



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

Система подотчетности власти в Кыргызской Республике

Бишкек 2016

Исследование проведено Институтом политики развития по заказу Швейцарского управления по развитию и сотрудничеству (SDC).

Содержание публикации отражает мнения экспертов – авторов и необязательно может отражать мнение Швейцарского управления по развитию и сотрудничеству (SDC).

Содержание

1. ЦЕЛЬ НАСТОЯЩЕГО ИССЛЕДОВАНИЯ	4
2. ЗАДАЧИ ИССЛЕДОВАНИЯ	4
3. АКТУАЛЬНОСТЬ ИССЛЕДОВАНИЯ.....	4
4. МЕТОДЫ И ДОПУЩЕНИЯ.....	6
5. ПОДОТЧЕТНОСТЬ: КЛАССИФИКАЦИЯ, ИЗМЕРЕНИЯ И МИФЫ	7
5.1. Виды и типы ПОДОТЧЕТНОСТИ	7
5.2. ЧЕТЫРЕ ИЗМЕРЕНИЯ ПОДОТЧЕТНОСТИ В ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ.....	8
5.3. ЧЕТЫРЕ МИФА О ПОДОТЧЕТНОСТИ	10
6. СИСТЕМА ПОДОТЧЕТНОСТИ ВЛАСТИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ	12
6.1. Подотчетность в ПАРЕ «ГРАЖДАНЕ – ЖОГОРКУ КЕНЕШ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ»	16
6.1.1. <i>Оценка процессов.....</i>	16
6.1.2. <i>Международная практика</i>	18
6.1.3. <i>Рекомендации.....</i>	19
6.2. Подотчетность в ПАРЕ «ГРАЖДАНЕ – ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ»	20
6.2.1. <i>Оценка процессов.....</i>	20
6.2.2. <i>Международная практика</i>	24
6.2.3. <i>Рекомендации.....</i>	26
6.3. Подотчетность в ПАРЕ «ГРАЖДАНЕ – ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ»	27
6.3.1. <i>Оценка процессов.....</i>	27
6.3.2. <i>Международная практика</i>	30
6.3.3. <i>Рекомендации.....</i>	31
6.4. Подотчетность в ПАРЕ «ЖОГОРКУ КЕНЕШ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ – ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ»	31
6.4.1. <i>Оценка процессов.....</i>	31
6.4.2. <i>Международная практика</i>	33
6.4.3. <i>Рекомендации.....</i>	34
6.5. Подотчетность в ПАРЕ «ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПАРТИИ – ЖОГОРКУ КЕНЕШ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ»	34
6.5.1. <i>Оценка процессов.....</i>	34
6.5.2. <i>Международная практика</i>	36
6.5.3. <i>Рекомендации.....</i>	36
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	37
ИСТОЧНИКИ.....	42
ПРИЛОЖЕНИЕ. СВОДНАЯ ТАБЛИЦА ОЦЕНКИ ПРОЦЕССОВ ПОДОТЧЕТНОСТИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ	43

Руководитель авторской группы: Добрецова Надежда

Авторская группа: Мамбетова Асель, Бекиев Бекболот,
Идирисов Алмаз, Градваль Сабина,

1. Цель настоящего исследования

Цель настоящего исследования заключается в том, чтобы дать субъектам системы подотчетности в Кыргызской Республике обоснованные рекомендации по усилению системы подотчетности.

2. Задачи исследования

Настоящее исследование для достижения указанной цели решает следующие задачи:

- описать систему подотчетности власти народу Кыргызской Республики, включая субъекты и процессы;
- выявить существенные пробелы и недостатки в существующих процессах подотчетности, а также предложить меры по их преодолению;
- сформулировать рекомендации субъектам системы подотчетности по совершенствованию системы подотчетности в Кыргызской Республике.

3. Актуальность исследования

Вопросы подотчетности власти рефреном звучат в законодательстве, программах, политических заявлениях и СМИ всякий раз, когда речь заходит о демократии. Но каждый понимает подотчетность по-своему, вкладывая в это слово и участие граждан в процессе принятия решений, и прозрачность деятельности власти, и выборную систему, и многое другое. Столь активная эксплуатация термина в разных контекстах говорит о том, что подотчетность представляет собой некое явление, ставшее необходимым атрибутом демократии, но проявляющееся лишь в ряду других факторов и условий, которые позволяют характеризовать Кыргызскую Республику как демократическое государство. На самом деле, подотчетность – это система взаимоотношений между субъектами, составляющими собой государство как таковое.

При этом многочисленные, но преимущественно, иностранные исследования говорят о том, что проблема усиления подотчетности особенно актуальна для стран, подвергшихся недавним (в историческом масштабе) политическим и экономическим трансформациям, а также для стран в нестабильной, охваченной конфликтом или в пост-конфликтной ситуации. Несомненно, что к числу таких стран относится и Кыргызская Республика. Актуальность подотчетности для таких стран обусловлена недостаточной легитимностью власти¹, отсутствием понимания сути общественного (социального) договора и культуры взаимоотношений между государством и гражданами.

Подотчетность как инструмент построения общественного договора приобретает особую актуальность в таких странах, поскольку там часто наблюдается утрата взаимного доверия между государством и гражданами, социальные и экономические условия не способствуют социальной сплоченности, отсутствует верховенство права, есть проявления пренебрежения взаимными обязательствами как со стороны государства, так и со стороны граждан. Как и любой другой договор, общественный договор между гражданами и государством работает эффективно в том случае, если стороны понимают взаимные обязательства и неукоснительно исполняют их.

Кроме того, понимание сути общественного (социального договора) часто отличается в разных группах, в результате чего часть общества считает, что государство нелегитимно, а другая уверена в обратном; политические элиты разделены и не обладают высоким потенциалом, добиться политического согласия сложно; а у государства не

¹ В данном исследовании термин «легитимность» трактуется с точки зрения политологии и означает признание власти населением. Другими словами, легитимность означает согласие народа с властью, когда народ добровольно признает за властью право принимать обязательные решения.

хватает возможностей обеспечить верховенство права. Также эти страны характеризуются недостаточным административным потенциалом и несовершенными процедурами, что не позволяет государству в полной необходимой мере реагировать на потребности граждан. Когда административный потенциал государства недостаточен, то и общественный сектор, включая НКО, часто поддерживается исключительно внешней помощью, донорами, как в случаях Афганистана, Пакистана и Кыргызской Республики, в результате возникают обоснованные претензии в отношении подотчетности НКО. Для таких стран усиление подотчетности жизненно важно для восстановления доверия между гражданами и государством. Очевидно, что в Кыргызской Республике, как и во многих других странах со сходной историей и в схожей ситуации отсутствует общее четкое понимание природы общественного (социального) договора, что создает почву для конфликта и нестабильности.

Если проводить аналогии с гражданско-правовыми договорами, то народ, в случае общественного договора, выступает в роли заказчика, а государство – в роли исполнителя общественно значимых функций, которые и составляют смысл государственности. В таких условиях крайне важно определить, каким образом исполнитель – государство подотчетен народу – заказчику.

Кроме того, усиление подотчетности имеет важное значение и особую актуальность для улучшения отношений внутри общества, так как ясные стандарты, требования подотчетности повышают потенциал граждан, развивают их навыки и традиции совместного принятия решений, взаимной ответственности, уважения к противоположному мнению, терпимости к разнообразию, кооперации и партнерства в широком смысле. Все это ведет, в конечном счете, к социальной стабильности и гармоничному развитию общества, создавая условия для экономического роста и комплексного устойчивого развития. Практических примеров того, как это работает на практике, в мире множество. При этом позитивное воздействие оказывают примеры усиления подотчетности разных видов – политической, административной, социальной. В Порто Алегро, Бразилия, пример принятия бюджетов с участием граждан был успешен еще и частично потому, что данное условие было частью социального договора между Партией рабочих и гражданским обществом и было обговорено до того, как Партия рабочих пришла к власти.

Кроме этого существуют культурные нормы в обществе, которые могут сыграть роль в продвижении социальной подотчетности. Два примера строительства дамб в Китае в 2008 году доказывают, что обращение к культурным ценностям и нормам может быть более эффективным, чем протесты. В Пубугоу жители устроили протесты против строительства дамбы, требуя компенсации и большего права в процессе принятия решений. Власти восприняли протесты как угрозу общественной безопасности и подавили их, чтобы начать строительство. В то же время в Дуджангане активисты рассмотрели постройку дамбы как вопрос защиты окружающей среды и сохранения культурного наследия и поддержали правительство. Ссылка на культурные ценности стала решающей и привела к успеху. В Мозамбике усиление социальной подотчетности через включение граждан в мониторинг деятельности органов власти привело к лучшему пониманию властями и гражданами их общих нужд и ограничений и – далее – к более конструктивной совместной работе. В Либерии и Колумбии вовлечение граждан в разработку планов развития привело к решению проблемы социальной нестабильности. Усиление контроля за соблюдением требований административной подотчетности в Индии привело к существенному улучшению реализации права граждан страны на образование. Монголия и Кыргызстан демонстрируют успехи в развитии во многом благодаря тому, что в рамках усиления политической подотчетности поддерживают парламентскую форму управления и совершенствуют выборный процесс.

Нельзя не отметить, что Кыргызская Республика предприняла большие усилия по внедрению элементов подотчетности в систему управления, что доказывают

многочисленные примеры социальной, административной и политической подотчетности: развивается парламентская форма управления, созданы основные демократические и правовые институты, совершенствуется выборная система, практикуется вовлечение граждан в процесс принятия решений, особенно на местном уровне,² гарантируются основные права и свободы граждан. Однако эти элементы носят, преимущественно, фрагментарный характер, часто не связаны между собой, а потому не дают той эффективности, того необходимого влияния на устойчивость и понимание общественного (социального) договора, которое они могли бы иметь, будучи соединенными в ясную и регулярно действующую систему. Например, совершенствование выборного процесса не сопровождается усилением ответственности и подотчетности политических партий перед избирателями. Внедрение прогрессивной концепции государственных и муниципальных услуг не сопровождается совершенствованием планирования развития, основанного на приоритетах граждан. Создание государственных информационных ресурсов и политика раскрытия информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления, в недостаточной мере сопровождается улучшением качества и доступности этой информации. Этим и другим разрывам или пробелам, не позволяющим свести фрагменты подотчетности в эффективную систему, а также рекомендациям по их ликвидации, и посвящен данный документ.

Таким образом, усиление подотчетности актуально для Кыргызской Республики, прежде всего, с точки зрения построения системы подотчетности, включающей граждан и ключевые институты власти, способствующей выработке единого понимания и неукоснительного исполнения обязательств общественного договора между государством и гражданами.

4. Методы и допущения

Данное исследование носит кабинетный характер и выполнено путем обзора научных и исследовательских работ по вопросам подотчетности, выполненных международными и иными организациями за последние несколько лет. Исследование также опирается на опыт проектов развития, выполняемых в Кыргызской Республике. Широко использованы материалы таких признанных лидеров в сфере развития, включая развитие подотчетности, как Всемирный банк, Международный институт демократии и содействия выборам, Организация экономического сотрудничества и развития, Национальный демократический институт США, Институт Карнеги.

Метод оценки построен на концепции четырех измерений подотчетности, сформулированной в рамках Кабинетного исследования о Демократической подотчетности и предоставлении услуг Международного института демократии и содействия выборам Андреса Меджиа Акоста, Анурадха Джоши и Грэме Рамшоу (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).

Данная концепция была разработана GPSA применительно к измерениям социальной подотчетности, но авторы настоящего исследования не обнаружили препятствий для применения концепции для оценки системы подотчетности в целом, так как система является отражением общественного договора между гражданами и государством, а потому содержит в себе множественные элементы социальной

² С примерами внедрения элементов подотчетности на уровне местного самоуправления в рамках реализуемых в Кыргызстане финансируемых Правительством Швейцарии проектов можно ознакомиться на сайтах проектов: www.vap.kg; www.dpi.kg в разделе «проекты», а также на в журнале МУНИЦИПАЛИТЕТ, доступном по адресу: <http://www.municipalitet.kg>

подотчетности, что позволяет применить концепцию к системе в целом, не ограничиваясь только вопросами социальной подотчетности. Оценка процессов внутри системы подотчетности власти в Кыргызской Республике делалась путем экспертного анализа силами Института политики развития, а затем была обсуждена с широким кругом признанных экспертов Кыргызской Республики.

5. Подотчетность: классификация, измерения и мифы

5.1. Виды и типы подотчетности

Дискуссии о подотчетности в литературе не привели пока к формированию четкой классификации и закреплению всех определений. Но в целом, многочисленные международные исследования выделяют демократическую, политическую, административную и социальную подотчетность. Каждая из них имеет свои границы и конечную цель, однако они не действуют изолированно, а являются дополняющими и усиливающими друг друга. Кроме того, по типу заинтересованных стороны выделяют горизонтальную и вертикальную подотчетность. Существуют также понятия парламентской, судебной, партнерской, нарративной и других подотчетностей, однако они или являются синонимами основных видов и типов, перечисленных выше, либо подчеркивают какую-либо их особенность³.

Очень коротко и упрощенно различия между видами подотчетности заключаются в следующем. Понятие **демократической** или **вертикальной** подотчетности относится как к способности граждан формулировать свои требования политики, так и к ответственности должностных лиц реагировать на эти предпочтения. Это обобщающее понятие, которое включает в себя политическую и социальную подотчетность.

Концепция **политической** подотчетности власти является специфичной формой взаимоотношений, в которых избранное лицо напрямую отвечает перед избирателями за свои государственные деяния, включая, но, не ограничиваясь предоставлением общественных благ. В этом отношении идея политической подотчетности относится к вертикальной связи между избирателями и представителями. К механизмам реализации политической подотчетности власти относятся роспуск парламентов, отзыв парламентариев, отставка правительств, право на критику.

Но политической подотчетности недостаточно, что обеспечить все интересы граждан в рамках общественного договора, например, политическая подотчетность не дает возможности гражданам требовать выполнения обязательств в отношении поставщиков услуг. Здесь включается **социальная** подотчетность, не ограниченная формальными процедурами (выборами) или регулярными интервалами (выборный цикл), но создающая непрерывный процесс влияния граждан непосредственно на лиц, облеченных властными полномочиями путем проведения социального аудита (народного контроля), доступа к информации, публичных обсуждений, общественных слушаний, акций протеста, демонстраций, журналистских расследований, мониторинга услуг, жалоб, обращений и т. п. Результаты усиления социальной подотчетности разнообразны и включают, в том числе, снижение коррупции, улучшение управления и разработки политики, усиление голоса граждан, расширение возможностей обездоленных групп, реагирование поставщиков услуг и органов, отвечающих за политику на нужды граждан и наконец, достижение прав, здоровья и целей развития. Политическая и социальная подотчетности относятся к **вертикальному** типу подотчетности. Вертикальные

³ Например, партнерская подотчетность – это ответственность не перед теми, кто «наверху», а перед теми, ради кого и вместе с кем делается та или иная работа. Цель и смысл партнерской подотчетности – искреннее желание со стороны доминирующей группы (или отдельных ее представителей) изменить свою позицию и практики в сторону равноправия с маргинализованной группой. При этом имеющийся дисбаланс власти не игнорируется, а учитывается таким образом, чтобы представители доминирующей группы признали осуществляемые ими практики притеснения.

механизмы подотчетности относятся к гражданам – доверителям (избиратели, организованное сообщество и СМИ) и государственные агенты, от которых ожидают реагирование на их действия (законодатели, выборные представители, исполнительная власть и органы МСУ).

Административная подотчетность означает подотчетность первичного административного органа перед органом, более высоким по уровню. Это было основной формой подотчетности в административном праве коммунистического периода в странах бывшего СССР и в Восточной Европе и до сих пор является заметной чертой административного права в этом регионе. Административная подотчетность является необходимым атрибутом эффективной системы управления внутри государственных органов, обеспечивающим управляемость в целом. Для граждан усиление административной подотчетности особенно важно в отношении доступа к услугам. Административная подотчетность относится к **горизонтальному** типу – отношениям, в которых различные структуры власти привлекают друг друга к ответственности, чтобы обеспечить, чтобы ни один из них не превышал права и интересы других и не стоял выше верховенства права. Горизонтальная подотчетность включает в себя не только систему сдержек и противовесов между органами власти, но и такие контрольно-надзорные институты как Омбудсмен, Прокуратура, Счетная палата.

5.2. Четыре измерения подотчетности в демократической системе управления

1. Наличие или отсутствие правил и стандартов подотчетности

Первое измерение касается **наличия или отсутствия правил и стандартов подотчетности**, которые дают или не дают возможность развитию эффективной подотчетности. Данные правила и стандарты включают следующее:

- регламентацию или регулирование деятельности органов власти,
- возможность оценки соответствия деятельности органов власти указанным правилам и стандартам,
- возможность граждан привлекать органы власти к ответственности;
- четкое разграничение ответственности и распределение обязанностей между органами управления («одна функция – один орган»);
- механизмы своевременного распространения среди граждан достоверной и исчерпывающей информации от органов власти;
- конституционные гарантии политических и гражданских свобод граждан;
- наличие правовых норм о наказании органов власти за неэффективность.

Эффективность применения указанных правил и стандартов может меняться от страны к стране, так как во многом зависит от политического контекста и политических традиций, от ожиданий и побудительных мотивов заинтересованных сторон, от количества заинтересованных сторон в системе подотчетности и др. В Индии изменение законодательства способствовало существенному улучшению подотчетности в сфере распределения питания и, в конечном, итоге, привело к повышению эффективности управления государственными средствами и преодолению проявления коррупции. В 2005 году в стране был принят Акт о доступе к информации (RTIA), который позволил общественным организациям сравнить реальную ситуацию с распределением питания для бедных с данными правительства о финансировании Системы распределения государственного питания (PDS). В результате выяснилось, что некоторые владельцы магазинов в сговоре с коррумпированными местными чиновниками присваивали часть средств. Так активисты смогли создать общественное движение, которое вызвало

эффективную реакцию властей, привело к наказанию коррумпированных чиновников, и усилило справедливость системы распределения питания.

Однако формальное наличие стандартов еще не означает наличия эффективной подотчетности, важно, чтобы в отношении стандартов существовал спрос со стороны граждан, чтобы политическая обстановка способствовала выполнению этих стандартов. Например, в условиях политического или природного катаклизма, стандарты оказываются неприменимыми или граждане в силу традиций не хотят обращать спрос в сторону государства. Глава городской администрации столицы Аргентины Буэнос-Айреса после финансового кризиса 2001 года под давлением протестного движения заключил с своим главным политическим оппонентом сделку о внедрении в бюджетный процесс участия граждан. Однако ни гражданское общество, ни политическая элита не рассматривали эту реформу как жизнеспособную, так как утратили доверие к власти в целом. И действительно, правила участия граждан в бюджетном процессе были созданы, но фактически, в ущерб интересам граждан, процессом управляли лица, приверженные интересам власти. В результате практика оказалась весьма разрозненной и неустойчивой, постепенно от реформы отказались. Этот пример демонстрирует неудачу внедрение одних только стандартов для достижения демократической подотчетности в неблагоприятной политической обстановке.

2. Наличие спроса на подотчетность

Второе измерение определяет **наличие или отсутствие спроса на подотчетность со стороны граждан**. Наличие спроса, в первую очередь, предполагает, что граждане понимают свою право спрашивать, знают с кого спрашивать, иными словами, наличие спроса автоматически подразумевает, что все стороны понимают, кто кому подотчетен. В отношении Кыргызстана в этом случае уместно будет сказать, что народ страны должен понимать, какая часть власти и по каким вопросам ему подотчетна, а все структуры власти должны понимать, по каким вопросам они подотчетны гражданам, а по каким – друг другу в рамках административной подотчетности. Например, участвуют ли граждане в обсуждении бюджетных вопросов и вопросов планирования, идут ли активно на выборы, пишут письма депутатам и так далее. В 1995 году общественные организации в ответ на потребность общества стали активно сотрудничать с правительством и местными властями в Мексике в разработке и реализации социальной политики для продвижения сексуального и репродуктивного здоровья. Уровень взаимодействия был таков, что позволил существенно изменить ситуацию в данной сфере, а общественные организации приобрели большее политическое влияние.

3. Мотивация власти реагировать на спрос на подотчетность

Третье измерение определяет, есть ли у власти стимулы, мотивация реагировать на спрос на подотчетность. Например, есть ли у главы айыл окмоту стимул изменить местную политику в соответствии с пожеланиями граждан, так как от их мнения зависит избрание его на следующий срок? Или есть ли мотивация у члена правительства повышать уровень удовлетворенности услугами ведомства, так как от этого зависит карьера чиновника? Иными словами, система подотчетности должна предоставлять мотивацию для чиновников быть подотчетными гражданам, и данная мотивация должна иметь политический характер и быть связана с карьерным ростом, возможностью переизбрания. Также мотивация может носить экономический характер и выражаться в размере вознаграждений.

4. Возможность принудительного исполнения требований подотчетности и неотвратимость наказания

Четвертое измерение исследует наличие в системе подотчетности эффективных санкций и мер воздействия, которые могут быть применены к власти в

случае нарушения правил и стандартов подотчетности. Ведь даже при наличии правил и стандартов, спроса со стороны граждан и мотивации власти к подотчетности, не редки случаи пренебрежения принципами и требованиями подотчетности. Следовательно, существующие в стране контрольные и надзорные органы – судебная власть, конституционный суд, омбудсмен, постоянные комитеты парламента, антикоррупционные органы – должны отстаивать и защищать принципы и стандарты подотчетности и налагать взыскания за их нарушения, наказывая нарушителей. Например, в Индии граждане пользуются, а суды внимательно следят за соблюдением требований Акта о праве на образование, что заставляет органы власти предоставлять эту услугу в большинстве случаев, не дожидаясь санкций. В Бразилии Счетная палата внимательно следит за выполнением принципов подотчетности в работе органов исполнительной власти.

Нетрудно заметить, что все четыре измерения подотчетности связаны между собой, фиксируются в большом массиве законодательства на принципах, вытекающих из конституции.

5.3. Четыре мифа о подотчетности

В практике демократического управления широко распространены четыре предубеждения или мифа о подотчетности, которые мешают объективно оценить состояние системы подотчетности, увидеть реальную проблему и улучшить ситуацию.

Миф первый: подотчетность – это набор инструментов и фрагментарных практик

В отношении системы управления и учета в ней интересов и потребностей граждан принято говорить о конкретных инструментах и приводить в пример фрагментарные инициативы. Безусловно, использование в управлении многих инструментов говорит о том, что в стране есть определенные предпосылки к подотчетности. Этот набор инструментов включает широкий спектр действий, которые граждане, сообщества и ОГО могут предпринять для того, чтобы привлечь государство к ответственности: бюджетный процесс с участием граждан; независимый анализ бюджетов; прозрачная система расходов и закупок; оценочные карточки граждан и сообщества; социальные аудиты; уставы сообществ; общественные слушания; электронное управление и электронные закупки; суды присяжных и общинные радио. Однако применение инструментов и фрагментарных практик, даже при наличии историй успеха, не означает построение системы подотчетности. Поэтому приводить примеры использования инструментов и историй успеха имеет смысл только при наличии четырех основных измерений подотчетности, описанных выше. Более того, чрезмерное количество примеров фрагментарных практик может породить иллюзию, что система подотчетности выстроена и работает. Например, в Кыргызстане большое число общественных слушаний по бюджету совершенно не говорит о том, что интересы граждан действительно учитываются при формировании и исполнении бюджета, так как нет никаких сведений о результатах этого учета и никаких данных о том, какие санкции последовали за игнорирование этих интересов властями.

Миф второй: подотчетность тождественна доступу к информации и прозрачности

Наличие прозрачности управления и доступа к информации не достаточно, чтобы добиться подотчетности. Сама по себе информация не гарантирует подотчетности, особенно если она непонятна большинству, не поддается анализу, неполна, отрывочна и бессистемна. Например, если результаты проверки Счетной палаты в один год публикуются, а в другой нет, или публикуются в другом источнике или не в сопоставимом виде, то можно считать, что информации нет. Более того, наличие большого объема непонятной информации может создавать искусственное давление на спрос граждан на подотчетность, так как порождает иллюзию, что система управления открыта, хотя она открыта не в том виде и не по тем вопросам, а граждане запутаны и не в состоянии

оценить ценной этой информации, поэтому, чувствуя свою некомпетентность, перестают отслеживать и вникать в этот объем информации. Например, электронный портал по закупкам в Кыргызской Республике дает большой объем информации, но не дает в виде пригодном для машинного анализа, что крайне ограничивает возможности общественного мониторинга. Портал жалоб Каттар.КГ фиксирует количество жалоб и отражает количество ответов на них, но не дает информации о том, каковы были результаты этих ответов, вполне возможно, что все ответы на просьбы и обращения были отрицательными.

Миф третий: подотчетность тождественна участию граждан в процессе принятия решений

Несмотря на то, что участие граждан в процессе принятия решений и подотчетность подразумевает взаимосвязь между гражданами и государством, эти явления отличаются друг от друга. Участие в принятии политических решений дает возможность гражданам лишь выразить свое мнение о том, что должно быть сделано или о необходимых изменениях, и этим и ограничивается. Само по себе участие не дает какой-либо гарантии в том, что должностные лица учтут эти мнения или доведут до логического конца требуемые изменения. Тогда как подотчетность означает, что должностные лица несут ответственность за учет мнений и реализацию изменений, объясняют гражданам, что было сделано и в какой степени это отвечает ожиданиям граждан. При этом в случае неисполнения требований подотчетности должностные лица подвергаются наказаниям: их не переизбирают, снимают или понижают в должности и т.д. поэтому подотчетность должна быть следующим необходимым шагом после участия, так как только система подотчетности создает гарантии, что мнение граждан, выраженное в процессе участия, будет учитываться. Иначе, участие, в процессе которого граждане озвучивают свои ожидания или страдания, а власти не реагируют, приводит к делегитимизации власти, за которой следует взрыв общественного возмущения, возникают благоприятные условия для дестабилизации ситуации, что ведет к политическому хаосу.

Миф четвертый: идеально выстроенная система административной и политической подотчетности заменяет собой социальную подотчетность

Это заблуждение часто используется политиками при попытке избежать ответственности перед гражданами в отсутствие реальной системы подотчетности, когда политики пытаются убедить общество, что административная подотчетность и исполнительная дисциплина исполнительных органов обеспечивает верховенство права и защиту прав интересов граждан в принятии решений. Или при использовании тезиса о том, что наличие партийной системы управления автоматически означает представленность интересов граждан. Все стороны подотчетности – административная, политическая и социальная одинаково важны, поэтому противопоставление видов подотчетности, как и противопоставление спроса и предложения, неуместно. Подотчетность будет достигнута только при условии, если одинаковое внимание будет уделяться как повышению потенциала и желанию государства выстроить административную и политическую подотчетность, так и социальную, направленную на удовлетворение спроса со стороны граждан. Социальная подотчетность не является альтернативой политической и административной подотчетности. Социальная подотчетность дополняет демократические реформы управления, создает механизмы, которые усиливают прямые взаимосвязи между гражданами и должностными лицами, чтобы получить лучшие результаты развития, потенциально усиливая политическую подотчетность. Государство может обеспечить синергию, взаимное усиление видов подотчетности на трех уровнях:

- механизмы подотчетности, основанные на участии граждан, могут быть встроены в стратегические планы органов управления (министерства,

- ведомства) с правилами и процедурами, обязывающими чиновников нижнего уровня отчитываться перед гражданами;
- могут быть созданы специальные государственные агентства, чтобы гарантировать гражданам право участвовать в управлении и проводить мониторинг их работы или создавать связи с гражданами;
 - механизмы подотчетности могут быть встроены в законы, обязывающие конкретные ведомства или правительство в целом вовлекать членов сообщества в процесс общественной политики.

6. Система подотчетности власти в Кыргызской Республике

Фундаментальная идея о необходимости усиления подотчетности основана на необходимости единого понимания условий общественного договора между государством и гражданами. Но она основана также и на понимании того, что эффективные механизмы подотчетности способствуют улучшению предоставления услуг и условий жизни, преодолению бедности и обеспечению вовлечения в развитие всех групп в обществе. Подотчетность заставляет власть – путем мотивации или наказания – работать в указанных целях, а не заниматься решением проблем самих носителей власти.

Несмотря на то, что сама концепция подотчетности остается одной из самых спорных в социальных науках, существуют ключевые и понятные всем части, составляющие систему подотчетности: субъекты подотчетности, процессы (или рамки, механизмы) подотчетности и факторы воздействия (гаранты, контрольные и надзорные органы) для применения санкций, наказания за нарушения принципов и требований подотчетности.

Сама подотчетность представляет собой взаимоотношения между субъектами, которые делятся на доверителя и доверенное лицо – агента. В рамках базовой модели «доверитель – агент» существуют множественные вариации. Например, когда один агент обязан реагировать на ожидания, нужды и требования конкурирующих доверителей, как в случае, когда выборное лицо – законодатель отвечает перед избирателями, благодаря которым он был избран, но его дальнейшие действия будут зависеть от политической партии или ее лидера. Когда агенты не в состоянии согласовать конфликтующие требования разных доверителей, подрывается сама идея подотчетности. Наличие неизбранных агентов, например, государственных гражданских и муниципальных служащих, также может подрывать отношения подотчетности, когда они напрямую отвечают перед выборным лицом, которое их назначило. Существуют и такие крайности, когда государственные агенты могут приобрести значительную автономию для игнорирования требований населения и избежать механизмов контроля и надзора. Все эти обстоятельства требуют построения системы подотчетности, включающей доверителей и всех основных агентов.

Система подотчетности власти в Кыргызской Республике включает четыре основных группы субъектов и процессы, их связывающие.

Первая и главная группа субъектов – граждане, народ Кыргызстана, являющийся согласно Конституции Кыргызской Республики, источником власти, из чего вытекает основной принцип системы подотчетности: власть в Кыргызской Республике подотчетна народу. В системе подотчетности граждане являются **доверителями**.

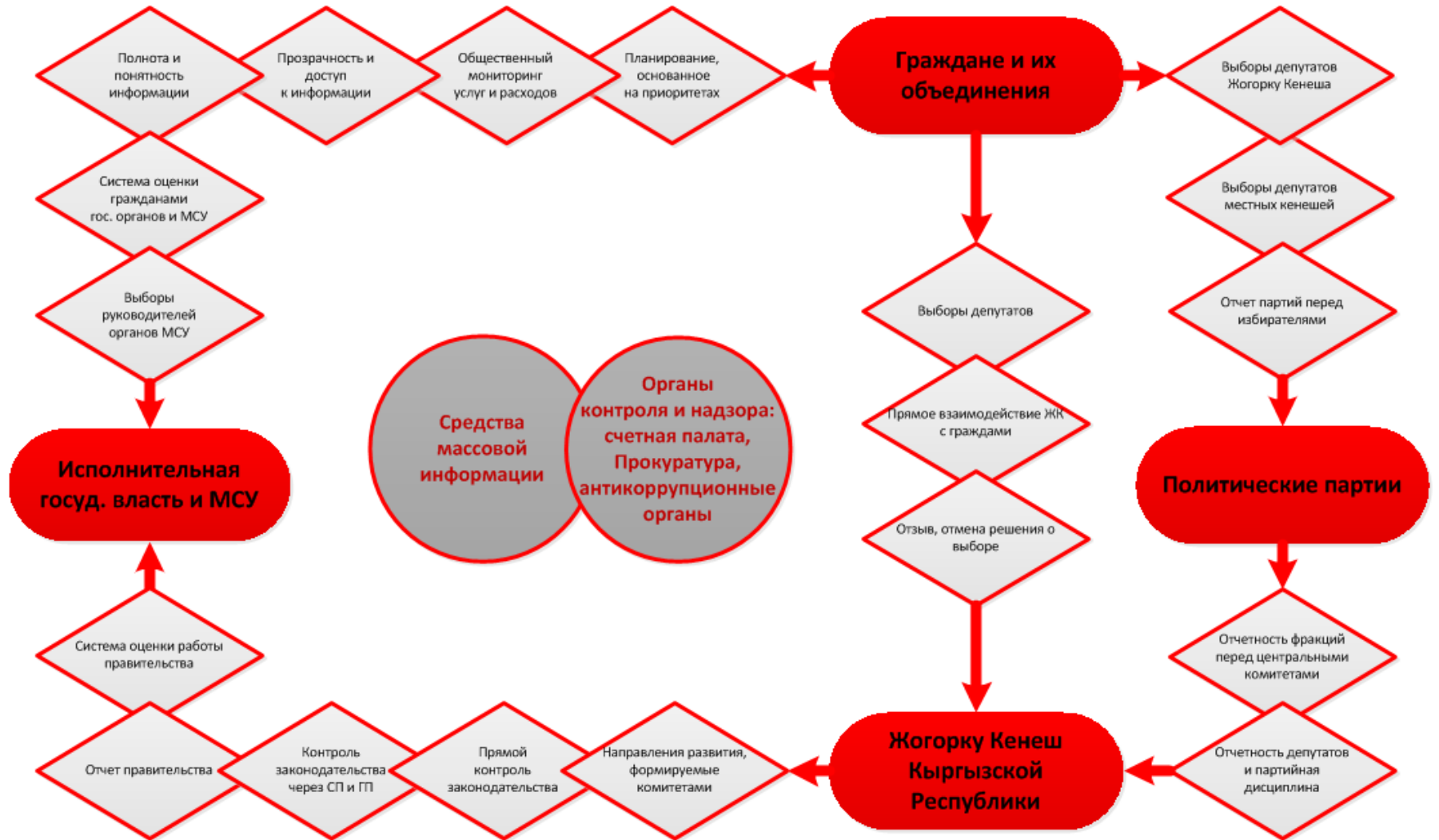
Вторая группа субъектов – политические партии, которые одновременно могут являться и **агентами**, когда речь идет об их подотчетности избирателям, и **доверителями**, когда речь идет о подотчетности перед ними делегированных ими депутатов Жогорку Кенеша.

Третий субъект – Жогорку Кенеш Кыргызской Республики, выступающий в роли **агента** во взаимоотношениях с политическими партиями и народом и в роли **доверителя** во взаимоотношениях с правительством и исполнительными органами власти.

Четвертая группа субъектов – органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, которые, не обладая политической инициативой, могут являться только **агентами**, за исключением случаев, когда они делегируют свои полномочия органам местного самоуправления и частному сектору, выступая доверителем в рамках административной подотчетности.

Все четыре группы связаны между собой процессами подотчетности, приводящими в совокупности к реализации подотчетности власти перед народом Кыргызской Республики. Графически субъекты и связывающие их процессы представлены на рисунке ниже.

Рисунок 1. Система подотчетности власти народу Кыргызской Республики
 (овал – субъекты, ромб – процессы, стрелки – направления подотчетности (от доверителя к агенту))



Как видно из Рисунка 1, в системе, кроме доверителей, агентов и связывающих их процессов, есть **наблюдатели – контрольные и надзорные органы и средства массовой информации**.

Контрольные и надзорные государственные органы – очень важный элемент системы подотчетности, который обеспечивает ее устойчивую работу, посылая власти и гражданам сигналы, в случае возникновения угроз и проблем. Конечно, в первую очередь контрольные и надзорные органы следят за соблюдением регламентированных процедур, описанных в нормативной правовой базе, однако в последнее время в мире эти структуры все чаще вступают в контакт и партнерство с гражданским обществом. Все больше верховных органов аудита рассматривают инновационные пути вовлечения граждан и усиления потенциала гражданского общества, уходя от традиционной работы в условиях относительной изоляции. Создается пространство для верховных органов аудита и граждан для общения и совместной работы для обеспечения общественного надзора во время всех этапов цикла аудита. Например, в Корее Палата аудиторов на этапе планирования аудитов полагается на рекомендации граждан и поощряет их подавать заявления о мошенничестве или злоупотреблении государственными финансами. Граждане могут обратиться с жалобой в Палату потребовать проведения аудита. На этапе самого аудита в Филиппинах Комиссия по аудиту выполняет специальную Программу участия граждан в аудите. На этапе отчетности в Танзании действует специальная рабочая группы, состоящей из представителей Национального офиса аудита и организаций гражданского общества, задача которой состоит в представлении аудиторских отчетов в форме, удобной для понимания граждан. В целом, в Танзании аудиторские отчеты широко распространяются, не являясь закрытыми и сложными документами. На этапе после аудита для мониторинга его последствий Южно-Африканский научный центр использовал аудиторский отчет о подотчетности государственных услуг для запуска информационной кампании, направленной на то, чтобы поставщики услуг включили в свои стратегические планы рекомендации органов аудита.

Важный элемент системы – СМИ, которые выступают в роли «сторожевой собаки», отправляя обществу и власти сигналы о возникающих проблемах. Но в XXI веке СМИ должны обладать серьезным аналитическим потенциалом и поддерживать устойчивые связи с исследовательскими центрами и экспертным сообществом, чтобы уметь анализировать информацию и транслировать ее своей аудитории в понятном формате.

Важный принцип системы – справедливость. Концепция общественного договора в глазах граждан выглядит одновременно простой, если сравнивать ее с гражданским договором, и сложной, если детализировать ее до механизмов социальной ответственности и социальной справедливости. Довольно трудно бывает объяснить людям, почему они должны платить налоги и платежи по социальному страхованию через государство или почему существует система финансового выравнивания между территориями, но убедить их в том, что более сильный должен помогать более слабому, и тогда нация будет устойчиво развиваться, гораздо проще.

Так же и в концепции подотчетности есть разные модели систем. Первая модель – индивидуальная – рассматривает систему подотчетности как «власть клиентов» или «власть налогоплательщиков», когда граждане рассматриваются как «клиенты» или «заказчики» власти, которые вознаграждают добросовестную работу власти налогами и лояльностью или наказывают за плохую работу «уходом» или другими альтернативными путями. Модель рассматривает граждан как индивидуальных лиц, нежели чем их совокупность. Вторая модель – коллективная, где подотчетность представляет собой демократические взаимоотношения государства с совокупностью активных граждан или обществом, которое охватывает все группы граждан. Эта модель заставляет власть быть подотчетной всем группам, включая беднейшие слои, меньшинства, маргинализированные группы и др. Процессы подотчетности, включающие формы

прямого участия граждан в процессе принятия решений компенсируют недостаточную способность формальных процессов, основанных на праве большинства, таких как выборы, услышать голоса маргинализированных групп. Очень ярко говорит об этом опыт Швейцарии, где широко распространено прямое участие меньшинств и маргинализированных групп в процессе принятия решений.

Однако в обеих моделях подотчетность – это не противостояние государства против граждан, а мост между заинтересованными сторонами, способ наилучшим образом решить главную задачу общественного договора – искоренение бедности и повышение благосостояния населения. Для Кыргызской Республики более актуальной и привлекательной выглядит вторая модель, как в силу традиций, так и в силу наличия меньшинств и высокой степени маргинализации общества.

Как видно из Рисунка 1, между группами субъектов или, в некоторых случаях, интересов, происходят определенные процессы, формирующие отношения подотчетности. Нетрудно заметить, что в некоторых случаях субъекты системы выступают одновременно и доверителями, и агентами, поэтому многие процессы внутри системы носят **двусторонний** характер. Все данные процессы могут быть эффективными лишь при наличии определенных правовых условий. Чтобы понять, насколько эффективны эти процессы, и формируют ли они истинные отношения подотчетности, рассмотрим каждую пару субъектов подробнее.

6.1. Подотчетность в паре «Граждане – Жогорку Кенеш Кыргызской Республики»

6.1.1. Оценка процессов

Процесс	Наличие или отсутствие правил и стандартов подотчетности	Наличие спроса на подотчетность <small>(является обязательным условием оценки процесса, но не включается в оценку)</small>	Мотивация власти реагировать на спрос на подотчетность	Возможность принудительного исполнения требований подотчетности и неотвратимость наказания, отзыв или переизбрание
Выборы депутатов Жогорку Кенеш на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании	Есть	Есть	Есть	Нет
Регламентированное прямое взаимодействие с гражданами, позволяющее избежать дискриминации уязвимых групп	Нет	Есть	Нет	Нет
Механизм наказания или отзыва, отказа от выбора	Нет	Нет	Нет	Нет

Средний индекс подотчетности в паре 33%

Выборы депутатов Жогорку Кенеш на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании

Согласно Конституции КР народ Кыргызстана является носителем суверенитета и единственным источником государственной власти в Кыргызской Республике. Народ Кыргызстана осуществляет свою власть непосредственно на выборах и референдумах, а также через систему государственных органов и органов местного самоуправления на основе Конституции и законов. Народ Кыргызстана осуществляет выборы депутатов Жогорку Кенеша на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при

тайном голосовании (статья 2). При этом ключевыми принципами осуществления государственной власти являются принцип верховенства власти народа, представляемой и обеспечиваемой всенародно избираемыми Жогорку Кенешем и Президентом; и принцип открытости и ответственности государственных органов, органов местного самоуправления перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа (статья 3). Государство и его органы, в том числе Жогорку Кенеш, служат всему обществу, а не какой-то его части (статья 5). В соответствии с пунктом 3 статьи 4 Закона КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» одним из принципов осуществления деятельности Жогорку Кенешем также является принцип ответственности перед народом и своими избирателями.

Согласно статье 21 Закона КР «О статусе депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» и статей 151-152 Закона КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» Жогорку Кенеш, его органы, депутаты во время сессии и в период между сессиями организуют работу с избирателями посредством:

- 1) приема избирателей;
- 2) рассмотрения предложений, заявлений, ходатайств;
- 3) проведения собраний, конференций, встреч, «круглых столов», семинаров, совещаний, заседаний, в том числе выездных, дня открытых дверей и других мероприятий;
- 4) рассмотрения и принятия законодательных предложений граждан и их объединений;
- 5) рассмотрения обращений граждан о проведении парламентского расследования по нарушениям органами государственной власти, органами местного самоуправления прав граждан;
- 6) проведения парламентских слушаний по законопроектам и общественно значимым вопросам;
- 7) направления по жалобам избирателей парламентских и депутатских запросов в государственные органы, органы местного самоуправления.

У избранных депутатов и парламента в целом есть мотивация реагировать на нужды и потребности граждан, иначе они рискуют политическим доверием и рейтингом. Относительно принудительных механизмов ситуация хуже. Граждане могут путем референдума выразить недоверие Жогорку Кенешу, однако процедура сложная, а численность необходимых участников велика – 300 тысяч человек. Это делает проведение референдума практически невозможным. Предложения отдельных депутатов снизить требования к численности до 10 тысяч поддержки у большинства членов парламента не находят. **Поэтому данный процесс подотчетности признается действующим, но не в полной мере.**

Регламентированное прямое взаимодействие с гражданами, позволяющее избежать дискриминации уязвимых групп

Анализ правовых условий подотчетности Жогорку Кенеша перед гражданами показывает, что в законодательстве **отсутствуют формы прямой социальной подотчетности Жогорку Кенеша перед гражданами**, за исключением нормы об обращениях и проведения парламентских слушаний. Это связано с системой выборов депутатов Жогорку Кенеша, которая установлена в законодательстве, а именно, с формированием Жогорку Кенеша по партийным спискам. Вследствие этого, подотчетность Жогорку Кенеша перед гражданами является опосредованной и осуществляется через политические партии. Политические партии содействуют выражению политического волеизъявления граждан, принимают участие в выборах депутатов Жогорку Кенеша (статья 4 Конституции). Поэтому взаимодействие Жогорку Кенеша с гражданами в большей степени идет не напрямую, а через фракции в парламенте. В соответствии со статьей 152 Закона КР «О Регламенте Жогорку Кенеша

Кыргызской Республики» именно фракция ответственна за организацию деятельности своих членов по работе с избирателями и исполнению представительской функции депутатов Жогорку Кенеша по вышеуказанным формам и методам взаимодействия парламента с избирателями. Отсутствие правовых условий прямой подотчетности Жогорку Кенеша перед гражданами ставит необходимость усиления подотчетности перед гражданами фракций и парламентских партий.

Данный процесс подотчетности признается отсутствующим.

Механизм наказания или отзыва, отказа от выбора

Правовые условия для данного процесса отсутствуют и в обозримом будущем не появятся. Создание правовых условий возможно лишь через эволюцию партийной системы, которая сама должна осознать собственные выгоды от усиления системы подотчетности, создающей прочную основу для развития самих партий, а затем предложить вариант решения проблемы.

Данный процесс подотчетности признается невозможным и в оценку не включается.

6.1.2. Международная практика

В мире широко распространено мнение, что законодательная власть страны является институциональным ключом к демократизации. Поэтому для измерения уровня демократизации во всем мире работает множество организаций, специализирующихся на мониторинге работы и развитии демократизации как парламента в целом, так и отдельных депутатов. Такие организации существуют в более, чем 80 странах мира, но Кыргызстан не входит в их число. Эти организации и используемые ими инструменты мониторинга оказывают существенное воздействие на установление взаимоотношений подотчетности между парламентами и гражданами, так как самим парламентам практически невозможно установить контакт и отношения подотчетности с каждым гражданином. Следовательно, нужны организации, которые становятся каналами или коридорами этих взаимоотношений.

Существуют два мировых тренда в отношении парламентского мониторинга: 1) «парламентская информатика», который определяет уровень применения ИКТ в работе парламента; 2) «усиление парламента», который определяет объемы внешней помощи парламентам, а также организациям, занимающимся их мониторингом и усилением.

Парламентская информатика использует инструменты электронной демократии и электронного участия. Например, OpenCongress.org позволяет автоматически собирать открытую информацию на официальных сайтах парламента, в базах данных и из других источников, а затем структурировать эти данные в форматы, которые граждане могут легко понимать, искать и анализировать. Другие ресурсы визуализируют информацию, например, создают карты, показывающие, с какими регионами работают депутаты. Однако у всех этих инструментов есть большой недостаток – они содержат мало информации по существу, то это ограничивает работу самых эффективных инструментов парламентской информатики.

В последние годы международное сообщество увеличивает помощь парламентам, включая помощь мониторинговым организациям и организациям, поддерживающим подотчетность парламента перед гражданами. Для мониторинга и оценки рамочные стандарты и инструменты были разработаны Commonwealth Parliamentary Association, Southern African Development Community Parliamentary Forum, Assemblée parlementaire de la francophonie, и Межпарламентским Союзом (Inter-Parliamentary Union).

Оба тренда постепенно сливаются воедино, например путем создания баз лучшей практики (сайт AGORA Portal for Parliamentary Development, совместный проект WBI, NDI, ПРООН, ЕС и Международного института демократии, стал источником информации для депутатов, персонала парламента и экспертов в области развития

парламентов по всему миру); разработки стандартов демократических парламентов и прозрачности парламентов (руководство по парламентским сайтам Международного парламентского союза служит основой для исследований по содержанию парламентских сайтов, которое получило ответы более чем от 100 парламентов по всему миру как часть Отчета Мирового электронного Парламента 2008 года, был обновлен в 2010 году).

Большинство организаций – местных и международных, поддерживающих развитие и демократизацию парламентов ориентированы на мониторинг и оценку индивидуальных депутатов – 86%. Это связано с тем, что мониторинг индивидуальных депутатов становится средством развития культуры подотчетности внутри парламента. Эти организации помогают гражданам лучше понять работу депутатов, измеряют отношение и удовлетворенность граждан путем опросов и других измерений, и в целом создают условия для подотчетности парламентов гражданам между выборами. Например, организации собирают информацию о биографии и деятельности депутатов, жизненном опыте, присутствии на работе, участии в дебатах, публичных высказываниях, законопроектной работе, результатах голосования, работе с электоратом, и т.п. Такая информация служит своеобразным отчетом депутата перед избирателями, причем объективным и достоверным, так как предоставляется не самим депутатом, а независимой организацией.

Другие организации помогают развитию политических партий, фракций, комитетов и парламента в целом как института. Например, PRS Legislative Research в Индии предоставляет объяснения различных функций парламента: от начала до конца описывается бюджетный процесс, бюджетный календарь и важные бюджетные понятия.

Важна роль данных организаций в усилении прозрачности, как в отношении парламента, так и в отношении общества в целом. На своем сайте Projeto Excelências, Transparência Brasil ведет мониторинг парламента местных советов, включая законопроекты, записи о посещении пленарных заседаний и заседаний комитетов, командировочные расходы. MANS (Монтенегро) опубликовал результаты запросов, связанных со свободой информации (было внесено более чем 17,000 таких запросов) в своем отчете по мониторингу парламента, чтобы продемонстрировать соответствие парламента нормам закона. Региональный Индекс Парламентской прозрачности (RIPT) – совместная инициатива Corporación Participa (Чили), Fundación Poder Ciudadano (Аргентина) и Acción Ciudadana (Гватемала) измеряет прозрачность и подотчетность парламентов по четырем измерениям и 62 переменным. Подобные измерения проводит A Plea for Open Parliaments in the Black Sea Region, инициатива Institute for Public Policy (Румыния), Institute for Development and Social Initiatives (Viitorul – Молдова), Centre for Liberal Strategies (Болгария) и Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development (Грузия).

За последние годы большое количество межпарламентских организаций по всему миру приняли для себя целевые показатели или инструменты оценки подотчетности законодательных органов гражданам. В большинстве случаев в процессе участвуют местные организации, чья роль заключается в создании взаимоотношений подотчетности между парламентами и гражданами.

6.1.3. Рекомендации

Целью законодательной деятельности Жогорку Кенеша должно являться принятие законопроектов, направленных на удовлетворение актуальных потребностей государства и общества с учетом среднесрочных и долгосрочных целей развития страны. Это требует усиления подотчетности законопроектов политическим и социально-экономическим потребностям общества, что достигается через повышение качества законотворческой работы комитетов. Требуют улучшения и совершенствования механизмы взаимодействия с обществом в процессе обсуждения проекта закона, в частности процессы проведения общественных слушаний. Отсутствие обратной связи в

отношении результатов слушаний служит причиной разочарования общественности во взаимодействии с Жогорку Кенешем, ослабляет подотчетность Жогорку Кенеша источнику его власти – народу страны.

Экспертами отмечается низкий уровень вовлечения общественности в разработку проекта закона. На сегодняшний день обсуждение законопроекта проводятся уже после их разработки. Нет четкого механизма систематического участия заинтересованных сторон и общественности в процессе разработки законопроекта. Следовательно, необходимо улучшить учет мнений, замечаний и предложений общественности по рассматриваемым законопроектам. Необходима разработать методологию комплексного подхода к консультациям с общественностью (возможно, через платформу он-лайн консультаций с зарегистрированными пользователями в лице сетей, коалиций, гражданских организаций и групп). Обеспечить проведение публичных консультаций на этапе, предшествующем разработке законопроекта. Принятие участие общественности в определении необходимости того или иного законопроекта (возможно, голосование через платформу).

Требуется усиление интеллектуально-аналитического сопровождения работы Жогорку Кенеша, включая внедрение инструментов измерения того, насколько Жогорку Кенеш оправдывает ожидания граждан и подотчетен народу страны.

И – самое важное – необходимо предпринять усилия по повышению эффективности неправительственных организаций, чья детальность создает условия для мониторинга работы парламента, установления отношений подотчетности депутатов и институтов в целом с гражданами.

6.2. Подотчетность в паре «Граждане – органы государственной исполнительной власти и органы местного самоуправления»

6.2.1. Оценка процессов

Процесс	Наличие или отсутствие правил и стандартов подотчетности	Наличие спроса на подотчетность <small>(является обязательным условием оценки процесса, но не включается в оценку)</small>	Мотивация власти реагировать на спрос на подотчетность	Возможность принудительного исполнения требований подотчетности и неотвратимость наказания, отзыв или переизбрание
Планирование развития, основанное на приоритетах граждан	Нет	Есть	Нет	Нет
Общественный мониторинг услуг и государственных расходов	Нет	Есть	Нет	Нет
Прозрачность и доступ к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления	Есть	Есть	Есть	Есть
Полнота, понятность и доступность для анализа информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления	Нет	Есть	Нет	Нет
Система оценки работы	Нет	Есть	Нет	Нет

органов МСУ и государственных органов гражданами				
Выборы руководителей органов местного самоуправления	Нет	Есть	Нет	Нет

Средний индекс подотчетности в паре 17%

Планирование развития, основанное на приоритетах граждан

Требование о планировании развития, основанного на приоритетах граждан, в законодательстве не нашло четкого и однозначного закрепления. Лишь в Типовом уставе местного сообщества, утвержденного приказом ГАМСУМО от 4 марта 2014 года №01-24/19, предусматриваются требования об учете потребностей населения при решении вопросов местного значения. То есть принцип социальной подотчетности со стороны органов местного самоуправления закреплён в типовом документе, который может быть принят по инициативе самих органов МСУ, для чего необходима политическая воля со стороны руководства органа МСУ и стимул со стороны главного «проводника» подотчетности – высшего руководства страны.⁴

Практика же такова, что национальные государственные программы никак не учитывают реальные потребности граждан, а местные программы учитывают их частично. Механизма же сочетания национальных государственных и местных программ развития вообще не существует, что делает невозможным учет потребностей граждан в процессе планирования на национальном невозможным. Существует, правда, практика использования в планировании статистических показателей домохозяйств, которые в некотором роде могут указывать на потребности граждан, однако выборочный опрос и агрегированные данные не дают возможности осуществлять адресное планирование и превращают потребности в довольно абстрактные величины.

Ни мотивации правительства, ни механизмов принуждения у граждан не существует. **Процесс признан отсутствующим.**

Вопросы общественного мониторинга услуг и государственных расходов

урегулированы в Конституции и иных законодательных актах. Так, ст. 52 Конституции утверждает, что граждане имеют право участвовать в формировании республиканского и местных бюджетов, а также получать информацию о фактически расходуемых средствах из бюджета. Статья 14 Закона КР «О государственных и муниципальных услугах» позволяет проводить оценку качества государственных и муниципальных услуг со стороны ОГО. Статья 12 Закона КР «Об основных принципах бюджетного права Кыргызской Республики» устанавливает, что рассмотрение и утверждение республиканского и местных бюджетов производится Жогорку Кенешем Кыргызской Республики, айылными и городскими кенешами гласно и публично, за исключением рассмотрения вопросов, отнесенных законодательством Кыргызской Республики к категории государственных тайн, разглашение которых может нанести ущерб государственным интересам, суверенитету, экономической и государственной безопасности. Также эти вопросы отражены в постановлениях Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по отчету об исполнении республиканского бюджета, айылных и городских кенешей; в ежегодных законах о республиканском бюджете, который гласит,

⁴ Типовой Устав местного сообщества был разработан в рамках Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУ: бюджетный процесс», финансируемого Правительством Швейцарии и выполняемого Институтом политики развития. Данным Проектом также разработано Практическое пособие в рамках Комплекса учебных материалов «Участие граждан в местном самоуправлении Кыргызской Республики». С документами можно ознакомиться на сайте Проекта по адресу: www.vap.kg

что решения айылных и городских кенешей о местных бюджетах на очередной бюджетный год и два последующих прогнозируемых года подлежат публикации в средствах массовой информации. Статьи 110 и 113 Закона КР «О финансово-экономических основах МСУ» (далее – Закон КР «О ФЭОМСУ») устанавливают, что формирование и исполнение местного бюджета осуществляются с соблюдением принципов прозрачности, участия общественности, подотчетности органов местного самоуправления перед местным сообществом. Согласно части 7 статьи 13 Закона КР о ФЭОМСУ рассмотрение и утверждение бюджетов органов местного самоуправления производится гласно и публично на открытых сессиях кенеша и общественных слушаниях. В типовом Уставе местного сообщества также предусмотрено проведение общественных слушаний по проектам бюджетов, создание групп при участии общественности для мониторинга и оценки работы органов МСУ, предоставляемых ими услуг.

На практике, однако, процедуры общественного мониторинга услуг и государственных расходов проработаны недостаточно, отсутствуют регламенты и способы учета результатов мониторинга, что сводит на нет мотивацию власти быть подотчетной в рамках данного процесса. **В связи с этим, несмотря на наличие правовых условий, процесс признан отсутствующим⁵.**

Процесс прозрачности и доступа к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления

регулируется нормами Конституции, в частности, статьей 3: «Государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципах: 1) верховенства власти народа, представляемой и обеспечиваемой всенародно избираемыми Жогорку Кенешем и Президентом; 2) разделения государственной власти; 3) открытости и ответственности государственных органов, органов местного самоуправления перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа; и статьей 33. Согласно которой каждый имеет право на получение информации о деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, юридических лиц с участием государственных органов и органов местного самоуправления, а также организаций, финансируемых из республиканского и местных бюджетов. Каждому гарантируется доступ к информации, находящейся в ведении государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Порядок предоставления информации определяется законами «О гарантиях и свободе доступа к информации» и «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики».

На практике процесс действует, за последнее десятилетие количество раскрываемой властью информации выросло в десятки раз, а контрольная система реагирует на нарушение указанных требований законодательства. Большую роль играет спрос на информацию со стороны организаций гражданского общества, которые также за прошедший период существенно повысили свой потенциал в работе с государственной информацией. Работают ряд электронных сервисов и баз данных, включая портал государственным закупкам, портал жалоб и обращений. Существует мотивация органов управления, например, в виде благодарности от правительства, а также механизмы принуждения, так как прокуратура внимательно следит за исполнением закона, существует практика судебных решений по данному вопросу.

Процесс признан действующим.

⁵ 16 мая 2016 года был принят Бюджетный Кодекс Кыргызской Республики, в котором заложены принципы подотчетности. Экспертное сообщество, гражданское общество Кыргызстана возлагают надежды на эффективную реализацию данного НПА, который вступает в силу в 2017 году.

В то же время этот процесс никак не гарантирует **полноты, понятности и доступности для анализа информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления.**

Нормы закона о доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики, делают такую попытку, детально описывая виды информации, подлежащей обнародованию. Однако с момента принятия закона прошло уже девять лет, закон устарел, так как не учитывает далеко ушедших информационно-коммуникационных технологий, наличия баз данных, компьютеризации управления. Закон не включает требований в отношении открытых данных в машиночитаемом виде и далеко не совершенен в отношении видов информации, подлежащей обнародованию.

Ни мотивации правительства, ни механизмов принуждения у граждан не существует. **Процесс признан отсутствующим.**

Система оценки работы органов МСУ и государственных органов гражданами

Формально оценка деятельности работы государственных органов исполнительной власти, мэрий городов Бишкек, Ош и их руководителей, полномочных представителей Правительства в областях и местных государственных администраций осуществляется на основании постановления Правительства КР от 17 июня 2016 года № 329 «Об оценке деятельности государственных органов исполнительной власти Кыргызской Республики, мэрий городов Бишкек, Ош и их руководителей, полномочных представителей Правительства Кыргызской Республики в областях». Предметом оценки являются:

- степень достижения результатов, установленных в Плане действий Правительства Кыргызской Республики по реализации Программы Правительства Кыргызской Республики, утвержденной Жогорку Кенешем Кыргызской Республики на текущий год (могут применяться весовые значения результатов);
- степень достижения результатов, установленных в личном плане руководителя;
- Индекс доверия населения;
- уровень исполнительской дисциплины.

Три из четырех предметов оценки говорят о том, что оценка производится в рамках административной подотчетности и никак не обеспечивают подотчетность исполнительной власти гражданам. Однако данное постановление включает в предметы оценки Индекс доверия населения, измеряющий отношение населения к деятельности государственных органов и их руководителей. Но индекс доверия не оценивает отношение населения к деятельности органов местного самоуправления, кроме городов Бишкек и Ош, что существенно снижает ценность применения индекса как инструмента подотчетности, поскольку именно органы МСУ являются наиболее приближенной к гражданину частью системы управления. И если граждане не имеют возможности дать оценку работе местному самоуправлению, то, по сути, они не оценивают и государство. Далее, постановление никак не описывает судьбу результатов оценки и на практике результаты этой оценки не превращаются в кадровые решения. Возможно, результаты оценки и используются правительством для рычагов воздействия на отдельных политических государственных служащих, но ясных и понятных обществу механизмов, которые наказывали бы плохо работающих чиновников, не существует. **Процесс признан отсутствующим.**

Выборы руководителей исполнительных органов местного самоуправления

В соответствии с частью 2 статьи 112 Конституции главы исполнительных органов МСУ избираются в порядке, установленном законом. В соответствии со статьями 43 и 49 Закона КР «О местном самоуправлении» выборы глав исполнительных органов МСУ осуществляется местными кенешами. Соответственно, граждане не могут напрямую влиять на руководителей органов МСУ и политическая подотчетность здесь отсутствует. **Процесс признан отсутствующим.**

6.2.2. Международная практика

Подотчетность исполнительной ветви власти перед гражданами необходима, в отношении качества работы органов управления и, особенно, в отношении предоставления услуг. Это требует с одной стороны, усиления существующих правил и мер наказания, с другой – усиления осознанного и адресного спроса со стороны граждан. Меры по усилению правил и наказания включают создание или усиление институтов отвечающих за мониторинг и надзор, таких как счетная палата или антикоррупционные органы. С точки зрения спроса, меры включают реализацию социальных аудитов или создание мониторинговых групп для наблюдения за работой правительства и оказанием услуг. В некоторых случаях, такие усилия подкрепляются правовыми инструментами, такими как закон о свободе информации или актами о бюджете с участием граждан.

Среди экспертного сообщества все еще остается открытым вопрос, содействует ли подотчетность улучшению предоставления услуг. Несмотря на отсутствие ответа в теоретических работах, практика подтверждает позитивное влияние подотчетности на предоставление услуг. Существуют исследования многочисленных примеров, демонстрирующих явные или косвенные связи между подотчетностью и каким-либо типом услуги при оценке всех четырех измерений подотчетности (стандартов, спроса, реагирования, наказания). Анализ практики показал, что подотчетность влияет на улучшение предоставления услуг, так как во всех случаях улучшение предоставления услуг сопровождалось стандартами и правилами обеспечения подотчетности, активным вовлечением общественных организаций, стимулами для властей быть подотчетными и эффективными санкциями для обеспечения реагирования со стороны властей. Однако был сделан вывод о том, что даже в успешных случаях больше внимания уделялось четким правилам и стандартам подотчетности, а также культивированию спроса, а мотивации и санкциям внимания уделялось гораздо меньше. Другими словами акцент был сделан на социальное измерение взаимоотношений подотчетности, но недостаточное внимание было уделено политическим стимулам быть подотчетными. Важно учитывать также структурные ограничения, которые нивелируют эффект даже самых лучших практик подотчетности. Например, долгая военная диктатура; наличие крупных стейкхолдеров – профсоюзов, внешних доноров; наличие закоренелых проблем технического характера, в частности, отсутствие физической инфраструктуры, например, водопроводных сетей или дорог.

Интересный пример международной инициативы, которая пытается запустить местные реформы по вопросам прозрачности и подотчетности, представляет собой Открытое правительство (ОП). ОП обязывает участвующие правительства реализовывать открытые планы действий правительств, разработанные с участием гражданского общества и регулярно проходящие мониторинг. Хотя некоторые наблюдатели критиковали инициативу за то, что она позволила правительствам входить в ОП даже в том случае, если они согласились только на несколько предложений, инициатива все же заслуживает признания, так как содействовала реализации 194 амбициозных реформ в 35 странах в течение трех лет. В данный момент Кыргызстан не входит в ОП, но это может стать существенным стимулом и механизмом принуждения к подотчетности правительства.

Однако важно понимать что правительства могут подписываться на инициативы подотчетности в одной сфере и тут же идти на попятную в другой. Пример ИПДО показывает, что полноценное участие граждан должно быть неотъемлемой, а не вторичной частью таких инициатив, чтобы избежать формальных процессов, которые только создают видимость подотчетности, а на деле становится предметом торга между правительством и бизнесом. Другой пример – Россия, где очень быстро развивается использование в подотчетности информационных и коммуникационных технологий. Первоначально Правительство с энтузиазмом отнеслось к инициативе вхождения в инициативу ОП, однако на практике стало поддерживать внедрение платформ, которые содействуют прямому контакту между должностными лицами и гражданами, предоставлению электронных услуг и тесно контролируют поведение пользователей. Некоторые такие инициативы, например, платформы, которые поощряют граждан докладывать о муниципальных проблемах, привлекли значительное количество пользователей и зарекомендовали себя эффективными в реагировании на жалобы. Но, несмотря на сильные стороны, эти инициативы на практике имеют весьма ограниченной значение в контексте подотчетности, так как были созданы без участия граждан, в интересах сторон, ответственных за предложение услуг, сверху вниз. Международные исследователи считают, что такие платформы создаются, в основном, для соответствия законодательными нормам о доступе к информации, на в реальности не в полной мере отвечают реальным нуждам граждан и остаются недоиспользованными.

В Беларуси существуют несколько механизмов подотчетности правительства в секторах водоснабжения, отопления для активной связи с гражданами и реагирования на жалобы. Но граждане указывают на два недостатка: качество ответов на жалобы и недостаток прозрачности относительно содержания требований граждан. То есть, сами жалобы и ответы на них не публикуются, и нет прозрачных механизмов контроля качества. Аналогичная ситуация сложилась в отношении правительственного портала жалоб и предложений КАТТАР.КГ в Кыргызстане. Также в Кыргызстане мало внимания уделяется системной работе органов власти с населением, никто не следит за процедурами публичных мероприятий, не придает значения количеству участников сходов, собраний, на которых представители власти, в первую очередь, органов МСУ. нет требований даже к цели публичных мероприятий, так как цель во многом определяет формат и содержание такого мероприятия, а также налагает на организаторов определенные обязательства. Действительно, есть различия: изучать мнение населения о проектах решений или информировать о принятых решениях. Распространена практика, когда органы «власти» собираются с гражданами, чтобы те «выпустили» пар, но изначально не собираются учитывать мнение населения. И хотя явка на выборы остается важным индикатором для представителей властей любого уровня, многие не осознают связь между явкой на выборы и явкой на местные сходы и собрания, которые, по сути, должны быть институционализированным элементом подотчетности в промежутке между выборами.

В Камбодже местное самоуправление и граждане 1800 сообществ несколько лет работали над тем, чтобы 1) улучшить прозрачность и доступ к информации на местном уровне; 2) открыть и объяснить бюджеты; 3) организовать мониторинг работы органов МСУ и предоставления услуг со стороны граждан. В Кыргызстане реализуется ряд таких проектов, крупнейшим и самым продолжительным из которых является инициатива по партнерству органов МСУ и граждан, поддержанная Правительством Швейцарии. Однако в данном случае опыт Кыргызстана представляется более прогрессивным, так как цели проекта носят более устойчивый характер, чем результаты в Камбодже, и ориентированы на установление постоянного процесса совместного планирования и мониторинга со стороны граждан с перспективой реформы всего планирования в стране.

В Эфиопии за три года более 90% муниципалитетов опубликовывали бюджет и расходную информацию. То, что было невозможно сделать на национальном уровне,

стало возможно на местном. Информацию о правах и обязанностях по планированию и мониторингу базовых услуг получили более 70 тысяч граждан. 36% муниципалитетов, охваченных программой, разработали совместные планы действий по улучшению услуг. В Кыргызстане, опять же по инициативе правительства Швейцарии, реализуется подобная программа по улучшению услуг на местном уровне. Преимущества программы в Кыргызстане заключается в том, что здесь нет цели количественного охвата, но есть цель построения универсальных моделей взаимодействия органов МСУ и сообщества в создании услуг на местном уровне. Существенное отличие опыта в Эфиопии заключалось в усилении роли института омбудсмена в работе с жалобами, для чего представительства омбудсмена были открыты во всех регионах, вплоть до сельского уровня. В результате более 40 процентов жалоб были расследованы и удовлетворены, а остальные оказались жалобами либо не по существу, либо выходящими за пределы компетенции омбудсмена. В Кыргызстане, к сожалению, такой важный гарант подотчетности, как омбудсмен, вообще не участвует в процессах подотчетности.

6.2.3. Рекомендации

Из шести необходимых процессов подотчетности в данной паре присутствует в полной мере только – доступ к информации. Следовательно, необходимо предпринять усилия в отношении запуска в действие других пяти процессов.

В отношении планирования развития, основанного на приоритетах граждан, необходимо пересмотреть действующие механизмы и правила планирования, обеспечив связь между местными и национальными государственными программами развития. Министерство экономики Кыргызской Республики ставит такую задачу и даже реализует некоторые пилотные проекты в отдельных регионах, но их результаты необходимо будет институционализировать в нормативной правовой базе и распространить по всей территории страны.

Общественный мониторинг услуг и государственных расходов нуждается в разработке процедур и регламентов, а также повышении потенциала общественных групп в его осуществлении. Также здесь необходимо ввести мотивацию и механизмы наказания для органов управления с тем, чтобы они использовали результаты этого мониторинга в принятии решений. Необходимо также рассмотреть возможность включения в процесс мониторинга института омбудсмена и создать правовое поле для мониторинга организациями по защите прав потребителей, повысив их потенциал в отношении государственных и муниципальных услуг.

Процесс обеспечения полноты, понятности и доступности информации требует больших усилий от государства по разработке форматов предоставления информации, которые должны быть открыто обсуждены и понятны широкому кругу общественности. Также государство должно пересмотреть свое отношение к базам данным в направлении предоставления существенной информации, а также информации в машиночитаемом виде. Это требует принятия новой редакции закона о доступе к информации. Требуется поддержка усилению аналитического потенциала СМИ и их взаимодействия с экспертным сообществом.

Система оценки работы органов МСУ и государственных органов и их руководителей нуждается в реформе. Прежде всего, необходимо разработать критерии и механизмы оценки работы местного самоуправления и создать механизмы этой регулярной оценки со стороны граждан. При этом необязательно централизованно делать это на уровне правительства, достаточно установить правила в нормативной правовой базе и обеспечить контроль за ее выполнением. Эти механизмы должны включать измерения мотивации и наказания. В отношении государственных органов также необходимо представить обществу ясные механизмы воздействия результатов оценки на дальнейшую карьеру руководителей государственных органов, а также механизм влияния на нее Индекса доверия населения. Следует рассмотреть включения в систему оценки

других инструментов оценки со стороны граждан, помимо Индекса доверия населения, например, качественный анализ портала жалоб и обращений КАТТАР.КГ.

Летом 2016 года Жогорку Кенеш отложил рассмотрение вопроса о введении прямых выборов глав исполнительных органов местного самоуправления. Правительство также не поддерживает данную реформу. Необходимо провести разъяснительную работу, подкрепленную аналитическими исследованиями в отношении того, к каким последствиям приведет введение прямых выборов и вернуться к рассмотрению данного вопроса на всех уровнях, при самом широком участии граждан. Возможно даже проведение референдума по этому вопросу среди населения.

6.3. Подотчетность в паре «Граждане – политические партии»

6.3.1. Оценка процессов

Процесс	Наличие или отсутствие правил и стандартов подотчетности	Наличие спроса на подотчетность (является обязательным условием оценки процесса, но не включается в оценку)	Мотивация власти реагировать на спрос на подотчетность	Возможность принудительного исполнения требований подотчетности и неотвратимость наказания, отзыв или переизбрание
Выборы депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики	Есть	Есть	Нет	Нет
Выборы депутатов местных кенешей Кыргызской Республики	Есть	Есть	Нет	Нет
Отчет политических партий перед избирателями	Нет	Есть	Нет	Нет

Средний индекс подотчетности в паре 11%

Выборы депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики

Статья вторая Конституции КР устанавливает, что выборы депутатов Жогорку Кенеша представительных органов проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Право избирать имеют граждане Кыргызской Республики, достигшие 18 лет. В соответствии со статьями 4 и 70, выборы депутатов Жогорку Кенеш КР осуществляются по пропорциональной системе по партийным спискам сроком на 5 лет. Имеется также Конституционный закон КР «О выборах Президента КР и депутатов Жогорку Кенеша КР», который предусматривает порядок проведения выборов депутатов ЖК КР. В 2015 году выборный процесс был значительно улучшен через внедрение системы биометрических данных, что повысило уровень доверия граждан к выборному процессу. В то же время действующая система выборов депутатов ЖК КР не предоставляет гражданам возможность влиять на персональный состав депутатского корпуса, избиратели голосуют за список кандидатов, составленный партией, участвующей в выборах. Далее лидер или руководство партии, в случае прохождения в ЖК КР, самостоятельно решают, кому из кандидатов, указанных в списке, в конечном итоге, быть депутатом ЖК КР, а кому – нет. Избиратели не имеют какой-либо возможности голосовать за конкретных кандидатов и влиять на отбор депутатов ЖК. Кроме того, в соответствии с частью 1 статьи 73 Конституции КР не допускается отзыв депутата. При таких условиях у депутатов ЖК КР отсутствует мотивация быть подотчетными избирателям. Они жестко мотивированы быть подотчетными исключительно перед своей партией.

Процесс нельзя признать полностью действующим: хотя правила и стандарты вроде бы установлены, подлинной подотчетности достичь не удастся, потому что отсутствуют мотивация депутатов быть подотчетными и механизмы отзыва.

Выборы депутатов местных кенешей Кыргызской Республики

Статья вторая Конституции КР также устанавливает, что выборы представительных органов местного самоуправления проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом депутаты местных кенешей избираются гражданами, проживающими на территории соответствующей административно-территориальной единицы, с соблюдением равных возможностей в порядке, установленном законом. Кроме того, имеется Закон КР «О выборах депутатов местных кенешей», который предусматривает разный порядок проведения выборов депутатов сельских и городских местных кенешей: сельских кенешей – по мажоритарной системе, городских кенешей – по пропорциональной.

Такой процесс выборов депутатов местных кенешей не вполне отвечает требованиям измерений подотчетности. В первые поствыборные годы практика показала, что партийные кенешы столкнулись со множеством проблем, разделение на фракции не позволяло быстро и эффективно находить компромиссные решения, много трудностей возникло с выборами глав исполнительных органов МСУ. Депутаты оказались разделенными по фракциям, на первый план вышли личные амбиции депутатов, а проблемы города стали вторичными; слишком долго рассматривали кандидатуры мэра, вице-мэров и аппарат мэрии, потом взялись за руководителей городских структур, хотя этот вопрос не в компетенции местного кенеша. Потенциал депутатов, избранных по партийному принципу оказался ниже, чем в прошлых созывах, по партийным спискам пришли депутаты без образования, опыта работы, а по одномандатной избирательной системе каждый кандидат проходил через «сито» общественного мнения, что снижало риски избрать негодных к выполнению своей миссии депутатов.

При этом формы воздействия граждан на депутатов местных кенешей стали крайне ограниченными: городские партийные ячейки не работают, есть несколько офисов, но они активизируются только на этапе выборов; во многих муниципалитетах не проводятся встречи с избирателями, а в прошлых созывах это было регулярной практикой. Отношения между мэриями и горкенешами во многих городах сложились очень тяжелые, депутаты мешают работе мэрии, из-за несвоевременного рассмотрения вопроса мэрия не может выполнить ту или иную задачу.

Согласно опросам общественного мнения, большинство (51%) граждан Кыргызской Республики уверены, что местные кенешы находятся под влиянием политических партий не только в городах, но и в селах. При этом 55% граждан уверены, что местные кенешы не должны формироваться по партийному принципу. Будучи выдвиженцами партий и получая от партий поддержку в разных формах, депутаты как городских, так и сельских кенешей, более склонны следовать партийной дисциплине и защищать партийные интересы, чем отстаивать интересы группы в сообществе. Наблюдая за противостоянием фракций в процессе обсуждения кандидатов на пост главы исполнительного органа местного самоуправления, граждане делают собственные выводы. Они начинают считать, что доверять местным кенешам такое важное и ответственное дело не стоит, лучше уже идти на прямые выборы или даже назначать руководителей МСУ «сверху». Об этом красноречиво говорит динамика отношения граждан к формам выборов – в 2015 году число тех, кто готов доверить это решение местным кенешам, по сравнению с 2010 годом снизилось и снизилось весьма существенно, почти втрое – с 50 до 17 процентов. Иными словами, пять лет назад каждый второй кыргызстанец считал, что местным кенешам нужно доверить выборы главы муниципалитета. Теперь так думает только каждый пятый житель страны.

Процесс нельзя признать полностью действующим: хотя правила и стандарты вроде бы установлены, подлинной подотчетности достичь не удастся, потому что, в силу усиливающегося влияния партий на формирование представительной ветви местного самоуправления, отсутствуют мотивация депутатов быть подотчетными и механизмы их отзыва гражданами.

Отчет политических партий перед избирателями

Законодательство не предусматривает механизм предоставления политическими партиями отчетов перед избирателями, как и ответственность за их непредоставление. Политические партии, прошедшие в Жогорку Кенеш, осуществляют свое взаимодействие с избирателями через свою фракцию в формах, предусмотренных статьей 152 Закона КР «О Регламенте ЖК КР», а именно: фракция организует деятельность своих членов по работе с избирателями и исполнению представительской функции депутатов Жогорку Кенеша по следующим вопросам:

1) своевременное, объективное и полное рассмотрение обращений, предложений, заявлений, поступивших в адрес фракции, принятие по ним необходимых мер и взаимодействие по этим вопросам с комитетами Жогорку Кенеша;

2) личный прием избирателей депутатами, являющимися членами фракции, при обращении избирателей в адрес этой фракции;

3) оказание содействия депутатам в решении вопросов по обращениям, поступившим в их адрес, в целях своевременного, объективного и полного их рассмотрения и принятие по ним необходимых мер;

4) проведение встреч депутатов - членов фракции с избирателями, проживающими в различных регионах страны, путем закрепления за депутатами соответствующих регионов;

5) проведение по инициативе и с участием членов фракции собраний, конференций, встреч и других мероприятий с государственными органами, органами местного самоуправления, представителями политических партий, некоммерческих организаций и средств массовой информации;

6) обобщение и анализ поступивших обращений на имя конкретных депутатов и в адрес фракции;

7) обобщение и анализ проведенных с участием фракции мероприятий, направленных на выполнение представительской функции;

8) информирование избирателей и средств массовой информации о состоянии работы с обращениями граждан и работы фракции в Жогорку Кенеше.

Согласно указанной норме закона порядок работы фракции с избирателями должно определяться положением фракции. Однако положений фракций на сайте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики обнаружить не удалось, что позволяет считать данный вопрос неурегулированным. Это подтверждает проект стратегии развития парламента, где подчеркивается актуальность вопроса активизации работы парламентских фракций с населением, повышения прозрачности работы и подотчетности перед избирателями. Нет регулярности в работе фракции в регионах для выявления проблем местного сообщества и нет постоянной обратной связи с избирателями. Нет постоянно работающих представительств фракций в регионах. Все это в значительной мере оказывает негативное воздействие на позиции партии среди электората.

Фактически, партии стремятся усилить свое влияние в местных кенешах и в национальном парламенте, но не предпринимают никаких усилий, чтобы стать подотчетными избирателями. Например, только после решения Конституционной палаты в 2015 году в законодательство удалось внести поправки, исключая возможность досрочного прекращения полномочий депутатов городских кенешей по отзыву руководящего органа политической партии на основании предложения депутатской фракции. Формально партии утверждают, что механизмом принуждения будут

следующие выборы и если партия не выполнила свою предвыборную программу, она не получит голоса избирателей вновь. Однако это не может быть признано постоянно действующим процессом, обеспечивающим отчетность партий перед избирателями.

Таким образом, **процесс признан отсутствующим**, так как отсутствуют стандарты и правила, нет мотивации и механизмов наказания – отзыва депутатов.

6.3.2. Международная практика

Политические партии играют двойную роль в процессах подотчетности: могут быть как демократическими инструментами для того, чтобы призвать власти к ответу (доверители), и могут быть агентами подотчетности, которые отвечают на нужды своего электората через выборный цикл (агенты). Существует согласие среди академических кругов, что политические партии, которые ориентированы на изменение политики, более эффективны в отношении подотчетности, чем партии, созданные для продвижения личных интересов или интересов узких групп. Однако среди этих кругов нет согласия в том, насколько количество партий влияет или не влияет на взаимоотношения подотчетности. Так же природа избирательной системы имеет значительное влияние на усиление или снижение подотчетности в конкретном контексте. Так, например, системы пропорционального представительства разных интересов могут дать возможность большего участия населения в процессе принятия решений, и, таким образом, большое количество людей будет требовать подотчетности. Однако такие системы затрудняют идентификацию агентов, которых можно призвать к ответу, если ответственность за действия или бездействия распределена среди многочисленных представителей, которые избраны в одном избирательном округе. И наоборот мажоритарные системы, которые поддерживают кандидатов, набравших большинство голосов, дадут возможность идентифицировать тех, кто будет осуществлять политику, но неизбежно подрывают демократическое представительство более широкого круга интересов. Таким образом, общепринятое мнение об избирательных системах таково, что системы пропорционального представительства имеют тенденцию ассоциироваться с распространением политических партий, тогда как мажоритарные системы имеют эффект уменьшать количество возможных партий.

Недавние исследования также продемонстрировали, что выбор правил номинации различных кандидатур имеет значительное влияние на того, кому законодательные агенты скорее всего будут подотчетны, не только между избирателями и избранными политиками, но также и среди самих избранных политиков. Правила, которые устанавливают, что выборы законодателей происходят через закрытый перечень, дают партийным лидерам большую власть влиять на их карьерный рост, тогда как правила, которые позволяют выбирать конкретные личности дают больше полномочий законодателям действовать вне контроля партии и стать в принципе более отзывчивыми к нуждам и требованиям их электората.

При этом важным моментом считаются права человека. В отношении Кыргызской Республики вывод Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) о законопроекте о выборах в местные органы власти в 2011 году заключался в том, что система партийных выборов, исключая индивидуальных кандидатов, которая уже существует на национальном уровне, противоречит международным стандартам ратифицированным Кыргызстаном. Запрет людям претендовать на выборный пост без принадлежности к партии является помехой для демократии. Реализация такой системы на местном уровне не может стать хорошим делом. Дословно выводы звучали следующим образом: Избирательная система местных выборов не предусматривает возможность для избрания независимых кандидатов. Несмотря на то, что избирательная система является пропорциональной системой, такая система не требует исключения независимых кандидатов и есть возможность применения

формулы распределения для независимых кандидатов, также как и политических партий. Следовательно, нет оснований для исключения отдельных независимых кандидатов. Параграф 7.5 Копенгагенского документа ОБСЕ признает право граждан претендовать на государственную должность в индивидуальном порядке или в качестве представителя политических партий или организаций без дискриминации. Далее как указано Комитетом ООН по правам человека: “Лица во всем остальном имеющие право участвовать в выборах не должны исключаться ... по причине принадлежности к политической партии. Права лиц участвовать в выборах не должны быть необоснованно ограничены требованием для кандидатов состоять в партиях или определенных партиях.” (См. Общий комментарий 25, параграф 15 Параграф 17 Комитета ООН по правам человека).

Весь международный опыт однозначно говорит о том, что интересы избирателей не могут и не должны приноситься в жертву интересам партийного строительства, как это пока происходит в Кыргызской Республике. И хотя очевидно, что Кыргызстану и партиям в стране необходимо время, чтобы укрепить партийную систему, все же должны быть найдены способы для усиления подотчетности политических партий гражданам.

6.3.3. Рекомендации

Есть необходимость разработать и внедрить механизм обратной связи для выявления оценки избирателей деятельности фракции в парламенте, о работе правительства по реализации партийных программ, о принимаемых парламентом законов в рамках реализации этих программ, а также о воздействии реализации программ на граждан. Необходимо создание системы регулярного взаимодействия фракций с избирателями, отчетности фракций по итогам встреч и публикации данных материалов в СМИ. Создать постоянно действующие представительства фракций в регионах.

Есть крайняя необходимость разработать и внедрить механизмы отзыва депутатов гражданами, хотя бы на уровне местных кенешей, либо предусмотреть другие механизмы принуждения партий быть более подотчетными гражданам.

В числе скорейших мер должна быть разработана правовых норм о взаимодействии и отчетности партий перед гражданами в промежутках между выборами.

6.4. Подотчетность в паре «Жогорку Кенеш Кыргызской Республики – органы государственной исполнительной власти и органы местного самоуправления»

6.4.1. Оценка процессов

Процесс	Наличие или отсутствие правил и стандартов подотчетности	Наличие спроса на подотчетность (является обязательным условием оценки процесса, но не включается в оценку)	Мотивация власти реагировать на спрос на подотчетность	Возможность принудительного исполнения требований подотчетности и неотвратимость наказания, отзыв или переизбрание, переназначение
Направления развития страны, формируемые профильными комитетами ЖК с учетом потребностей и интересов граждан	Нет	Есть	Нет	Нет
Контроль исполнения принятого законодательства напрямую	Есть	Есть	Нет	Нет
Контроль исполнения	Есть	Есть	Есть	Есть

действующего законодательства и государственных расходов через Счетную палату и органы прокуратуры				
Отчет правительства о реализации политики, программ развития	Есть	Есть	Есть	Есть
Система оценки работы правительства	Есть	Есть	Есть	Есть

Средний индекс подотчетности в паре 67%

Направления развития страны, формируемые профильными комитетами ЖК с учетом потребностей и интересов граждан

Законодательством не определена такая роль комитетов Жогорку Кенеша, хотя очевидная потребность в этом существует. Законодательный процесс во многом носит реактивный характер, так как депутаты и правительство относительно бессистемно реагируют в своих законодательных инициативах на вызовы и проблемы. Это объясняется низким качеством законопроектов, большое количество поправок к ним, которые начинают вноситься во многих случаях, через очень короткое время после принятия закона.

Коалиция большинства в Жогорку Кенеше не имеет стройной, логичной и завершенной концепции развития страны, которая должна быть основой «задания» для исполнительной власти. Фактически, коалиция принимает позицию и предложения правительства, внося различные по масштабу корректировки, но не меняющие суть предложений. Профильные комитеты в этом процессе играют лишь роль фильтра, пропускающего или не пропускающего инициативы депутатов или парламента, тогда как они должны разрабатывать основные направления развития в подконтрольных им секторах и направлениях. Выходом могло бы стать формирование послания парламента правительству, в котором указывались бы стратегические направления развития страны и ставились бы задачи перед правительством. **Процесс признан отсутствующим.**

Контроль исполнения принятого законодательства напрямую

Согласно Конституции и Закона КР «О Регламенте ЖК КР» контроль исполнения законов является функцией ЖК и его комитетов. Но эффективность контрольной деятельности снижается из-за не структурированности и не системности депутатских запросов по различным вопросам. Требуется нормативное определение форматов и круга вопросов парламентского часа и парламентского дня. Требуется разработка форматов отчетности об исполнении законодательства.

Одним из приоритетных направлений парламентского контроля должно стать систематизация, планирование и последовательная реализация контрольной функции Жогорку Кенеша. Принимая во внимание предстоящие президентские выборы в 2017 г., Парламент должен сосредоточить свое внимание на контроле и оценке деятельности Правительства по подготовке и проведению прозрачных президентских выборов, предоставлению гарантий полноценного и справедливого применения избирательного законодательства, в том числе и во время предвыборной кампании.

Кроме того, нет единого понимания роли фракций, комитетов, комиссий и Аппарата Жогорку Кенеша. Вместе с тем, в мировой практике главенствующая роль в парламентском контроле принадлежит в основном парламентским комитетам. Поэтому полномочия фракций по осуществлению контрольных функций и координация их деятельности с комитетами по реализации контрольных функций требуют уточнения. **Процесс нельзя признать полностью действующим.**

Контроль исполнения действующего законодательства и государственных расходов через Счетную палату и органы прокуратуры

Статьей 104 Конституции и статьями 1 и 3 Закона КР «О прокуратуре» на органы прокуратуры возложены функции по осуществлению надзора за точным и единообразным исполнением законов органами исполнительной власти, органами МСУ и их должностными лицами. В этом отношении процесс подотчетности действует, хотя у общества есть претензии к правоохранительной системе в части коррупции.

Статьей 107 Конституции и статьями 4 и 6 Закона КР «О Счетной палате» Счетная палата осуществляет аудит исполнения республиканского и местных бюджетов, внебюджетных средств, использования государственной и муниципальной собственности. В этом отношении **процесс подотчетности действует**, хотя в стране практически отсутствует аудит эффективности государственных расходов.

Отчет правительства о реализации политики, программ развития

Статьями 85-88 Конституции устанавливается подотчетность Правительства КР перед Жогорку Кенешем КР. Статьей 32 Конституционного закона КР «О Правительстве КР» описывает основные принципы этого процесса подотчетности:

1. Взаимодействие Правительства с Жогорку Кенешем осуществляется в установленном Конституцией и законодательством Кыргызской Республики порядке.
2. Правительство имеет постоянного представителя в Жогорку Кенеше, который несет персональную ответственность за обеспечение реализации конституционных полномочий Правительства в Жогорку Кенеше путем постоянного с ним взаимодействия.
3. Правительство в своей деятельности ответственно и подотчетно перед Жогорку Кенешем в пределах, предусмотренных Конституцией и настоящим конституционным Законом.
4. Премьер-министр ежегодно не позднее 15 мая представляет в Жогорку Кенеш отчет о работе Правительства за предыдущий год в рамках выполнения программы Правительства, утвержденной Жогорку Кенешем.

Процесс признан действующим, хотя необходимы улучшения, например, в отношении форм отчетности.

Система оценки работы правительства

Согласно Конституции КР (ст. 85) ЖК вправе по инициативе одной трети от общего числа депутатов ЖК может рассмотреть вопрос о выражения недоверия Правительству. Это создает прочную основу для политической подотчетности правительства перед парламентом. Однако и здесь существуют проблемы в отношении форматов и регламентов. Правительство само просит у Жогорку Кенеша предоставить ему формат отчета, чтобы снизить влияние субъективных факторов при оценке работы правительства, сохранять преемственность. Однако отсутствие формата отчета связано и с отсутствием четких требований к самой программе правительства, которая должна быть основана на послании Жогорку Кенеша или направлениям развития, разработанным комитетами. **Несмотря на отдельные недостатки процесс признан действующим.**

6.4.2. Международная практика

В зависимости от того какая система управления действует в стране – президентская или парламентская, зависят и условия, каким образом парламент и законодатели могут эффективно требовать подотчетности от исполнительной власти. Очевидно, что депутаты парламента не будут стремиться обеспечить подотчетность правительства, если в политической системе присутствует доминирующая партия

большинства. Однако если в политической системе действует слишком большое число партий, вероятность призывать исполнительную власть к ответу со стороны политических партий и парламента также невелика. Наиболее оптимальный вариант возникает при наличии нескольких или хотя бы двух конкурирующих партий. Также способность парламента требовать подотчетности от исполнительной власти зависит от политической эффективности постоянных комитетов, процедур проведения заседания комитетов других регламентов и процедур. Прозрачность и уровень институционализации процедур принятия нормативных правовых актов, а также опыт и профессионализм персонала комитетов напрямую влияют на техническую способность законодателей анализировать и обрабатывать информацию. При этом именно комитеты представляют собой эффективные точки входа для участия гражданского общества в процессах принятия решений, поэтому они также играют ключевую роль в усилении подотчетности в паре «Граждане – Парламент».

Существенную роль в усилении подотчетности правительства перед парламентами играют организации, помогающие усилению подотчетностям самого парламента, о которых детальнее сказано в разделе 6.1.

Эти организации могут отслеживать и обнародовать показатели надзорной деятельности парламента: количество устных и письменных вопросов в адрес правительства; количество появлений министров или премьер-министра для дачи ответов; количество запросов к правительству или количество запросов на получение информации, на которые были (не были) получены ответы и насколько такие ответы были даны своевременно согласно срокам. Мониторинговая деятельность в комитетах представляет собой другой контекст для измерения парламентского надзора. Информация на уровне комитетов может включать количество визитов комитета вне столицы, количество НКО или должностных лиц, которые предстают перед комитетами по вопросам надзора или количество отчетов комитетов по надзору. В странах, где есть комитеты по бюджету, проводится мониторинг оперативного рассмотрения бюджета правительства, а также сроки представления информации комитету. Transparency International Bangladesh (TIB) провели детальное исследование, чтобы определить, как и до какой степени, парламентские комитеты Бангладешского Парламента были эффективны в своей жизненно важной роли добиваться подотчетности правительства, чтобы эффективно контролировать коррупцию.

6.4.3. Рекомендации

Как и в случае контроля за исполнением законодательства, разработка и внедрение стандартов оценки Парламентом деятельности подотчетных Жогорку Кенешу органов власти улучшило бы качество и своевременность мониторинга деятельности Правительства, Национального банка, Генеральной прокуратуры и Счетной палаты.

Отсутствие заранее установленного формата делает невозможным подготовку подотчетными органами отчетов, удовлетворяющих запросам депутатов, что затрудняет процесс оценки.

Также необходимо усиление потенциала организаций, помогающим Жогорку Кенешу добиваться собственной подотчетности перед гражданами и подотчетности правительства перед парламентом.

6.5. Подотчетность в паре «Политические партии – Жогорку Кенеш Кыргызской Республики»

6.5.1. Оценка процессов

Процесс	Наличие или отсутствие	Наличие спроса на	Мотивация власти	Возможность принудительного
---------	------------------------	-------------------	------------------	-----------------------------

	правил и стандартов подотчетности	подотчетность (является обязательным условием оценки процесса, но не включается в оценку)	реагировать на спрос на подотчетность	исполнения требований подотчетности и неотвратимость наказания, отзыв или переизбрание, переназначение
Отчетность депутатов перед партиями и партийная дисциплина	Есть	Есть	Есть	Есть
Отчетность фракций перед центральными комитетами партий	Есть	Есть	Есть	Есть

Средний индекс подотчетности в паре 100%

Жогорку Кенеш как юридическое лицо и высший орган управления не может быть подотчетным политическим партиям. И тем не менее между ними протекают процессы подотчетности. Так, депутаты Жогорку Кенеша, избранные по партийным спискам подотчетны партиям.

Партийные фракции, образующие коалицию большинства и входящие в оппозицию, подотчетны не только своим партиям, но и соответствующим коалициям (в случае вхождения).

Отчетность депутатов перед партиями и партийная дисциплина

Статьи 7 и 8 Закона КР «О политических партиях» предусматривают, что права и обязанности членов партии устанавливаются в уставе. Члены политической партии обязаны соблюдать требования устава партии, членом которой они являются. Как правило, в уставе партии предусматривается ответственность членов партии за несоблюдение требований устава и партийной дисциплины, вплоть до его исключения из партии в случае их нарушения. Поэтому подотчетность депутатов ЖК, являющихся членами партии, перед своей партией установлена в полной мере. В то же время, могут быть депутаты ЖК, которые не являются членами партии, через которую они прошли в ЖК. В этом случае их подотчетность перед партией основывается не на членстве в партии, а на членстве во фракции соответствующей партии. Согласно части 3 статьи 70 Конституции депутаты ЖК КР должны объединяться во фракции. Согласно части 4 статьи 10 Закона КР «О регламенте ЖК КР» отказ депутата, избранного от одной политической партии, от вступления во фракцию этой же партии не допускается. В случае выхода депутата из фракции, это является основанием для досрочного прекращения полномочий такого депутата (пункт 1 части 3 статьи 73 Конституции КР). Таким образом, подотчетность депутата перед своей партией в законодательстве установлена в достаточной мере. В то же время такие депутаты не обязаны соблюдать требования устава партии, поскольку они не являются членами партии. Депутат ЖК не связан императивным мандатом, отзыв депутата ЖК не допускается (статья 73 Конституции), что позволяет иметь депутату ЖК определенную свободу и не находиться в жесткой, абсолютной подотчетности перед партией. **Тем не менее, процесс признан действующим.**

Отчетность фракций перед центральными комитетами партий

Согласно статье 3 Закона КР «О политических партиях» одной из форм участия политических партий в управлении делами государства является формирование фракций в представительных органах, в первую очередь, в парламенте страны.

Парламентская фракция – объединение депутатов Жогорку Кенеша, избранных по списку от одной политической партии. Фракция не вправе включать в свой состав депутатов, прошедших от других партий. Вопросы предварительно рассматриваются во фракциях. Решения фракций по ним являются обязательными для ее членов (статья 10

Закона КР «О Регламенте ЖК КР»). Фракцией управляет ее руководитель, который организует и координирует работу фракции, осуществляет контроль внутрифракционной дисциплины, контролирует исполнение решений фракции. Фракция выражает единую позицию по рассматриваемым ЖК вопросам и решает другие вопросы от имени фракции, в том числе о принятии мер воздействия в отношении членов фракции (статьи 11 и 12 Закона КР «О Регламенте ЖК КР»). Отчетность фракций перед центральными органами партии прямо не предусмотрена в законодательстве, но в то же время она логически вытекает из указанных норм законодательства. Отчетность фракций перед центральными органами партии должна быть четко определена в положении о фракции, поскольку этот документ по законодательству должен непосредственно регулировать указанные вопросы.

Процесс признан действующим.

6.5.2. Международная практика

Подотчетность политических партий перед народом, избирателями, вопрос крайне сложный и щепетильный. Во многих странах взаимоотношения подотчетности в паре «народ – партия» складывались исторически, в течение десятилетий и даже столетий. Поэтому напрямую сравнивать подотчетность партий, например, в Великобритании и Кыргызстане, нецелесообразно, учитывая существенные различия в демократических традициях. В целом в странах, где есть доминирующие партии – одна или две взаимоотношения подотчетности внутри партии часто хорошо структурированы.

Однако нельзя умолчать об обнаруженных в последнее десятилетие двух ярких фактах, связанных с развитием партийных систем в странах со «свежей» демократией: во-первых, партии являются исключительно непопулярными, в целом они являются наименее уважаемым институтом в большинстве стран; во-вторых, жалобы и претензии, которые граждане предъявляют партиям, удивительно похожи в разных странах и регионах.

В целом в мире, по мнению Института Карнеги в последние 20-30 лет наблюдаются два параллельных процесса: падает авторитет политических партий и доверие к ним населения и одновременно расширяется гражданское общество и усиливается социальная подотчетность: «Политические партии столкнулись с большими проблемами во многих частях мира: они стали самым непопулярными и наименее уважаемыми государственными институтами почти в каждой стране, кроме Китая. Это наводит нас на ваш вопрос о лидерстве, которое больше не рождается в рамках политических партий. Это связано со спадом идеологии. Похоже, стремление к подотчетности является единственной последовательной политической идеей 21-го века, и мы покинули 20-й век, оставив старые бракованные политические идеи позади. Это единственная идея, которая имеет значение для граждан, вдохновляет людей и способствует непосредственным изменениям. Мы видим напряженность вокруг формирования политических партий даже в развитых демократиях, например, в США двести лет развития партийной системы выброшены на свалку из-за недовольства граждан. Лидерство приходит из подотчетности, принимая другие формы, когда мы говорим уже о движениях без лидеров, но на самом деле имеем дело с коалициями лидеров. С другой стороны, когда подотчетности слишком много, когда население «стучится в ворота дворца», политики расценивают такую ситуацию как хаос, угрозу. Но обычно это сами политики создают условия для хаоса, препятствуя развитию эффективных и подотчетных гражданам государственных институтов. Если у граждан есть легальные механизмы подотчетности, оно не будет «стучаться в ворота дворца».

6.5.3. Рекомендации

Поскольку подотчетность в данной паре исключительно сильна, нет необходимости давать рекомендации по ее усилению. Единственное, над чем стоит задуматься, так как

это над адаптацией партийных программ и механизмов партийного строительства к глобальному тренду, который заключается в усилении требования и ожиданий от социальной подотчетности, то есть подотчетности власти перед народом.

Заключение

При любой попытке оценить уровень подотчетности власти перед гражданами в любой стране, стоит помнить, что **никакой универсальной или воплощенной в реальность идеальной модели подотчетности в мире не существует, и существовать не может**, так как подотчетность, помимо формальных измерений, глубоко привязана к контексту, традициям, геополитической ситуации и множественным прочим факторам. Поэтому любая оценка может быть сделана и делается исключительно с целью увидеть систему подотчетности как таковую в конкретной стране, определить самые существенные разрывы для выработки мер по их сокращению и приведению системы подотчетности к балансу, отражающему наличие общего понимания общественного договора между государством и гражданами. От страны к стране могут существенно отличаться все составляющие системы – доверители, агенты и возникающие между ними процессы подотчетности.

Тем не менее, применение четырех измерений подотчетности, обоснованность которого описана в разделе, посвященном методам, позволяет сделать некоторые общие, сопоставимые с другими странами, оценки.

Результаты такой оценки показали, что система подотчетности в Кыргызской Республике создана, так как в каждой из пар доверителей и агентов в той или иной мере действуют один или несколько процессов подотчетности. **Поэтому главная хорошая новость заключается в том, что система подотчетности в Кыргызской Республике существует и функционирует. Главная плохая новость заключается в том, что функционирует эта система примерно на 43 процента от своих возможностей, от того, чего ожидает главный доверитель в стране – народ как источник власти.**

Наилучшим образом ситуация сложилась в отношении стандартов и правил подотчетности – 56% необходимых стандартов и правил поддерживают систему подотчетности в работающем состоянии. Механизмы, мотивирующие власть быть подотчетной, присутствуют в 39% процессов. Хуже всего выглядит измерение, оценивающее наличие и дееспособность механизмов в процессах, принуждающих власть к подотчетности и наказывающее за ее нарушение и игнорирование.

Диаграмма 1. Результаты измерений подотчетности по всем процессам



Сравнение возможностей доверителей полностью пользоваться процессами подотчетности указывает на дисбаланс в системе подотчетности, в результате которого граждане оказались наименее влиятельным доверителем, по сравнению с Жогорку Кенешем и политическими партиями, что графически отражено на Диаграмме 2. Так, в

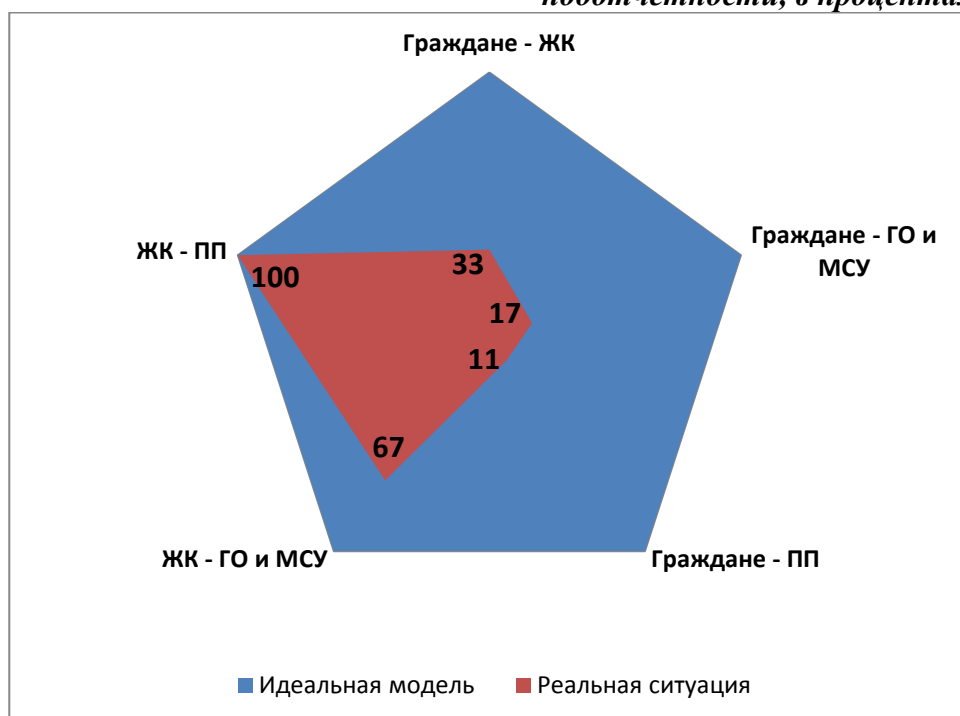
числе процессов, где доверителями выступают граждане, действующими в полной мере оказались только 25% процессов, тогда как аналогичные показатели в отношении Жогорку Кенеша и политических партий составляют 80 и 100 процентов соответственно.

Диаграмма 2. Доля действующих процессов подотчетности в разрезе доверителей, в процентах



При рассмотрении наличия или отсутствия процессов подотчетности между различными парами «доверитель – агент», также обнаруживаются существенные различия. На Диаграмме 3 графически представлено сравнение реального уровня подотчетности с абстрактной идеальной моделью, которая означает, что все существующие и необходимые процессы подотчетности действуют в полной мере.

Диаграмма 3. Реальный уровень подотчетности в парах «доверитель – агент» в сравнении с ситуацией, если бы действовали все существующие процессы подотчетности, в процентах

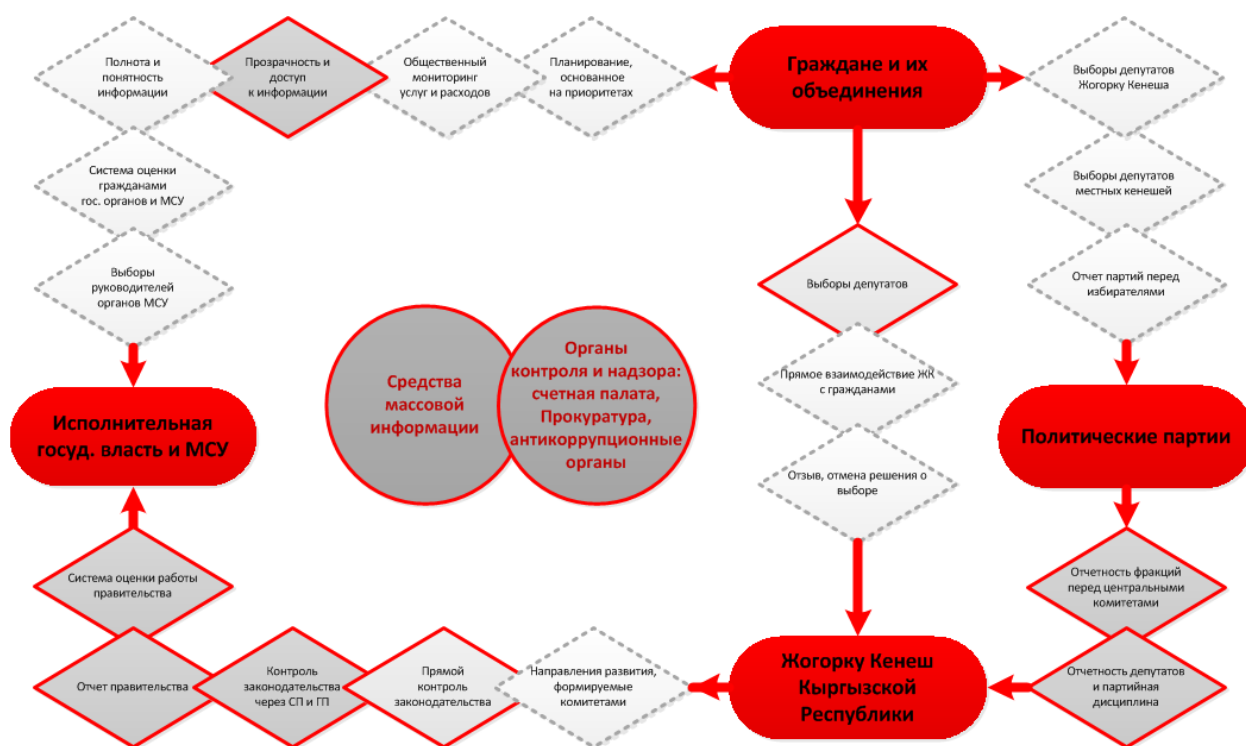


Из Диаграммы 3 видно, что наибольшая степень подотчетности реализуется в паре «Политические партии – Жогорку Кенеш», где Жогорку Кенеш, хотя и не является в полной мере подотчетным партиям институтом, однако через депутатов, избранных по пропорциональной системе, имеет взаимоотношения подотчетности с партиями. Из существующих здесь двух процессов оба являются действующими.

Относительно благополучно ситуация складывается также в паре «Жогорку Кенеш – исполнительные государственные органы и органы МСУ», так как здесь 67% обнаруженных процессов являются действующими. Конечно, здесь есть направления для улучшения, и проект стратегии развития Жогорку Кенеша, обсуждаемый депутатами в 2016 году, предусматривает решение многих задач для усиления подотчетности.

В то же время нельзя не заметить, что наихудшим образом уровень подотчетности выглядит в парах, где доверителем являются граждане. Так, Жогорку Кенеш подотчетен гражданам только на 33%, исполнительные государственные органы и органы местного самоуправления – на 17%, а политические партии – на 11%.

Это делает очевидным вывод о том, что для достижения ясного понимания и неукоснительного исполнения общественного договора, являющегося основой демократического государства, необходимо предпринять специальные усилия по повышению уровня подотчетности органов власти перед гражданами.



Особого внимания заслуживают процессы, представленные в таблице ниже. В таблице также приводится информация о том, есть ли в стране практические инициативы по улучшению данных процессов или здесь требуются самые существенные усилия, так как подобных инициатив нет. Данная информация адресована, в первую очередь, донорам и НКО, способным оказать поддержку решению данных проблем.

Процесс, где доверителем выступают граждане	Наличие или отсутствие инициатив развития	Характер и достаточность поддержки
Регламентированное прямое взаимодействие Жогорку Кенеша с гражданами,	Масштабных инициатив нет, но существенные предложения содержит	Требуется техническая помощь

позволяющее избежать дискриминации уязвимых групп	проект стратегии развития Жогорку Кенеша КР	
Механизм наказания и принуждения – отзыва депутатов Жогорку Кенеша гражданами	Инициатив нет	Требуются исследования и техническая помощь
Планирование развития, осуществляемое органами исполнительной государственной власти, основанное на приоритетных потребностях граждан	Краткосрочная инициатива GIZ по запросу Министерства экономики, направленная на разработку механизмов сочетания национальных государственных и местных программ развития	Требуются техническая помощь в институционализации и распространении опыта
Общественный мониторинг услуг и государственных расходов	Есть инициативы ПРООН	Требуются широкое участие НКО
Полнота, понятность и доступность для анализа информации, находящейся в ведении государства и МСУ	Есть инициатива Министерства экономики и общественных советов государственных органов по разработке новой редакции закона о доступе к информации	Требуются широкое участие НКО и техническая помощь
Система оценки работы органов МСУ и государственных органов гражданами	Инициатив нет	Требуются исследования и техническая помощь
Прямые выборы руководителей органов МСУ	Инициатив нет	Требуются исследования и техническая помощь
Выборы депутатов местных кенешей, снижение влияния политических партий	Инициатив нет	Требуются исследования и техническая помощь
Отчет политических партий перед избирателями	Инициатив нет, кроме отдельных предложений проекта стратегии развития Жогорку Кенеша	Требуются исследования и техническая помощь

Конкретные рекомендации к каждому из процессов приводятся в соответствующих разделах.

В отношении наблюдателей в системе, к числу которых относятся контрольные и надзорные органы и средства массовой информации требуется также предпринять ряд мер, чтобы осуществляемый ими контроль подавал в систему более ясные сигналы о возникающих проблемах и трудностях. Как минимум, в краткосрочном периоде следует внедрить в систему государственного контроля и надзора требования и критерии контроля действующих процессов подотчетности. Например, в обязанности счетной палаты следует вменить проверку соответствия планов развития реальным потребностям и приоритетам граждан, а в обязанности органов прокуратуры – контроль за соблюдением требований отчетности государственных органов перед гражданами. Средства же массовой информации нуждаются, в основном, в технической помощи – обучении, усилении связей с экспертами, повышении аналитического потенциала.

В заключение следует отметить, что данное исследование – это первая в Кыргызстане попытка оценить состояние системы подотчетности в целом, а потому оно не может претендовать на исчерпывающие выводы и окончательные заключения. Кроме того, исследование оставило открытыми ряд вопросов, ответ на которые еще только предстоит найти общими усилиями. Например, какова должна быть роль института омбудсмена как главного автономного защитника прав и интересов граждан. Не ясно также, могут ли организации по защите прав потребителей выступать механизмами в процессе защиты прав потребителей государственных и муниципальных услуг. Нет ответа на вопрос о том, какова роль института президента в системе подотчетности и обеспечении гарантий общественного договора между государством и гражданами.

В целом же, само наличие процессов, высокая потребность в них общества, признание государством необходимости укрепления подотчетности, что подтверждается ходом реформ, говорит о том, что Кыргызская Республика продолжает строительство демократического государства, основанного на общественном договоре, заказчиком в котором выступает народ страны.

Источники

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 – аудиозапись выступления на открытии форума GPSA – 2016, Вашингтон, США, 19-20 мая 2016 г.
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. Ключевые вопросы местных выборов в 2016 году: партийный принцип, регистрация избирателей и прямые выборы глав исполнительных органов // Муниципалитет, № 10 (47), 2015. www.municipalitet.kg
11. Обзор вопросов подотчетности в проекте Стратегии развития Жогорку Кенеша Кыргызской Республики до 2021 года (далее – Стратегия) // Институт политики развития, 2016.
12. Партийный фактор и местные кенешы: готовимся к местным выборам-2016 // Муниципалитет, № 6 (43), 2015. www.municipalitet.kg
13. Подотчетность в нарративном подходе. <https://narrlibrus.wordpress.com/2009/01/20/accountability/>
14. Проект Стратегии развития Жогорку Кенеша Кыргызской Республики до 2021 года (версия экспертов-разработчиков).
15. Танчева Е. Комментарии Европейской Комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) к трем законопроектам КР о выборах.
16. Сайт Проекта «Голос граждан и подотчетность органов МСУЖ бюджетный процесс», финансируемый Правительством Швейцарии. <https://var.kg>

Приложение. Сводная таблица оценки процессов подотчетности в Кыргызской Республике

Процесс	Наличие спроса на подотчетность (является обязательным условием оценки процесса, но не включается в оценку)	Наличие или отсутствие правил и стандартов подотчетности	Мотивация власти реагировать на спрос на подотчетность	Возможность принудительного исполнения требований подотчетности и неотвратимость наказания, отзыв или переизбрание
Выборы депутатов Жогорку Кенеш на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании	Есть	Есть	Есть	Нет
Регламентированное прямое взаимодействие с гражданами, позволяющее избежать дискриминации уязвимых групп	Есть	Нет	Нет	Нет
Механизм наказания или отзыва, отказа от выбора	Нет	Нет	Нет	Нет
Планирование развития, основанное на приоритетах граждан	Есть	Нет	Нет	Нет
Общественный мониторинг услуг и государственных расходов	Есть	Нет	Нет	Нет
Прозрачность и доступ к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления	Есть	Есть	Есть	Есть
Полнота, понятность и доступность для анализа информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления	Есть	Нет	Нет	Нет
Система оценки работы органов МСУ и государственных органов гражданами	Есть	Нет	Нет	Нет
Выборы руководителей органов местного самоуправления	Есть	Нет	Нет	Нет
Выборы депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики	Есть	Есть	Нет	Нет
Выборы депутатов местных кенешей Кыргызской Республики	Есть	Есть	Нет	Нет
Отчет политических партий перед избирателями	Есть	Нет	Нет	Нет
Направления развития страны, формируемые профильными комитетами ЖК с учетом потребностей и интересов граждан	Есть	Нет	Нет	Нет
Контроль исполнения принятого законодательства напрямую	Есть	Есть	Нет	Нет
Контроль исполнения действующего законодательства и государственных расходов через Счетную палату и органы прокуратуры	Есть	Есть	Есть	Есть
Отчет правительства о реализации политики, программ развития	Есть	Есть	Есть	Есть
Система оценки работы правительства	Есть	Есть	Есть	Есть
Отчетность депутатов перед партиям и партийная дисциплина	Есть	Есть	Есть	Есть
Отчетность фракций перед центральными комитетами партий	Есть	Есть	Есть	Есть
	ИТОГО:	Е – 56%, Н – 44%	Е – 39%, Н – 61%	Е – 33%, Н – 67%