



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

ӨНУКТУРУУ САЯСАТ ИНСТИТУТУ
ИНСТИТУТ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ
DEVELOPMENT POLICY INSTITUTE

Система подотчетности власти в Кыргызской Республике

Резюме исследования



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

ВВЕДЕНИЕ	3
ПОДОТЧЕТНОСТЬ: ВИДЫ И МИФЫ.....	5
ЧЕТЫРЕ ИЗМЕРЕНИЯ ПОДОТЧЕТНОСТИ В ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ	7
СИСТЕМА ПОДОТЧЕТНОСТИ ВЛАСТИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ.....	8
ВЫВОДЫ	11
РЕКОМЕНДАЦИИ.....	13
МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ	17
ИСТОЧНИКИ.....	17
ПРИЛОЖЕНИЕ. СВОДНАЯ ТАБЛИЦА ОЦЕНКИ ПРОЦЕССОВ ПОДОТЧЕТНОСТИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ	19

Введение

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. 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. Также эти страны характеризуются недостаточным административным потенциалом и несовершенными процедурами, что не позволяет государству в полной необходимой мере реагировать на потребности граждан. Для таких стран усиление подотчетности жизненно важно для восстановления доверия между гражданами и государством. 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. Очевидно, что в Кыргызской Республике, как и во многих других странах со сходной историей и в схожей ситуации отсутствует общее четкое понимание природы общественного

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.

(социального) договора, что создает почву для конфликта и нестабильности. 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. 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.

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.

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 омбудсмана 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

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>

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.

Подотчетность: виды и мифы

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

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.

подотчетности относятся к **вертикальному** типу подотчетности. Вертикальные механизмы подотчетности относятся к гражданам – доверителям (избиратели, организованное сообщество и СМИ) и государственные агенты, от которых ожидают реагирования 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.

В практике демократического управления широко распространены четыре предубеждения или мифа о подотчетности, которые мешают объективно оценить состояние системы подотчетности, увидеть реальные проблемы 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. 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.

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, но дополняет демократические реформы, создает механизмы, которые усиливают прямые взаимосвязи между гражданами и должностными лицами.

Четыре измерения подотчетности в демократической системе управления

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. 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.

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.

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.

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.

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.

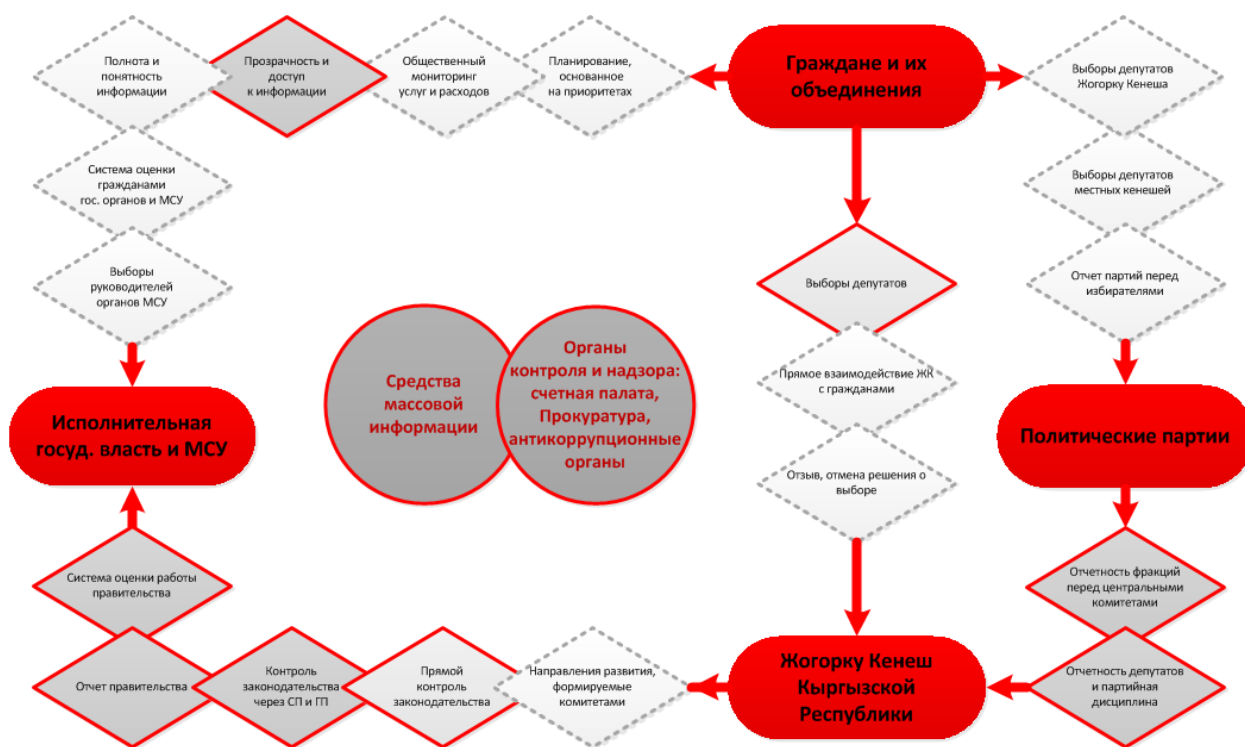
Несмотря на то, что сама концепция подотчетности остается одной из самых спорных в социальных науках, существуют ключевые и понятные всем части, составляющие систему подотчетности: субъекты подотчетности, процессы (или рамки, механизмы) подотчетности и факторы воздействия (гаранты, контрольные и надзорные 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. Состояние системы 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, посылает 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.

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.

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.

Выводы

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.

Рекомендации

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, позволяющее избежать дискриминации уязвимых групп	Масштабных инициатив нет, но существенные предложения содержит проект стратегии развития Жогорку Кенеша КР	Требуется техническая помощь
Механизм наказания и принуждения – отзыва депутатов Жогорку Кенеша гражданами	Инициатив нет	Требуется исследование 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	Требуется техническая помощь в институционализации и распространении опыта
Общественный мониторинг услуг и государственных расходов	Есть инициативы ПРООН	Требуется 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	Требуется 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

Рекомендации по усилению подотчетности в паре «Граждане – Жогорку Кенеш Кыргызской Республики»

Средний индекс подотчетности в паре 33%

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. Необходимо 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 института в целом с гражданами.

Рекомендации по усилению подотчетности в паре «Граждане – органы государственной исполнительной власти и органы местного самоуправления»

Средний индекс подотчетности в паре 17%

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.

Рекомендации по усилению подотчетности в паре «Граждане – политические партии»

Средний индекс подотчетности в паре 11%

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 разработка правовых норм о взаимодействии и отчетности партий перед гражданами в промежутках между выборами.

Рекомендации по усилению подотчетности в паре «Жогорку Кенеш Кыргызской Республики – органы государственной исполнительной власти и органы местного самоуправления»

Средний индекс подотчетности в паре 67%

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.

Рекомендации по усилению подотчетности в паре «Политические партии – Жогорку Кенеш Кыргызской Республики»

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).

Поскольку подотчетность в данной паре исключительно сильна⁴, 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.

⁴ В отношении подотчетности Жогорку Кенеша политическим партиям прозвучало особое мнение депутата Н. В. Никитенко, которая оценила уровень подотчетности между ЖК и партиями не на 100 процентов, как утверждают авторы исследования, а максимум на 70 процентов.

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 внести 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.

Методы исследования

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 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.

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%