



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

ӨНУКТУРУУ САЯСАТ ИНСТИТУТУ
ИНСТИТУТ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ
DEVELOPMENT POLICY INSTITUTE

ПОДОТЧЕТНОСТЬ
депутатов кыргызской
избирателями
органов политических кенеша
партий местного между
системы **Жогорку** партии республики

ПОДОТЧЕТНОСТИ
власти государственных
перед парламента
оценки процесс
гражданами фракции
выборы самоуправления
правительства закона развития
информации
граждан

Кыргыз Республикасында бийликтин отчеттуулук системасы

Бишкек 2016

Изилдөөнү Швейцариянын Өнүктүрүү жана кызматташтык боюнча башкармалыгынын (SDC) буюртмасы менен Өнүктүрүү саясат институту жүргүздү.

Бул басылманын мазмуну эксперттердин – авторлордун пикирин чагылдырат жана Швейцариянын Өнүктүрүү жана кызматташтык боюнча башкармалыгынын (SDC) пикирин сөзсүз эле чагылдырбашы мүмкүн.

Мазмуну

1. ИЗИЛДӨӨНҮН МАКСАТЫ.....	4
2. ИЗИЛДӨӨНҮН ТАПШЫРМАЛАРЫ	4
3. ИЗИЛДӨӨНҮН АКТУАЛДУУЛУГУ.....	4
4. УСУЛДАР ЖАНА БОЖОМОЛДОР	6
5. ОТЧЕТТУУЛУК: КЛАССИФИКАЦИЯ, ӨЛЧӨМДӨР ЖАНА МИФТЕР	7
5.1. ОТЧЕТТУУЛУКТУН ТҮРЛӨРҮ ЖАНА ТИПТЕРИ	7
5.2. ДЕМОКРАТИЯЛЫК БАШКАРУУ СИСТЕМАСЫНДА ОТЧЕТТУУЛУКТУН ТӨРТ ӨЛЧӨМҮ	8
5.3. ОТЧЕТТУУЛУК ТУУРАЛУУ ТӨРТ МИФ	10
6. КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДАГЫ БИЙЛИКТІН ОТЧЕТТУУЛУК СИСТЕМАСЫ.....	12
6.1. “ЖАРАНДАР – КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН ЖОГОРКУ КЕҢЕШИ” ЖУБУНДА ОТЧЕТТУУЛУК	16
6.1.1. <i>Процесстерди баалоо</i>	16
6.1.2. <i>Эл аралык тажрыйба</i>	18
6.1.3. <i>Сунуштамалар</i>	20
6.2. “ЖАРАНДАР – АТКАРУУ БИЙЛИГИНИН МАМЛЕКЕТТИК ОРГАНДАРЫ ЖАНА ЖЕРГИЛИКТҮҮ ӨЗ АЛДЫНЧА БАШКАРУУ ОРГАНДАРЫ” ЖУБУНДАГЫ ОТЧЕТТУУЛУК	20
6.2.1. <i>Процесстерди баалоо</i>	20
6.2.2. <i>Эл аралык тажрыйба</i>	25
6.2.3. <i>Сунуштамалар</i>	27
6.3. “ЖАРАНДАР – САЯСИЙ ПАРТИЯЛАР” ЖУБУНДАГЫ ОТЧЕТТУУЛУК	28
6.3.1. <i>Процесстерди баалоо</i>	28
6.3.2. <i>Эл аралык тажрыйба</i>	31
6.3.3. <i>Сунуштамалар</i>	32
6.4. “КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН ЖОГОРКУ КЕҢЕШИ – АТКАРУУ БИЙЛИГИНИН МАМЛЕКЕТТИК ОРГАНДАРЫ ЖАНА ЖЕРГИЛИКТҮҮ ӨЗ АЛДЫНЧА БАШКАРУУ ОРГАНДАРЫ” ЖУБУНДАГЫ ОТЧЕТТУУЛУК.....	33
6.4.1. <i>Процесстерди баалоо</i>	33
6.4.2. <i>Эл аралык тажрыйба</i>	35
6.4.3. <i>Сунуштамалар</i>	36
6.5. “САЯСИЙ ПАРТИЯЛАР – КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН ЖОГОРКУ КЕҢЕШИ” ЖУБУНДАГЫ ОТЧЕТТУУЛУК	36
6.5.1. <i>Процесстерди баалоо</i>	36
6.5.2. <i>Эл аралык тажрыйба</i>	38
6.5.3. <i>Сунуштамалар</i>	39
КОРУТУНДУ.....	39
БУЛАКТАР	45
ТИРКЕМЕ. КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДАГЫ ОТЧЕТТУУЛУК ПРОЦЕССТЕРИН БААЛООДО ТАБЛИЦАЛАР ЖЫЙЫНТЫГЫ.....	46

Автордук топтун жетекчиси:

Добрецова Надежда

Автордук топ:

Мамбетова Асель, Бекиев Бекболот,

Идирисов Алмаз, Градваль Сабина,

1. Ушул изилдөөнүн максаты

Изилдөө Кыргыз Республикасындагы отчеттуулук системасынын субъекттерине отчеттуулук системасын күчтөндүрүү боюнча жүйөлүү сунуштамаларды берүү максатында жүргүзүлдү.

2. Изилдөөнүн тапшырмалары

Жогоруда аталган максатка жетүү үчүн бул изилдөө төмөнкү тапшырмаларды аткарат:

- бийликтин Кыргыз Республикасынын элинин алдындагы отчеттуулук системасын, аны менен кошо субъекттерди жана процесстерди сүрөттөйт;
- азыркы отчеттуулук процесстериндеги көйгөйлөрдү жана кемчиликтерди аныктап, ошондой эле аларды жок кылуу боюнча чараларды сунуштайт;
- Кыргыз Республикасындагы отчеттуулук системасын өркүндөтүү боюнча отчеттуулук системасынын субъекттерине сунуштамаларды түзөт.

3. Изилдөөнүн актуалдуулугу

Бийликтин отчеттуулук маселеси демократия тууралуу сөз козголгондо эле мыйзамдарда, программаларда, саясий билдирүүлөрдө жана ММКда рефрен болуп жаңыра баштайт. Бирок ар бир адам отчеттуулукту ар башкача түшүнөт: жарандардын чечим кабыл алуу процессине катышуусун да, бийликтин ишиндеги айкындуулукту да, шайлоо системасын да, ж.б. Терминди түрдүү контекстте мынчалык жигердүү колдонуу отчеттуулук демократиянын зарыл атрибуту болуп, бирок Кыргыз Республикасын демократиялык мамлекет катары мүнөздөөгө жол берчү башка факторлор жана шарттар менен катар пайда болчу кандайдыр бир көрүнүшкө айланганынан кабар берет. Чындыгында отчеттуулук – бул мамлекетти түзгөн субъекттер ортосундагы өз ара мамилелер системасы.

Ушуну менен бирге көптөгөн, анын ичинде басымдуу чет өлкөлүк изилдөөлөр көрсөткөндөй, отчеттуулукту күчөтүү маселеси жакында эле саясий жана экономикалык өзгөрүүлөрдү (тарыхый масштабда) башынан өткөргөн өлкөлөр, ошондой эле туруксуз, жаңжал чыккан, же жаңжалдан кийинки кырдаалда жашап жаткан өлкөлөр үчүн өзгөчө актуалдуу болот. Мындай өлкөлөрдүн катарына Кыргыз Республикасы да кирери талашсыз. Ушундай өлкөлөр үчүн отчеттуулуктун актуалдуулугу бийлик легитимдүүлүгүнүн¹ жетишсиздиги, коомдук (социалдык) келишимдин жана мамлекет менен жарандар ортосундагы өз ара мамилелер маданиятынын маңызы тууралуу түшүнүктүн жоктугу менен шартталган.

Коомдук келишимди түзүү аспабы катары отчеттуулук ушундай өлкөлөрдө өзгөчө актуалдуу болот. Себеби мындай өлкөлөрдө мамлекет менен жарандар ортосундагы өз ара ишеним жоголгону байкалат, социалдык жана экономикалык шарттар социалдык биригүүгө көмөктөшпөйт, укук үстөмдүгү жок, мамлекет тараптан да, жарандар тараптан да өз милдеттенмелерин аткарууга кош көңүл мамиле жасалат. Башка ар кандай келишимдердей эле, жарандар менен мамлекет ортосундагы коомдук келишим тараптар өз ара милдеттенмелерин түшүнүп, аларды кынтыксыз аткарган учурда гана натыйжалуу иштейт.

Мындан тышкары коомдук (социалдык) келишимдин маңызын түрдүү топтордо ар башка түшүнүшөт. Мунун натыйжасында коомдун бир бөлүгү мамлекет легитимсиз деп эсептесе, башка бир бөлүгү мындай пикирге кошулбайт; саясий элиталар

¹ Бул изилдөөдө “легитимдүүлүк” термини саясат таануунун көз карашынан чечмеленди жана калктын бийликти таануусун билдирет. Башкача айтканда легитимдүүлүк – элдин бийлик менен макулдугун түшүндүрөт. Мында бийлик милдеттүү чечимдерди кабыл алууга укугу бар дегенди эл ыктыярдуу түрдө тааныйт.

чачыранды жана потенциалы жогору эмес, саясий мунасага жетүү оор; ал эми мамлекеттин укук үстөмдүгүн камсыздоо мүмкүнчүлүктөрү жетишсиз. Ошондой эле бул өлкөлөр административдик потенциалы жетишсиз жана жол-жоболору өркүндөтүлбөгөн катары мүнөздөлөт. Бул болсо мамлекетке жарандардын керектөөлөрүнө зарыл болгон деңгээлде жооп кайтарууга бут тосот. Мамлекеттин административдик потенциалы жетишсиз болсо, анда коомдук сектор, анын ичинде коммерциялык эмес уюмдар көп учурда тышкы жардам менен, донорлор тарабынан гана колдоого ээ болот. Муну Ооганстанда, Пакистанда жана Кыргыз Республикасында көрүүгө болот. Мунун натыйжасында коммерциялык эмес уюмдардын (КЭУ) отчеттуулугуна карата жүйөлүү дооматтар пайда болот. Мындай өлкөлөрдө жарандар менен мамлекет ортосундагы ишенимди калыбына келтирүү үчүн отчеттуулукту күчөтүү өтө маанилүү. Тарыхы жана түзүлгөн кырдаал окшош болгон башка көптөгөн өлкөлөрдөй эле, Кыргыз Республикасында да коомдук (социалдык) келишимдин табиятын жалпысынан так түшүнүү көрүнүшү жокко эсе. Бул болсо жаңжалдар жана туруксуздук үчүн шарт түзүүдө.

Эгерде жарандык-укуктук келишимдер менен салыштыра турган болсок, коомдук келишимде эл тапшырыкчынын ролун аткарсак, мамлекет коомдук мааниге ээ болгон функциялардын аткаруучусу болот. Бул функциялар мамлекеттүүлүктүн маңызын түзөт. Мындай шарттарда аткаруучу – мамлекет элдин – тапшырыкчынын алдында кандайча отчеттуу болгонун аныктап алуу өтө маанилүү.

Мындан тышкары отчеттуулукту күчөтүү коом ичиндеги мамилелерди жакшыртуу үчүн өзгөчө мааниге ээ жана өзгөчө актуалдуу болуп эсептелет. Анткени айкын стандарттар, отчеттуулук талаптары жарандардын потенциалын жогорулатат, аларда чечимдерди биргелешип кабыл алуу, өз ара жоопкерчилик, карама-каршы пикирди сыйлоо, көп түрдүүлүккө чыдамкай мамиле жасоо көндүмдөрүн жана салттарын өнүктүрөт, кеңири маанисинде кооперацияга жана өнөктөштүккө шарт түзөт. Мунун баары соңунда коомдогу социалдык туруктуулукка жана гармониялуу өнүгүүгө жеткирип, экономикалык өсүш жана комплекстүү туруктуу өнүгүү үчүн шарт түзөт. Бул практикада кантип ишке ашканын көрсөткөн мисалдар дүйнөдө көп эле. Ушуну менен бирге саясий, административдик, социалдык отчеттуулукту күчөтүүнүн мисалдары оң таасир тийгизет. Бразилиянын Порто Алегро шаарында жарандардын катышуусу менен бюджеттерди кабыл алуу мисалы ийгиликтүү болду. Анткени мындай шарт Жумушчулар партиясы менен жарандык коом ортосунда түзүлгөн социалдык келишимдин бир бөлүгү болчу жана Жумушчулар партиясы бийликке келгенге чейин эле макулдашылган.

Мындан тышкары коомдо социалдык отчеттуулукту жайылтууда роль ойной алчу маданий нормалар бар. 2008-жылы Кытайда дамбалардын курулушунун эки мисалы маданий баалуулуктарга жана нормаларга кайрылуу нааразылыкты билдирүүгө караганда натыйжалуу болоорун тастыктайт. Пубуугоу шаарынын тургундары чечим кабыл алуу процессинде компенсацияларды жана көбүрөөк укуктарды талап кылуу менен дамбалардын курулушуна нааразылыгын билдирип чыгышкан. Бийлик бул нааразылыкты коомдук коопсуздукка коркунуч катары баалап, курулушту баштоо үчүн бул процесттерди күч менен баскан. Ошол эле маалда Дуджанганда активисттер дамбанын курулушун айлана-чөйрөнү коргоо жана маданий мурасты сактоо маселеси катары кабыл алып, өкмөттүн чечимин колдоп беришкен. Маданий баалуулуктарга шилтеме чечүүчү болуп, ийгиликке жеткирген. Мозамбикте бийлик органдарынын ишине жүргүзүлгөн мониторингге жарандарды кошуу аркылуу социалдык отчеттуулукту күчтөндүрүү да ийгиликтүү ишке ашкан. Мында бийлик менен жарандар жалпы муктаждыктарды жана чектөөлөрдү жакшыраак түшүнүп, мунун натыйжасында мурдагыдан да конструктивдүү биргелешкен иштер жасалган. Либерияда жана Колумбияда өнүгүү пландарын иштеп чыгууга жарандарды тартуу социалдык туруксуздук көйгөйлөрүн чечүүгө жол ачкан. Индияда административдик отчеттуулук талаптарынын аткарылышына көзөмөлдү күчөтүү өлкө жарандарынын билим алууга укуктарынын олуттуу түрдө жакшыртылышына алып келген. Монголия жана Кыргызстан саясий отчеттуулукту

күчөтүүнүн алкагында башкаруунун парламенттик формасын колдоп, шайлоо процесстерин өркүндөтүп жаткандыктан улам өнүгүүдө ийгиликтерге жетишүүдө.

Кыргыз Республикасы башкаруу системасына отчеттуулук элементтерин жайылтуу боюнча бир топ аракеттерди жасаганын белгилебей коюуга болбойт. Муну социалдык, административдик жана саясий отчеттуулуктун көптөгөн мисалдары тастыктап турат: башкаруунун парламенттик формасы өнүгүүдө, негизги демократиялык жана укуктук институттар түзүлдү, шайлоо системасы өркүндөп келатат, жарандарды өзгөчө жергиликтүү деңгээлде² чечим кабыл алуу процессине тартуу практикасы кеңири жайылууда, жарандардын негизги укуктары жана эркиндиктери кепилденген. Анткен менен бул элементтер көбүнчө фрагменттик мүнөзгө ээ, адатта бири-бири менен байланышта эмес. Мындан улам ачык жана үзгүлтүксүз иштеген системага бириккенде пайда болчу коомдук (социалдык) келишимдин туруктуулугуна жана аны баамдоого талаптагыдай таасирин тийгизе албай, натыйжалуулукка жетпей жатат. Мисалы, шайлоо процессин өркүндөтүү саясий партиялардын шайлоочулары алдындагы жоопкерчилигин жана отчеттуулугун күчтөндүрүү менен коштолгон жок. Мамлекеттик жана муниципалдык кызмат көрсөтүүлөрдүн прогрессивдүү концепциясын жайылтуу жарандардын артыкчылыктарына негизделген өнүгүүнү пландоону өркүндөтүү иштери менен коштолгон жок. Мамлекеттик маалымат ресурстарын түзүү жана мамлекеттик органдар менен жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын карамагында турган маалыматты ачыктоо саясаты ошол маалыматтын сапатын жана жеткиликтүүлүгүн жетиштүү деңгээлде жакшыртуу менен коштолгон жок. Бул документ отчеттуулук фрагменттерин эффективдүү системага алып келүүгө жол бербей жаткан ушул жана башка ажырымдарга, же боштуктарга, ошондой эле буларды жоюу боюнча сунуштарга арналды.

Ошентип, отчеттуулукту күчөтүү биринчи кезекте отчеттуулук системасын куруу көз карашынан алганда Кыргыз Республикасы үчүн актуалдуу болуп турат. Бул отчеттуулук системасы жарандарды жана бийликтин өзөктүк институттарын камтыйт. Ал мамлекет менен жарандар ортосундагы коомдук келишимдин милдеттенмелерин кынтыксыз аткарууга жана бирдиктүү түшүнүктү иштеп чыгууга көмөктөшөт.

4. Усулдар жана божомолдор

Бул изилдөө кабинеттик мүнөзгө ээ жана акыркы бир нече жылдын ичинде эл аралык жана башка уюмдар тарабынан аткарылган отчеттуулук маселелери боюнча илимий жана изилдөө иштерине сереп салуу жолу менен жасалды. Ошондой эле изилдөө Кыргыз Республикасында аткарылган өнүгүү долбоорлорунун тажрыйбасына таянат. Дүйнөлүк банк, Эл аралык демократия жана шайлоого көмөктөшүү институту, Экономикалык кызматташтык жана өнүгүү уюму, АКШнын Улуттук демократиялык институту, Карнеги Институту өндүү өнүгүү чөйрөсүндөгү, анын ичинде отчеттуулукту өнүктүрүүдө таанылган лидерлердин материалдары кеңири колдонулду.

Баалоо усулу отчеттуулуктун төрт өлчөмүнүн концепциясына негизделген. Концепция Демократия жана шайлоого көмөктөшүү боюнча эл аралык институтунун Democratic Accountability and Service Delivery: A Desk Review by The International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Andres Mejia Acosta with Anuradha Joshi and Graeme Ramshaw) кызматкерлери Андрес Меджиа Акоста, Анурадха Джоши жана Грэме

² Швейцария Өкмөтү каржылаган жана Кыргызстанда ишке ашырылган долбоорлордун алкагында жергиликтүү өз алдынча башкаруунун деңгээлинде отчеттуулуктун элементтерин жайылтуу мисалдары менен долбоорлордун сайттарынан таанышсаңыз болот: www.vap.kg; www.dpi.kg “Долбоорлор” бөлүмү, ошондой эле “МУНИЦИПАЛИТЕТ” журналынын <http://www.municipalitet.kg> сайтынан таба аласыз.

Рамшоунун Демократиялык отчеттуулук жана кызмат көрсөтүү тууралуу Кабинеттик изилдөөсүнүн негизинде түзүлдү.

Бул концепция GPSA тарабынан социалдык отчеттуулукту өлчөөгө карата иштелип чыккан. Бирок бул изилдөөнүн авторлору жалпысынан отчеттуулук системасын баалоодо концепцияны колдонуу үчүн тоскоолдуктарды көрө алган жок. Анткени система жарандар менен мамлекет ортосундагы коомдук келишимди чагылдырып турат. Мындан улам өзүнө социалдык отчеттуулуктун көптөгөн элементтерин камтыйт. Бул болсо концепцияны социалдык отчеттуулук маселелери менен гана чектелбестен, жалпысынан системага карата колдонууга жол берет. Кыргыз Республикасында бийликтин отчеттуулук системасынын ичиндеги процесстерди баалоо Өнүктүрүү саясат институтунун күчү менен, эксперттик анализ жасоо жолу аркылуу ишке ашты. Андан кийин Кыргыз Республикасындагы таанылган эксперттердин кеңири чөйрөсүндө талкууланды.

5. Отчеттуулук: классификациясы, өлчөмдөр жана мифтер

5.1. Отчеттуулуктун түрлөрү жана типтери

Адабияттагы отчеттуулук тууралуу дискуссиялар азырынча так классификацияны түзүүгө жана бардык аныктамаларды бекитүүгө алып келе элек. Бирок жалпысынан көптөгөн эл аралык изилдөөлөр демократиялык, саясий, административдик жана социалдык отчеттуулукту бөлүп карашат. Алардын ар биринде өз чек арасы жана соңку максаты бар, анткен менен алар обочодо калып иштебейт, алар бири-бирин толуктап, күчөтүп турат. Мындан тышкары кызыкдар тараптардын тибин боюнча түз жана тик отчеттуулукту бөлүп карашат. Ошондой эле парламенттик, соттук, өнөктөштүк, нарративдик жана башка отчеттуулук түшүнүктөрү бар. Бирок алар жогоруда аталгандардын негизги түрлөрү менен типтердин синоними болот, же алардын кандайдыр бир өзгөчөлүгүн баса көрсөтүп турат³.

Отчеттуулуктун түрлөрү ортосундагы өтө кыска жана жөнөкөйлөтүлгөн айырма төмөнкүдө камтылган: **Демократиялык** же **түз** отчеттуулук түшүнүгү жарандардын саясатка карата өз талаптарын түзө алуу жөндөмдүүлүгүнө да, жооптуу кызмат адамдарынын ошолорго жооп кайтаруу жоопкерчилигине да тиешелүү. Бул өзүнө саясий жана социалдык отчеттуулукту камтыган жалпылаштырылган түшүнүк.

Бийликтин **саясий** отчеттуулук концепциясы өз ара мамилелердин спецификалуу формасы болуп эсептелет. Мында тандалган адам коомдук жыргалчылыкты берүүнү кошкондо, бирок муну менен чектелбестен өзүнүн мамлекеттик иштери үчүн шайлоочулар алдында түздөн түз жооп берет. Бул жагынан алып караганда саясий отчеттуулук идеясы шайлоочулар менен өкүлдөр ортосундагы тик байланышка карайт. Бийликтин саясий отчеттуулугун ишке ашыруу механизмдерине парламентти таратуу, депутаттарды чакыртып алуу, өкмөттүн отставкасы, сын айтуу укугу кирет.

Бирок коомдук келишимдин алкагында жарандардын бардык кызыкчылыктарын камсыздоо үчүн саясий отчеттуулук жетишсиз. Мисалы, саясий отчеттуулук жарандарга кызмат көрсөтүүнү жеткирүүчүлөргө карата милдеттенмелерин аткарууну талап кылуу мүмкүнчүлүгүн бербейт. Бул жерде формалдуу жол-жоболор (шайлоо), же үзгүлтүксүз интервалдар (шайлоо цикли) менен чектелбеген **социалдык** отчеттуулук кошулат. Бирок ал социалдык аудит жүргүзүү (элдик көзөмөл), маалыматка жеткиликтүүлүк, коомдук талкуулар, коомдук угуулар, нааразылык акциялары, демонстрациялар, журналисттик иликтөөлөр, кызмат көрсөтүүлөргө, даттанууларга,

³ Мисалы, өнөктөш отчеттуулук – бул “үстүдө отургандар” алдында эмес, тигил же бул иш ким үчүн жана ким менен чогуу жасалса, ошонун алдында болгон жоопкерчилик. Өнөктөш отчеттуулуктун максаты жана маңызы- басымдуулук кылган топ (же анын айрым өкүлдөрү) тарабынан өз позициясын жана практикасын маргинал топ менен тең укуктуулук тарапка өзгөртүүгө болгон чыныгы каалоо. Ушуну менен бирге бийликтин дисбалансы көз жаздымда калбастан, басымдуулук кылган топтун өкүлдөрү кысымга алганын моюнуна алгыдай эсептелет.

кайрылууларга мониторинг жүргүзүү ж.б. жолдор менен бийликтеги адамдарга жарандардын түздөн түз таасир тийгизе алуу боюнча үзгүлтүксүз процессти түзөт. Социалдык отчеттуулукту күчөтүүнүн жыйынтыктары көп түрдүү болот жана өзүнө коррупциянын азайышын, башкарууну жакшыртууну жана саясатты иштеп чыгууну, жарандардын үнүн күчөтүүнү, муктаж топтордун мүмкүнчүлүктөрүн кеңейтүүнү, саясат үчүн жооп берген органдардын жана кызмат көрсөтүүлөрдү жеткирүүчүлөрдүн жарандардын муктаждыктарына жооп кайтаруусун, укуктарга, ден соолукка жана өнүгүү максаттарына жетүүнү камтыйт. Саясий жана социалдык отчеттуулук **тик** типке кирет. Отчеттуулуктун түз механизмдери жарандарга тиешелүү – ишеним көрсөтүүчүлөр (шайлоочулар, уюшкан жамаат жана ММК) жана мамлекеттик агенттер, алардан иш-аракеттерге реакция күтүлөт (мыйзам чыгаруучулар, шайлоо өкүлдөрү, аткаруу бийлиги жана ЖӨБ органдары).

Административдик отчеттуулук баштапкы административдик органдын деңгээли боюнча дагы да жогору турган орган алдында отчеттуулукту түшүндүрөт. Бул мурдагы СССРге кирген өлкөлөрдө жана Чыгыш Европада коммунисттик мезгил учурунда административдик укукта отчеттуулуктун негизги формасы болчу жана ушул кезге чейин бул аймакта административдик укуктун көзгө урунган белгиси бойдон кала берүүдө. Административдик отчеттуулук мамлекеттик органдардын ичинде башкаруунун эффективдүү системасынын зарыл атрибуту болуп эсептелет, ал жалпысынан башкарууну камсыздайт. Жарандар үчүн административдик отчеттуулукту күчөтүү кызмат көрсөтүүлөргө жеткиликтүүлүк жагынан алып караганда өзгөчө маанилүү. Административдик отчеттуулук **түз** типке кирет – мында бийликтин түрдүү структуралары бири-бирин жоопкерчиликке тарткан мамиле түзүлөт. Бул болсо алардын бири да башкасынын укуктарын жана кызыкчылыктарын бузбашын, укук үстөмдүүлүгүнөн жогору турбашын камсыздоо үчүн жасалат. Түз отчеттуулук өзүнө бийлик органдары ортосундагы токтотуу жана каршы салмак системасын гана эмес, ошону менен бирге Акыйкатчы, Прокуратура, Эсеп палатасы өндүү контролдук-көзөмөл институттары да камтыйт.

5.2. Башкаруунун демократиялык системасында отчеттуулуктун төрт өлчөмү

1. Отчеттуулуктун эрежелеринин жана стандарттарынын болушу же болбошу

Биринчи өлчөм **отчеттуулуктун эрежелеринин жана стандарттарынын болушуна же болбошуна** тиешелүү. Алар эффективдүү отчеттуулукту өнүктүрүүгө мүмкүнчүлүк берет же бербейт. Бул эрежелер жана стандарттар өзүнө төмөнкүлөрдү камтыйт:

- бийлик органдарынын ишин регламенттештирүү же жөнгө салуу,
- бийлик органдарынын ишинин аталган эрежелерге жана стандарттарга шайкештигин баалоо мүмкүнчүлүгү,
- жарандардын бийлик органдарын жоопкерчиликке тартуу мүмкүнчүлүгү;
- башкаруу органдары ортосундагы жоопкерчиликти жана милдеттерди так бөлүштүрүү (“бир функция – бир орган”);
- бийлик органдарынан алынган ишенимдүү жана толук маалыматты жарандар арасында өз маалында таратуу механизмдери;
- жарандардын саясий жана жарандык эркиндиктеринин Конституция менен кепилдениши;
- натыйжа чыкпаганы үчүн бийлик органдарын жазалоо тууралуу укуктук нормалардын болушу.

Жогоруда аталган эрежелерди жана стандарттарды колдонуу эффективдүүлүгү ар бир өлкөдө башкача болушу мүмкүн. Анткени көп учурда саясий контексттен жана

саясий салттардан, кызыкдар тараптардын күтүүлөрүнөн жана түрткү болуучу жүйөлөрүнөн, отчеттуулук системасындагы кызыкдар тараптардын санынан ж.б. көз каранды болот. Индияда мыйзамдардагы өзгөрүүлөр тамакты бөлүштүрүү чөйрөсүндөгү отчеттуулукту олуттуу түрдө жакшыртууга көмөктөштү. Мунун натыйжасында мамлекеттик каражатты башкаруунун эффективдүүлүгүн жогорулатууга жана коррупцияны алдын алууга шарт түзүлдү. 2005-жылы өлкөдө Маалыматка жеткиликтүүлүк жөнүндө Акт (RTIA) кабыл алынган. Ал жакырлар үчүн тамакты бөлүштүрүүгө байланыштуу реалдуу кырдаал менен Мамлекеттик тамакты бөлүштүрүү системасын (PDS) каржылоо тууралуу өкмөттүн маалыматын салыштырууда коомдук уюмдарга жол ачты. Натыйжада айрым дүкөндөрдүн ээлери коррупциялашкан жергиликтүү аткаминерлер менен жең ичинен сүйлөшүп алып, каражаттардын бир бөлүгүн кымырып турганы аныкталды. Ошентип активисттер коомдук кыймыл түзүшүп, ал бийликтин эффективдүү реакциясын пайда кылып, паракор аткаминерлерди жазалоого жеткирди жана тамакты бөлүштүрүү системасынын акыйкаттуулугун күчөттү.

Анткен менен стандарттардын формалдуу түрдө гана болушу эффективдүү отчеттуулук бар дегенди билдирбейт. Стандарттарга карата жарандар тарабынан суроо-талап болуп, саясий жагдай ошол стандарттардын аткарылышына көмөктөшүүсү өтө маанилүү. Мисалы, саясий же табигый катаклизмдердин шарттарында стандарттар колдонулбай калат, же жарандар калыптанып калган салттардан улам суроо-талапты мамлекетке жолдогусу келбейт. Аргентинанын ордо калаасы Буэнос-Айрес шаарынын мамлекеттик администрация башчысы 2001-жылдагы финансылык кризистен кийин нааразылык акциялардын кысымы алдында өзүнүн башкы саясий оппоненти менен бюджеттик процесске жарандарды катыштыруу тууралуу бүтүм түзгөн. Анткен менен жарандык коом да, саясий элита да бул реформаны жашоого жөндөмдүү деп кабыл алган эмес, анткени бийликке болгон ишеним жоголуп калган эле. Чындыгында жарандардын бюджеттик процесске катышуусунун эрежелери иштелип чыккан, бирок иш жүзүндө бул процессти бийликке ыктаган адамдар башкарып, жарандардын кызыкчылыктарына каршы иш жүргүзүшкөн. Натыйжада практика бытыранды жана туруксуз болуп, бара-бара бул реформадан баш тартууга туура келген. Бул мисал жагымсыз саясий жагдайда демократиялык отчеттуулукка жетүү үчүн жалгыз гана стандарттарды киргизүү ийгиликсиз болоорун тастыктап турат.

2. Отчеттуулукка болгон суроо-талап

Экинчи өлчөм жарандар тарабынан отчеттуулукка карата суроо-талаптын болушун же болбошун аныктайт. Суроо-талаптын болушу биринчи кезекте жарандар өзүнүн суроо узатуу укугун түшүнгөнүн, кимден сураш керектигин билгенин көрсөтөт. Башкача айтканда суроо-талаптын болушу автоматтык түрдө бардык тараптар ким кимдин алдында отчеттуу болгонун түшүнөт дегенди боолгойт. Кыргызстанга карата айта турган болсок, мында калк бийликтин кайсы бөлүгү жана кайсы маселелер боюнча анын алдында отчеттуу болгонун түшүнүшү керек, ал эми бийликтин түзүмдөрү кайсы маселелер боюнча жарандар алдында, ал эми кайсы маселелер боюнча административдик отчеттуулуктун алкагында бири-биринин алдында отчеттуу болгонун түшүнүшү керек дегенибиз орундуу болот. Мисалы, жарандар бюджеттик маселелерди жана пландоо маселелерин талкуулоого катышабы, шайлоого жигердүү катышабы, депутаттарга кат жазабы ж.б. 1995-жылы Мексикада коомдун керектөөлөрүнө жооп катары сексуалдык жана репродуктивдүү ден соолукту илгерилетүү үчүн социалдык саясатты иштеп чыгууда жана ишке ашырууда коомдук уюмдар өкмөт менен жигердүү кызматташа баштаган. Өз ара аракеттенүүнүн деңгээли абдан жогору болгондуктан бул чөйрөдөгү кырдаал олуттуу түрдө өзгөрүп, ал эми коомдук уюмдар көбүрөөк саясий таасирге ээ болушкан.

3. Бийликтин отчеттуулук суроо-талабына карата жооп кайтаруу мотивациясы

Үчүнчү өлчөм бийликте отчеттуулук суроо-талабына жооп кайтарууга стимулу, мотивациясы болуп-болбогонун аныктайт. Мисалы, айыл өкмөт башчысында жергиликтүү саясатты жарандардын суроо-талабына жараша өзгөртүүгө карата стимулу барбы? Анын кийинки мөөнөткө шайланышы жарандардан көз карандыбы? Өкмөт мүчөсүндө ведомствонун кызмат көрсөтүүлөрүнө канааттануу деңгээлин жогорулатууга болгон мотивация барбы? Мындан аткаминердин карьерасы көз карандыбы? Башкача айтканда, отчеттуулук системасы аткаминерлердин жарандар алдында отчеттуу болушу үчүн мотивация бериши керек жана бул мотивация саясий мүнөзгө ээ болуп, карьералык өсүш, кайра шайлануу мүмкүнчүлүгү менен байланышта болууга тийиш. Ошондой эле мотивация экономикалык мүнөзгө ээ болуп, сыйакы түрүндө да болуш керек.

4. Отчеттуулук талаптарын мажбурлап аткартуу мүмкүнчүлүгү жана жазанын сөзсүз боло тургандыгы

Төртүнчү өлчөм отчеттуулук системасында эффективдүү санкциялардын жана таасир этүү чараларынын болушун изилдейт. Алар бийлик отчеттуулук эрежелерин жана стандарттарын бузган учурда колдонулушу мүмкүн. Анткени эрежелер жана стандарттар, жарандар тараптан суроо-талап, бийликтин отчеттуулукка мотивациясы болсо да отчеттуулуктун принциптерин жана талаптарын көз жаздымда калтырган учурлар сейрек эмес көрүнүш. Мындан улам өлкөдөгү контролдук жана көзөмөл органдары – сот бийлиги, конституциялык сот, акыйкатчы, парламенттин туруктуу комитеттери, коррупцияга каршы органдар – отчеттуулуктун принциптерин жана стандарттарын коргоп, жактап, аларды бузгандарга чара көрүүгө тийиш. Мисалы, Индияда Билим алууга укук жөнүндө Актыны жарандар колдонот, ал эми соттор Актынын талаптарынын аткарылышына тыкыр көз салып турат. Бул болсо бийлик органдарын санкцияларды күтпөстөн эле кызмат көрсөтүүгө мажбур кылат. Бразилияда Эсеп палатасы бийликтин аткаруу органдарынын ишинде отчеттуулук принциптеринин аткарылышына катуу көз салат.

Отчеттуулуктун төрт өлчөмү тең бири-бири менен тыгыз байланышта болгонун, Конституциядан чыккан принциптерге негизделип, мыйзамдарга кошуларын байкаса болот.

5.3. Отчеттуулук тууралуу төрт миф

Демократиялык башкаруу практикасында отчеттуулук тууралуу төрт тескери ой, же миф кеңири жайылган. Алар отчеттуулук системасынын абалына тең салмактуу баа берүүгө, реалдуу көйгөйлөрдү аныктап, кырдаалды жакшыртууга бут тосуп келет.

Биринчи миф: отчеттуулук – бул аспаптардын жана фрагментардык практикалардын топтому

Башкаруу системасына жана анда жарандардын кызыкчылыктары менен керектөөлөрүн эске алууга карата конкреттүү аспаптар тууралуу айтып, фрагментардык демилгелерди мисал келтирүү жайылган. Албетте, башкарууда көптөгөн аспаптарды колдонуу өлкөдө отчеттуулукка карата белгилүү бир өбөлгөлөр пайда болгонунан кабар берет. Аспаптардын бул топтому өзүнө иш-аракеттердин кеңири өңүтүн кошот. Аларды жарандар, жамааттар жана жарандык коом уюмдары мамлекетти жоопко тартуу үчүн колдонушу мүмкүн. Алар: жарандардын катышуусу менен бюджеттик процесс; бюджеттерге көз карандысыз анализ жүргүзүү; чыгашалардын жана сатып алуулардын айкын системасы; жарандардын жана жамааттардын баалоо карточкалары; социалдык аудиттер; жамааттардын уставдары; коомдук угуулар; электрондук башкаруу жана электрондук сатып алуулар; калыстар соту жана жамааттык радио. Ийгиликтүү окуялар болгонуна карабастан аспаптарды жана фрагментардык практикаларды колдонуу отчеттуулук системасы түптөлдү дегенди билдирбейт. Ошондуктан аспаптарды колдонууну жана ийгиликтүү окуяларды мисалга тартуу отчеттуулуктун жогоруда

сүрөттөлгөн төрт негизги өлчөмү болгондо гана мааниге ээ болот. Атүгүл фрагментардык практикалардын мисалдарынын ашкере саны отчеттуулук системасы түптөлүп, ийгиликтүү иштеп жатат деген жалган ойду пайда кылышы ыктымал. Мисалы, Кыргызстанда бюджет боюнча коомдук угуулардын көп өтүшү бюджетти түзүүдө жана аткарууда жарандардын кызыкчылыктары чындап эле эсепке алынып жатканын билдирбейт. Себеби бул эсептердин жыйынтыктары жана бийлик бул кызыкчылыктарды көз жаздымда калтыргандан кийин кандай санкциялар колдонгону тууралуу эч кандай маалыматтар жок.

Экинчи миф: отчеттуулук маалыматка жеткиликтүүлүктүн жана айкындуулуктун дал өзү

Отчеттуулукка жетүү үчүн башкаруудагы айкындуулуктун жана маалыматка жеткиликтүүлүктүн болушу жетишсиз. Маалымат өзүнөн өзү эле отчеттуулукту кепилдебейт. Өзгөчө ал көпчүлүккө түшүнүксүз болсо, анализденбесе, толук эмес, үзүк-үзүк жана системага салынбаса ийгиликтүү болбойт. Мисалы, эгерде Эсеп палатасынын текшерүүлөрүнүн жыйынтыктары бир жылы жарыяланып, кийинки жылы чыкпай калса, же башка булакта жарыяланса, салыштырууга мүмкүн болбосо, анда маалымат жок дей берсе болот. Атүгүл, чоң көлөмдөгү түшүнүксүз маалымат жарандардын отчеттуулук талабына жасалма кысымды пайда кылышы ыктымал. Анткени башкаруу системасы ачык деген жалган көрүнүштү пайда кылат. Бирок чындыгында ал ачык эмес, ал эми жарандар чаташып, бул маалыматты баалуу деп эсептей албайт. Ошондуктан өзүнүн компетентсиздигин сезип, мындай маалыматка көз салып, байкап тургандан баш тартып коюшат. Мисалы, Кыргыз Республикасында сатып алуулар боюнча электрондук портал өтө көп көлөмдөгү маалыматты берет. Бирок машиналык анализ үчүн жарамдуу түрүндө бере албайт. Бул болсо коомдук мониторинг жүргүзүү мүмкүнчүлүгүн чектеп жатат. Каттар.КГ даттануулар порталы даттануулардын санын эсептеп, аларга берилген жооптордун санын чагылдырат. Бирок бул жооптордун жыйынтыгы кандай болду деген маалыматты бербейт. Балким өтүнүчтөргө жана кайрылууларга кайтарылган жооптордун баары терс болуп калган чыгаар...

Үчүнчү миф: отчеттуулук жарандардын чечим кабыл алуу процессине катышуусунун дал өзү

Жарандардын чечим кабыл алуу процессине катышуусу жана отчеттуулук жарандар менен мамлекет ортосундагы өз ара байланыш дегенди билдиргенине карабастан бул көрүнүштөр бири-биринен айырмаланып турат. Саясий чечимдерди кабыл алууга катышуу жарандарга кандай иштер жасалышы керек, же кандай өзгөрүүлөр зарыл дегенге карата өз пикирин билдирүү мүмкүнчүлүгүн гана берет жана ушуну менен гана чектелет. Катышуу кызмат адамдары ошол пикирлерди эске алып, же талап кылынган өзгөрүүлөрдү логикалык соңуна жеткирет деген кандайдыр бир кепилдиктерди бербейт. Ошол эле маалда отчеттуулук кызмат адамдары пикирлерди эсепке алуу жана өзгөрүүлөрдү ишке ашыруу, кандай иштер жасалып, алар жарандардын күтүүлөрүн канчалык актаганын түшүндүрүү үчүн жооптуу болгонун билдирет. Ушуну менен бирге отчеттуулук талаптарын аткарбаган учурда кызмат адамдары жазага тартылат: алар кайра шайланбайт, кызматынан четтетилет, же башка ишке которулат ж.б. Ошондуктан отчеттуулук катышуудан кийинки зарыл кадам болууга тийиш. Анткени отчеттуулук системасы жарандардын катышуу процессинде айтылган пикирлери эсепке алынат дегенди кепилдейт. Болбосо, өз күтүүлөрүн же армандарын айткан процеске жарандар катышып, бирок бийлик ага жооп кайтарбаса, анда мындай катышуу бийликтин делегитимизациялануусуна алып келет. Мунун артынан коомдук нааразылык пайда болуп, кырдаалды туруксуздаштыруу үчүн жагымдуу шарт түзүлөт. Мунун арты саясий башаламандыкка алып келет.

Төртүнчү миф: административдик жана саясий отчеттуулуктун идеалдуу түзүлгөн системасы социалдык отчеттуулукту алмаштырат

Адатта мындай адашууну отчеттуулуктун реалдуу системасы болбогон учурда саясатчылар жарандар алдындагы отчеттуулуктан качууга аракет жасаганда, аткаруу органдарынын административдик отчеттуулугу жана аткаруу дисциплинасы укук үстөмдүгүн камсыздап, чечим кабыл алууда жарандардын кызыкчылыктарын коргой турганына ынандырган маалда колдонушат. Же болбосо башкаруунун партиялык системасы автоматтык түрдө жарандардын кызыкчылыгын чагылдырат деген тезисти жеткирүүгө аракет кылганда колдонулат. Отчеттуулуктун бардык тараптары – административдик, саясий жана социалдык – бирдей мааниге ээ. Ошондуктан отчеттуулуктун түрлөрүн бири-бирине каршы коюу суроо-талап менен сунушту карама-каршы койгондой эле орунсуз болуп калат. Эгерде мамлекеттин административдик жана саясий отчеттуулукту да, жарандар тарабынан суроо-талапты канааттандырууга багытталган социалдык отчеттуулукту да түзүү потенциалын жана каалоосун арттырууга бирдей көңүл бурулган шартта гана отчеттуулук тамыр жаят. Социалдык отчеттуулук саясий жана административдик отчеттуулукка альтернатива болуп бербейт. Социалдык отчеттуулук башкаруунун демократиялык реформаларын толуктайт, жарандар менен кызмат адамдарынын ортосундагы тикелей өз ара байланышты күчөткөн механизмдерди түзөт. Саясий отчеттуулукту күчтөндүрүү менен өнүгүүнүн мыкты жыйынтыктарына жетүү мүмкүн. Мамлекет үч деңгээлде отчеттуулуктун түрлөрүнүн синергиясын, өз ара күчтөнүүсүн камсыздай алат:

- жарандардын катышуусуна негизделген отчеттуулук механизмдери башкаруу органдарынын (министрликтер, ведомстволор) стратегиялык пландары киргизилсе болот. Мында төмөн деңгээлдеги аткаминерлерди жарандар алдында отчет берүүгө милдеттендирген эрежелер жана жол-жоболор болушу шарт;
- жарандарга башкарууга катышуу, алардын ишине мониторинг жүргүзүү укугун кепилдеген, же жарандар менен байланыш түзгөн атайын мамлекеттик органдар түзүлүшү мүмкүн;
- отчеттуулук механизмдери мыйзамдарга кошулуп, конкреттүү ведомствону же жалпысынан өкмөттү жамаат мүчөлөрүн коомдук саясат процессине тартууга милдеттендирет.

6. Кыргыз Республикасында бийликтин отчеттуулук системасы

Отчеттуулукту күчөтүү зарылчылыгы тууралуу фундаменталдуу идея мамлекет менен жарандар ортосундагы коомдук келишим шарттарын бирдей түшүнүү зарылчылыгына негизделет. Бирок ал ошондой эле отчеттуулуктун эффективдүү механизмдери кызмат көрсөтүүнү жана жашоо шарттарын жакшыртууга, жакырчылыкты жеңүүгө жана коомдогу бардык топторду өнүгүүгө тартылышын камсыздоого көмөктөшөт дегенди түшүнүүгө да негизделген. Отчеттуулук бийликти мотивация берүү же жазалоо жолу менен өз көйгөйлөрүн чечүү менен алектенүүгө эмес, аталган максаттардын үстүнөн иштөөгө мажбурлайт.

Отчеттуулуктун концепциясынын өзү социалдык илимде эң талаштуулардын бири болгонуна карабастан, отчеттуулук системасын түзгөн өзөктүк жана баарына түшүнүктүү болгон бөлүктөрү да бар. Алар: отчеттуулук субъекттери, отчеттуулук процесстери (же алкактары, механизмдери) жана отчеттуулуктун принциптерин жана талаптарын бузган үчүн санкцияларды жана жазаларды колдонуу үчүн таасир тийгизүү факторлору (кепилдер, контролдук жана көзөмөл органдары).

Отчеттуулуктун өзү болсо субъекттер ортосундагы өз ара мамилелерди билдирет. Бул субъекттер ишеним көрсөтүүчүгө жана ишенимдүү адамга – агентке бөлүнөт. “Ишеним көрсөтүүчү – агент” базалык моделинин алкагында көптөгөн вариациялар бар.

Мисалы, бир агент атаандашкан ишеним көрсөтүүчүнүн күтүүлөрүнө, муктаждыктарына жана талаптарына жооп кайтарууга милдеттүү болот дейли. Айталы, шайлануучу адам – мыйзам чыгаруучу шайлоочулардын алдында жооп берет. Бирок анын мындан аркы иш-аракеттери саясий партиядан же анын лидеринен көз каранды болот. Агенттер түрдүү ишеним көрсөтүүчүлөрдүн талаптарын макулдашууга жөндөмсүз болуп калганда отчеттуулук идеясынын өзү жокко чыгат. Шайланбаган агенттер, мисалы, мамлекеттик жарандык жана муниципалдык кызматчылар да аларды дайындаган шайланган адам алдында тикелей жооп берүү менен отчеттуулук мамилелерин бузушу мүмкүн. Мамлекеттик агенттер калктын талаптарын көрмөксөнгө салып, контроль жана көзөмөл механизмдеринен качуу үчүн олуттуу автономияга ээ болушу ыктымалдуулугу да бар. Бул жагдайлардын баары ишеним көрсөтүүчүнү жана бардык негизги агенттиктерди кошкон отчеттуулук системасын түзүүнү талап кылат.

Кыргыз Республикасында бийликтин отчеттуулук системасы бири-бирин байланыштырган субъекттер менен процесстердин төрт негизги тобун камтыйт.

Субъекттердин биринчи жана негизги тобу – жарандар, Кыргызстан эли. Алар Кыргыз Республикасынын Конституциясына ылайык, бийлик булагы болуп эсептелет. Мындан улам отчеттуулук системасынын негизги принциби пайда болот: Кыргыз Республикасында бийлик эл алдында отчеттуу. Отчеттуулук системасында жарандар **ишеним көрсөтүүчү** болуп эсептелишет.

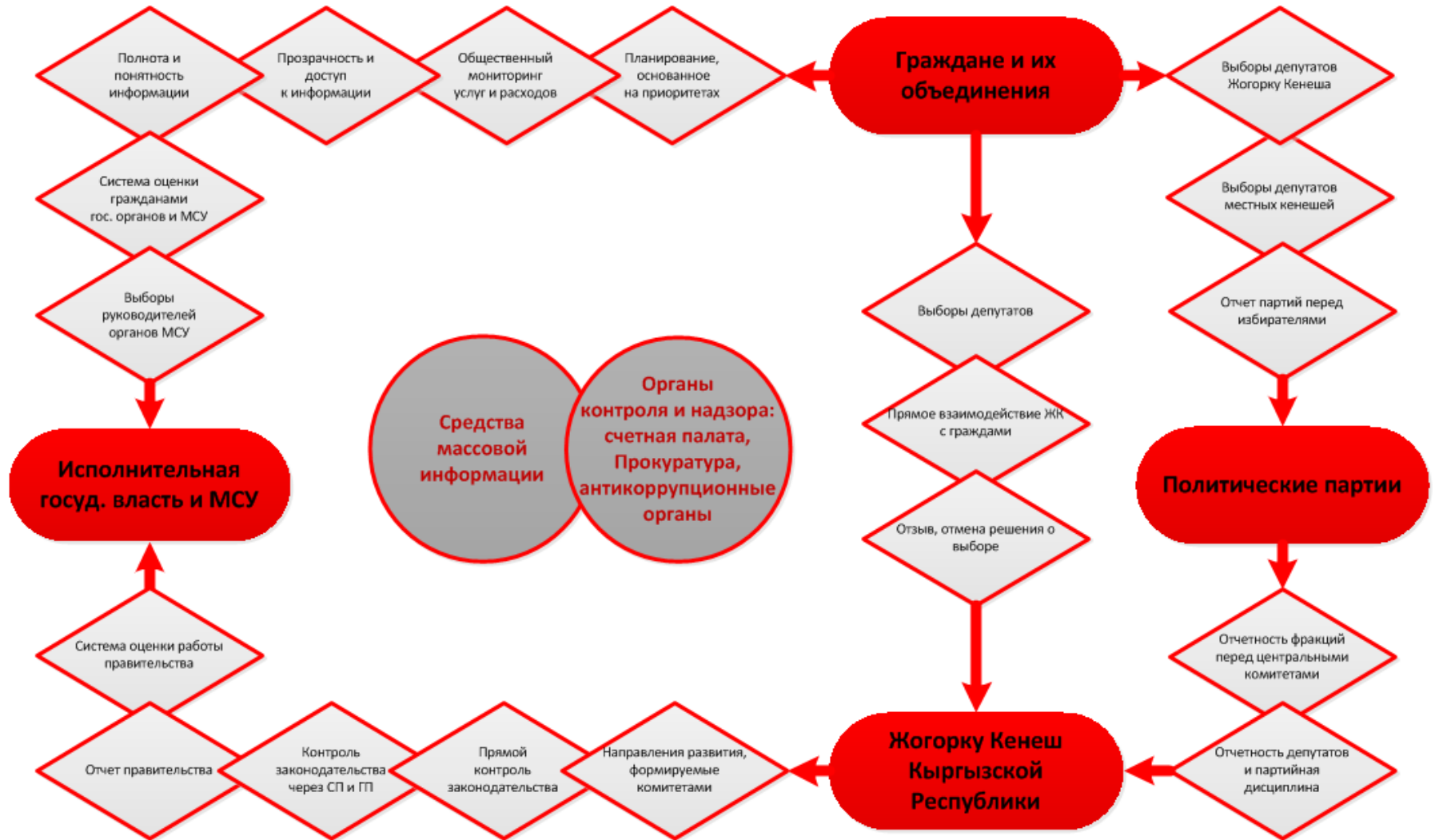
Субъекттердин экинчи тобу – саясий партиялар, алар бир эле маалда эгерде сөз алардын шайлоочулар алдындагы отчеттуулугу тууралуу жүрсө **агент** да, эгерде сөз Жогорку Кеңештин депутаттарынын отчеттуулугу тууралуу жүрсө, **ишеним көрсөтүүчү** да болуп эсептелет.

Үчүнчү субъект – Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңеши. Ал саясий партиялар менен элдин ортосундагы өз ара мамилелерде **агенттин** да ролун ойнойт, өкмөт менен бийликтин аткаруу органдарынын ортосундагы өз ара мамилелерде **ишеним көрсөтүүчү** да ролун ойнойт.

Субъекттердин төртүнчү тобу – бийликтин аткаруу органдары жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары. Алар эч кандай саясий демилгеге ээ болбостон **агент** катары гана чыгат. Бирок өз ыйгарым укуктарын жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына жана жеке секторго өткөрүп берген учурда административдик отчеттуулуктун алкагында ишеним көрсөтүүчү катары чыгат.

Бардык төрт топ тең өз ара отчеттуулук процесстери менен байланышкан. Бул процесстер Кыргыз Республикасынын эли алдында отчеттуулукту ишке ашырууга алып келет. Төмөндөгү сүрөттө субъекттер жана аларды байланыштырган процесстер берилди.

1-сүрөт. Кыргыз Республикасында бийликтин эл алдындагы отчеттуулук системасы (тегеректе – субъекттер, ромб – процесстер, жебе – отчеттуулуктун багыты (ишеним көрсөтүүчүдөн агентке))



1-сүрөттө көрсөтүлгөндөй, системада ишеним көрсөтүүчү, агенттер жана аларды байланыштырган процесстерден тышкары **байкоочулар – контролдук жана көзөмөл органдары, массалык маалымат каражаттары** да бар.

Контролдук жана көзөмөл мамлекеттик органдары – отчеттуулук системасынын өтө маанилүү элементи болуп эсептелет. Ал системанын туруктуу иштешин камсыздайт, коркунуч же көйгөй пайда болгон учурда бийликке жана жарандарга белги берип турат. Албетте биринчи кезекте контролдук жана көзөмөл органдары ченемдик укуктук базада көрсөтүлгөн регламенттештирилген жол-жоболордун сакталышына көз салат. Анткен менен акыркы учурларда дүйнөдө бул структуралар барган сайын көбүрөөк жарандык коом менен байланыш жана өнөктөштүк түзүүдө. Көбүрөөк аудиттин жогорку органдары жарандарды тартуунун жана жарандык коомдун потенциалын күчөтүүнүн инновациялык жолдорун караштырып, муну менен салыштырмалуу изоляция шарттарында салттуу иштерден алыстоодо. Аудит циклинин бардык этаптарында коомдук көзөмөлдү камсыздоодо аудиттин жогорку органдарына жана жарандарга баарлашуу жана биргелешип иштешүү үчүн мейкиндик түзүлүп жатат. Мисалы, Кореяда Аудиторлор палатасы аудитти пландоо этабында жарандардын сунуштамаларына таянат жана көз бoемочулук же мамлекеттик финансыны кыянаттык менен пайдалануу фактылары тууралуу арызданууга чакырат. Жарандар аудит өткөрүүнү талап кылуу менен Палатага кайрыла алат. Филипинде аудит этабында Аудит боюнча комиссия жарандардын аудитке катышуусу боюнча атайын Программаны аткарат. Танзанияда отчеттуулук этабында атайын жумушчу топ иш алып барат. Ал Аудиттин Улуттук кеңсесинин өкүлдөрүнөн жана жарандык коом уюмдарынан турат. Бул жумушчу топтун милдети – аудитордук отчетторду жарандарга түшүнүктүү болгон формада түзүү. Жалпысынан Танзанияда аудитордук отчеттор кеңири жайылууда, алар жабык жана татаал документ болбой калды. Аудиттен кийинки этапта анын кесепеттерине мониторинг жүргүзүү үчүн Түштүк-Африкалык илимий борбор мамлекеттик кызмат көрсөтүүлөрдүн отчеттуулугу тууралуу аудитордук отчеттуу маалыматтык өнөктүктү баштоо үчүн колдонгон. Бул өнөктүк кызмат көрсөтүүлөрдү жеткирүүчүлөр өзүнүн стратегиялык пландарына аудит органдарынын сунуштамаларын кошуусуна багытталган болчу.

Системанын маанилүү элементи – ММК. Алар коомго жана бийликке көйгөй тууралуу белги берип турган “күзөтчү” ролун аткарышат. Бирок ХХI кылымда маалыматты анализдеп чыгып, өз аудиториясына түшүнүктүү форматта жеткириш үчүн ММК олуттуу аналитикалык потенциалга ээ болуп, изилдөө борборлору жана эксперттик жамаат менен туруктуу байланышты түзүшү керек.

Системанын маанилүү принциби – акыйкаттык. Коомдук келишим концепциясы жарандардын көз алдында жарандык келишим менен салыштырганда жөнөкөй жана ошол эле маалда аны социалдык жоопкерчилик жана социалдык адилеттүүлүк механизмдерине чейин деталдаштыра келгенде татаал болуп чыга келет. Адамдарга эмне үчүн алар салыктарды жана социалдык камсыздандыруу боюнча төлөмдөрдү мамлекет аркылуу төлөшү керектигин, же эмне үчүн аймактар арасында финансылык теңдештирүү системасы бар болгонун түшүндүрүү жеңил эмес. Бирок күчтүү алсызга жардам бериш керек, ошондо улут дагы да туруктуу өнүгө баштайт дегенге ынандыруу бир кыйла жеңил.

Ошондой эле отчеттуулук концепциясында системалардын түрдүү моделдери бар. Биринчи модель – жеке – отчеттуулук системасын “кардарлардын бийлиги” же “салык төлөөчүлөрдүн бийлиги” катары карайт. Мында жарандар бийликтин “кардарлары” же “тапшырыкчылары” катары каралат. Алар бийликтин ак ниет ишин салыктар жана лоялдуулук менен сыйлайт, же жаман иши үчүн бийликти “кетируу” же башка альтернативалык жолдор менен жазалайт. Модель жарандарды алардын жыйындысы катары эмес, жеке жак катары карайт. Экинчи модель – жамааттык. Мында отчеттуулук мамлекеттин жигердүү жарандар же коом менен демократиялык өз ара мамилелерин чагылдырып, жарандардын бардык топторун өзүнө камтыйт. Бул модель бийликти бардык

топтор, анын ичинде жакыр катмарлар, азчылыктар, маргинал топтор алдында да отчеттуу болууга мажбурлайт. Өзүнө жарандардын чечим кабыл алуу процессине тикелей катышуу формаларын камтыган отчеттуулук процесстери шайлоо өңдүү көпчүлүктүн укуктарына негизделген, маргинал топтордун үнүн көп уга албаган кырдаалды компенсациялайт.

Анткен менен эки моделде тең отчеттуулук – бул мамлекеттин жарандарга каршы туруусу эмес, бул кызыкдар тараптардын ортосундагы көпүрө, коомдук келишимдин жакырчылыкты азайтуу жана калктын бакубатчылыгын арттыруу өңдүү негизги тапшырмасын мүмкүн болушунча жакшы аткаруу ыкмасы. Кыргыз Республикасы үчүн салттарга байланыштуу да, азчылыктардан жана коомдун маргиналдашуу даражасы жогору болгондон улам экинчи модель дагы да көбүрөөк актуалдуу жана жагымдуу болуп турат.

1-сүрөттөн көрүнүп тургандай, субъекттер тобу ортосунда, же айрым бир учурларда кызыкчылыктар ортосунда отчеттуулук мамилелерин түзгөн белгилүү бир процесстер пайда болот. Айрым бир учурларда системанын субъекттери бир эле маалда ишеним көрсөтүүчү катары да, агент катары да чыгат. Ошондуктан системанын ичиндеги көптөгөн процесстер **эки тараптуу** мүнөзгө ээ. Бардык аталган процесстер белгилүү бир укуктук шарттар болгон учурда гана эффективдүү болуп берет. Бул процесстер канчалык эффективдүү болгонун, алар отчеттуулуктун чыныгы мамилелерин түзүп-түзбөгөнүн түшүнүү үчүн субъекттердин ар бир жубун толугураак карап чыгалы.

6.1. “Жарандар – Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңеши” жубунда отчеттуулук

6.1.1. Процесстерди баалоо

Процесс	Отчеттуулуктун эрежелеринин жана стандарттарынын болушу же болбошу	Отчеттуулук суроо-талабынын болушу (процессти баалоодо милдеттүү шарт болуп эсептелет, бирок баалоого кошулбайт)	Бийликтин отчеттуулук суроо-талабына жооп кайтарууга мотивациясы	Отчеттуулук талаптарын мажбурлап аткаруу мүмкүнчүлүгү, жазанын сөзсүз болушу, чакыртып алуу же кайра шайлоо
Жашыруун жалпы добуш берүү менен тең жана тикелей шайлоонун негизинде Жогорку Кеңештин депутаттарын шайлоо	Бар	Бар	Бар	Жок
Жарандар менен регламенттештирилген түз өз ара аракеттешүү. Бул болсо аярлуу топторду дискриминациялоодон оолак болууга жардам берет	Жок	Бар	Жок	Жок
Жазалоо же чакыртып алуу, шайлоодон баш тартуу механизмдери	Жок	Жок	Жок	Жок

Бул жупта отчеттуулуктун орточо индекси 33% түзөт

Жашыруун жалпы добуш берүү менен тең жана тикелей шайлоонун негизинде Жогорку Кеңештин депутаттарын шайлоо

КР Конституциясына ылайык, Кыргызстандын эли эгемендиктин ээси жана Кыргыз Республикасындагы мамлекеттик бийликтин бирден-бир булагы болуп саналат.

Кыргызстандын эли өз бийлигин ушул Конституциянын жана мыйзамдардын негизинде түздөн-түз шайлоолордо жана референдумдарда, ошондой эле мамлекеттик органдардын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын системасы аркылуу жүзөгө ашырат. Кыргызстан эли Жогорку Кеңештин депутаттарын жашыруун жалпы добуш берүү менен тең жана тикелей шайлоонун негизинде шайлайт (2-берене). Ушуну менен бирге бүткүл эл тарабынан шайланган Жогорку Кеңеш жана Президент өкүл болгон жана камсыз кылган элдик бийликтин үстөмдүгүнүн; мамлекеттик органдардын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын эл алдындагы жоопкерчилигинин жана ачыктыгынын, өз ыйгарым укуктарын элдин кызыкчылыгында жүзөгө ашыруусунун принциптерине негизденет (3-берене). Мамлекет жана анын органдары, анын ичинде Жогорку Кеңеш коомдун кайсы бир бөлүгүнө эмес, бүткүл коомго кызмат кылат (5-берене). “Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин Регламенти жөнүндө” КР Мыйзамынын 4-беренесинин 3-пунктуна ылайык, Жогорку Кеңеш өзүнүн иштерин жүзөгө ашыруунун принциптеринин бири болуп элдин жана өз шайлоочуларынын алдында жоопкерчилик эсептелет.

“Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин депутаттарынын статусу жөнүндө” КР Мыйзамынын 21-беренесине жана “Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин Регламенти жөнүндө” КР Мыйзамынын 151-152-беренелерине ылайык, Жогорку Кеңеш, анын органдары, депутаттар сессия учурунда жана сессиялардын ортосундагы мезгилде шайлоочулар менен ишти төмөнкүдөй уюштурат:

- 1) шайлоочуларды кабыл алуу;
- 2) сунуштарды, арыздарды, сунуштамаларды кароо;
- 3) чогулуштарды, конференцияларды, жолугушууларды, «тегерек үстөлдөрдү», семинарларды, кеңешмелерди, жыйналыштарды, анын ичинде жерине баруу менен ачык эшиктер күндөрүн жана башка иш-чараларды өткөрүү;
- 4) жарандардын жана алардын бирикмелеринин мыйзам чыгаруу сунуштарын кароо жана кабыл алуу;
- 5) мамлекеттик бийлик органдары, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары тарабынан жарандардын укуктарын бузуу боюнча парламенттик териштирүү жүргүзүү жөнүндө жарандардын кайрылууларын кароо;
- 6) мыйзам долбоорлору жана коомдук маанилүү маселелер боюнча парламенттик угууларды өткөрүү;
- 7) шайлоочулардын арыздары боюнча мамлекеттик органдарга, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарына парламенттик жана депутаттык суроо-талаптарды жиберүү.

Шайланып келген депутаттарда жана парламентте жарандардын муктаждыктарына жана керектөөлөрүнө реакция жасоого жалпысынан мотивация бар. Анткени аларда саясий ишенимди жана рейтингди жоготуп алуу тобокелчилиги бар. Мажбурлоо механизмдерине карата кырдаал начар. Жарандар референдум өткөрүү жолу менен Жогорку Кеңешке ишеним көрсөтпөй коё алат. Анткен менен бул жол-жобо татаал, ал эми зарыл болгон катышуучулардын саны көп – 300 миң киши. Бул референдумду өткөрүүнү иш жүзүндө мүмкүн кылбайт. Айрым депутаттардын санды 10 миңге чейин азайтуу сунушу көпчүлүк депутаттардын колдоосуна ээ болбой келет. **Ошондуктан отчеттуулуктун бул процессин толук өлчөмдө колдонулбаган катары тааныса болот.**

Жарандар менен регламенттештирилген түз өз ара аракеттенүү. Бул болсо аярлуу топторду дискриминациялоодон оолак болууга жардам берет

Жогорку Кеңештин жарандар алдындагы отчеттуулугунун укуктук шарттарына жасалган анализ көрсөткөндөй, мыйзамдарда кайрылуулар жана парламенттик угууларды өткөрүү тууралуу нормаларды кошпогондо, **Жогорку Кеңештин жарандар алдындагы тикелей социалдык отчеттуулук формалары жок.** Бул мыйзамдарда белгиленген Жогорку Кеңештин депутаттарын шайлоо системасына, тагыраак айтканда Жогорку

Кеңешти партиялык тизме боюнча түзүүгө байланышкан. Мунун натыйжасында Жогорку Кеңештин жарандар алдындагы отчеттуулугу саясий партиялар аркылуу жүзөгө ашырылат. Саясий партиялар жарандардын саясий эркин билдирүүгө көмөк көрсөтөт, Жогорку Кеңештин депутаттарын шайлоого катышат (Конституциянын 4-беренеси). Ошондуктан Жогорку Кеңештин жарандар менен өз ара аракеттешүүсү көбүрөөк деңгээлде тикелей эмес, парламенттеги фракциялар аркылуу жүрөт. “Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин Регламенти жөнүндө” КР Мыйзамынын 152-беренесине ылайык, дал ушул фракция шайлоочулар менен иштөө боюнча өзүнүн мүчөлөрүнүн иши жана парламенттин шайлоочулар менен өз ара аракеттенүүсүнүн жогоруда аталган формалары жана усулдары боюнча Жогорку Кеңештин депутаттарынын өкүлчүлүк функцияларын аткаруусу үчүн жооптуу. Жогорку Кеңештин жарандар алдындагы тикелей отчеттуулугунун укуктук шарттарынын жоктугу фракциялардын жана парламенттик партиялардын жарандар алдындагы отчеттуулугун күчөтүү зарылчылыгын пайда кылууда.

Отчеттуулуктун бул процесси иштебейт деп таанылат.

Жазалоо, же чакыртып алуу, шайлоодон баш тартуу механизми

Бул процесс үчүн укуктук шарттар жок жана жакынкы келечекте да пайда болчудай эмес. Укуктук шарттарды партиялык системанын эволюциясы аркылуу гана түзсө болот. Ал отчеттуулук системасын күчтөндүрүүдөн алчу пайданы өзү баамдаш керек. Отчеттуулук системасы партиялардын өзүнүн өнүгүүсү үчүн бекем негиз түзүп, андан кийин көйгөйдү чечүүнүн варианттарын сунуштайт.

Отчеттуулуктун бул процесси мүмкүн эмес деп таанылат жана баалоого кошулбайт.

6.1.2. Эл аралык тажрыйба

Өлкөнүн мыйзам чыгаруу бийлиги демократиялаштыруунун институционалдык ачкычы деген пикир дүйнөдө кеңири тараган. Ошондуктан дүйнө жүзү боюнча демократиялаштыруунун деңгээлин өлчөө үчүн көптөгөн уюмдар иш алып барат. Алар жалпысынан парламенттин да, өз-өзүнчө депутаттардын да демократиялашуусун өнүгүүсүнө жана ишине мониторинг жүргүзүүгө адистешкен. Мындай уюмдар дүйнөнүн 80ден ашуун өлкөсүндө иштейт. Бирок Кыргызстан бул өлкөлөрдүн катарында жок. Бул уюмдар жана алар колдонгон мониторинг аспаптары парламент менен жарандар ортосундагы отчеттуулук өз ара мамилелерин орнотууга олуттуу таасир тийгизет. Анткени парламенттердин өздөрү үчүн ар бир жаран менен байланыш жана мамиле түзүү иш жүзүндө мүмкүн эмес. Мындан улам ушул өз ара мамилелердин каналы же коридору боло турган уюмдар керек.

Парламенттик мониторингге карата эки дүйнөлүк тренд бар: 1) “парламенттик информатика”, ал парламент ишинде ИКТ колдонуу деңгээлин аныктайт; 2) “парламентти күчөтүү”, ал парламенттерге, ошондой эле аларга мониторинг жүргүзүү жана күчтөндүрүү менен алектенген уюмдарга тышкы жардамдын көлөмүн аныктайт.

Парламенттик информатика электрондук демократиянын жана электрондук катышуунун аспаптарын колдонот. Мисалы, OpenCongress.org парламенттердин расмий сайттарындагы, дайындар базасындагы жана башка булактардагы ачык маалыматты автоматтык түрдө чогултуп, андан кийин бул маалыматтарды жарандар оңой түшүнүп, издеп, анализдей ала тургандай форматтарга өткөрөт. Башка ресурстар маалыматты визуалдаштырат, мисалы, депутаттар кайсы аймактар менен иштеп жатканын көрсөткөн карталарды түзөт. Анткен менен бул аспаптардын баарында чоң кемчилик бар – алар мааниси жагынан алып караганда өтө аз маалыматты камтыйт, бул болсо парламенттик информатиканын эң эффективдүү аспаптарынын ишин чектейт.

Акыркы жылдары эл аралык коомчулук парламенттерге берилген жардамын, анын ичинде мониторинг жүргүзгөн уюмдарга жана парламенттердин жарандар

алдындагы отчеттуулугун колдогон уюмдарга жардамын көбөйтүүдө. Мониторинг жана баалоо үчүн алкактык стандарттар жана аспаптар Commonwealth Parliamentary Association, Southern African Development Community Parliamentary Forum, Assemblée parlementaire de la francophonie жана Парламенттер аралык Биримдик (Inter-Parliamentary Union) тарабынан иштелип чыкты.

Эки тренд тең бара-бара биригүүдө. Мисалы, мыкты практика базасын түзүү жолу менен (AGORA Portal for Parliamentary Development сайты WBI, NDI, ПРООН, ЕБ жана Эл аралык демократия институтунун биргелешкен долбоору депутаттар, парламент кызматкерлери жана дүйнө жүзү боюнча парламенттерди өнүктүрүү жаатында иштеген эксперттер үчүн маалымат булагына айланды); демократиялык парламенттердин стандарттарын жана парламенттердин айкындуулугун иштеп чыгуулар (Эл аралык парламенттик биримдиктин парламенттик сайты боюнча колдонмо парламенттик сайттарды изилдөө үчүн негиз болуп берет. Бул колдонмодо дүйнө жүзү боюнча 100дөн ашуун парламенттен алынган жооптор камтылган. Ал 2008-жылы Дүйнөлүк электрондук Парламенттин отчетунун бир бөлүгү катары түзүлгөн, 2010-жылы жаңыртылган).

Парламенттердин өнүгүүсүн жана демократиялашуусун колдогон жергиликтүү жана эл аралык көпчүлүк уюмдардын иши жеке депутаттарга мониторинг жана баалоо жүргүзүүгө багытталган – 86%. Бул жеке депутаттарга мониторинг жүргүзүү парламент ичиндеги отчеттуулук маданиятын өнүктүрүүнүн ыкмасына айланганына байланыштуу болуп жатат. Бул уюмдар жарандарга депутаттардын ишин жакшыраак түшүнүүгө жардам берип, сурамжылоо жүргүзүп, же башка аспаптарды колдонуп жарандардын мамилесин жана канааттануу деңгээлин өлчөп, шайлоолор арасында жалпысынан парламенттердин жарандар алдындагы отчеттуулугу үчүн шарттарды түзүп келет. Мисалы, уюмдар депутаттардын өмүр жолу жана иши, турмуштук тажрыйбасы, ишке келүүсү, талкууларга катышуусу, эл алдында жасаган билдирүүлөрү, мыйзам чыгаруу иштери, добуш берүүнүн жыйынтыктары, шайлоочулар менен иш алып баруусу ж.б. тууралуу маалыматтарды чогултат. Мындай маалыматтар депутаттын шайлоочулар алдындагы отчету катары кызмат өтөйт. Болгондо да бул отчет объективдүү жана ишенимдүү болуп эсептелет. Анткени аны депутат эмес, көз карандысыз уюмдар берүүдө.

Башка уюмдар саясий партиялардын, фракциялардын, комитеттердин жана жалпысынан институт катары парламенттин өнүгүүсүнө жардам берет. Мисалы, Индиядагы PRS Legislative Research уюму парламенттин түрдүү функцияларын түшүндүрүп берет: бюджеттик процесс, бюджеттик календарь жана маанилүү бюджеттик түшүнүктөр башынан аягына чейин сүрөттөлөт.

Парламентке карата да, жалпысынан коомго карата да айкындуулукту күчөтүүдө аталган уюмдардын ролу өтө маанилүү. Projeto Excelências, Transparência Brasil уюму өзүнүн сайтында жергиликтүү кеңештердин парламентине, анын ичинде мыйзам долбоорлоруна, пленардык отурумдарга жана комитеттердин отурумдарына катышуусу, иш сапар чыгымдары тууралуу жазууларга мониторинг жүргүзөт. MANS уюму (Монтенегро) парламентке жүргүзгөн мониторинг боюнча өз отчетунда эркин маалыматка байланышкан суроо-талаптардын жыйынтыгын жарыялаган (мындай суроо-талаптардын 17 000ден ашууну киргизилген). Муну уюм парламенттин мыйзам нормаларына шайкештигин көрсөтүү үчүн жасаган. Парламент айкындуулугунун Регионалдык индекси (RIPT) – Corporación Participa (Чили), Fundación Poder Ciudadano (Аргентина) жана Acción Ciudadana (Гватемала) уюмдарынын биргелешкен демилгеси. Ал парламенттердин айкындуулугун жана отчеттуулугун төрт өлчөм жана 62 өзгөрмө боюнча аныктаган. Ушундай эле ишти A Plea for Open Parliaments in the Black Sea Region, Institute for Public Policy (Румыния) демилгеси, Institute for Development and Social Initiatives (Viitorul – Молдова), Centre for Liberal Strategies (Болгария) жана Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development (Грузия) уюмдары да жүргүзөт.

Акыркы жылдары дүйнө жүзү боюнча көп сандагы парламенттер аралык уюмдар мыйзам чыгаруу органдарынын жарандар алдындагы отчеттуулугун баалоонун

аспаптарын жана максаттуу көрсөткүчтөрүн аныктап алышты. Көпчүлүк учурда процесске жергиликтүү уюмдар да тартылат. Алар парламенттер менен жарандар ортосундагы отчеттуулук мамилелерин түзүү ролун аткарышат.

6.1.3. Сунуштамалар

Жогорку Кеңештин мыйзам чыгаруу ишмердигинин максаты мамлекет менен коомдун актуалдуу керектөөлөрүн канааттандырууга багытталган мыйзам долбоорлорун кабыл алуу болуш керек. Мында өлкөнү өнүктүрүүнүн орто мөөнөттүү жана узак мөөнөттүү максаттары эсепке алынууга тийиш. Бул болсо мыйзам долбоорлорунун коомдун саясий жана социалдык-экономикалык керектөөлөрүнүн алдындагы отчеттуулугун күчөтүүнү талап кылат. Ал комитеттердин мыйзам чыгаруу ишинин сапатын жогорулатуу аркылуу жетишилет. Мыйзам долбоорлорун талкуулоо процессинде, аны менен катар коомдук угууларды өткөрүү процессинде коом менен өз ара аракеттенүү механизмдерин жакшыртуу жана өркүндөтүү талап кылынат. Угуулардын жыйынтыгына карата кайра байланыштын жоктугу Жогорку Кеңеш менен өз ара аракеттенүүдө коомчулуктун көңүл калуусуна алып келип, Жогорку Кеңештин бийлик булагы – өлкө калкынын алдындагы отчеттуулугун чабал кылат.

Эксперттер мыйзам долбоорун иштеп чыгууга коомчулукту тартуу деңгээли төмөн болгонун белгилешет. Бүгүнкү күндө мыйзам долбоору аны иштеп чыккандан кийин гана талкууга коюлат. Мыйзам долбоорун иштеп чыгуу процессине кызыкдар тараптардын жана коомчулуктун системалуу катышуусунун так механизми жок. Мындан улам каралып жаткан мыйзам долбоорлору боюнча коомчулуктун пикирлерин, эскертүүлөрүн жана сунуштарын эсепке алууну жакшыртуу зарыл. Коомчулук менен кеңешүүгө карата комплекстүү мамиле жасоонун методологиясын иштеп чыгуу зарыл (балким тармактар, коалициялар, жарандык уюмдар жана топтор атынан катталган колдонуучулар менен он-лайн консультациялар платформасы аркылуу ишке ашырса болот). Мыйзам долбоорун иштеп чыгуу этабында коомдук консультацияларды өткөрүү камсыздальыш керек. Коомчулук тигил же бул мыйзам долбоорунун зарылчылыгын аныктоого катышыш керек (балким платформа аркылуу добуш берүү менен).

Жогорку Кеңештин ишинде интеллектуалдык-аналитикалык коштоо күчтөндүрүлүүгө тийиш. Муну Жогорку Кеңеш канчалык деңгээлде жарандардын күтүүлөрүн актап жатканын жана калк алдында канчалык отчеттуу болгонун өлчөгөн аспаптарды киргизүү менен ишке ашырса болот.

Эң маанилүүсү – бейөкмөт уюмдардын эффективдүүлүгүн жогорулатуу боюнча аракеттерди көрүү зарыл. Бейөкмөт уюмдардын ишмердиги парламенттин иши, депутаттардын жана институттун жалпысынан жарандар менен отчеттуулук мамилесин орнотуу үчүн шарттарды түзөт.

6.2. “Жарандар – аткаруу бийлигинин мамлекеттик органдары жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары” жубунда отчеттуулук

6.2.1. Процесстерди баалоо

Процесс	Отчеттуулуктун эрежелеринин жана стандарттарынын болушу же болбошу	Отчеттуулук суроо-талабынын болушу (процессти баалоодо милдеттүү шарт болуп эсептелет, бирок баалоого кошулбайт)	Бийликтин отчеттуулук суроо-талабына жооп кайтарууга мотивациясы	Отчеттуулук талаптарын мажбурлап аткаруу мүмкүнчүлүгү, жазанын сөзсүз болушу, чакыртып алуу же кайра шайлоо
Жарандардын артыкчылыктарына	Жок	Бар	Жок	Жок

негизделген өнүгүүнү пландоо				
Кызмат көрсөтүүлөргө жана мамлекеттик чыгашаларга коомдук мониторинг	Жок	Бар	Жок	Жок
Мамлекеттик органдардын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын карамагында турган маалыматтардын айкындуулугу жана аларга жеткиликтүүлүк	Бар	Бар	Бар	Бар
Мамлекеттик органдардын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын карамагында турган маалыматтарга анализ жүргүзүү үчүн алардын толукт, түшүнүктүү жана жеткиликтүү болушу	Жок	Бар	Жок	Жок
ЖӨБ органдарынын жана мамлекеттик органдардын жарандар менен иштешүүсүн баалоо системасы	Жок	Бар	Жок	Жок
Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын жетекчилерин шайлоо	Жок	Бар	Жок	Жок

Бул жупта отчеттуулуктун орточо индекси 17% түзөт

Жарандардын артыкчылыктарына негизделген өнүгүүнү пландоо

Жарандардын артыкчылыктарына негизделген өнүгүүнү пландоо талабы мыйзамдарда так жана бир мааниде бекитилген эмес. Болгону Жергиликтүү өз алдынча башкаруу иштери жана этностор аралык мамилелер боюнча мамлекеттик агенттиктин 2014-жылдын 4-мартындагы №01-24/19 буйругу менен бекитилген жергиликтүү жамааттардын Типтүү уставы гана жергиликтүү маанидеги маселелерди чечүүдө калктын керектөөлөрүн эсепке алуу тууралуу талаптар каралган. Башкача айтканда, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары тарабынан социалдык отчеттуулук принциби типтүү документте бекитилген. Ал документти ЖӨБ органдары өз демилгеси менен кабыл алалат. Бул үчүн ЖӨБ органдарынын жетекчилери тарабынан саясий эрк жана

отчеттуулуктун башкы “жол баштоочусу” – өлкөнүн жогорку жетекчилиги⁴ тарабынан стимул берүү талап кылынат.

Иш жүзүндө болсо улуттук мамлекеттик программалар жарандардын чыныгы керектөөлөрүн эч эсепке албайт, ал эми жергиликтүү программаларда алар жарым-жартылай гана эсепке алынган. Улуттук мамлекеттик жана жергиликтүү өнүгүү программаларын айкалыштыруу механизми такыр эле жок. Бул болсо улуттук деңгээлде пландоо процессинде жарандардын керектөөлөрүн эсепке алууну мүмкүн кылбайт. Ошол эле маалда пландоодо үй кожолуктардын статистикалык көрсөткүчтөрүн колдонуу практикасы бар. Алар кайсы бир деңгээлде жарандардын муктаждыктарын көрсөтүп бере алат. Анткен менен сурамжылоолор жана топтоштурулган маалыматтар даректүү пландоону жүзөгө ашырууга бут тосуп, муктаждыктарды абстрактуу чондукка айландырып коюуда.

Өкмөттө мотивация, ал эми жарандарда мажбурлоо механизмдери жок. **Процесс иштебейт деп таанылды.**

Кызмат көрсөтүүлөргө жана мамлекеттик чыгашаларга коомдук мониторинг жүргүзүү маселелери

Бул маселелер Конституцияда жана башка мыйзамдык актыларда жөнгө салынган. Айталы, Конституциянын 52-беренеси жарандар республикалык жана жергиликтүү бюджеттерди түзүүгө, ошондой эле бюджеттен иш жүзүндө чыгымдалган каражаттар жөнүндө маалымат алууга укуктуу болгонун ырастайт. “Мамлекеттик жана муниципалдык кызмат көрсөтүүлөр жөнүндө” КР Мыйзамынын 14-беренеси жарандык коом уюмдары тарабынан мамлекеттик жана муниципалдык кызмат көрсөтүүлөрдүн сапатына баалоо жүргүзүүгө уруксат берет. “Кыргыз Республикасындагы бюджеттик укуктун негизги принциптери жөнүндө” КР Мыйзамынын 12-беренесине ылайык, республикалык жана жергиликтүү бюджеттерди кароо жана бекитүү Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңеши, айылдык жана шаардык кеңештер тарабынан Кыргыз Республикасынын мыйзамдары менен мамлекеттик сырлардын категориясына киргизилген, аларды таркатуу мамлекеттик кызыкчылыктарга, эгемендикке, экономикалык жана мамлекеттик коопсуздукка зыян келтириши мүмкүн болгон маселелерди кароодон тышкарыда, айкындуу жана ачык жүргүзүлөт. Ошондой эле бул маселелер республикалык бюджеттин аткарылышы тууралуу отчеттор боюнча Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин, айылдык жана шаардык кеңештердин токтомдорунда; республикалык бюджет жөнүндө жыл сайын чыкчу мыйзамдарда чагылдырылган. Анда кезектеги бюджеттик жылга жана андан кийинки болжол кылынуучу эки жылга жергиликтүү бюджеттер жөнүндө айылдык жана шаардык кеңештердин чечимдери массалык маалымат каражаттарында жарыяланууга тийиш деп айтылган. “ЖӨБдүн финансы-экономикалык негиздери жөнүндө” КР Мыйзамынын (мындан ары – ЖӨБФЭН жөнүндө” КР Мыйзамы) 110-беренесине жана 113-беренесине ылайык, жергиликтүү бюджетти түзүү жана аткаруу айкындуулук, коомчулуктун катышуусу, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын жергиликтүү жамаат алдындагы отчеттуулук принциптерин сактоо менен жүзөгө ашырылат. ЖӨБФЭН жөнүндө КР Мыйзамынын 13-беренесинин 7-бөлүгүнө ылайык, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын бюджеттерин кароо жана бекитүү кеңештин ачык сессияларында жана коомдук угууларда айкындык жана элдин катышуусу менен жүргүзүлөт. Жергиликтүү жамааттын Типтүү уставында да бюджет долбоорлору боюнча коомдук

⁴ Жергиликтүү жамааттын Типтүү уставы Швейцария Өкмөтү каржылаган жана Өнүктүрүү саясат институту аткарган “Элдин үнү жана ЖӨБ органдарынын жоопкерчилиги: бюджеттик процесс” Долбоорунун алкагында иштелип чыккан. Мындан тышкары аталган Долбоор “Жарандардын Кыргыз Республикасынын жергиликтүү өз алдынча башкаруусуна катышуусу” Окуу материалдар жыйнагынын алкагында Практикалык окуу китебин да иштеп чыккан. Документтерди Долбоордун сайтынан таба аласыз: www.vap.kg

угууларды өткөрүү, ЖӨБ органдарынын ишин, алардын кызмат көрсөтүүлөрүн баалоо жана мониторинг жүргүзүү үчүн коомчулуктун катышуусу менен топторду түзүү каралган.

Анткен менен иш жүзүндө кызмат көрсөтүүлөргө жана мамлекеттик чыгашаларга коомдук мониторинг жүргүзүүнүн жол-жоболору талаптагыдай иштелип чыккан эмес, мониторингдин жыйынтыктарын эсептөөнүн регламенттери жана ыкмалары жок, бул болсо ушул процесстин алкагында бийликтин отчеттуу болуу мотивациясын жокко чыгарууда. **Буга байланыштуу укуктук шарттардын бар болгонуна карабастан, процесс жок деп таанылды⁵.**

Мамлекеттик органдардын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын карамагында турган маалыматтын айкындуулугу жана ага жеткиликтүүлүк процесси

Бул процесс Конституциянын нормалары менен, ошонун ичинде 3-берене менен жөнгө салынган: “Кыргыз Республикасында мамлекеттик бийлик: 1) бүткүл эл тарабынан шайланган Жогорку Кеңеш жана Президент өкүл болгон жана камсыз кылган элдик бийликтин үстөмдүгүнүн; 2) мамлекеттик бийликти бөлүштүрүүнүн; 3) мамлекеттик органдардын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын эл алдындагы жоопкерчилигинин жана ачыктыгынын, өз ыйгарым укуктарын элдин кызыкчылыгында жүзөгө ашыруусунун принциптерине негизденет”. Ошондой эле 33-беренеге ылайык, ар ким мамлекеттик бийлик органдарынын, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын жана алардын кызмат адамдарынын, мамлекеттик бийлик органдары жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары катышкан юридикалык жактардын, ошондой эле республикалык жана жергиликтүү бюджеттерден каржыланган уюмдардын иштери тууралуу маалыматтарды алууга укуктуу. Ар кимге мамлекеттик органдардын, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын жана алардын кызмат адамдарынын карамагында болгон маалыматтарды алууга кепилдик берилет.

Маалымат берүү тартиби “Маалыматка жетүүнүн кепилдиктери жана эркиндиги жөнүндө” жана “Кыргыз Республикасындагы мамлекеттик органдардын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын карамагында турган маалыматтарга жетүү жөнүндө” мыйзамдары менен аныкталган.

Иш жүзүндө процесс иштеп жатат: акыркы он жылда бийлик ачыктаган маалыматтын саны он эсе көбөйдү, ал эми контролдук система мыйзамдардын ушул талаптарынын бузулушуна реакция жасайт. Маалыматка суроо-талапта чоң ролду жарандык коом уюмдары аткарып жатат. Алар өткөн мезгил ичинде мамлекеттик маалымат менен иш алып барууда өз дараметин бир топ жогорулатышты. Бир катар электрондук сервистер жана дайындар базасы, анын ичинде мамлекеттик сатып алуулар порталы, даттануулар жана кайрылуулар порталы иштеп келатат. Башкаруу органдарында мотивация бар. Мисалы, өкмөттөн ыраазычылык алуу, ошондой эле мажбурлоо механизмдери иштейт. Анткени прокуратура мыйзамдын аткарылышына дыкат көз салып келатат. Бул маселе боюнча сот иши да болгон.

Процесс иштейт деп таанылды.

Ошол эле маалда бул процесс мамлекеттик органдардын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын карамагында турган маалыматты анализдөө үчүн анын толук, түшүнүктүү жана жеткиликтүү болушун эч кепилдебейт.

⁵ 2016-жылдын 16-майында Кыргыз Республикасынын Бюджеттик кодекси кабыл алынган. Бул Кодекске отчеттуулуктун принциптери киргизилген. Кыргызстандын эксперттик коомчулугу, жарандык коому аталган ЧУАнын эффективдүү ишке ашырылышына чоң үмүт артууда. Бул Кодекс 2017-жылы күчүнө кирет.

Кыргыз Республикасынын мамлекеттик органдарынын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын кармагында турган маалыматка жеткиликтүүлүк жөнүндө мыйзамдын нормалары ачыкка чыгарылыш керек болгон маалыматтын түрлөрүн деталдуу сүрөттөө менен ушундай аракетти көрөт. Анткен менен мыйзам кабыл алынгандан бери тогуз жыл өттү, мыйзам эскирди, анткени алдыга кеткен маалыматтык-коммуникациялык технологияларды, дайындар базасын, башкарууну компьютерлештирүүнү эсепке албайт. Мыйзам машинада окуй турган түрүндө ачык маалыматтарга карата талаптарды камтыбайт жана ачыкка чыгарылыш керек болгон маалыматтардын түрлөрүнө карата көп жакшы эмес.

Өкмөттө мотивация, ал эми жарандарда мажбурлоо механизмдери жок.

Процесс иштебейт деп таанылды.

Жарандардын ЖӨБ органдарынын жана мамлекеттик органдардын ишин баалоо системасы

Аткаруу бийлигинин мамлекеттик органдарынын, Бишкек жана Ош шаарларынын мэрияларынын жана ошондой эле алардын жетекчилеринин жана Өкмөттүн облустардагы жана жергиликтүү мамлекеттик администрациялардагы ыйгарым укуктуу өкүлдөрүнүн иштерин формалдуу баалоо КР Өкмөтүнүн 2016-жылдын 17-июнундагы №329 “Кыргыз Республикасынын аткаруу бийлигинин мамлекеттик органдарынын, Бишкек, Ош шаарларынын мэрияларынын жана алардын жетекчилеринин, Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнүн облустардагы ыйгарым укуктуу өкүлдөрүнүн ишин баалоо жөнүндө” токтомунун негизинде жүзөгө ашырылат. Баалоо предмети болуп төмөнкүлөр эсептелет:

- учурдагы жылга Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңеши тарабынан бекитилген Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнүн Программасын ишке ашыруу боюнча иш-аракеттер планында белгиленген жыйынтыктарга жетишүү даражасы (жыйынтыктардын салмактык маанилери колдонулушу мүмкүн);
- жетекчинин жеке планында белгиленген жыйынтыктарга жетишүү даражасы;
- калктын ишеним индекси;
- аткаруучулук тартиптин деңгээли.

Баалоонун төрт предметинин үчөө баалоо административдик отчеттуулуктун алкагында жүргүзүлөрүн жана аткаруу бийлигинин жарандар алдындагы отчеттуулугун эч камсыздабай турганын билдирет. Анткен менен аталган токтом Калктын ишеним индексин баалоо предметин камтыйт. Бул индекс калктын мамлекеттик органдардын жана алардын жетекчилеринин ишине карата мамилесин баалайт. Бирок ишеним индекси Бишкек жана Ош шаарларын кошпогондо жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын ишине карата калктын мамилесин баалабайт. Бул болсо индексти отчеттуулук аспабы катары колдонуу баалуулугун бир кыйла төмөндөтүп жатат. Анткени дал ушул ЖӨБ органдары башкаруу системасынын жаранга баарынан да жакын болгон бөлүгү болуп эсептелет. Эгерде жарандар жергиликтүү өз алдынча башкаруунун ишине баа берүү мүмкүнчүлүгүнө ээ болбосо, анда алар мамлекетке да баа бере албайт дегенди билдирет. Токтом баалоонун жыйынтыктарынын андан кийинки тагдыры кандай болгонун сүрөттөбөйт жана практикада бул баалоонун жыйынтыктары кадрдык чечимге айланбайт. Балким баалоонун жыйынтыктарын өкмөт айрым саясий мамлекеттик кызматчыларга таасир тийгизүү рычагы катары колдонуп жаткан чыгаар. Бирок начар иштеген аткаминерлерди жазалаган ачык жана коомго түшүнүктүү механизмдер жокко эсе. **Процесс иштебейт деп таанылды.**

Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун аткаруучу органдарынын жетекчилерин шайлоо

Конституциянын 112-беренесинин 2-бөлүгүнө ылайык, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун аткаруу органдарынын башчылары мыйзамда белгиленген тартипте шайланат. “Жергиликтүү өз алдынча башкаруу жөнүндө” КР Мыйзамынын 43-беренесине жана 49-беренесине ылайык, ЖӨБдүн аткаруу органдарынын башчыларын жергиликтүү кеңештер шайлайт. Буга ылайык, жарандар ЖӨБ органдарынын жетекчилерине тикелей таасирин тийгизе албайт жана бул жерде саясий отчеттуулук жок. **Процесс жок деп таанылды.**

6.2.2. Эл аралык тажрыйба

Бийликтин аткаруу бутагынын жарандар алдындагы отчеттуулугу башкаруу органдарынын иш сапатын, кызмат көрсөтүүлөрдү баалоодо зарыл. Бул бир жагынан колдонуудагы эрежелерди жана жазалоо чараларын күчтөндүрүүнү талап кылса, экинчи жагынан жарандар тарабынан баамдалган жана даректүү суроо-талапты күчтөндүрүүнү талап кылат. Эрежелерди жана жазалоону күчөтүү боюнча чаралар Эсеп палатасы жана коррупцияга каршы органдар өндүү мониторинг жана көзөмөл үчүн жооп берген институттарды түзүүнү, же күчтөндүрүүнү камтыйт. Суроо-талап көз карашынан алганда чаралар өзүнө социалдык аудиттерди ишке ашырууну, же өкмөттүн ишине жана кызмат көрсөтүүлөргө байкоо жүргүзүү үчүн мониторинг топторун түзүүнү камтыйт. Айрым учурларда мындай аракеттер маалымат эркиндиги жөнүндө мыйзам, же жарандардын катышуусу менен бюджет тууралуу актылар өндүү укуктук аспаптар менен бекемделет.

Эксперттик жамааттын арасында отчеттуулук кызмат көрсөтүүнү жакшыртууга көмөктөшөбү деген суроо ачык кала берүүдө. Теориялык иштерде жооп болбогонуна карабастан практика кызмат көрсөтүүгө отчеттуулуктун оң таасирин тастыктап турат. Отчеттуулуктун бардык төрт өлчөмүн (стандарттар, сурамжылоо, реакция жасоо, жазалоо) баалоодо отчеттуулук менен кызмат көрсөтүүнүн кайсы бир тиби ортосундагы анык же кыйыр байланыштарын көрсөткөн көптөгөн мисалдар изилденген. Практикага жасалган анализ көрсөткөндөй, отчеттуулук кызмат көрсөтүүнү жакшыртууга таасирин тийгизет. Анткени бардык учурларда кызмат көрсөтүүнү жакшыртуу отчеттуулукту камсыздоонун стандарттары жана эрежелери, коомдук уюмдарды жигердүү тартуу, бийлик үчүн отчеттуу болуу стимулу жана бийлик тарабынан реакция жасоону камсыздоо үчүн эффективдүү санкциялар менен коштолгон. Анткен менен ийгиликтүү учурларда да отчеттуулуктун так эрежелерине жана стандарттарына, ошондой эле суроо-талапты жайылтууга көбүрөөк, ал эми мотивациялар менен санкцияларга азыраак көңүл бурулган деген тыянак чыгарылган. Башкача айтканда басым отчеттуулуктун өз ара мамилелерин социалдык жактан өлчөөгө жасалган. Бирок отчеттуу болууга саясий стимулга жетишсиз көңүл бурулуп калган. Ошондой эле структуралык чектөөлөрдү да эсепке алуу маанилүү, алар отчеттуулуктун атүгүл эң мыкты практикаларынын таасирин да нивелирдейт. Мисалы, узакка созулган аскерий диктатура; ири стейкхолдерлердин – кесиптик кошуундардын, тышкы донорлордун болушу; техникалык мүнөздөгү көптөн бери чечилбей келаткан көйгөйлөр, анын ичинде инфраструктуранын, мисалы, суу түтүк тармактарынын же жолдордун жоктугу.

Айкындуулук жана отчеттуулук маселелери боюнча жергиликтүү реформаларды баштоо аракетин көрүп жаткан эл аралык демилгенин кызыктуу мисалын Ачык өкмөт берет. Ачык өкмөт катышуучу-өкмөттөрдү жарандык коомдун катышуусу менен иштелип чыккан жана туруктуу түрдө мониторингден өткөн өкмөттүн иш-аракеттеринин ачык планын ишке ашырууга милдеттендирет. Бирок өкмөт бир нече сунушка гана макул болгон учурда деле Ачык өкмөткө кирүүгө жол ачканы үчүн бул демилгени айрым байкоочулар сынга алган. Анткен менен демилге мактоого арзыйт. Анткени үч жылдын ичинде 35 өлкөдө 194 дымактуу реформаны ишке ашырууга көмөктөшкөн. Ушул тапта Кыргызстан Ачык өкмөткө кирбейт, бирок бул өкмөттү отчеттуу болушуна мажбурлоонун олуттуу стимулу жана механизми боло алат.

Анткен менен өкмөттөр бир чөйрөдөгү отчеттуулук демилгелерине кол коюп, ошол эле маалда карама-каршы багытта жолго түшүшү мүмкүн экенин түшүнүү маанилүү. Отчеттуулук элесин берген, бирок иш жүзүндө өкмөт менен бизнестин ортосундагы соода предметине айланган формалдуу процесстерден оолак болуш үчүн жарандардын толук кандуу катышуусу мындай демилгелердин экинчи бөлүгү эмес, анын ажыратылгыс бөлүгү болушу керектигин ИПДОнун мисалы көрсөтүүдө. Башка бир мисал – Орусия. Бул жерде отчеттуулукта маалыматтык жана коммуникациялык технологияларды колдонуу ыкчам өнүгүүдө. Алгач Өкмөт Ачык өкмөткө кирүү демилгесин колдоп чыккан. Анткен менен иш жүзүндө кызмат адамдары менен жарандар ортосундагы тикелей байланышка, электрондук кызмат көрсөтүүгө көмөктөшкөн жана колдонуучулардын жүрүм-турумун тыгыз көзөмөлдөгөн платформаларды жайылтууну колдой баштаган. Ушундай айрым бир демилгелер, мисалы, жарандарды муниципалдык көйгөйлөр тууралуу билдирип турууга шыктандырган платформалар колдонуучулардын олуттуу санын тартып, даттанууларга реакция жасоодо эффективдүү ыкма катары көрсөткөн. Бирок күчтүү жактарына карабастан бул демилгелер практикада отчеттуулук контекстинде өтө эле чектелүү мааниге ээ. Анткени жарандардын катышуусуз, кызмат көрсөтүүлөрдү сунуштоо үчүн жооптуу тараптардын кызыкчылыгында гана, жогорудан төмөн карай түзүлгөн. Эл аралык изилдөөчүлөр мындай платформалар негизинен маалыматка жеткиликтүүлүк жөнүндө мыйзам чыгаруучулук нормаларга шайкеш келүү үчүн гана түзүлөөрүн, иш жүзүндө жарандардын чыныгы муктаждыктарына толук жооп бере албай турганын, аягына чейин колдонулбай калаарын айтышат.

Беларуста жарандар менен жигердүү байланыш түзүү жана даттанууларга жооп кайтаруу үчүн суу менен жабдуу, жылуулатуу секторлорунда өкмөттүн отчеттуулугунун бир нече механизми бар. Бирок жарандар анын эки кемчилигин белгилешет: жарандардын талаптарынын мазмунуна карата даттанууларга жооптордун сапаты канааттандырбайт жана айкындуулук жетишсиз. Башкача айтканда даттануулардын жана аларга жооптордун өздөрү жарыяланбайт жана сапатты көзөмөлдөөнүн айкын механизмдери жок. Ушул өңдүү кырдаал Кыргызстанда да өкмөттүн КАТТАР.КГ даттануулар жана сунуштар порталына карата да түзүлдү. Ошондой эле Кыргызстанда бийлик органдарынын калк менен иштешүүнүн системалык ишине азыраак көңүл бурулат, эч ким коомдук иш-чаралардын жол-жоболоруна көз салбайт, бийлик өкүлдөрү болгон ЖӨБ органдары катышкан чогулуштардын, жыйындардын катышуучуларынын саны көңүл сыртында кала берет, атүгүл коомдук иш-чаралардын максаттарына карата да талап жок. Анткени максат көп учурда мындай иш-чаралардын форматын жана мазмунун аныктайт, ошондой эле иш-чаранын уюштуруучуларына белгилүү бир милдеттенмелерди жүктөйт. Чындыгында айырма бар: чечимдер долбоору тууралуу калктын пикирин изилдөө, же кабыл алынган чечимдер тууралуу маалымдоо. “Бийлик” органдары калктын пикири эсепке албаса да, бирок жарандар “бугун” чыгарып алсын деп алар менен жолугушуу практикасы кеңири жайылган. Шайлоого келгендердин саны түрдүү деңгээлдеги бийлик өкүлдөрү үчүн маанилүү индикатор бойдон калганы менен, көптөр шайлоого катышуу менен жергиликтүү чогулуштарга жана жыйындарга катышуу ортосундагы байланышты көрө албай келатышат. Бирок жергиликтүү чогулуштар жана жыйындар маңызы боюнча шайлоо ортосундагы мезгил аралыгында отчеттуулуктун институционалдаштырылган элементи болуп калышы керек.

Камбоджада жергиликтүү өз алдынча башкаруу жана 1800 жамааттын жарандары бир нече жыл бою төмөнкүлөрдүн үстүнөн иштеди: 1) жергиликтүү деңгээлде айкындуулук жана маалыматка жеткиликтүүлүк; 2) бюджеттерди ачуу жана түшүндүрүү; 3) ЖӨБ органдарынын ишине жана жарандар тарабынан кызмат көрсөтүүлөргө мониторингди уюштуруу. Кыргызстанда ушул өңдүү бир катар долбоорлор ишке ашырылып келет. Алардын ичинен Швейцария Өкмөтү колдоого алган ЖӨБ органдары менен жарандардын өнөктөштүгү боюнча демилге эң ириси жана узак мөөнөттүүсү деп эсептелет. Бирок Камбоджа менен салыштыра турган болсок, Кыргызстандын

тажрыйбасы дагы да прогрессивдүү болууда. Анткени долбоордун максаты Камбоджанын жыйынтыгына салыштырмалуу көбүрөөк туруктуу мүнөзгө ээ жана биргелешкен мониторинг жана жарандар тарабынан жүргүзүлгөн мониторинг процессин орнотууга багытталган.

Эфиопияда үч жыл ичинде 90% ашуун муниципалитет бюджетти жана чыгаша маалыматтарды жарыялаган. Улуттук деңгээлде жасоо мүмкүн болбогон иш жергиликтүү деңгээлде жасалды. Базалык кызмат көрсөтүүлөрдү пландоо жана мониторинг жүргүзүү боюнча укуктар жана милдеттер тууралуу маалыматты 70 миңден ашык киши алды. Программага камтылган муниципалитеттердин 36% кызмат көрсөтүүнү жакшыртуу боюнча иш-аракеттердин биргелешкен планын иштеп чыгышты. Кыргызстанда Швейцария өкмөтүнүн демилгеси боюнча жергиликтүү деңгээлде кызмат көрсөтүүлөрдү жакшыртуу боюнча ушул өңдүү программа иштеп келатат. Кыргызстандагы программанын артыкчылыгы – бул жерде жарандардын саны башкы маселе эмес. Программа жергиликтүү деңгээлде кызмат көрсөтүүлөрдү түзүүдө ЖӨБ органдары менен жамааттын өз ара аракеттенүүсүнүн универсалдуу моделдерин түптөө максатын көздөйт. Эфиопиядагы тажрыйбанын олуттуу айырмасы – даттануулар менен иштеген Акыйкатчы институтунун ролун күчөндүрүү. Бул үчүн Акыйкатчынын өкүлчүлүктөрү бардык аймактарда, атүгүл элет жергелеринде да ачылган. Натыйжада даттануулардын 40 пайыздан ашыгы иликтенип, канааттандырылган, ал эми калгандары же жүйөсүз, же акыйкатчынын компетенциясына кирбеген даттануулар болуп калган. Кыргызстанда тилекке каршы, акыйкатчы сыяктуу отчеттуулуктун маанилүү кепили отчеттуулук процесстерине такыр эле катышпайт.

6.2.3. Сунуштамалар

Бул жупта отчеттуулуктун зарыл болгон алты процессинин ичинен толук көлөмдө бирөө гана бар – маалыматка жеткиликтүүлүк. Мындан улам калган беш процессти ишке киргизүү жаатында аракеттер көрүлүүгө тийиш.

Жарандардын артыкчылыктарына негизделген өнүгүүнү пландоого карата пландоонун колдонуудагы механизмдерин жана эрежелерин кайра карап чыгуу зарыл. Муну менен өнүгүүнүн жергиликтүү жана улуттук мамлекеттик программалары ортосундагы байланышты камсыздаш керек. Кыргыз Республикасынын Экономика министрлиги өз алдына дал ушундай тапшырманы коет жана атүгүл алыскы аймактарда айрым бир пилоттук долбоорлорду ишке ашырып келатат. Бирок алардын жыйынтыктары ченемдик укуктук базада институционалдаштырып, өлкө аймагы боюнча жайылтуу зарыл.

Кызмат көрсөтүүлөргө жана мамлекеттик чыгашаларга коомдук мониторинг жол-жоболорду жана регламенттерди иштеп чыгууга, ошондой эле аны жүзөгө ашырууда коомдук топтордун потенциалын жогорулатууга муктаж. Ошондой эле бул жерде башкаруу органдары чечим кабыл алып жатканда бул мониторингдин жыйынтыктарын колдонушу үчүн мотивация жана жазалоо механизмдерин киргизүү талап кылынат. Мындан тышкары мониторинг процессине Акыйкатчы институтун кошуу керек жана керектөөчүлөрдүн укуктарын коргоо боюнча уюмдар мониторинг жүргүзүшү үчүн мамлекеттик жана муниципалдык кызмат көрсөтүүлөргө карата алардын дараметин жогорулатуу менен, укуктук талаа түзүү мүмкүнчүлүгүн караштыруу зарыл.

Маалыматтын толук, түшүнүктүү жана жеткиликтүү болушун камсыздоо процесси маалымат берүүнүн форматтарын иштеп чыгуу боюнча мамлекеттен көбүрөөк аракеттерди талап кылат. Бул маалыматтар ачык талкууланып, коомчулуктун кеңири чөйрөсүнө түшүнүктүү болууга тийиш. Ошондой эле мамлекет олуттуу маалыматты берүү багытында дайындар базасына карата мамилесин карап чыгышы керек. Бул маалыматка жеткиликтүүлүк жөнүндө мыйзамдын жаңы редакциясын кабыл алууну талап кылат. ММКнын аналитикалык потенциалын жана эксперттик коомчулук менен өз ара аракеттенүүсүн күчөтүүдө колдоо керек.

ЖӨБ органдары менен мамлекеттик органдардын жана алардын жетекчилеринин ишин баалоо системасы реформага муктаж. Биринчи кезекте жергиликтүү өз алдынча башкаруунун ишин баалоонун критерийлерин жана механизмдерин иштеп чыгып, жарандар тараптан үзгүлтүксүз баалоо жүргүзүү механизмдерин түзүү зарыл. Ушуну менен бирге мунун баарын сөзсүз эле өкмөт деңгээлинде жасабаш керек. Болгону ченемдик укуктук базада эрежелерди орнотуп, анын аткарылышына көзөмөлдү камсыздоо зарыл. Бул механизмдер мотивация жана жазалоо өлчөмдөрүн камтыш керек. Мамлекеттик органдарга карата айта турган болсок, мамлекеттик органдардын жетекчилеринин мындан аркы карьерасына баалоонун жыйынтыктары таасир тийгизе тургандай айкын механизмдерди коомго көрсөтүү керек. Ошондой эле калктын ишеним индексинин таасири тийгендей механизм болушу керек. Баалоо системасына калктын ишеним индексинен тышкары да башка аспаптарды кошуу зарыл. Мисалы, КАТТАР.КГ даттануулар жана кайрылуулар үчүн порталга сапаттуу анализ жасалууга тийиш.

2016-жылдын жай мезгилинде Жогорку Кеңеш жергиликтүү өз алдынча башкаруунун аткаруу органдарынын башчыларын тикелей шайлоону киргизүү тууралуу маселени кароону кийинкиге калтырды. Өкмөт да бул реформаны колдобойт. Тикелей шайлоону киргизүү менен кандай жыйынтыктар күтүлөөрүн тастыктаган аналитикалык изилдөөлөр менен коштолгон түшүндүрмө иштерин жүргүзүп, бул маселе жарандардын кеңири катышуусу менен бардык деңгээлдерде талкууланышы керек. Атүгүл бул маселе боюнча калк арасында референдум өткөрсө да болот.

6.3. “Жарандар – саясий партиялар” жубунда отчеттуулук

6.3.1. Процесстерди баалоо

Процесс	Отчеттуулуктун эрежелеринин жана стандарттарынын болушу же болбошу	Отчеттуулук суроо-талабынын болушу (процессти баалоодо милдеттүү шарт болуп эсептелет, бирок баалоого кошулбайт)	Бийликтин отчеттуулук суроо-талабына жооп кайтарууга мотивациясы	Отчеттуулук талаптарын мажбурлап аткаруу мүмкүнчүлүгү, жазанын сөзсүз болушу, чакыртып алуу же кайра шайлоо
Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин депутаттарын шайлоо	Бар	Бар	Жок	Жок
Кыргыз Республикасынын жергиликтүү кеңештеринин депутаттарын шайлоо	Бар	Бар	Жок	Жок
Саясий партиялардын шайлоочулар алдында отчет берүүсү	Жок	Бар	Жок	Жок

Бул жупта отчеттуулуктун орточо индекси 11% түзөт

Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин депутаттарын шайлоо

КР Конституциясынын 2-беренесине ылайык, Жогорку Кеңештин депутаттарын, өкүлчүлүктүү органдарынын депутаттарын шайлоо жашыруун жалпы

добуш берүү менен тең жана тикелей шайлоо укугунун негизинде өткөрүлөт. Шайлоо укугуна Кыргыз Республикасынын 18 жашка толгон жарандары ээ. 4-беренеге жана 70-беренеге ылайык, КР Жогорку Кеңешинин депутаттары 5 жылдык мөөнөткө шайланат, шайлоо пропорциялуу система, партиялык тизме боюнча өтөт. Ошондой эле “КР Президентин жана КР Жогорку Кеңештин депутаттарын шайлоо жөнүндө” КР Конституциялык мыйзамы да бар. Ал КР ЖК депутаттарын шайлоо тартибин караштырат. 2015-жылы биометрикалык маалыматтар системасын киргизүү менен шайлоо процесси бир кыйла жакшыртылган. Бул болсо жарандардын шайлоо процессине карата ишенимин арттырган. Ошол эле маалда КР ЖК депутаттарын шайлоонун учурдагы системасы жарандарга депутаттык корпустун жеке курамына таасир тийгизүү мүмкүнчүлүгүн бербейт. Шайлоочулар партиялар түзгөн талапкерлер тизмеси үчүн гана добуш берет. Андан кийин партиянын лидери же жетекчиси КР Жогорку Кеңешине шайлангандан кийин тизмедеги талапкерлердин кимиси депутат болоорун, кимиси тизмеден чыгарыларын өз алдынча чечет. Шайлоочулар конкреттүү талапкер үчүн добуш берүү мүмкүнчүлүгүнө ээ эмес жана ЖК депутаттарын тандап алууга таасир тийгизе албайт. Мындан тышкары КР Конституциясынын 73-беренесинин 1-бөлүгүнө ылайык, депутатты кайра чакырып алууга жол берилбейт. Мындай шарттарда КР ЖК депутаттарында шайлоочулар алдында отчеттуу болуу мотивациясы да болбойт. Алар өз партиясынын алдында гана отчет берүүгө мажбур.

Процессти толугу менен иштейт деп таанууга болбойт: эрежелер жана стандарттар белгиленгени менен, чыныгы отчеттуулук жок. Себеби депутаттардын отчеттуу болуу мотивациясы жана аларды чакыртып алуу механизмдери жок.

Кыргыз Республикасынын жергиликтүү кеңештеринин депутаттарын шайлоо

КР Конституциясынын экинчи беренесине ылайык, жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өкүлчүлүктүү органдарынын депутаттарын шайлоо жашыруун жалпы добуш берүү менен тең жана тикелей шайлоо укугунун негизинде өткөрүлөт. Ушуну менен бирге жергиликтүү кеңештердин депутаттары тийиштүү административдик-аймактык бирдиктин аймагында жашаган жарандар тарабынан мыйзамда белгиленген бирдей мүмкүнчүлүктөрдү сактоо менен шайланат. Мындан тышкары “Жергиликтүү кеңештердин депутаттарын шайлоо жөнүндө” КР Мыйзамы бар. Анда айылдык жана шаардык жергиликтүү кеңештердин депутаттарын шайлоонун ар башка тартиби каралган: шаардык кеңештердин депутаттарын шайлоо пропорциялуу система боюнча, айылдык кеңештердин депутаттарын шайлоо - мажоритардык система боюнча жүргүзүлөт.

Жергиликтүү кеңештердин депутаттарын шайлоонун мындай процесси отчеттуулукту өлчөөнүн талаптарына толук жооп бере албайт. Шайлоодон кийинки алгачкы жылдары практика көрсөткөндөй, партиялык кеңештер көптөгөн көйгөйлөргө туш болду: фракцияларга бөлүнүүлөр чечимдерди ыкчам жана эффективдүү табууга бут тосту, ЖӨБдүн аткаруучу органдарынын башчыларын шайлоого байланыштуу бир топ кыйынчылыктар жаралды. Депутаттар фракцияларга бөлүнүп, биринчи орунга депутаттардын жеке дымагы чыгып, шаарлардын көйгөйлөрү экинчи орунда кала берди; мэрдin, вице-мэрдin жана мэрия аппаратынын талапкерлиги өтө узакка каралып, андан кийин жергиликтүү кеңештин компетенциясына кирбесе да шаардык түзүмдөрдүн жетекчилерине өтүштү. Партиялык принцип боюнча тандалган депутаттардын потенциалы өткөн чакырылыштардагы депутаттарга салыштырмалуу төмөн болуп калды. Партиялык тизме боюнча билими, иш тажрыйбасы жок депутаттар өттү. Ал эми бир мандаттуу шайлоо системасында ар бир талапкер коомдук пикирдин элегинен өтчү. Бул болсо өз миссиясын аткарууга жөндөмсүз депутаттар шайланып келет деген тобокелчиликти азайткан эле.

Ушуну менен бирге жарандардын жергиликтүү кеңештердин депутаттарына таасир этүү формалары өтө чектелүү болду: шаардык партиялык уячалар иштебейт, бир нече кеңселер болгону менен, алар шайлоо маалында гана активдеше баштайт; көпчүлүк

муниципалитеттерде шайлоочулар менен жолугушуулар өткөрүлбөйт, ал эми өткөн чакырылыштарда бул туруктуу мүнөзгө ээ болчу. Көпчүлүк шаарларда мэриялар менен шаардык кеңештер ортосундагы мамилелер өтө оор болуп калды. Депутаттар мэриянын ишине тоскоол болууда, маселени өз убагында карай албагандыктан мэрия тигил же бул тапшырманы аткара албай жатат.

Коомдук пикирди сурамжылоолорго караганда, Кыргыз Республикасынын жарандарынын көпчүлүгү (51%) саясий партиялар шаарларда гана эмес, айылдарда да жергиликтүү кеңештерге таасир тийгизет деген ишенимде. Ушуну менен бирге жарандардын 55% жергиликтүү кеңештер партиялык принцип боюнча түзүлбөш керек деп эсептейт. Партия тарабынан көрсөтүлүп, партиялардан түрдүү формадагы колдоого ээ болуу менен шаардык да, айылдык да кеңештердин депутаттары жамааттагы топтордун кызыкчылыктарын коргогонго караганда, партиялык тартипти сактап, партиянын кызыкчылыктарын коргоого ыктап турат. Жергиликтүү өз алдынча башкаруунун аткаруучу органынын башчысы кызматына талапкерди талкуулоо процессинде фракциялардын тирешүүсүн карап отуруп, жарандар да өз тыянактарын жасоодо. Алар жергиликтүү кеңешке мындай маанилүү жана жоопкерчиликтүү ишти ишенип берүүгө болбойт, андан көрө түз шайлоо өткөрүп, атүгүл ЖӨБ жетекчилерин “жогору жактан” дайындоо туура болмок деп эсептей баштады. Муну жарандардын шайлоо формаларына карата мамилесин көрсөткөн динамика ырастап турат – 2015-жылы бул чечимди жергиликтүү кеңештерге ишенип берүүгө даярлардын саны 2010-жылга салыштырмалуу азайган, болгондо да үч эсе – 50 пайыздан 17 пайызга чейин. Башкача айтканда, беш жыл мурда ар бир экинчи кыргызстандык жергиликтүү кеңештерге муниципалитеттин башчысын шайлоону ишенип берсе болот деп эсептечү. Эми болсо мындай пикирди өлкөнүн ар бир бешинчи жашоочусу карманат.

Процессти толук иштейт деп таанууга болбойт: эрежелер жана стандарттар белгиленгени менен, чыныгы отчеттуулук жок. Себеби жергиликтүү өз алдынча башкаруунун өкүлчүлүктүү бутактарын түзүүгө карата партиялардын таасири күчтүү болгондуктан, депутаттардын отчеттуу болуу мотивациясы жок, ал эми жарандарда чакыртып алуу механизмдери жок.

Саясий партиялардын шайлоочулар алдындагы отчету

Мыйзамдарда саясий партиялардын шайлоочулар алдында отчет берүү механизмдери да, отчет бербегени үчүн жоопкерчиликке тартуу жолдору да каралган эмес. Жогорку Кеңешке өткөн саясий партиялар шайлоочулар менен өз ара аракеттенүүсүн өз фракциялары аркылуу “КР ЖК Регламенти жөнүндө” КР Мыйзамынын 152-беренесинде каралган формалар менен жүзөгө ашырат. Тагыраак айтканда, фракция шайлоочулар менен иштөө боюнча өзүнүн мүчөлөрүнүн ишин жана төмөнкү маселелер боюнча Жогорку Кеңештин депутаттарынын өкүлчүлүк функцияларын аткарууну уюштурат:

1) фракциянын дарегине келип түшкөн кайрылуулардын, сунуштардын, арыздардын өз учурунда, объективдүү жана толук каралышы, алар боюнча зарыл чаралардын кабыл алынышы жөнүндө жана бул маселелер боюнча Жогорку Кеңештин комитеттери менен өз ара аракеттенүү;

2) ошол фракциянын дарегине шайлоочулар кайрылганда, фракциянын мүчөсү болуп саналган депутаттын шайлоочуларды өзү кабыл алуусу;

3) депутаттын дарегине келип түшкөн кайрылуулар боюнча маселелерди чечүүдө өз учурунда, объективдүү жана толук кароо жана алар боюнча зарыл чараларды кабыл алуу максатында депутатка көмөк көрсөтүү;

4) депутаттарга тиешелүү региондорду бекитип берүү жолу менен өлкөнүн ар кайсы региондорунда жашаган шайлоочулар менен депутаттардын-фракция мүчөлөрүнүн жолугушуусун өткөрүү;

5) фракция мүчөлөрүнүн демилгеси жана катышуусу боюнча мамлекеттик органдар, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары, саясий партиялардын, коммерциялык эмес уюмдардын жана жалпыга маалымдоо каражаттарынын өкүлдөрү менен чогулуштарды, конференцияларды, жолугушууларды жана башка иш-чараларды өткөрүү;

6) жеке депутаттын жана фракциянын атына келип түшкөн кайрылууларды жалпылоо жана талдоо;

7) фракциянын катышуусу менен өткөрүлгөн өкүлчүлүк функцияларды аткарууга багытталган иш-чараларды жалпылоо жана талдоо;

8) жарандардын кайрылуусу менен иштөөнүн жана Жогорку Кеңештеги фракциялардын иштеринин абалы жөнүндө шайлоочуларды жана жалпыга маалымдоо каражаттарын маалымдоо.

Мыйзамдын аталган нормасына ылайык, фракциянын шайлоочулар менен иштөө тартиби фракциялардын жобосу менен аныкталууга тийиш. Анткен менен Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин сайтында фракциялардын жоболорун табуу мүмкүн болбоду. Бул болсо ушул маселе жөнгө салынган эмес деп эсептөөгө шарт түзүүдө. Муну парламенттин өнүгүү стратегиясынын долбоору да тастыктап турат. Ал жерде парламенттик фракциялардын калк менен ишин активдештирүү, иштеги айкындуулукту жана шайлоочулар алдындагы отчеттуулукту жогорулатуу маселелери актуалдуу болгону белгиленген. Жергиликтүү жамааттын көйгөйлөрүн аныктоо үчүн фракциялардын аймактардагы ишинде туруктуулук жок жана шайлоочулар менен туруктуу кайра байланыш түзүлгөн эмес. Фракциялардын аймактарда туруктуу иштеген өкүлчүлүктөрү да жок. Мунун баары партиянын электорат арасындагы позициясына бир кыйла терс таасирин тийгизүүдө.

Иш жүзүндө партиялар жергиликтүү кеңештерде жана улуттук парламентте өз таасирин күчөтүүгө аракет жасап келишет. Бирок шайлоочулар алдында отчеттуу болууга умтулушпайт. Мисалы, 2015-жылы Конституциялык палатанын чечиминен кийин мыйзамдарга түзөтүүлөр киргизилген. Аларга ылайык, депутаттык фракциялардын сунушунун негизинде саясий партиянын жетекчилик органынын чакыртып алуусу боюнча шаардык кеңештердеги депутаттардын ыйгарым укуктарын мөөнөтүнөн мурда токтотуу мүмкүнчүлүгү жокко чыгарылган. Формалдуу түрдө партиялар мажбурлоо механизми – бул кийинки шайлоо болгонун жана эгерде партия шайлоо алдында берген өз убадаларын аткарбаса, шайлоочулардын добушуна кайрадан ээ боло албай турганын ырасташат. Бирок муну партиялардын шайлоочулар алдындагы отчеттуулугун камсыздаган, дайыма иштеген процесс катары таанууга болбойт.

Ошентип **процесс жок деп таанылды**. Анткени стандарттар жана эрежелер жок, мотивация да, депутаттарды чакыртып алуу өңдүү жазалоо механизми да иштебейт.

6.3.2. Эл аралык тажрыйба

Отчеттуулук процессинде саясий партиялар кош роль ойношот: бийликти жоопко тартуу үчүн демократиялык аспап катары да (ишеним көрсөтүүчү), шайлоо цикли аркылуу өз электоратынын муктаждыктарына жооп берген отчеттуулук агенттери да (агенттер) боло алышат. Академиялык чөйрөдө саясатты өзгөртүүгө багыт алган саясий партиялар жеке кызыкчылыктарды же кууш топтун кызыкчылыктарын коргоо үчүн түзүлгөн партияларга караганда отчеттуулук жагынан дагы да эффективдүү деген пикир басымдуулук кылат. Анткен менен мындай чөйрөлөрдө партиялардын саны отчеттуулуктун өз ара мамилелерине канчалык таасир тийгизет же тийгизбейт деген маселеде мунаса жок. Ошондой эле шайлоо системасынын табияты конкреттүү контекстте отчеттуулукту күчөтүүгө же азайтууга олуттуу таасир тийгизе алат. Мисалы, түрдүү кызыкчылыктардын пропорционалдык өкүлчүлүктөр системасы чечим кабыл алуу процессине калктын көбүрөөк катышуусуна мүмкүнчүлүк бериши ыктымал. Мына

ошентип көбүрөөк адамдар отчеттуулукту талап кылат. Анткен менен мындай системалар эгерде аракет же аракетсиздик үчүн жоопкерчилик бир шайлоо округунда шайланган көп сандагы өкүлдөр арасында бөлүштүрүлгөн болсо, жоопко тартыла турган агентти аныктоодо кыйналышат. Тескерисинче, көбүрөөк добуш алган талапкерлерди колдогон мажоритардык системалар саясатты жүзөгө ашыра тургандарды идентификациялоо мүмкүнчүлүгүн берет, бирок кызыкчылыктардын дагы да кеңири чөйрөсүндөгү демократиялык өкүлчүлүктөргө бут тосот. Ошентип шайлоо системалары тууралуу жалпы тарабынан кабыл алынган пикир мындай: пропорционалдуу өкүлчүлүктөр системалары саясий партияларды жайылтуу менен ассоциациялануу тенденциясына ээ болсо, мажоритардык системалар ыктымал партиялардын санын азайтуу эффективдүү.

Жакында эле жүргүзүлгөн изилдөөлөр көрсөткөндөй, түрдүү талапкерлердин номинацияларынын эрежелерин тандоо мыйзам чыгаруучу агенттер кимдин алдында – шайлоочулар менен шайланган саясатчылар ортосунда гана эмес, ошондой эле шайланган саясатчылардын өздөрү арасында да отчеттуу болооруна олуттуу таасирин тийгизет. Мыйзам чыгаруучуларды шайлоо жабык тизме аркылуу ишке ашат деп аныктаган эрежелер партия лидерлерине алардын карьералык өсүшүнө таасир тийгизүүдө чоң бийлик берүүдө. Ал эми конкреттүү адамдарды тандоого жол ачкан эрежелер мыйзам чыгаруучуларга партиянын көзөмөлүнөн тышкары иш алып барууга ыйгарым укуктарды берип, аларды электораттын муктаждыктарына жана талаптарына көбүрөөк көңүл бурууга шарт түзөт.

Ушуну менен бирге эң маанилүүсү – адам укуктары. Укук аркылуу демократия үчүн Европа комиссиясынын (Венеция комиссиясы) Кыргыз Республикасынын жергиликтүү бийлик органына шайлоо тууралуу мыйзам долбооруна карата 2011-жылдагы тыянагында жеке талапкерлерди кошпогон партиялык шайлоо системасы Кыргызстан ратификациялаган эл аралык стандарттарга карама-каршы келе турганы айтылган. Адамдарга кайсы бир партияга өтпөстөн шайланган кызматка талапкерлигин коюуга тыюу салуу демократия үчүн тоскоол болуп эсептелет. Жергиликтүү деңгээлде мындай системаны ишке ашыруу жакшы аякташы мүмкүн эмес. Тыянакты сөзмө-сөз келтире турган болсок, ал мындай: жергиликтүү шайлоолордун системасы көз карандысыз талапкерлерди тандап алуу үчүн мүмкүнчүлүк бербейт. Шайлоо системасы пропорционалдуу болгонуна карабастан, мындай система көз карандысыз талапкерлерди чыгарып салууну талап кылбайт жана саясий партиялардай эле көз карандысыз талапкерлер үчүн бөлүштүрүү формуласын колдонуу мүмкүнчүлүгү бар. Мындан улам көз карандысыз талапкерлерди чыгаруу үчүн негиз жок. ЕККУнун Копенгаген документинин 7.5-параграфы жарандын мамлекеттик кызматка жеке тартипте, же саясий партиянын, же уюмдун өкүлү катары эч кысымга алынбастан ат салышуу укугун тааныйт. БУУнун Адам укуктары боюнча комитети төм. белгилейт: “Шайлоого катышуу укугу бар адам саясий партияга тийиштүүлүгү болгондуктан улам чыгарылбаш керек. Талапкерлерден партияларга кирүүнү талап кылуу менен, шайлоого катышып жаткан адамдардын укуктары негизсиз чектелбеш керек”. (Караңыз: 25-Жалпы комментарий, 15-параграф, БУУнун Адам укуктары боюнча комитети).

Бардык эл аралык тажрыйба шайлоочулардын кызыкчылыктары партиялык курулуштун кызыкчылыктары үчүн курмандыкка чалынбаш керектигин ырастайт. Бул көрүнүш Кыргыз Республикасында азырынча бар. Партиялык системаны бекемдеп алуу үчүн Кыргызстанга жана партияларга убакыт керектиги анык болгону менен, саясий партиялардын жарандар алдындагы отчеттуулугун күчтөндүрүү үчүн ыкмалар табылууга тийиш.

6.3.3. Сунуштамалар

Парламенттеги фракциялардын иши, партиялык программаларды ишке ашыруусу боюнча өкмөттүн иши, бул программаларды ишке ашыруунун алкагында парламент кабыл алган мыйзамдар, ошондой эле бул программалардын жарандарга

тийгизген таасири тууралуу шайлоочулардын баасын аныктоо үчүн кайра байланыш механизмдин иштеп чыгып, аны жайылтуу зарылчылыгы пайда болду. Фракциялардын шайлоочулар менен үзгүлтүксүз өз ара аракеттенүү системасын, жолугушуулардын жыйынтыгы жана бул материалдардын ММКда жарыялануусу боюнча фракциялардын отчеттуулук системасын түзүү зарыл. Аймактарда фракциялардын туруктуу иш алып барган өкүлчүлүктөрүн ачыш керек.

Жок дегенде жергиликтүү кеңештердин деңгээлинде жарандардын депутаттарды чакыртып алуу механизмдин иштеп чыгып, киргизүү зарылчылыгы бар. Болбосо партияларды жарандар алдында отчет берип турууга мажбурлаган башка механизмдерди караштыруу керек.

Чукул көрүлчү чаралардын катарында шайлоолор арасындагы мезгил аралыгында партиялардын жарандар алдындагы отчеттуулугу жана өз ара аракеттенүүсү тууралуу укуктук нормалар иштелип чыгууга тийиш.

6.4. “Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңеши – аткаруу бийлигинин мамлекеттик органдары жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары” жубунда отчеттуулук

6.4.1. Процесстерди баалоо

Процесс	Отчеттуулуктун эрежелеринин жана стандарттарынын болушу же болбошу	Отчеттуулук суроо-талабынын болушу <small>(процестти баалоодо милдеттүү шарт болуп эсептелет, бирок баалоого кошулбайт)</small>	Бийликтин отчеттуулук суроо-талабына жооп кайтарууга мотивациясы	Отчеттуулук талаптарын мажбурлап аткаруу мүмкүнчүлүгү, жазанын сөзсүз болушу, чакыртып алуу же кайра шайлоо
Жарандардын керектөөлөрүн жана кызыкчылыктарын эсепке алуу менен ЖКнын профилдик комитеттери түзгөн өлкөнү өнүктүрүү багыттары	Жок	Бар	Жок	Жок
Кабыл алынган мыйзамдардын аткарылышын тикелей көзөмөлдөө	Бар	Бар	Жок	Жок
Эсеп палатасы жана прокуратура органдары аркылуу колдонуудагы мыйзамдардын аткарылышын жана мамлекеттик чыгашаларды көзөмөлдөө	Бар	Бар	Бар	Бар
Өкмөттүн өнүгүү саясатын, программаларын ишке ашыруусу тууралуу отчет	Бар	Бар	Бар	Бар
Өкмөттүн ишин баалоо системасы	Бар	Бар	Бар	Бар

Бул жупта отчеттуулуктун орточо индекси 67% түзөт

Жарандардын керектөөлөрүн жана кызыкчылыктарын эсепке алуу менен ЖКнын профилдик комитеттери түзгөн өлкөнү өнүктүрүү багыттары

Мыйзамдарда Жогорку Кеңештин комитеттеринде мындай роль аныкталган эмес. Бирок буга муктаждык бар болгону айкын. Мыйзам чыгаруу процесси көп учурда реактивдүү мүнөзгө ээ. Себеби депутаттар жана өкмөт өз мыйзам чыгаруу демилгелеринде көйгөйлөргө карата системасыз реакция жасашат. Мыйзам долбоорлорунун төмөн сапатын, мыйзам кабыл алынгандан кийин өтө кыска убакыт өткөн соң кайра түзөтүүлөрдү киргизген учурлардын көптүгүн мына ушуну менен түшүндүрсө болот.

Жогорку Кеңештин көпчүлүк коалициясында өлкөнү өнүктүрүүнүн туура түзүлгөн, логикалуу жана жыйынтыкталган концепциясы жок. Бул концепция аткаруу бийлиги үчүн “тапшырманын” негизи болуп бериши керек эле. Иш жүзүндө коалиция масштабы боюнча түрдүү, бирок сунуштардын маңызын өзгөртпөгөн оңдоп-түзөтүүлөрдү киргизгени менен, өкмөттүн позициясын ээлеп, сунуштарын кабыл алат. Бул процессте профилдик комитеттер болгону депутаттардын же парламенттин демилгелерин өткөргөн же өткөрбөй койгон филтрдин ролун ойнойт. Чындыгында алар өздөрүнүн көзөмөлүндө болгон секторлордо жана багыттарда өнүгүүнүн негизги багыттарын иштеп чыгышы керек болчу. Мындай кырдаалдан чыгуунун жолу – парламенттин өкмөткө кайрылуулары. Аларда өлкөнү өнүктүрүүнүн стратегиялык багыттары көрсөтүлүп, өкмөт алдына тапшырмалар коюлмак. **Процесс жок деп таанылды.**

Кабыл алынган мыйзамдардын аткарылышын тикелей көзөмөлдөө

Конституцияга жана “КР ЖК Регламенти жөнүндө” КР Мыйзамына ылайык, мыйзамдардын аткарылышына көзөмөл жүргүзүү Жогорку Кеңештин жана анын комитеттеринин иш-милдеттерине кирет. Бирок түрдүү маселелер боюнча депутаттык суроо-талаптардын структурасы жана системасы болбогондуктан көзөмөлдөө ишинин эффективдүүлүгү төмөндөдө. Парламенттик сааттын жана парламенттик күндүн маселелер чөйрөсүн жана форматын ченемдер менен аныктоо талап кылынат. Мыйзамдардын аткарылышы тууралуу отчеттуулуктун форматтарын иштеп чыгыш керек.

Жогорку Кеңештин контролдук функцияларын системалаштыруу, пландоо жана ырааттуу ишке ашыруу парламенттик көзөмөлдүн артыкчылыктуу багыттарынын бири болууга тийиш. 2017-жылы өтчү президенттик шайлоону эске алуу менен Парламент президенттик шайлоого даярдык көрүү жана ачык-айкын өткөрүү, шайлоо мыйзамдарын, анын ичинде шайлоо өнөктүгүндө толук кандуу жана адилеттүү колдонууну кепилдөө боюнча Өкмөттүн ишин контролдоого жана баа берүүгө көңүл буруш керек.

Мындан тышкары Жогорку Кеңештин фракцияларынын, комитеттеринин, комиссияларынын жана Аппаратынын ролун бирдиктүү баамдоо жокко эсе. Ошону менен бирге дүйнөлүк практикада парламенттик көзөмөлдө башкы ролду негизинен парламенттик комитеттер аткарат. Ошондуктан контролдук функцияларды ишке ашыруу боюнча фракциялардын комитеттер менен ишин координациялоо жана контролдук функцияларды жүзөгө ашыруу боюнча ыйгарым укуктары такталууга тийиш. **Процессти толугу менен иштейт деп таанууга болбойт.**

Эсеп палатасы жана прокуратура органдары аркылуу колдонуудагы мыйзамдардын жана мамлекеттик чыгашалардын аткарылышын көзөмөлдөө

Конституциянын 104-беренесине жана “Прокуратура жөнүндө” КР Мыйзамынын 1-3-беренелерине ылайык, прокуратура органдарына аткаруу бийлигинин органдары, жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары, алардын кызмат адамдары тарабынан мыйзамдардын так жана бирдей аткарылышын көзөмөлдөө функциялары жүктөлгөн. Бул жагынан алып караганда коррупция жаатында тартип коргоо системасына карата коомдо дооматтар болгону менен, отчеттуулук процесси иштейт.

Конституциянын 107-беренесине жана “Эсептөө палатасы жөнүндө” КР Мыйзамынын 4-6-беренелерине ылайык, Эсептөө палатасы республикалык жана жергиликтүү бюджеттердин аткарылышына, бюджеттен тышкары каражаттарга, мамлекеттик жана муниципалдык менчиктин пайдаланылышына аудит жүргүзөт. Бул жагынан алып караганда өлкөдө мамлекеттик чыгашалардын эффективдүүлүгүнө аудит жүргүзүлбөсө да, **отчеттуулук процесси иштейт.**

Өнүктүрүү саясатынын, программаларынын ишке ашырылышы тууралуу өкмөттүн отчету

Конституциянын 85-88-беренелери менен КР Өкмөтүнүн КР Жогорку Кеңеши алдындагы отчеттуулугу көрсөтүлгөн. “КР Өкмөтү жөнүндө” КР Конституциялык мыйзамынын 32-беренесинде бул отчеттуулук процессинин негизги принциптери сүрөттөлгөн:

1. Өкмөттүн Жогорку Кеңеш менен өз ара аракеттенүүсү Кыргыз Республикасынын Конституциясы жана мыйзамдары менен белгиленген тартипте жүзөгө ашырылат.
2. Жогорку Кеңеште Өкмөттүн туруктуу өкүлү болот, ал Жогорку Кеңеш менен туруктуу өз ара аракеттенүү аркылуу Жогорку Кеңеште Өкмөттүн конституциялык ыйгарым укуктарынын ишке ашырылышын камсыз кылуу үчүн жеке жоопкерчилик тартат.
3. Өкмөт өз ишинде Конституциясы жана ушул конституциялык Мыйзам менен каралган чектерде Жогорку Кеңештин алдында жооптуу жана отчет берет.
4. Премьер-министр жыл сайын 15-майдан кечиктирбестен Жогорку Кеңеш тарабынан бекитилген Өкмөттүн программасын аткаруунун алкагында Өкмөттүн өткөн жылдагы иши жөнүндө Жогорку Кеңештин алдында отчет берет.

Мисалы, отчеттуулук формасын жакшыртуу зарыл болгонуна карабастан **процесс иштейт деп табылды.**

Өкмөттүн ишин баалоо системасы

КР Конституциясына ылайык (85-берене) Жогорку Кеңештин депутаттарынын жалпы санынын үчтөн биринин демилгеси боюнча Жогорку Кеңеш Өкмөткө ишеним көрсөтпөө жөнүндө маселени карай алат. Бул өкмөттүн парламент алдында саясий отчеттуулугу үчүн бекем негиз түзүүдө. Анткен менен бул жерде да форматтарга жана регламенттерге карата көйгөйлөр бар. Өкмөттүн ишин баалоодо субъективдүү факторлордун таасирин азайтуу, ишин улантуучулукту сактоо максатында өкмөт өзү Жогорку Кеңештен ага отчеттун форматын берүүнү өтүнөт. Анткен менен отчеттун форматынын жоктугу өкмөттүн программасынын өзүнө болгон так талаптардын жоктугу менен дагы байланыштуу. Бул программа Жогорку Кеңештин кайрылуусуна, же комитеттер иштеп чыккан өнүгүү багыттарына негизделиш керек болчу. **Айрым кемчиликтерге карабастан процесс иштейт деп таанылды.**

6.4.2. Эл аралык тажрыйба

Өлкөдө башкаруунун кандай системасы болгонуна жараша – президенттик же парламенттик болсун – парламент жана мыйзам чыгаруучулар аткаруу бийлигинен отчеттуулукту эффективдүү талап кылуу шарттары да көз каранды. Эгерде саясий системада көпчүлүктүн басымдуулук кылган партиясы бар болсо, анда парламент депутаттары өкмөттүн отчеттуулугун камсыздоого аракет жасашпайт. Анткен менен эгерде саясий системада өтө көп партия иштесе, саясий партиялар жана парламент тарабынан аткаруу бийлигин жоопко тартуу ыктымалдуулугу да төмөн болот. Эң эле ыңгайлуу вариант бир нече же жок дегенде эки атаандаш партия болгон учурда гана пайда

болот. Ошондой эле парламенттин аткаруу бийлигинен отчеттуулукту талап кылуу жөндөмдүүлүгү туруктуу комитеттердин саясий эффективдүүлүгүнөн, комитет отурумдарын өткөрүү жол-жоболоруна көз каранды болот. Ченемдик укуктук актыларды кабыл алуу жол-жоболорун институционалдаштырууда айкындуулук жана анын деңгээли, ошондой эле комитет персоналынын тажрыйбасы жана кесипкөйлүгү мыйзам чыгаруучулардын маалыматты анализдөө жана иштеп чыгуу жагындагы техникалык жөндөмдүүлүгүнө тикелей таасирин тийгизет. Ушуну менен бирге дал ушул комитеттер жарандык коомдун чечим кабыл алуу процессине катышуусу үчүн кол кабыш кыла алат. Ошондуктан алар “Жарандар – Парламент” жубунда отчеттуулукту күчтөндүрүүдө өзөктүк ролду ойнойт.

Өкмөттүн парламент алдындагы отчеттуулугун күчтөндүрүүдө парламенттин өзүнүн отчеттуулугун күчтөндүрүүгө жардам берген уюмдар олуттуу ролду ойнойт. Алар тууралуу 6.1-бөлүгүндө кенен сөз болду.

Бул уюмдар парламенттин көзөмөлдөө ишинин көрсөткүчтөрүнө байкоо салып, ачыктай алат: өкмөт дарегине жолдонгон оозеки жана жазуу жүзүндөгү суроолордун саны; жооп берүү үчүн министрлердин же премьер-министрдин парламентке келген саны; өкмөткө жиберилген суроо-талаптардын саны же жооп кайтарылган (кайтарылбаган) маалыматтарды алууга суроо-талаптардын саны. Мында бул жооптор канчалык өз убагында берилгени каралат. Комитеттерде мониторингдик иш парламенттик көзөмөлдү өлчөө үчүн башка контекст түрүндө болот. Комитеттер деңгээлинде маалымат өзүнө комитеттин борбор калаанын тышындагы сапарларынын санын, көзөмөл маселелери боюнча комитеттер алдына келген коммерциялык эмес уюмдардын же кызмат адамдарынын саны, же көзөмөл боюнча комитеттердин отчетторунун санын камтыйт. Бюджет боюнча комитеттери бар өлкөлөрдө өкмөттүн бюджетти оперативдүү кароосуна, ошондой эле маалыматты комитетке берүү мөөнөттөрүнө мониторинг жүргүзүлөт. Transparency International Bangladesh (TIB) Бангладеш Парламентиндеги комитеттер коррупцияны эффективдүү көзөмөлдөө үчүн өкмөттүн отчеттуулугун талап кылууда маанилүү ролду канчалык даражада эффективдүү аткарганын аныктоо үчүн деталдуу изилдөө жүргүзгөн.

6.4.3. Сунуштамалар

Мыйзамдардын аткарылышын көзөмөлдөө сыяктуу эле Парламент алдында отчеттуу болгон бийлик органдарынын ишин баалоо стандарттарын Жогорку Кеңеш иштеп чыгып, киргизсе Өкмөттүн, Улуттук банктын, Башкы прокуратуранын жана Эсептөө палатасынын ишине жүргүзүлгөн мониторингдин сапаты жана өз убагында жүргүзүлүшү жакшырмак.

Алдын ала белгиленген форматтын жоктугу органдардын депутаттардын суроо-талаптарын канааттандырган отчетторду даярдоосуна бут тосуп жатат. Бул болсо баалоо процессин татаалдаштырууда.

Ошондой эле Жогорку Кеңешке жарандар алдында отчеттуу болуусуна жана өкмөттүн парламент алдындагы отчеттуулугуна жетүүгө жардам берген уюмдардын потенциалын күчөтүү зарыл.

6.5. “Саясий партиялар – Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңеши” жубунда отчеттуулук

6.5.1. Процесстерди баалоо

Процесс	Отчеттуулуктун эрежелеринин жана стандарттарынын болушу же	Отчеттуулук суроо-талабынын болушу (процессти баалоодо)	Бийликтин отчеттуулук суроо-талабына жооп	Отчеттуулук талаптарын мажбурлап аткаруу мүмкүнчүлүгү, жазанын сөзсүз болушу,
---------	--	---	---	---

	болбошу	милдеттүү шарт болуп эсептелет, бирок баалоого кошулбайт)	кайтaрууга мотивациясы	чакыртып алуу же кайра шайлоо
Депутаттардын партиялар алдындагы отчеттуулугу жана партиялык тартип	Бар	Бар	Бар	Бар
Фракциялардын партиялардын борбордук комитеттери алдындагы отчеттуулугу	Бар	Бар	Бар	Бар

Бул жупта отчеттуулуктун орточо индекси 100% түзөт

Юридикалык жак жана башкаруунун жогорку органы катары Жогорку Кеңеш саясий партияларга отчет бере албайт. Буга карабастан алардын ортосунда отчеттуулук процесстери байкалат. Айталы, партиялык тизме боюнча шайланган Жогорку Кеңештин депутаттары партияларга отчет берет.

Коалициялык көпчүлүктү түзгөн жана оппозицияга кирген партиялык фракциялар өз партияларына гана эмес, тийиштүү коалициялар (эгерде кирсе) алдында да отчеттуу.

Депутаттардын партиялар алдындагы отчеттуулугу жана партиялык тартип

“Саясий партиялар жөнүндө” КР Мыйзамынын 7-8-беренелерине ылайык, партия мүчөлөрүнүн укуктары жана милдеттери уставда көрсөтүлөт. Саясий партиялардын мүчөлөрү өзү мүчө болгон партиянын уставынын талаптарын сактоого милдеттүү. Эрежеге ылайык, уставдын талаптарын аткарбаган жана партиялык тартипти сактабаган партия мүчөсүнө жоопкерчилик каралган, ал уставды бузса, партиядан да чыгарылышы ыктымал. Ошондуктан партияга мүчө болгон ЖК депутаттарынын өз партиясы алдындагы отчеттуулугу толук өлчөмдө белгиленген. Ошол эле маалда өзү мүчө болгон партия аркылуу Жогорку Кеңешке өтүп, бирок партияга мүчө болбогон депутаттар да болушу мүмкүн. Мындай учурда алардын партия алдындагы отчеттуулугу партияга мүчөлүгүнө эмес, тийиштүү партиянын фракциясындагы мүчөлүгүнө негизделет. Конституциянын 70-беренесинин 3-бөлүгүнө ылайык, Жогорку Кеңештин депутаттары фракцияларга биригиш керек. “КР ЖК Регламенти жөнүндө” КР Мыйзамынын 10-беренесинин 4-бөлүгүнө ылайык, бир саясий партиядан шайланган депутаттын ошол эле партиянын фракциясына кирүүдөн баш тартуусуна жол берилбейт. Жогорку Кеңештин депутаты фракциядан чыкса, бул ал депутаттын ыйгарым укуктарын мөөнөтүнөн мурда токтотуу үчүн негиз болуп эсептелет (КР Конституциясынын 3-беренесинин 1-пункту). Ошентип депутаттын өз партиясы алдындагы отчеттуулугу мыйзамдарда жетиштүү деңгээлде көрсөтүлгөн. Ошол эле маалда мындай депутаттар партиянын мүчөсү болбогондуктан партиянын уставынын талаптарын сактоого милдеттүү эмес. Жогорку Кеңештин депутаты императивдик мандатка байланышпайт. Депутатты кайра чакырып алууга жол берилбейт (Конституциянын 73-беренеси). Бул болсо ЖК депутатына кандайдыр бир деңгээлде эркиндикти камсыздап, партия алдында катаал, абсолюттук отчеттуулуктан бошотот. **Буга карабастан процесс иштейт деп таанылды.**

Фракциялардын партиялардын борбордук комитеттери алдындагы отчеттуулугу

“Саясий партиялар жөнүндө” КР Мыйзамынын 3-беренесине ылайык, Саясий партиялардын мамлекеттик башкаруу иштерине катышуусунун формаларынын бири

болуп, биринчи кезекте өлкө парламентинде, өкүлчүлүктүү органдарда фракцияларды түзүү эсептелет.

Парламенттик фракция – тизме боюнча бир саясий партиядан шайланган Жогорку Кеңештин депутаттарынын бирикмеси. Фракция өзүнүн курамына башка партиядан өткөн депутаттарды кошууга укуксуз. Маселелер алдын ала фракцияларда каралат. Фракциялардын чечимдери анын мүчөлөрү үчүн милдеттүү болуп эсептелет (“КР ЖК Регламенти жөнүндө” КР Мыйзамынын 10-беренеси). Фракцияны ал шайлаган лидер жетектейт. Ал фракциянын ишин уюштурат жана координациялайт, ички фракциялык тартипти контролдоону жүзөгө ашырат, фракциянын чечимдеринин аткарылышын контролдойт. Фракция ЖКда каралган маселелер боюнча бирдиктүү позициясын билдирет жана фракциянын атынан башка маселелерди чечет, анын ичинде фракция мүчөлөрүнө карата чара көрүү тууралуу маселелер чечет (“КР ЖК Регламенти жөнүндө” КР Мыйзамынын 11-12-беренелери). Фракциялардын партиялардын борбордук органдары алдындагы отчеттуулугу мыйзамдарда тикелей каралган эмес, бирок ошол эле маалда мыйзамдарды нормалардан логикалуу түрдө чыга келүүдө. Фракциялардын партиянын борбордук органдары алдындагы отчеттуулугу фракция тууралуу жободо так аныкталууга тийиш. Анткени мыйзамдар боюнча бул документ аталган маселелерди түздөн түз жөнгө салыш керек.

Процесс иштейт деп таанылды.

6.5.2. Эл аралык тажрыйба

Саясий партиялардын эл, шайлоочулар алдындагы отчеттуулугу өтө татаал жана кыйкымчыл маселе. Көптөгөн өлкөлөрдө “эл – партия” жубунда отчеттуулуктун өз ара мамилелери ондогон, атүгүл жүздөгөн жылдар бою түптөлүп келди. Ошондуктан демократиялык салттардагы олуттуу айырмачылыктарды эсепке алуу менен, мисалы, Улуу Британия менен Кыргызстанды партиялардын отчеттуулугу жагынан салыштыруу максатка ылайык болбойт. Жалпысынан басымдуулук кылган партиялар бар өлкөлөрдө партиялар ичинде отчеттуулуктун бир же эки өз ара мамилеси адатта жакшы түзүлгөн.

Анткен менен акыркы он жылда жаңыдан гана демократияны орнотуп келаткан өлкөлөрдөгү партиялык системалардын өнүгүүсүнө байланышкан эки айкын фактыны да айтпай кетүүгө болбойт: биринчиден, партиялар такыр популярдуу эмес, жалпысынан алар көпчүлүк өлкөлөрдө кадыры төмөн институт болуп эсептелинет; экинчиден, жарандар партияларга койгон дооматтары башка өлкөлөрдүкүнө окшош.

Карнеги Институтунун баамында, жалпысынан дүйнөдө акыркы 20-30 жылда эки параллелдүү процесс байкалууда: саясий партиялардын аброю түшүп, калктын аларга болгон ишеними азаюуда. Ошол эле маалда жарандык коом кеңейип, социалдык отчеттуулук күчтөнүүдө: “Саясий партиялар дүйнөнүн булуң-бурчунда чоң көйгөйгө туш болду: алар эң популярдуу эмес жана Кытайды кошпогондо, дээрлик ар бир өлкөдө эң аз урматталган мамлекеттик институтка айланды. Бул бизди сиздин лидерлик тууралуу сурооңузга жетелейт, ал саясий партиялардын алкагында пайда болбой калды. Бул идеологиянын түшүүсүнө байланыштуу. Отчеттуулукка умтулуу 21-кылымдын жалгыз ырааттуу саясий идеясы болуп калды. Биз эски, кемчилиги көп саясий идеяларды 20-кылымда калтыргандай болдук. Бул жарандар үчүн мааниге ээ болгон жалгыз идея адамдарды шыктандырып, түздөн түз өзгөрүүлөргө көмөктөшүүдө. Биз атүгүл демократиясы өнүккөн өлкөлөрдө да саясий партиялардын түзүлүшүнүн тегерегинде чыңалууну көрүп турабыз. Мисалы, АКШда эки жүз жылдык тарыхы бар партиялык система жарандардын нааразылыгынан улам таштандыга ыргытылды. Биз лидерсиз кыймылдар тууралуу сөз кылып, бирок чындыгында лидерлердин коалицияларына ээ болуп турганда, лидерлик башка формаларды алып, отчеттуулуктан келет. Экинчи жагынан отчеттуулук өтө көп болуп, калк “ак сарайдын каалгасын тарсылдатып” турган чакта саясатчылар мындай кырдаалды башаламандык, коркунуч катары баалашууда. Бирок адатта эффективдүү жана жарандар алдында отчеттуу мамлекеттик институттардын

өнүгүүсүнө бут тосуу менен, саясатчылардын өздөрү башаламандык үчүн шарттарды түзүп жатат. Эгерде жарандарда отчеттуулуктун легалдуу механизмдери болсо, алар эч качан “ак сарайдын каалгасын тарсылдатпайт”.

6.5.3. Сунуштамалар

Бул жупта отчеттуулук өтө күчтүү болгондуктан аны күчтөндүрүү боюнча сунуштамаларды берүү зарылчылыгы жок. Ойлонуп көрчү жалгыз маселе – партиялык программаларды жана партиялык курулуш механизмдерин глобалдык трендге ыңгайлаштыруу зарыл. Ага ылайык, социалдык отчеттуулуктан күтүүлөр жана талаптар, башкача айтканда бийликтин калк алдындагы отчеттуулугу күчөтүлөт.

Корутунду

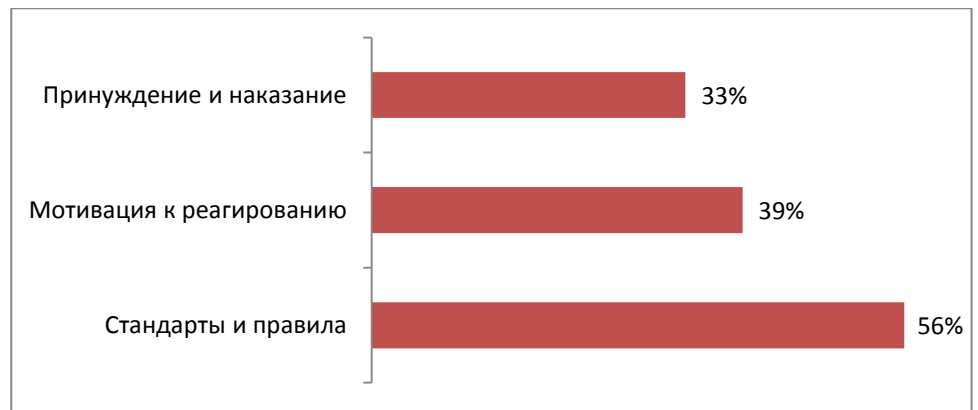
Бардык өлкөлөрдө бийликтин жарандар алдындагы отчеттуулук деңгээлин баалоого аракет жасалган учурда **дүйнө жүзүндө отчеттуулуктун универсалдуу жана идеалдуу модели болбогонун жана болбой турганын унутпаш керек**. Себеби отчеттуулук формалдуу өлчөмдөрдөн тышкары контекстке, салттарга, геосаясий кырдаалга жана көптөгөн башка факторлорго терең байланган. Ошондуктан ар бир баалоо конкреттүү өлкөдө отчеттуулук системасын көрүү, олуттуу ажырымдарды аныктап, аларды кыскартуу боюнча чараларды иштеп чыгуу, отчеттуулук системасын мамлекет менен жарандар ортосундагы коомдук келишимди жалпысынан түшүнүүнү чагылдырган баланска келтирүү максатында гана жасалышы мүмкүн. Бир өлкөдөн экинчи өлкөгө карата системанын бардык түзүүчүлөрү – ишеним көрсөтүүчүлөр, агенттер жана алардын ортосунда пайда болгон отчеттуулук процесстери олуттуу түрдө айырмаланышы мүмкүн.

Буга карабастан отчеттуулуктун төрт өлчөмүн колдонуу айрым бир жалпы, башка өлкөлөр менен салыштырууга мүмкүн баалоолорду жасоого жол берет. Ал эми бул өлчөмдөрдүн негиздүүлүгү усулдарга арналган бөлүмдө сүрөттөлдү.

Мындай баалоонун жыйынтыктары көрсөткөндөй, Кыргыз Республикасында отчеттуулук системасы түптөлгөн. Анткени ар бир жупта отчеттуулуктун бир же бир нече процесси кандайдыр бир деңгээлде иштеп жатат. **Ошондуктан башкы жакшы жаңылык – Кыргыз Республикасында отчеттуулук системасы бар жана иштеп жатат. Башкы жаман жаңылык – бул система өлкөдөгү башкы ишеним көрсөтүүчү – бийлик булагы катары эл күткөндөн болжол менен 43% гана иштеп, өз мүмкүнчүлүктөрүн толук өлчөмдө колдоно албай жатат.**

Эн жакшы кырдаал отчеттуулуктун стандарттарына жана эрежелерине карата түзүлдү – зарыл стандарттардын жана эрежелердин 56% отчеттуулук системасын иштей алган абалда кармап турат. Бийликти отчеттуу болууга шыктандырган механизмдер процесстердин 39% бар. Бийликти отчеттуу болууга мажбурлаган жана аны жазалаган процесстердеги механизмдерди баалаган өлчөмдүн абалы эң начар деп табылды.

1-диаграмма. Бардык процесстер боюнча отчеттуулукту өлчөөнүн жыйынтыктары



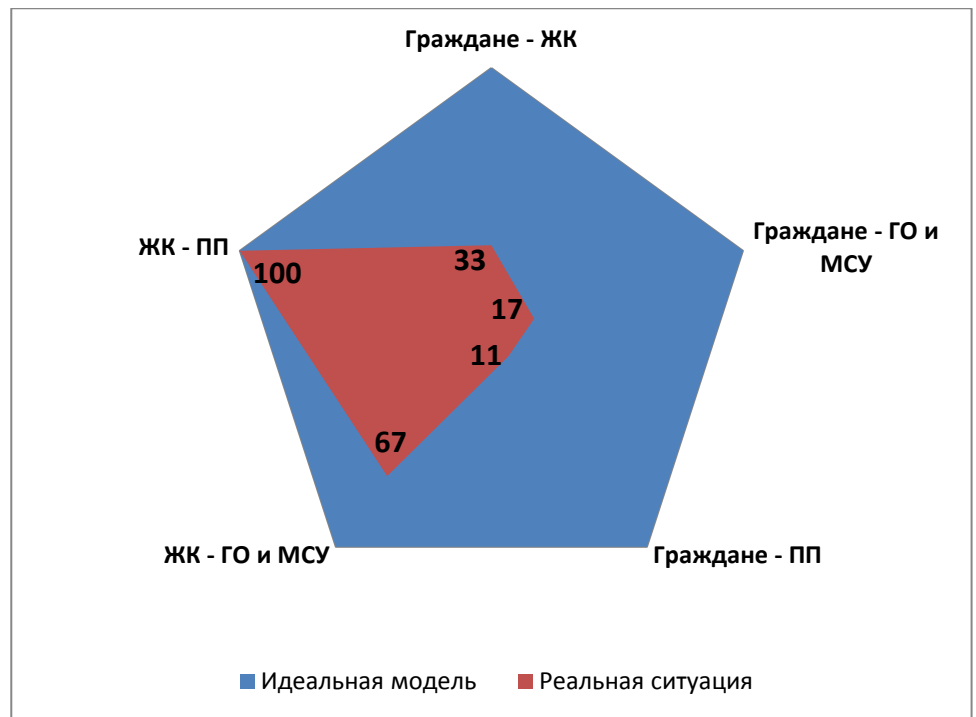
Ишеним көрсөтүүчүлөрдүн отчеттуулук процессин толугу менен колдонуу мүмкүнчүлүктөрүн салыштыруу отчеттуулук системасындагы дисбаланстан кабар берүүдө. Мунун натыйжасында жарандар Жогорку Кеңешке жана саясий партияларга салыштырмалуу таасири эң төмөн ишеним көрсөтүүчүгө айланды. Муну 2-диаграммадан көрсөңүз болот. Айталы, ишеним көрсөтүүчү катары жарандар чыккан процесстердин саны 25% гана түзөт. Ал эми Жогорку Кеңешке жана саясий партияларга карата ушул эле көрсөткүч 80 жана 100 пайызды түзөт.

2-диаграмма. Ишеним көрсөтүүчүлөр алкагынан алып караганда отчеттуулуктун колдонуудагы процесстеринин үлүшү, пайыздар менен



“Ишеним көрсөтүүчү – агент” жуптары ортосундагы отчеттуулук процесстеринин болуп-болбогонун карап көргөндө да олуттуу айырманы байкоого болот. 3-диаграммада отчеттуулуктун реалдуу деңгээли менен абстрактуу идеалдуу модели салыштырылган. Бул болсо отчеттуулуктун бардык колдонуудагы жана зарыл процесстери толук өлчөмдө иштеп жатканын билдирет.

3-диаграмма. “Ишеним көрсөтүүчү – агент” жубунда отчеттуулуктун реалдуу деңгээли менен отчеттуулуктун бардык болгон процесстери иштегендей идеалдуу кырдаалды салыштыруу, пайыздар менен

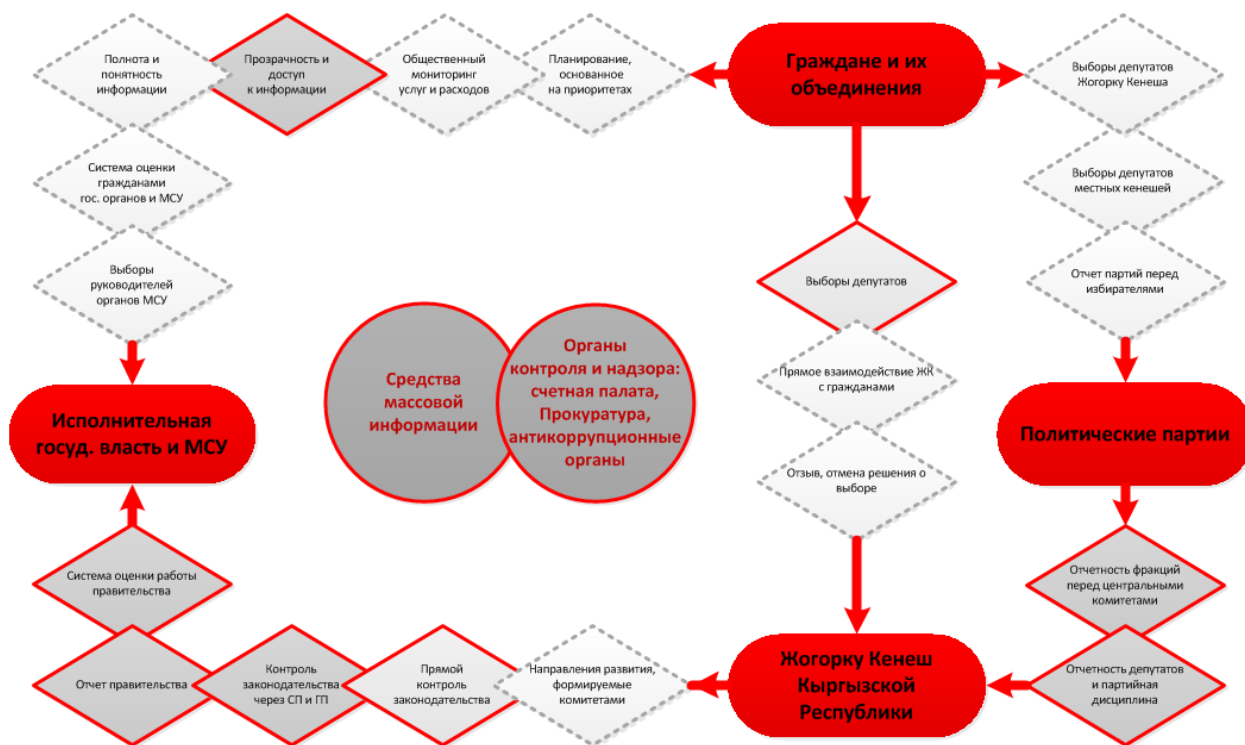


3-диаграмма көрсөтүп тургандай, отчеттуулуктун эң жогору даражасы “Саясий партиялар – Жогорку Кеңеш” жубунда ишке ашырылган. Бул жерде Жогорку Кеңеш толук өлчөмдө партияларга отчеттуу институт болбосо да, пропорционалдык система боюнча шайланган депутаттар аркылуу партиялар менен отчеттуулуктун өз ара мамилелери бар. Бул жердеги эки процесс тең иштейт.

“Жогорку Кеңеш – мамлекеттик аткаруу органдар жана ЖӨБ органдары” жубундагы кырдаалды да салыштырмалуу оң деп бааласа болот. Анткени бул жерде аныкталган процесстердин 67% иштейт. Албетте бул жерде жакшыртылыш керек болгон багыттар бар жана депутаттар 2016-жылы талкуулаган Жогорку Кеңешти өнүктүрүү стратегиясынын долбоору отчеттуулукту күчтөндүрүү үчүн көптөгөн тапшырмаларды аткарууну караштырат.

Ошол эле маалда ишеним көрсөтүүчү катары жарандар эсептелген жуптарда отчеттуулук деңгээли эң начар болгонун да белгилебей кое албайбыз. Айталы, Жогорку Кеңеш жарандарга 33% гана отчеттуу, мамлекеттик аткаруучу органдар жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдары 17%, ал эми саясий партиялар 11% гана отчеттуу.

Бул болсо демократиялык мамлекеттин өзөгүн түзгөн коомдук келишимди айкын түшүнүүгө жана кынтыксыз аткарууга жетүү үчүн бийлик органдарынын жарандар алдындагы отчеттуулук деңгээлин жогорулатуу боюнча атайын аракеттерди көрүү зарыл деген тыянак чыгарууга түртөт.



Төмөндөгү таблицада берилген процесстер өзгөчө көңүл бурууга татыйт. Таблицада өлкөдө бул процесстерди жакшыртуу боюнча практикалык демилгелер барбы, же ушул өндүү демилгелер болбосо, бул жерде олуттуу аракеттер талап кылынабы деген маалымат келтирилген. Бул маалымат биринчи кезекте ушул көйгөйдү чечүүдө колдоо көрсөтүүгө жөндөмдүү донорлорго жана коммерциялык эмес уюмдарга даректелет.

Жаран ишеним көрсөтүүчү катары чыккан процесс	Өнүгүү демилгелеринин болушу же болбошу	Колдоонун мүнөзү жана жетиштүүлүгү
Жогорку Кеңештин жарандар менен регламенттештирилген тикелей өз ара аракеттенүүсү. Бул болсо аярлуу топторду дискриминациялоодон оолак болууга жол берет	Масштабдуу демилгелер жок, бирок КР Жогорку Кеңешин өнүктүрүү стратегиясынын долбоору олуттуу сунуштарды камтыйт	Техникалык жардам талап кылынат
Жазалоо жана мажбурлоо механизми – жарандардын Жогорку Кеңештин депутаттарын чакыртып алуусу	Демилгелер жок	Изилдөө жана техникалык жардам талап кылынат
Жарандардын артыкчылыктуу керектөөлөрүнө негизделген, мамлекеттик бийликти аткаруу органдары жүзөгө ашырган өнүгүүнү пландоо	Экономика министрлигинин суроо-талабы боюнча GIZ долбоорунун кыска мөөнөттүү демилгеси, ал улуттук мамлекеттик жана жергиликтүү өнүгүү программаларын айкалыштыруу механизмдерин иштеп чыгууга багытталган	Институционалдаштырууда жана тажрыйбаны жайылтууда техникалык жардам талап кылынат
Кызмат көрсөтүүлөргө жана	ПРООНдун демилгелери	Коммерциялык эмес

мамлекеттик чыгашаларга коомдук мониторинг жүргүзүү	бар	уюмдардын кеңири катышуусу талап кылынат
Мамлекеттин жана ЖӨБ органдарынын карамагында турган маалыматты анализдөө үчүн анын толук, түшүнүктүү жана жеткиликтүү болушу	Маалыматка жеткиликтүүлүк жөнүндө мыйзамдын жаңы редакциясын иштеп чыгуу боюнча Экономика министрлигинин жана мамлекеттик органдардын коомдук кеңештеринин демилгеси бар	Коммерциялык эмес уюмдардын кеңири катышуусу жана техникалык жардамы талап кылынат
Жарандардын ЖӨБ органдарынын жана мамлекеттик органдардын ишин баалоо системасы	Демилгелер жок	Изилдөө жана техникалык жардам талап кылынат
ЖӨБ органдарынын жетекчилерин тикелей шайлоо	Демилгелер жок	Изилдөө жана техникалык жардам талап кылынат
Жергиликтүү кеңештердин депутаттарын шайлоо, саясий партиялардын таасирин азайтуу	Демилгелер жок	Изилдөө жана техникалык жардам талап кылынат
Саясий партиялардын шайлоочулар алдындагы отчету	Жогорку Кеңештин өнүгүү стратегиясынын долбоорундагы айрым сунуштарды эске албаганда демилгелер жок	Изилдөө жана техникалык жардам талап кылынат

Процесстердин ар бирине конкреттүү сунуштамалар тийиштүү бөлүмдөрдө берилди.

Системадагы контролдук жана көзөмөл органдары, массалык маалымат каражаттары кирген байкоочуларга карата да бир катар чараларды көрүү талап кылынат. Бул болсо алар жүргүзгөн контроль пайда болгон көйгөйлөр жана кыйынчылыктар тууралуу системага айкын белгилерди берип туруусу үчүн керек. Бери дегенде кыска мөөнөттүү мезгилде мамлекеттик контроль жана көзөмөл системасына колдонуудагы отчеттуулук процесстерин контролдоонун талаптарын жана критерийлерин киргизүү зарыл. Мисалы, Эсеп палатасынын милдеттерине өнүгүү пландары жарандардын керектөөлөрүнө жана артыкчылыктарына канчалык шайкеш келип жатканын, ал эми прокуратура органдарынын милдеттерине мамлекеттик органдардын жарандар алдындагы отчеттуулук талаптарын канчалык аткарып жатканына контролду киргизсе болот. Массалык маалымат каражаттары болсо негизинен техникалык жардамга муктаж. Алар: окуу, эксперттер менен байланыштарды күчтөндүрүү, аналитикалык потенциалды жогорулатуу.

Сөз соңунда бул изилдөө – Кыргызстанда отчеттуулук системасынын абалын баалоо жаатындагы алгачкы аракет болгонун, ошондуктан акыркы тыянак жана соңку корутунду катары кабыл алынбашы керектигин белгилей кетүү зарыл. Мындан тышкары изилдөө бир катар суроолорду жоопсуз калтырды. Аларга жоопторду жалпы аракеттер менен гана табуу мүмкүн. Мисалы, жарандардын укуктарынын жана кызыкчылыктарынын башкы автономдуу коргоочусу катары Акыйкатчы институтунун ролу кандай болушу керек? Ошондой эле керектөөчүлөрдүн укуктарын коргоо боюнча уюмдар мамлекеттик жана муниципалдык кызмат көрсөтүүлөрдү керектөөчүлөрдүн укуктарын коргоо процессинде механизм катары чыга алабы? Отчеттуулук системасында

жана мамлекет менен жарандар ортосундагы коомдук келишимди кепилдөөдө президенттик институттун ролу кандай болуш керек деген суроого да жооп жок.

Жалпысынан айта турган болсок, процесстердин болгону, коомдо аларга талап жогору экени, отчеттуулукту бекемдөө зарылчылыгынын мамлекет тарабынан таанылышы жана бул реформалар менен тастыкталып жатканы Кыргыз Республикасында коомдук келишимге негизделген демократиялык мамлекетти түптөө уланып жатканынан кабар берет.

Булактар

1. Accountability and democratic governance: Orientations and principles for development, DAC Guidelines and Reference Series, OECD 2013.
2. Bekbolotov K. Scoping study on democratic accountability and citizen participation in the Kyrgyz Republic, 2016.
3. Carothers T., Brechenmacher S. Accountability, Transparency, Participation, and Inclusion: A New Development Consensus, Carnegie Endowment for International Peace, October 2014.
4. Carothers T. Carnegie Endowment for International Peace. Keynote Address: Social Accountability for Development Impact – GPSA – 2016 форумунун ачылышында сүйлөгөн сөзүнүн аудиосу, Вашингтон, АКШ, 2016-жылдын 19-20-майы.
5. Compilation of Case Studies presented at the Global Partnership for Social Accountability Forum 2015, “Social Accountability for Citizen-Centric Governance: A Changing Paradigm”, May 2016.
6. Democratic Accountability and Service Delivery: A Desk Review by The International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Andres Mejia Acosta with Anuradha Joshi and Graeme Ramshaw, January 2013.
7. Evaluating parliament: A self-assessment toolkit for parliaments, Inter-Parliamentary Union, 2008
8. Grandvoinnet H., Aslam G., Raha S. Opening the Black Box: The Contextual Drivers of Social Accountability, World Bank Group, 2015.
9. Mandelbaum Andrew G. Strengthening Parliamentary Accountability, Citizen Engagement and Access to Information: A Global Survey of Parliamentary Monitoring Organizations, September 2011, National Democratic Institute and World Bank Institute.
10. Исмаилов А. 2016-жылдагы жергиликтүү шайлоодогу өзөктүк маселелер: партиялык принцип, шайлоочуларды каттоо жана аткаруу органдардын башчыларын түз шайлоо // Муниципалитет, № 10 (47), 2015. www.municipalitet.kg
11. Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин 2021-жылга чейин Өнүгүү стратегиясынын долбоорунда (мындан ары – Стратегия) отчеттуулук маселелерине сереп // Өнүктүрүү саясат институту, 2016.
12. Партиялык фактор жана жергиликтүү кеңештер: жергиликтүү шайлоого даярданабыз - 2016 // Муниципалитет, № 6 (43), 2015. www.municipalitet.kg
13. Нарративдүү мамиледеги отчеттуулук. <https://narrlibrus.wordpress.com/2009/01/20/accountability/>
14. Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин 2021-жылга чейин Өнүгүү стратегиясынын долбоору (иштеп чыккан эксперттердин версиясы).
15. Танчева Е. Шайлоо жөнүндө КРнын үч мыйзам долбооруна Укук аркылуу демократия үчүн Европа комиссиясынын комментарийлери.
16. Швейцария Өкмөтү каржылаган “Элдин үнү жана ЖӨБ органдарынын жоопкерчилиги: бюджеттик процесс” Долбоорунун сайты. <https://var.kg>.

Тиркеме. Кыргыз Республикасында отчеттуулук процесстерин баалоодо таблицалар жыйынтыгы

Процесс	Отчеттуулуктун эрежелеринин жана стандарттарынын болушу же болбошу	Отчеттуулук суроо-талабынын болушу <small>(процессти баалоодо милдеттүү шарт болуп эсептелет, бирок баалоого кошулбайт)</small>	Бийликтин отчеттуулук суроо-талабына жооп кайтарууга мотивациясы	Отчеттуулук талаптарын мажбурлап аткартуу мүмкүнчүлүгү, жазанын сөзсүз болушу, чакыртып алуу же кайра шайлоо
Жашыруун жалпы добуш берүү менен тең жана тикелей шайлоонун негизинде Жогорку Кеңештин депутаттарын шайлоо	Бар	Бар	Бар	Жок
Жарандар менен регламенттештирилген түз өз ара аракеттешүү. Бул болсо аярлуу топторду дискриминациялоодон оолак болууга жардам берет	Бар	Жок	Жок	Жок
Жазалоо же чакыртып алуу, шайлоодон баш тартуу механизмдери	Жок	Жок	Жок	Жок
Жарандардын артыкчылыктарына негизделген өнүгүүнү пландоо	Бар	Жок	Жок	Жок
Кызмат көрсөтүүлөргө жана мамлекеттик чыгашаларга коомдук мониторинг	Бар	Жок	Жок	Жок
Мамлекеттик органдардын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдардын карамагында турган маалыматтардын айкындуулугу жана аларга жеткиликтүүлүк	Бар	Бар	Бар	Бар
Мамлекеттик органдардын жана жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын карамагында турган маалыматтарга анализ жүргүзүү үчүн алардын толук, түшүнүктүү жана жеткиликтүү болушу	Бар	Жок	Жок	Жок
ЖӨБ органдарынын жана мамлекеттик органдардын жарандар менен иштешүүсүн баалоо системасы	Бар	Жок	Жок	Жок
Жергиликтүү өз алдынча башкаруу органдарынын жетекчилерин шайлоо	Бар	Жок	Жок	Жок
Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин депутаттарын шайлоо	Бар	Бар	Жок	Жок
Кыргыз Республикасынын жергиликтүү кеңештеринин депутаттарын шайлоо	Бар	Бар	Жок	Жок
Саясий партиялардын шайлоочулар алдында отчет берүүсү	Бар	Жок	Жок	Жок
Жарандардын керектөөлөрүн жана кызыкчылыктарын эсепке алуу менен ЖКнын профилдик комитеттери түзгөн өлкөнү өнүктүрүү багыттары	Бар	Жок	Жок	Жок
Кабыл алынган мыйзамдардын аткарылышын тикелей көзөмөлдөө	Бар	Бар	Жок	Жок
Эсеп палатасы жана прокуратура органдары аркылуу колдонуудагы мыйзамдардын аткарылышын жана мамлекеттик чыгашаларды көзөмөлдөө	Бар	Бар	Бар	Бар
Өкмөттүн өнүгүү саясатын, программаларын ишке ашыруусу тууралуу отчет	Бар	Бар	Бар	Бар
Өкмөттүн ишин баалоо системасы	Бар	Бар	Бар	Бар

Депутаттардын партиялар алдындагы отчеттуулугу жана партиялык тартип	Бар	Бар	Бар	Бар
Фракциялардын партиялардын борбордук комитеттери алдындагы отчеттуулугу	Бар	Бар	Бар	Бар
	БААРЫ:	Бар – 56%, Жок – 44%	Бар – 39%, Жок – 61%	Бар – 33%, Жок – 67%