информации» от 05.12.1997 г.<sup>35</sup> указано, что не подлежат засекречиванию сведения (статья 4):

<sup>35</sup> [ingk.info/laws/412-zakonodatelstvo/natsionalnoe-zakonodatelstvo/pravo-na-dostup-i-zashchitu-informatsii/](http://ingk.info/laws/412-zakonodatelstvo/natsionalnoe-zakonodatelstvo/pravo-na-dostup-i-zashchitu-informatsii/)

- о стихийных бедствиях и чрезвычайных происшествиях, угрожающих здоровью граждан; о катастрофах и их последствиях;
- о положении дел в экологии, использовании природных ресурсов;
- о здравоохранении, санитарии, культуре, сельском хозяйстве;
- об образовании, торговле и обеспечении правопорядка;
- о фактах нарушения законности государственными органами и должностными лицами;
- о фактах посягательства на права и законные интересы граждан, а также угрозы их личной безопасности.

Статья 3 Закона «О гарантиях и свободе доступа к информации» гарантирует каждому право доступа к информации. Государство защищает права каждого на поиск, получение, исследование, производство, передачу и распространение информации.

Ограничения в доступе и распространении информации устанавливаются только законом.

Поскольку одной из важных функций ОНС является повышение прозрачности и эффективности использования государственными органами и иными организациями с государственной долей участия финансовых средств, включая бюджетные и заемные (ссуда, кредит), специальные средства, техническую помощь и гранты, переданные правительствами других стран, международными и иными организациями государственным органам Кыргызской Республики, то в этом плане интересен опыт ОНС при Министерстве финансов. ОНС при Минфине на пресс-сессии в ноябре 2012 года назвал положительные и отрицательные моменты главного финансового документа Кыргызстана на 2013 год. Положительным моментом бюджета на 2013 год является его прозрачность и открытость. В нем есть зачатки программного бюджетирования и справедливой оценки рисков, политическая воля к продолжению автоматизации бюджетного процесса. «В целом, за последние годы Министерство финансов стало более открытым, прозрачным, налаживается диалог», – отметил председатель ОНС Акелеев Азамат. Касаясь отрицательных моментов бюджета, он отметил, что засекретили данные по блоку «Оборона и правопорядок». «Но ведь нет никаких оснований. Эти данные необходимы гражданскому сектору для того, чтобы оценить эффективность работы госорганов. Сейчас они, не завоевав доверия народа, засекретили свои данные. Это в корне неправильно», – считает А. Акелеев. Также глава ОНС предложил обеспечить открытость и прозрачность всех активов и пассивов государства, чтобы все кыргызстанцы видели, чем владеет страна, в которой они живут. «Кроме того, не завершён процесс приватизации госпредприятий. Сейчас там сидят конкретные партийные люди и используют госпредприятия для обогащения партийных, личных касс», – заключил он<sup>36</sup>.

Деятельность общественного наблюдательного совета ОТРК связана в большей степени с правом граждан на доступ к информации и ее распространение. В ноябре 2012 года данный ОНС выступил в СМИ с заявлением о том, что Закон «Об ОТРК» принят депутатами Жогорку Кенеша в нарушение норм Конституции КР и законодательства КР. В частности, согласно ст. 64 и 74 Конституции Кыргызской Республики ни у Президента, ни у Жогорку Кенеша нет полномочий по организации деятельности Общественной телерадиовещательной корпорации; также не проведены правозащитная и гендерная экспертизы, обязательные для таких законопроектов, что оговорено ст. 20 Закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики». Но эти возражения ОНС при ОТРК не были приняты во внимание парламентариями, и закон был принят в первоначальном виде<sup>37</sup>.

Вместе с тем следует указать, что в Законе «О гарантиях и свободе доступа к информации» установлено ограничение, что государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения, предприятия, учреждения, организации и должностные лица не вправе предоставлять информацию, содержащую государственную или иную охраняемую законом тайну, а также информацию с ограниченным доступом.

Конфиденциальной информацией признаются сведения, содержащие служебную тайну государственных органов и органов местного самоуправления, а также находящиеся в ведении

*zakon-kr-qo-garantiyakh-i-svobode-dostupa-k-informatsiiq*

<sup>36</sup> <http://www.kabar.kg/rus/economics/full/44731>

<sup>37</sup> <http://www.kabar.kg/rus/society/full/22537>

государственных органов и органов местного самоуправления, содержащие охраняемую законом тайну других лиц.

Следует отметить также статью 12 Закона Кыргызской Республики «Об информатизации»<sup>38</sup> от 8 октября 1999 г., где указывается, что пользователи информационных ресурсов – юридические и физические лица, органы государственной власти и местного самоуправления, общественные объединения обладают равными правами на доступ к государственным информационным ресурсам, не обязаны обосновывать перед владельцем этих ресурсов необходимость получения запрашиваемой ими информации, за исключением информации с ограниченным доступом.

Общественный наблюдательный совет при Министерстве финансов Кыргызстана провел общественные слушания 14 марта 2013 года<sup>39</sup>, на которых обсуждались проблемы и прогресс в реформах модернизации казначейства и системы госфинансов. Данный проект, реализуемый при поддержке Всемирного банка, осуществлялся с большими задержками, хотя на него были выделены значительные средства. В результате проведенных общественных слушаний были даны, в частности, следующие рекомендации:

1. Министерству финансов ежемесячно информировать общественность и ОНС при Министерстве финансов о прогрессе реализации плана мероприятий по реализации Информационной системы управления финансами (ИСУФ).
2. Министерству финансов предусмотреть ответственность должностных лиц Министерства финансов, отвечающих за исполнение плана мероприятий и завершение проекта, а также провести тщательный анализ принятых ранее решений и ошибок, приведших к затягиванию процесса в целях выработки превентивных мер по исполнению плана мероприятий и завершению проекта.
3. Министерству финансов изучить возможность применения дополнительных санкций к компании Фрибаланс за неисполнение в срок мероприятий по завершению процесса автоматизации.
4. Министерству финансов рассмотреть возможность внедрения в качестве промежуточного решения продукта собственной разработки до завершения проекта автоматизации компанией Фрибаланс.
5. Министерству финансов обеспечить преемственность инициатив по внедрению автоматизации процессов формирования и распределения бюджета, совершенствования процесса госзакупок, внедрению единых идентификационных номеров, перевода средств Социального фонда в систему Казначейства, интеграции ГНС, ГТС, ГРС в единую систему, и в итоге обеспечить создание действенной, прозрачной, эффективной системы управления государственными финансами и «электронного правительства».
6. Принимая во внимание, что оплата контракта компании Фрибаланс, а также стоимость лицензии при увеличении пользователей обеспечивается за счет привлеченных кредитных ресурсов, Министерству финансов выработать конкретные долгосрочные меры по дальнейшей модернизации системы госфинансов и ее автоматизации за счет собственных ресурсов в соответствии со Стратегией устойчивого развития Кыргызстана на 2013–2017 гг.

Согласно Закону Кыргызской Республики «О коммерческой тайне» в редакции от 26 июня 2009 г.<sup>40</sup> коммерческой тайной не могут быть:

- учредительные документы, а также документы, дающие право на занятие предпринимательской деятельностью и отдельными видами хозяйственной деятельности, подлежащей лицензированию (устав, решение о создании предприятия или договор учредителей, регистрационные удостоверения, лицензии, патенты);
- сведения по утвержденным формам статистической отчетности, а также отчетности о финансово-экономической деятельности и иные данные, необходимые для проверки

<sup>38</sup> [http://www.mkk.gov.kg/index.php?option=com\\_content&view=section&layout=blog&id=48&Itemid=82&lang=ru](http://www.mkk.gov.kg/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=48&Itemid=82&lang=ru)

<sup>39</sup> <http://www.kabar.kg/rus/economics/full/52055>

<sup>40</sup> <http://inkg.info/laws/414-zakonodatelstvo/natsionalnoe-zakonodatelstvo/pravo-na-dostup-i-zashchitu-informatsii/zakon-kr-qo-kommercheskoj-tajnej>

- правильности исчисления и уплаты налогов, а также других обязательных платежей;
- документы об уплате налогов и других обязательных платежей.
  - Граждане имеют право участвовать в принятии решений по проектам, которые оказывают влияние на условия их жизни.
  - Граждане имеют право получать полную и достоверную информацию об экологических и социальных аспектах намечаемой деятельности.
  - Каждому гарантируется право доступа к информации. Государство защищает права каждого на поиск, получение, исследование, производство, передачу и распространение информации. Ограничения в доступе и распространении информации устанавливаются только законом. На самом раннем этапе заинтересованным сторонам предоставляется информация, которая помогает им понять их роль, права и обязанности в рамках процесса.
  - Информация предоставляется в понятной форме и доводится до всех участников процесса. Она не должна носить узко специализированный характер.
  - Информация предоставляется через различные каналы: СМИ, общественные приемные, персональное информирование, где возможно и необходимо.
  - Гражданам предоставляется достаточное время для ознакомления с информацией и предоставления своих комментариев.
  - Государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения, предприятия, учреждения, организации и должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами, решениями и иными материалами, затрагивающими его права и законные интересы. Каждый имеет право непосредственно либо через своих законных представителей обращаться с запросом на получение информации. В Кыргызстане получили широкое распространение различные формы общественных обсуждений и консультаций по широкому кругу общественно значимых вопросов. К ним относятся, в частности, такие вопросы, как обсуждение проекта Конституции Кыргызской Республики, различных законопроектов, реализация антикоррупционных программ правительства и планов госорганов, планы развития регионов и местных сообществ, различные инвестиционные проекты.

Формы общественных обсуждений также различны. Это круглые столы, общественные консультации, сельские сходы, курултай, общественные слушания.

Общественные слушания являются наиболее разработанной процедурной формой общественного обсуждения какой-либо общественно значимой проблемы, они помогают учесть все точки зрения и выработать максимально приемлемую резолюцию для большинства участников. **Общественные слушания** – это система мероприятий по учету и согласованию мнений общественности и специалистов по различным общественно значимым вопросам: проектам намечаемой хозяйственной деятельности или проектам решений органов власти, затрагивающим интересы и права граждан и общественности<sup>41</sup>.

Общественные публичные слушания проводятся с широким участием институтов гражданского общества для решения следующих главных задач:

1. Внедрение регулярной отчетности органов власти перед гражданами.
2. Обеспечение и повышение прозрачности деятельности госоргана по снижению уровня коррупции,
3. Выработка резолюций и рекомендаций в условиях гласности принимаемых решений.

Процедура общественных слушаний предусматривает равноправное участие и учет мнений всех заинтересованных сторон, достаточно долгий подготовительный период, когда все потенциальные участники общественных слушаний могут ознакомиться с материалами общественных слушаний и составить свое мнение, подготовить вопросы. При соблюдении процедуры подготовки и проведения общественных слушаний повышается вероятность принятия качественных решений.

Проведение общественных слушаний возможно по любому вопросу, затрагивающему интересы общества.

---

<sup>41</sup> *Руководство по проведению общественных слушаний. ЦЧР «Древо Жизни». К.С. Молдогазиева, П.Топоева. При поддержке ФЕЦА-ЮСАИД. 2013. 33 с.*



В период деятельности ОНС широко практиковали участие в общественных слушаниях по Национальной стратегии устойчивого развития страны, проекту Государственного бюджета на 2014 год, вопросам реализации антикоррупционной программы Правительства КР и по отдельным проектам законов.

Кыргызстан подписал и взял на себя обязательства по выполнению ряда международных конвенций. Вот некоторые из них, которые ОНС могут использовать в своей работе.

Орхусская конвенция о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (1998 г.)<sup>42</sup>. Кыргызстан присоединился к данной конвенции в 2001 году.

Данная конвенция дает широкие права общественным объединениям, наряду со статьей 45 и 46 Закона об охране окружающей среды КР (1999)<sup>43</sup>, для доступа к информации и участию в принятии решений.

На одном из заседаний ОНС ГАООСилХ (Государственное агентство по охране окружающей среды и лесного хозяйства) было рассмотрено письмо ветеранов и представителей интеллигенции, которые выразили обеспокоенность экологическим состоянием озера Иссык-Куль. В связи с этим ОНС ГАООСилХ организовал выездное заседание на территории биосферной территории Иссык-Куль, где заслушал отчеты международных программ, осуществляющих свою деятельность на Иссык-Куле. На это же заседание были приглашены и авторы письма. После проведенного заседания они поблагодарили членов ОНС и сотрудников природоохранных проектов о предоставленной информации и проводимой работе.

Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (UNCAC) была принята Генеральной Ассамблеей ООН (2003 год). Конвенция представляет собой многосторонний международно-правовой документ, отражающий природу коррупции, предлагающий разнообразные меры борьбы с этим явлением. 29 июня 2005 года Жогорку Кенеш Кыргызской Республики ратифицировал эту конвенцию.

Антикоррупционный деловой совет КР, НС по ИПТЭК, ОНС при Госагентстве геологии, ОНС при Минфине и межОНСская группа по противодействию коррупции провели в 2012 году серию общественных слушаний по результатам мониторинга реализации государственной стратегии борьбы с коррупцией в энергосекторе, в горнодобывающей отрасли и в системе управления государственными финансами и предложили ряд рекомендаций профильным отраслевым ведомствам и министерствам. В частности, в энергетике были предложены следующие рекомендации:

1. Сократить несовершенство и ущербность нормативной правовой базы функционирования отрасли и энергетических компаний:

1.1. Переработать законы и подзаконные акты на предмет антикоррупционной экспертизы, где Министерство энергетики определено участником/исполнителем.

1.2. Урегулировать взаимоотношения между Министерством энергетики и Фондом по управлению государственным имуществом в части управления государственным пакетом акций компаний топливно-энергетического комплекса.

Инициатива прозрачности добывающих отраслей (ИПДО) – это глобальный стандарт прозрачности, обеспечивающий доступ к информации о государственных доходах от природных ресурсов, был принят в 2002 году<sup>44</sup> на Всемирном саммите по устойчивому развитию. В странах, внедривших стандарт ИПДО, доходы, поступающие в бюджет от нефте-, газо- и горнодобывающей промышленности, становятся более прозрачными. В настоящее время 41 страна присоединилась к ИПДО. Кыргызстан присоединился к ИПДО в 2004 году. Наблюдательный совет (НС) по ИПДО состоит из равного количества представителей всех заинтересованных сторон: госорганов,

<sup>42</sup> [http://www.nature.kg/lawbase/conventions/07\\_conv\\_information\\_access.xml](http://www.nature.kg/lawbase/conventions/07_conv_information_access.xml)

<sup>43</sup> [http://www.nature.kg/lawbase/laws/02\\_ls\\_environmental\\_protection.xml](http://www.nature.kg/lawbase/laws/02_ls_environmental_protection.xml)

<sup>44</sup> [www.eiti.org](http://www.eiti.org)



компаний и представителей гражданского общества. В целях повышения прозрачности отчислений компаний в бюджет представители НС по ИПДО от гражданского общества (Консорциума НПО по продвижению ИПДО в КР) в течение нескольких лет продвигали идею дисагрегированных отчетов (т. е. отдельно в разрезе компаний). Наконец в 2012 году был опубликован отчет по ИПДО в дисагрегированном виде<sup>45</sup>. Это стало результатом продвижения дезагрегированных отчетов представителями гражданского общества – ЦЧР «Древо Жизни», «Граждане против коррупции», НПО «Фоат» и других на заседаниях НС, заявлений Консорциума НПО по продвижению ИПДО, выступлений на международных конференциях по ИПДО.

Конвенция о политических правах женщин принята ООН в 1953 году<sup>46</sup>. Кыргызская Республика присоединилась к данной конвенции в 1996 году, ратифицировав Законом КР от 1 августа 2003 года.

ОНС при ГСИН (Государственной службе исполнения наказаний) добился выделения отдельных камер для беременных и недавно родивших женщин-заключенных.

### **Некоторые кейсы из деятельности ОНС**

За короткое время существования института ОНС с 2010 года члены ОНС участвовали в таких формах общественного взаимодействия при формировании и реализации государственной политики, как рассмотрение и обсуждение Национальной стратегии устойчивого развития КР на 2013–2017 г.г. В Министерстве экономики состоялся круглый стол на эту тему с приглашением ОНС, НПО, экспертов. Свои предложения, в частности, дали ОНС при ГАООСилХ, ОНС при Министерстве экономики КР, ОНС при Министерстве энергетики КР, ОНС при Министерстве образования КР, ОНС при Министерстве здравоохранения КР, ОНС при Министерстве транспорта и коммуникации КР, ОНС при Государственной таможенной службе при Правительстве КР.

ОНС ГАООСилХ выразил также свою активную позицию в начале 2012 года, когда Правительство КР предложило свой вариант реформирования и оптимизации структуры Правительства, согласно которому планировалось значительное урезание функций ГАООСилХ<sup>47</sup>. Члены ОНС при ГАООСилХ и другие НПО, ветераны данного ведомства, ученые выступили с резкой критикой данного решения, организовали пресс-конференцию. Благодаря активным действиям ОНС, экологических НПО, ученых, удалось сохранить ведомство, которое определяет основные направления экологической политики государства и является ключевым органом, выполняющим контроль за исполнением международных природоохранных конвенций и осуществляет природоохранные программы по их реализации.

ОНС при Министерстве экономики создал две постоянно действующие комиссии:

(1) Наблюдательную и (2) Рекомендательную.

I. Осуществление наблюдательных функций.

За два года члены Наблюдательной комиссии провели ряд исследований:

(1) необходимость установления прозрачности в системе возврата НДС, (2) необходимость установления прозрачности при льготном таможенном оформлении при ввозе гуманитарной помощи, (3) ход внедрения «единого окна», (4) реформа налогообложения, (5) целевое использование бюджетных средств министерством и другие. Наблюдательная комиссия ОНС при проверке процедуры по освобождению гуманитарной помощи, поступающей из-за рубежа, от налогов и таможенных пошлин вынесла заключение о том, что процедура является не эффективной. В связи с чем возникают случаи присваивания, продажи и иного нецелевого использования гуманитарной помощи. ОНС направил письмо в Министерство социальной защиты населения КР, в котором указал на противоречия в Положении «О порядке приема и распределения гуманитарной помощи в КР». Суть противоречий состоит в том, что гуманитарная помощь, будучи безвозмездно передаваемым предметом для улучшения условий жизни и быта населения, не может облагаться налогом. Подтверждением этому является требование пункта 12 Положения, согласно которому в таможенный орган для осуществления таможенного оформления получатель предоставляет обязательство о целевом использовании товаров исключительно для улучшения условий жизни и быта малообеспеченных слоев населения. В противовес этому,

<sup>45</sup> <http://forum.eiti.org.kg>

<sup>46</sup> [http://www.gender.cawater-info.net/publications/pdf/conv\\_ppw.pdf](http://www.gender.cawater-info.net/publications/pdf/conv_ppw.pdf)

<sup>47</sup> *Быть или не быть ГАООСилХ?* – <http://www.cayen.org/ru/life/72/>

пунктом 7 Положения узаконивается нецелевое использование гуманитарного груза, допуская возможность использования груза не по назначению, для продажи или передачи другим лицам. В результате обращения ОНС распоряжением Министерства социальной защиты населения КР от 3 октября 2011 года № 168 была создана Межведомственная рабочая группа в целях устранения вышеуказанных недостатков.

Ряд членов КС ОНС встречались с руководством Счетной палаты КР. После обсуждения вопросов прозрачности и контроля использования бюджетных средств, средств специальных счетов, средств доноров, технической помощи и других был заключен Меморандум о сотрудничестве между КС ОНС и Счетной палатой КР.

Перечисленные выше примеры далеко не исчерпывают все формы сотрудничества и участия ОНС в формировании и реализации государственной политики.

Появились первые аналитические материалы об успехах, позитивных результатах работы ОНС и неудачах и препятствиях для деятельности ОНС. Так, Крис Риклтон в своей публикации на страницах издания «EurasiaNet.org.», отмечая положительные моменты в работе ОНС<sup>48</sup>, отмечает, что если «эксперимент с общественными наблюдательными советами будет продолжен, то их работа должна получить более серьезную поддержку со стороны государственных органов, полагают представители советов». Например, ОНС при Минтрансе, особенно активно работавший в 2011 году, когда им был выявлен ряд нарушений положений о проведении тендеров и трудового законодательства в Министерстве транспорта и коммуникаций, в декабре месяце был расформирован по просьбе министерства и в соответствии с распоряжением руководителя Аппарата Президента. В мае 2012 года ОНС был создан вновь, но стал вести себя гораздо тише.

Несмотря на перечисленные трудности, многие члены ОНС оптимистично смотрят на перспективу деятельности ОНС и считают их необходимым звеном во взаимодействии гражданского общества с госорганами.

Пока только намечены планы и сделаны первые шаги в выработке таких государственных решений, которые отвечали бы чаяниям общества и были бы отражением потребностей различных групп граждан. Поэтому задача ОНС в дальнейшем – упрочить и развить систему участия общественности в формировании государственной социально-экономической политики в Кыргызстане.

Схема учета конфликт-чувствительности при оценке участия общественности в формировании государственной социально-экономической политики (необходимо оценивать каждую позицию) – инструмент в решении задач ОНС. Данную схему весьма полезно учитывать для выработки оптимальных решений общественно значимых проблем.

Вопрос	Название инициативы/ пункта плана	Потенциальное влияние на контекст	Необходимый уровень конфликт-чувствительности
Что?			
Кто?			
Где?			
Как?			

<sup>48</sup> Кыргызстан: Демократическая инициатива выдыхается? – <http://russian.eurasianet.org/node/60244>

**Пример:**

<b>Вопрос</b>	<b>Название инициативы/пункта плана</b>	<b>Потенциальное влияние на контекст (риски и возможности)</b>	<b>Необходимый уровень конфликт-чувствительности</b>
<b>Что?</b>	Улучшение жизненных условий уязвимых групп и развитие доходоприносящей деятельности	Возможность: сплочение конфликтующих сообществ в районе	Включение инициатив, которые будут соответствовать интересам обоих сообществ (сторон), и создание необходимости совместной деятельности (например, создание общего рынка сбыта, или развитие спроса, для удовлетворения которого потребуется участие обеих сторон)
<b>Кто?</b>	Ответственными и инициаторами являются муниципалитеты	Риск: стороны увидят в этом принуждение к действию, а также больше выгод для других сообществ, в которых муниципалитеты активнее	Делегирование инициативы местным сообществам. Они должны сами решить, какую деятельность им развивать. Для этого необходим инструмент оценки возможностей и стимулирования инициативы всех сообществ (как правило, такие инструменты финансируются государством. Могут финансироваться и донорами, как отдельная строка бюджета)
<b>Где?</b>	Рынки сбыта более доступны для сообщества 1	Риск: сообщества будут иметь убеждение в том, что выгоды от инициативы не равны.	Распределить однозначные мероприятия по разным местам (пусть даже всем будет не так удобно, но одинаково неудобно)
<b>Как?</b>	Стандартная процедура закупок и стимулирования производства	Риск: одно сообщество может продавать значительно больше продукции, чем другое, что вызовет ощущение несправедливости	Предусмотреть баланс закупок и стимулирования производства, а также критерии качества, которые в дальнейшем смогут стать основой для контр-конфликтных аргументов

#### **Юджин Хаски. «Общественные наблюдательные советы в Кыргызстане: Центральноазиатский эксперимент с диагональной подотчетностью» (перевод с английского)**

Ученые и политики традиционно рассматривали выборы как основное средство для подотчетности правительства. Тем не менее, у выборов, как механизма народного контроля и проверки государственной власти, есть недостатки. Это особенно заметно в переходных режимах от авторитаризма, где избирательное игровое поле крайне неравномерно и быстрые темпы исторических изменений делают интервалы между выборами бесконечными для оппозиции. Ответом на естественный дефицит демократии было создание президентом Кыргызской Республики, Розой Отунбаевой, постоянно функционирующих народных учреждений, которые оказывают влияние на политические решения и контролируют прозрачность правительства и его работу. Данное исследование рассматривает один такой эксперимент в молодом центральноазиатском государстве – в Кыргызстане, где апрельская революция 2010 года привела к образованию общественных наблюдательных советов (ОНС) при министерствах страны.

#### **Исследование в контексте**

Временное Правительство, пришедшее к власти на волне смещения президента Курманбека Бакиева в апреле 2010 года, получило в наследство бюрократию исполнительной власти, которая была коррумпирована, непрозрачна и сопротивлялась по отношению к тому пути развития, который взяло новое руководство страны. Для того чтобы модернизировать эту бюрократию и получить более подробную информацию о деятельности власти, были созданы общественные наблюдательные советы, сначала на экспериментальной основе в десяти ключевых министерствах, а затем и для всех органов исполнительной власти. Лидеры гражданского общества, работающие с представителями президента, избрали до 25 членов для каждого совета. ОНС были предназначены для контроля за деятельностью министерств и других органов исполнительной власти, как средство выявления возможностей для повышения прозрачности, снижения уровня коррупции, устранения фаворитизма при найме на работу и повышения эффективности. Как учреждения гражданского общества – не государственные, ОНС были ограничены лишь предоставлением отчетов, а также рекомендациями к изменениям в бюрократической практике. Таким образом, их основным рычагом влияния на министерства было освещение неэффективности или правонарушения через средства массовой информации или близких по духу лидеров в основной исполнительной власти. Поэтому эти органы общественного контроля работали в качестве учреждений диагональной отчетности, которая дополняет традиционные формы вертикальной и горизонтальной отчетности.

ОНС начали свое существование в порыве послереволюционного энтузиазма. В первые месяцы после их образования большинство советов честно проводили встречи и публиковали регулярные отчеты о своей деятельности. А некоторые успешно смогли помочь внести изменения в политику и процедуры в министерствах. Этот начальный этап в развитии общественных наблюдательных советов в Кыргызстане завершился с выбором в октябре 2011 года нового президента – Алмазбека Атамбаева. Ранние признаки дали основу предположить, что президент Атамбаев желает распустить надзорные органы, но эта кажущаяся враждебность уступила президентскому безразличию к ОНС, сыгравшему на руки министерским чиновникам и членам советов, которые не были заинтересованы в поддержке надежной формы диагональной отчетности. Поскольку каждый совет является самоуправляющимся органом, который избирает свое собственное руководство и принимает решения большинством голосов, то правительственный деакцент на гражданский надзор за государством привел к широко противоречивым результатам по 33 ОНС страны.

Когда первоначальный двухлетний мандат ОНС начал истекать осенью 2012, то будущее института было под вопросом. Однако по состоянию на конец июня 2013 года советы, как показалось, вновь были на твердой правовой и операционной основе. В этот промежуточный период ведущие члены ОНС сформировали Координационный совет, который усилил связь со средствами массовой информации, а также между ОНС. Координационный совет, во главе с антикоррупционным

активистом Нурипой Мукановой, также служил в качестве адвоката ОНС в коридорах власти. Совместно с другими сторонниками диагональной отчетности им удалось убедить президента Атамбаева издать указ в начале июня 2013 года, который продлил мандат членов ОНС по декабрь того же года. Менее чем через три недели Жогорку Кенеш [парламент] ввел новое законодательство об ОНС. Тем не менее, члены Совета безопасности выразили протест против законодательства и вместо того, чтобы подписать законопроект, президент вернул его в парламент на доработку.

### **Оценка первого поколения общественных наблюдательных советов**

Это исследование предлагает оценку первого поколения общественных наблюдательных советов в Кыргызстане, которые функционировали с осени 2010 года до лета 2013. Три вопроса вдохновляли этот проект. Во-первых, как развивались наблюдательные советы в качестве институтов? Во-вторых, что представляли собой члены ОНС и что побудило их посвятить время этому неоплачиваемому труду? И наконец, в какой степени советы достигли успеха в повышении прозрачности, эффективности и подотчетности министерств?

Хотя первоначально в каждом из ОНС было целых 25 членов, ко второму году своей деятельности в большинстве советов было не более десятка активных членов. В этой активной группе была еще меньшая основная группа – включая председателя – которая давала направление и динамику в деятельности совета. Не удивляет и то, что если внутри основной группы личные отношения были близкими и царствовал консенсус, то и ОНС был более эффективен во внесении изменений в политику и практику министерства, которое он контролировал. А у тех ОНС, которые не смогли должным образом повлиять на исполнительные органы, либо не хватало желающих изменений основной группы или же они были разделены между тем, что можно было бы назвать делением на приспособленчество и активных членов. Последнее соотношение сил можно было наблюдать в ОНС Министерства социального развития, где председатель и заместитель председателя, которые занимали приспособленческие позиции, отговаривали молодых и более активных членов от требования информации и действий от министерства.

Несмотря на то, что председатели ОНС обычно играли решающую роль в работе советов, они все же были подотчетны членам ОНС. Кроме того, что председателей выбирали члены, в некоторых случаях они не колеблясь меняли председателя, который потерял их доверие. Один ОНС сменил трех председателей в течение одного года. Ввиду того, что эта демократия на местном уровне создала разнообразный институциональный ландшафт в системе ОНС, более уместно говорить о поведенческих кластерах среди различных ОНС, а не об одной схеме работы или влияния.

ОНС являются институтами гражданского общества, но их члены не представляют широкие слои населения. Почти в каждом случае они жители Бишкека с высшим образованием и большинство имеют большой опыт в секторе, который они контролируют. Тем не менее, у них разные места работы; некоторые пришли из сферы бизнеса или академических институтов, в то время как другие являются лидерами НПО.

Женщины и молодые специалисты составляют удивительно большую часть членов ОНС. Признавая их социальную, географическую и образовательную отдаленность от большинства населения страны, многие ОНС разработали такие механизмы, как обычное «рабочее время» или случайные встречи с общественностью за пределами Бишкека, чтобы объяснить гражданам свою роль и получить отзывы по вопросам, касающимся министерств, которые они контролируют. Все же, несмотря на такие усилия, работа ОНС остается малоизвестной среди простых граждан.

Три основных причины вдохновляли людей на членство в ОНС. Подавляющее большинство опрошенных членов считали себя патриотами, которые работают, чтобы улучшить слабое и зарождающееся государство путем введения в министерствах самых лучших практик, заимствованных из мира бизнеса или международных традиций эффективного управления. Во-вторых, многие члены, особенно молодые специалисты, радовались той возможности, которую предоставило членство в ОНС, а именно связям и знакомству, а также общению с другими специалистами в своей отрасли. Наконец, некоторые члены стремились получить финансовые выгоды от тесных связей с министерством. В некоторых случаях это имело относительно доброжелательную форму, такую как получение доступа к информации, которая может оказаться полезной. Но в других случаях члены ОНС пытались заполучить контракты для своего бизнеса от министерства. Согласно опрошенным



членам, кто говорил на эту тему, введение запрета такой практики в первые месяцы работы ОНС привело к уходу большого числа членов, для которых увеличение собственных выгод было основным мотивом для присоединения к ОНС. Респонденты единодушно выразили мнение, что отсеивание членов в течение первых двух лет эксперимента способствовало созданию советов с более честными и преданными членами.

Способность ОНС привести к ответственности министерство зависит как от заинтересованности каждого министра в сотрудничестве с ОНС, так и от кадров, являющихся членами совета. В то время как некоторые министры были не очень открыты к усилиям по укреплению прозрачности и эффективности в борьбе с коррупцией, другие министры рассматривали ОНС в качестве партнеров в усилиях по модернизации бюрократии. Например, бывший глава налоговой службы работал в тесном сотрудничестве с ОНС для того, чтобы пересмотреть Налоговый кодекс и реформировать агентство. Этот чиновник был настолько очарован ОНС, что попросил сформировать еще один для нового государственного учреждения, за бразды правления которого он взялся в 2013 году. По его словам, хороший ОНС «будет знать, когда хвалить и когда ругать министра». В тех случаях, когда строптивый министр сталкивался с ОНС-активистом, результатом становилась общественная конфронтация, где ОНС использует СМИ в качестве основного инструмента в борьбе за право привести министерство к ответственности.

Учитывая ограниченные официальные полномочия и отсутствие финансирования, система ОНС имеет внушительный список достижений за столь короткую продолжительность жизни. Успех ОНС примечателен также из-за сложной политической обстановки, в которой он работал. Из-за нестабильности правительств под новой парламентской системой Кыргызстана ситуация, когда министры оставались на своем посту не больше года, была довольно обычной.

Кыргызстан, как и другие развивающиеся общества, проводит кадровую политику, которая полагается в первую очередь на «систему добычи» (предоставление государственных должностей за политические услуги), а не на конкурсную систему, но включение членов ОНС в комиссии, которые нанимают и оценивают результаты работы государственных служащих, помогло ограничить фаворитизм. Многочисленные ОНС улучшили прозрачность министерств, поощряя автоматизацию и увеличение доступности информации по бюджетным и гражданским делам. Благодаря работе ОНС Министерства финансов, граждане теперь имеют доступ к веб-сайту «электронного правительства» [www.okmot.kg], который предлагает подробную информацию о национальном бюджете, иностранной помощи и по вопросам закупок. Хотя ОНС МВД не был особенно активным органом, он убедил министерство предоставить членам ОНС 24-часовой доступ к любому месту содержания под стражей в стране, вид прозрачности, которая служит сдерживающим фактором в насильственном отношении с задержанными.

Кроме повышения общей подотчетности государства, делая ее более понятной для общества, прозрачность в правительстве снижает возможности для коррупции. В дополнение к продвижению инициативы прозрачности, которая ограничивает сферу для коррупции, некоторые ОНС начали расследование конкретных случаев коррупции, приведшее к изменениям в министерских кадрах и политике. Знаменитый конфликт между Министерством транспорта и его ОНС по обвинениям в коррупции привел к увольнению министра транспорта.

Дополняют работу отдельных наблюдательных советов внутренние рабочие группы ОНС, которые оценивают общие патологии в государственной бюрократии и продвигают политики по их устранению. Если отдельные советы служат «пожарными», отвечая на тревоги, поднятые в их конкретных областях, то рабочие группы разработали системные подходы к проблемам управления. Они также, порой, берут ответственность за расследование крупномасштабной коррупционной деятельности, выявленной одним из ОНС. Так было в ноябре 2012 года, когда ОНС Госкомимущества обнаружил правонарушения в государственном предприятии «Агропродкорпорация».

### **Ко второму поколению общественных наблюдательных советов: последствия для общества политики**

Наблюдательные советы и другие институты диагональной отчетности не заменяют собой свободные и честные выборы в переходных обществах. Однако, как показывает кыргызский опыт, они могут быть полезными инструментами для модернизации и легитимизации зарождающегося

государства, а также стать важным полигоном для подрастающего поколения государственных менеджеров. Вопрос для международного сообщества политики в том, как помочь второму поколению общественных наблюдательных советов в Кыргызстане, при условии, что новый закон подписан президентом. Соппротивление законодательству в последнюю минуту в президентской бюрократии служит признаком того, что переход от первого ко второму поколению ОНС представляет собой момент риска для учреждения.

В соответствии с проектом закона, принятого в июне 2013 года, две трети членов отборочной комиссии, создающей ОНС, будут выбраны из лидеров гражданского общества – и только треть членов каждого ОНС должны быть заменены согласно закону. Однако нет никакой гарантии, что новые советы будут так же компетентны или прогрессивны, как и их предшественники. Учитывая небольшую группу активных членов каждого ОНС, введение лишь нескольких членов-приспособленцев в каждом совете может принципиально изменить динамику учреждения. Во-вторых, новый закон передает полномочия контроля за ОНС от президентской бюрократии к аппарату правительства. Некоторые наблюдатели считают, что сотрудники в правительстве будут более восприимчивы к давлению со стороны тех министров, которые рассматривают ОНС как препятствие для нормального функционирования их министерств.

В кыргызском контексте, международные организации и иностранные правительства, возможно, в состоянии помочь защитить достижения этого эксперимента путем простого выражения интереса к успешному примеру диагональной отчетности. Должны ли международные организации и иностранные правительства идти дальше, помогая системе ОНС в той или иной форме финансовой помощи или технической поддержки? Ограничивая поддержку ОНС только традиционными вещами, предлагаемыми министерствам – офисными помещениями, телефонами и компьютерами – закон от июня 2013 года имеет преимущество в виде поддержания институтов как добровольных организаций. Но для эффективной работы ОНС и Координационному совету необходимо произвести скромные расходы на конференции, выезжать за пределы столицы, иметь материально-техническое обеспечение офиса, а также секретарскую и компьютерную помощь. В последние годы эти расходы либо оплачивались из карманов членов ОНС, либо через небольшие гранты от таких организаций, как ПРООН и ЮСАИД. Учитывая достижения первого поколения ОНС, которые оказались более сведущими в мониторинге бюджетов, чем сам парламент, вопрос больших объемов иностранного финансирования, дальнейшая поддержка общественных наблюдательных советов представляет собой для международных доноров награду в виде инвестиций с низкой стоимостью и минимальным риском.

Если предположить, что правительство Соединенных Штатов желает включить ОНС в Кыргызстане в качестве одной из своих инициатив государственного управления в Центральной Азии, то необходимо найти низкопрофильные возможности для помощи, которые не вызовут озабоченность националистических политиков об иностранных источниках расходов. Как это ни парадоксально, одним из рисков для ОНС является то, что они могут стать слишком заметными и успешными. Если это произойдет, они вызовут подозрения не только у националистических политиков или некоторых органов исполнительной власти, за которыми ОНС осуществляют надзор, но и у организаций, вовлеченных в горизонтальную подотчетность, таких как парламент, прокуратура и офис омбудсмана, которые могут усмотреть в ОНС нежелательных конкурентов.

Традиционно ОНС служили в качестве наблюдателей за деятельностью государственных учреждений, но есть и потенциал их использования в определенных конфликтных зонах как средство предотвращения или ослабления напряженности. Например, так же, как был создан гражданский наблюдательный совет на Аляске в результате разлива нефти из Exxon Valdez в 1990 году, ОНС для Канадского золотодобывающего предприятия на Кумторе мог бы служить полезным форумом для мониторинга и связи. В этом случае группа из специалистов и местных жителей может расследовать происшествия и слухи, для того чтобы избежать или, по крайней мере, минимизировать последствия таких беспорядков, которые произошли в Иссык-Кульском регионе в мае 2013 года. Такие форумы имеют многочисленные преимущества по сравнению с правительственными комиссиями чиновников, один из которых был создан в результате столкновений в мае на Иссык-Куле. Там, где существующие ОНС поощряют диалог с государством и обществом, такой тип общественного наблюдательного совета будет продвигать диалог между государством, обществом и экономическим предприятием и предлагать особенно ценное институциональное присутствие в среде, где международные компании могут вызывать подозрения у местных жителей.

**Нормативно-правовое обеспечение деятельности различных форм общественных наблюдательных советов в Кыргызстане**

1. Конституция Кыргызской Республики (введена в действие Законом КР от 27 июня 2010 года).
2. Указ Президента Кыргызской Республики «О совершенствовании взаимодействия органов государственного управления с гражданским обществом» от 29 сентября 2010 года № 212.
3. Закон Кыргызской Республики «О государственной службе» от 11 августа 2004 года № 114.
4. Указ Кыргызской Республики «Об этике государственных служащих Кыргызской Республики» от 9 января 2001 года УП № 11.
5. Закон Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» от 11 июня 1998 года № 78.
6. Концепция модернизации государственной службы Кыргызской Республики (утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 20 июня 2011 года УП № 146).
7. Постановление Правительства Кыргызской Республики «О Регламенте Правительства Кыргызской Республики» от 26 января 2011 года № 28.
8. Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об общественных приемных Премьер-министра Кыргызской Республики, министерств, государственных комитетов, административных ведомств, местных государственных администраций и мэрий городов» от 25 марта 2010 года № 182.
9. Закон Кыргызской Республики «О борьбе с коррупцией» от 6 марта 2003 года № 51.
10. Государственная стратегия антикоррупционной политики Кыргызской Республики (утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 2 февраля 2012 года № 26).
11. Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Плана мероприятий Правительства Кыргызской Республики по противодействию коррупции на 2012–2014 годы» от 28 мая 2012 года № 327.
12. Закон Кыргызской Республики «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства» от 25 мая 2007 года № 72.
13. Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об одобрении Перечня уполномоченных органов, имеющих право на проведение проверок субъектов предпринимательства» от 9 марта 2012 года № 166.
14. Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Реестра государственных платных услуг, оказываемых органами исполнительной власти и их структурными подразделениями» от 22 августа 2006 года № 596.
15. Закон Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года № 241.
16. Закон Кыргызской Республики «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 28 декабря 2006 года № 213.
17. Закон Кыргызской Республики «О порядке рассмотрения обращений граждан» от 4 мая 2007 года № 67.

**Адреса, электронная почта, номера телефонов горячих линий**

1. **Аппарат Президента Кыргызской Республики.**  
 720003, г. Бишкек, проспект Чуй, 205.  
 Телефон доверия Аппарата Президента Кыргызской Республики: + 996 312 63-91-17  
 Общественная приемная Президента Кыргызской Республики:  
 720003, г. Бишкек, проспект Чуй, 207.  
 Восточная сторона здания Федерации профсоюзов Кыргызстана. Телефон: + 996 312 62-23-78  
 Прием осуществляется ежедневно с 9.00 до 18.00, кроме субботы и воскресенья, праздничных дней

**2. Жогорку Кенеш Кыргызской Республики.**

Адрес сайта: <http://www.kenesh.kg>

**3. Аппарат Правительства Кыргызской Республики.**

720003, г. Бишкек, ул. Абдымомунова, 207, факс: 62-60-50, Электронная почта: [ps@mail.gov.kg](mailto:ps@mail.gov.kg)

**4. Министерство иностранных дел Кыргызской Республики.**

720050, г. Бишкек, бульвар Эркиндик, 57, факс: 0312 66-05-01, 66-39-74

**5. Министерство финансов Кыргызской Республики.**

720040, г. Бишкек, проспект Эркиндик, 58, факс: 0-312 66-16-45

**6. Министерство юстиции Кыргызской Республики.**

720010, г. Бишкек, ул. М. Ганди, 32, факс: 0312 65-65-02, [www.minjust.gov.kg](http://www.minjust.gov.kg)

**7. Министерство обороны Кыргызской Республики.**

720001, г. Бишкек, ул. Логвиненко, 26, факс: 0312 66-19-04

**8. Министерство внутренних дел Кыргызской Республики.**

720011, г. Бишкек, ул. Фрунзе, 469, код 0-312, факс: 26-60-69, 26-62-80

**9. Министерство чрезвычайных ситуаций Кыргызской Республики.**

723500, г. Ош, ул. Муминова, 11, код 0-3222, факс: 7-48-99

**10. Министерство энергетики и промышленности Кыргызской Республики.**

720055, г. Бишкек, ул. Ахунбаева, 119, факс: 0312 56-20-28

**11. Министерство экономики Кыргызской Республики.**

720002, г. Бишкек, проспект Чуй, 106, факс: 0312 66-18-37, <http://www.mineconom.kg>

**12. Министерство сельского хозяйства и мелиорации Кыргызской Республики.**

720040, ул. Киевская, 96, корпус «А», факс: 0312 62-36-32,

**13. Министерство транспорта и коммуникаций Кыргызской Республики.**

720017, г. Бишкек, ул. Исанова, 42, код 0-312, факс: 66-47-81, 31-28

**14. Министерство здравоохранения Кыргызской Республики.**

720040, г. Бишкек, ул. Московская, 148, факс: 0312 66-07-17

**15. Министерство образования и науки Кыргызской Республики.**

720040, ул. Тыныстанова, 257, код 0-312, факс: 62-15-20, <http://www.edu.gov.kg>

**16. Министерство молодежи, труда и занятости Кыргызской Республики.**

720040, г. Бишкек, ул. Раззакова, 8/1, факс: 30-07-90

**17. Министерство культуры и туризма Кыргызской Республики.**

720040, г. Бишкек, ул. Пушкина, 78, факс: 0312 62-35-89

**18. Министерство социального развития Кыргызской Республики.**

720040, г. Бишкек, ул. Тыныстанова, 215, факс: 66-57-24, <http://www.mlsp.kg>

**19. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики.**

720033, г. Бишкек, ул. Фрунзе, 374, код 0-312, факс: 66-01-38, 62-56-71. E-mail: [nsc\\_mail@stat.kg](mailto:nsc_mail@stat.kg)

**20. Государственная кадровая служба Кыргызской Республики.**

720040, г. Бишкек, ул. Тоголока Молдо, 10, код 0-312, факс: 62-03-10. E-mail: [csa@gov.kg](mailto:csa@gov.kg)

**21. Агентство развития и инвестирования сообществ Кыргызской Республики (АРИС).**

720040, ул. Бокомбаева, 102, код 0-312, факс 62-47-48. E-mail: [office@aris.kg](mailto:office@aris.kg)

**22. Торгово-промышленная палата Кыргызской Республики.**

720001, ул. Киевская, 107, код 0-312, факс: 61-38-75. E-mail: [info@cci.kg](mailto:info@cci.kg)

**23. Федерация профсоюзов Кыргызстана.**

720003, г. Бишкек, проспект Чуй, 207, код 0-312, факс: 62-57-53. E-mail: [fpk\\_kg@mail.ru](mailto:fpk_kg@mail.ru)

**24. Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики.**

720001, г. Бишкек, ул. Токтогула, 228, факс: 0312 35-31-02, [www.nature.kg](http://www.nature.kg)

**25. Государственное агентство по строительству и региональному развитию при Правительстве Кыргызской Республики.**

720001, г. Бишкек, ул. Манаса, 28, код 0-312, факс: 61-34-52. E-mail: [gosstroykg@mail.ru](mailto:gosstroykg@mail.ru)

**26. Государственное агентство по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве Кыргызской Республики.**

720039, г. Бишкек, проспект Эркиндик, 2, факс: 0312 30-07-18



- 27. Государственная служба исполнения наказаний при Правительстве Кыргызской Республики.**  
720021, г. Бишкек, ул. Ибраимова, 106, код 0312, факс: 68-01-16
- 28. Государственная налоговая служба при Правительстве Кыргызской Республики.**  
720001, г. Бишкек, проспект Чуй, 219, код 0-312, факс: 61-01-17. E-mail: k-obshi@sti2.gov.kg
- 29. Государственная таможенная служба при Правительстве Кыргызской Республики.**  
720020, г. Бишкек, ул. Байтик Батыра, 4а, факс: 0312 51-24-63. E-mail: papers@customs.gov.kg
- 30. Государственная служба регулирования и надзора за финансовым рынком при Правительстве Кыргызской Республики.**  
720040, г. Бишкек, проспект Чуй, 114, код 0-312, факс: 66-26-53. E-mail: fsa@fsa.kg
- 31. Государственная регистрационная служба при Правительстве Кыргызской Республики.**  
720044, г. Бишкек, ул. Орозбекова, 44, код 0-312, факс: 30-03-47, www.srs.kg
- 32. Государственная служба по борьбе с экономическими преступлениями при Правительстве Кыргызской Республики.**  
720055, г. Бишкек, ул. Токтоналиева 2/1, факс: 0312 56-70-60. E-mail: www.finp.kg
- 33. Государственная служба финансовой разведки при Правительстве Кыргызской Республики.**  
720033, г. Бишкек, ул. Тоголока Молдо, 21, код 0-312, факс: 32-51-35
- 34. Государственная служба по контролю наркотиков при Правительстве Кыргызской Республики.**  
720021, г. Бишкек, ул. Токтогула, 80, факс: 0312 66-06-20
- 35. Фонд государственных материальных резервов при Правительстве КР.**  
720010, г. Бишкек, ул. Московская, 190, факс: 0312 45-64-11. E-mail: ipc@elcat.kg
- 36. Фонд государственных материальных резервов при Правительстве КР.**  
720010, г. Бишкек, ул. Московская, 190, факс: 0312 45-64-11. E-mail: ipc@elcat.kg
- 37. Фонд обязательного медицинского страхования при Правительстве КР.**  
720040 г. Бишкек, проспект Чуй, 122 (южное крыло), факс: 0312 62-65-19
- 38. Государственная инспекция по санитарной, ветеринарной и фитосанитарной безопасности при Правительстве Кыргызской Республики.**  
720040, г. Бишкек, ул. Киевская, 96 «Б», www.svps.kg
- 39. Государственная инспекция по экологической и технической безопасности при Правительстве Кыргызской Республики.**  
720055, г. Бишкек, ул. И. Ахунбаева, 119, факс: 0312 54-29-32
- 40. Социальный фонд Кыргызской Республики.**  
720040, г. Бишкек, ул. Радищева, 62, код 0-312, факс: 54-79-74. E-mail: socfond@sf.gov.kg
- 41. Фонд по управлению государственным имуществом при Правительстве Кыргызской Республики.**  
720017, г. Бишкек, ул. Московская, 151, код 0-312, факс: 31-42-65. E-mail: goskomitet@ktnet.kg
- 42. Телефон доверия ГКНБ:** 0(312) 66-00-20. Электронная почта: АКС ГКНБ aks.gknб@gmail.com
- 43. Генеральная прокуратура Кыргызской Республики.**  
Телефоны горячих линий (телефоны доверия), установленные в органах прокуратуры республики.

Генеральная прокуратура КР	54-28-18
Военная прокуратура	61-16-91
Транспортная прокуратура	41-61-60
Прокуратура по надзору за законностью в исправительных учреждениях	43-11-64
Прокуратура г. Бишкек	32-34-21
	32-34-26

- 44. Телефон горячей линии Антикоррупционного консультативного центра АДС КР:**  
0312 93-99-09



Вы можете получить информацию по следующим вопросам:

Права и обязанности граждан КР и иностранных граждан при пересечении государственной границы КР.

Порядок перемещения товаров через государственную границу КР.

Правила и процедуры таможенного контроля.

## Приложение 4

### Разрешительные документы и органы, которые их выдают

1. Сертификат происхождения товара (выдается Торгово-промышленной палатой (ТПП) по адресу ул. Киевская, 107).
2. Сертификат соответствия (Заявление-Обязательство) (выдается Государственным агентством по стандартизации и метрологии по адресу ул. Панфилова, 197).
3. Гигиенический сертификат (выдается Республиканской СЭС по адресу ул. Фрунзе, 535).
4. Фитосанитарный сертификат (выдается Госинспекцией по карантину растений по адресу ул. Маяковского, 60).
5. Ветеринарное свидетельство (выдается Департаментом ветеринарии по адресу ул. Буденного, 247).
6. Разрешение на ввоз радиоэлектронных средств (РЭС) и высокочастотных устройств (ВЧУ) (выдается Государственным агентством связи по адресу ул. Советская, 7Б).
7. Разрешение на ввоз/вывоз культурных ценностей (выдается Министерством науки и культуры КР по адресу ул. Тыныстанова, 257).
8. Справка из Государственного агентства по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве КР – Государственная инспекция по недропользованию (г. Бишкек, пр. Эркиндик, 2).

### Использованная литература

1. «Годовой отчет, 2012 год». Национальный банк КР. Бишкек. 2013.
2. Губад Ибадоглу. Материалы тренинга «Бюджетный анализ». Центр экономических исследований Азербайджана. Бишкек, 14-15.08.2013.
3. Губад Ибадоглу, Фуат Расулов. Материалы семинара «Бюджетная работа и бюджетное адвокаты (агитация) гражданского общества». Бишкек, 13.09.2013.
4. «Открытый бюджет», электронный ресурс: <http://www.budget.kg/glossary/>; [https://budget.okmot.kg/ru/exp\\_vedom/index.html](https://budget.okmot.kg/ru/exp_vedom/index.html)
5. Финансовые основы местного самоуправления – Бектенова А. Э. (<http://www.prugina.ru/books/bektenova-ae/administrativnaya-kla>)
6. Сайт Правительства КР, электронный ресурс: <http://www.gov.kg/?p=25177>
7. ИА «Кабар» от 18 сентября 2013. Бишкек.
8. Документ «Пекинская Платформа действий 1995 г.», электронный ресурс: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20R.pdf>
9. «Форум женских НПО Кыргызстана», электронный ресурс: <http://forumofwomenngos.kg/ru/bpfa-in-kyrgyzstan/>
10. Сайт портала Министерства финансов КР, электронный ресурс: <https://budget.okmot.kg/ru/>
11. Проект закона КР «О республиканском бюджете КР на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы».
12. Третьяков А. В. Материалы семинара-тренинга «Разработка стандартов и отраслевых регламентов государственных услуг». ОО «Институт гуманитарного проектирования». Бишкек, 23.05.2013.
13. Третьяков А. В. Материалы семинара-тренинга: «Внедрение системы предоставления государственных услуг в КР». ОБСЕ, ОО «Институт гуманитарного проектирования». Бишкек, 02.07.2013.
14. «О мерах по оптимизации системы предоставления государственных и муниципальных услуг физическим и юридическим лицам». Постановления Правительства КР от 28.12.2000 года № 759.

15. «О типовом стандарте государственных услуг». Постановление Правительства КР от 03.09.2013 года № 603.
16. «Единый реестр государственных услуг». Постановление Правительства КР от 10.02.2002 года № 85.
17. «О создании межведомственной комиссии по формированию единого систематизированного реестра (перечня) государственных услуг». Распоряжение Правительства КР от 31 мая 2011 года № 191-р.
18. Закон КР от 4 августа 2008 года № 184. «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» (в редакции Закона КР от 14 июля 2011 года № 97).
19. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 23 апреля 2008 года № 182 «Об утверждении Положения о порядке взаимодействия между государственными органами при государственной регистрации (перерегистрации) юридических лиц, филиалов и представительств по принципу "единого окна"».
20. Проект Постановления Правительства КР об утверждении Программы и плана мероприятий по форсированному внедрению «электронного правительства» КР на 2013–2017 годы (<http://mtc.gov.kg/ru/page/443.html>).
21. Закон КР от 19 октября 2013 года № 195. «О лицензионно-разрешительной системе в КР». <http://www.sti.gov.kg/STSDocuments/Zlisen.pdf>
22. Джанаева Н. Н. Материалы тренинга «Основы эффективности помощи и позиции ОГО по Парижской декларации, Аккрской программе действий и Итоговому документу о пусанском партнерстве». Программа развития ООН в КР. Бишкек, 19-21.06.2013.
23. Джанаева Н. Н. Материалы тренинга «Основы мониторинга эффективности внешней помощи и продвижения выполнения обязательств в рамках ПД, АПД и ДПП». Программа развития ООН в КР. Бишкек, 26-28.07.2013.
24. What are the Millennium Development Goals? //«Оценка и результативность помощи». Глоссарий ключевых терминов в области оценки и управления, основанного на результатах, электронный ресурс: <http://www.oecd.org/development/peer-reviews/31650813.pdf>
25. Глоссарий КСР ОЭСР по направлению «Содействие развитию», электронный ресурс: [http://www.oecd.org/dac/dacglossaryofkeytermsandconcepts.htm#Tied\\_Aid](http://www.oecd.org/dac/dacglossaryofkeytermsandconcepts.htm#Tied_Aid).
26. Всемирный банк, электронный ресурс: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/1>.
27. ИА «Кабар» от 8 июля 2013/ Бишкек, электронный ресурс: <http://kabar.kg/rus/economics/full/58778>.
28. Президент КР от 27.07.2010 г. / Бишкек, электронный ресурс: [http://www.kyrgyz-el.kg/index.php?option=com\\_content&task=view&id=827&Itemid=44](http://www.kyrgyz-el.kg/index.php?option=com_content&task=view&id=827&Itemid=44).
29. Парижская декларация (ПД).
30. Аккрская программа действий (АПД).
31. Пусанская декларация (ППД).

