



Центр социальных исследований
Американский университет в Центральной Азии



Повышение эффективности
взаимодействия организаций
гражданского общества с органами
государственного управления
Кыргызской Республики
в процессе законотворчества

Бишкек • Братислава • 2009



Центр
социальных
исследований



**Центр социальных исследований Американского университета
в Центральной Азии**
**NISPAcee (Ассоциация институтов и школ государственного
управления в Центральной и Восточной Европе)**
**Проект «Устойчивость и эффективность организаций гражданского
общества в Кыргызской Республике» при финансовой поддержке
SlovakAid, программы Министерства иностранных дел Словакии**

**Повышение эффективности взаимодействия
организаций гражданского общества с органами
государственного управления Кыргызской
Республики в процессе законотворчества**

Бишкек/Братислава-2009

УДК 351/354
ББК 67.99(2Ки)1
П42

Авторы:

**Эксперты NISPAcee
(Словакия):**

Людмила Гаждосова
Яна Пазин-Хрикова
Милан Ходас
Милан Андрейкович
Адриана Ясова

**Эксперты ЦСИ при АУЦА
(Кыргызстан):**

Шерадил Бактыгулов
Аида Алымбаева
Медет Тюлегенов
Елена Воронина
Мелис Джунушалиев (внешний консультант)

Менеджеры проекта:

Елена Закова, менеджер проекта, NISPAcee
Чинара Эсенгул, менеджер проекта, ЦСИ АУЦА
Аида Конокбаева, финансовый менеджер проекта, ЦСИ АУЦА

П 42 Повышение эффективности взаимодействия организаций гражданского общества с государственными органами управления Кыргызской Республики в процессе законотворчества. – Бишкек-Братислава, 2009. – 132 с.

ISBN 978-9967-11-286-5

Настоящая публикация была подготовлена в рамках проекта «Устойчивость и эффективность организаций гражданского общества в Кыргызской Республике», реализованного NISPAcee совместно с Центром социальных исследований АУЦА при поддержке SlovakAid – Агентства Словакии по международному сотрудничеству и развитию (программа Министерства иностранных дел Словакии).

Мнения авторов исследования могут не совпадать с точкой зрения NISPAcee, ЦСИ АУЦА и SlovakAid. Переводы нормативно-правовых документов не являются официальными версиями.

При использовании материалов отчета ссылка на источник обязательна.

П 1203020200-09

УДК 351/354
ББК 67.99(2Ки)1

ISBN 978-9967-11-286-5

© NISPAcee, 2009
© Центр социальных исследований
Американского университета
в Центральной Азии, 2009

ОГЛАВЛЕНИЕ

1. Краткое резюме.	6
2. Введение	10
3. Терминология	13
4. Методы исследования	14
5. Рекомендации по повышению эффективности взаимодействия организаций гражданского общества с органами государственного управления Кыргызской Республики в процессе законотворчества .	17
6. Дополнительные рекомендации по обеспечению устойчивости НПО и усилению доступа граждан к правовой информации	48
7. Заключение	54
8. Сводная таблица рекомендаций	56
9. Приложения.	68
<i>Приложение 1.</i> Информация об опыте организации и структуре аппарата парламента Словакии	68
<i>Приложение 2.</i> Информация об опыте Словакии и Хорватии по обеспечению постоянной коммуникации между государством и ОГО.	70
<i>Приложение 3.</i> Предложения по проекту Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»	82

<i>Приложение 4.</i> Вопросник для проведения интервью с депутатами Жогорку Кеннеша, представителями правительства, министерств, агентств и НПО для определения этапов процесса принятия решений на уровне парламента и министерств, а также изучения участия организаций гражданского общества в этом процессе	90
<i>Приложение 5.</i> Краткий отчет о результатах интервью с представителями парламента, гражданского общества и государственных исполнительных органов на тему «Доступ ОГО к процессу принятия решений»	91
<i>Приложение 6.</i> Анкета для НПО с целью изучения практики их участия в процессе законотворчества на государственном уровне	103
<i>Приложение 7.</i> Краткий отчет о результатах анкетирования НПО	107
<i>Приложение 8.</i> Краткий отчет о работе круглого стола «Участие организаций гражданского общества в процессе принятия решений на законодательном и исполнительном уровнях власти» (12 марта 2009 г.).	120
<i>Приложение 9.</i> Список участников круглого стола «Повышение эффективности взаимодействия организаций гражданского общества с органами государственного управления Кыргызской Республики в процессе принятия решений».	128
<i>Приложение 10.</i> Список участников учебного тура в Словакию	130

Список использованных сокращений:

ЖК КР – Жогорку Кенеш Кыргызской Республики

КР – Кыргызская Республика

Сб. – сборник нормативно-правовых актов

Закон КР о НПА – Закон Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»

НС СР – Национальный совет Словацкой Республики (парламент Словакии)

ОГО – организации гражданского общества

НКО – некоммерческие организации

НПО – неправительственные организации

1. КРАТКОЕ РЕЗЮМЕ

Важным компонентом демократического управления является участие организаций гражданского общества (ОГО) в принятии решений на государственном уровне. NISPAcee (Ассоциация институтов и школ государственного управления в Центральной и Восточной Европе) и Центр социальных исследований Американского университета в Центральной Азии разработали и реализовали совместный проект «Устойчивость и эффективность организаций гражданского общества в Кыргызской Республике». Проект был направлен на создание в Кыргызстане более благоприятных условий для активного участия организаций гражданского общества в процессе принятия политических решений. С сентября 2008 года данный проект поддерживается SlovakAid (Агентство Словакии по международному сотрудничеству и развитию). SlovakAid предоставляет на двусторонней основе помощь в области развития на основании двух документов: Промежуточной стратегии оказания помощи в области государственного развития и Национальной программы помощи в области государственного развития, одобренными правительством Словакии.

Целью проекта являлась разработка рекомендаций по улучшению взаимодействия Жогорку Кенеша, правительства, министерств и ведомств Кыргызской Республики с организациями гражданского общества в процессе законотворчества. Основное внимание было сосредоточено на вопросах улучшения законодательных возможностей и условий, посредством которых организации гражданского общества Кыргызстана могли бы принимать активное участие в законотворческом процессе. К основным бенефициариям данного проекта относятся правительство, парламент и организации гражданского общества Кыргызской Республики. Для достижения поставленной цели был изучен опыт Словакии по организации взаимодействия органов государственной власти и гражданского общества, особенно в процессе разработки и принятия нормативно-правовых актов.

Реализация проекта началась в ноябре 2008 года. Участниками проекта стали эксперты из Кыргызстана и Словакии, а также представители различных организаций гражданского общества. Многие представители органов государственного управления и третьего сектора привлекались к участию в данном проекте через инструменты проектных исследований (интервью, вопросники). Широкий круг участников проекта являлся гарантией того, что все итоговые рекомендации отражают реальную ситуацию и наиболее сложные проблемы участия общественности в законотворчестве, в том числе и проблемы, связанные с наличием тех или иных пробелов в законодательстве.

В рамках проекта осуществлялись разнообразные мероприятия, и в частности следующие:

- ◆ анализ соответствующего законодательства КР (эксперты изучили правовые принципы и условия функционирования ОГО, законодательные процедуры участия ОГО в процессе законотворчества и обеспечения доступа общественности к информации на уровне правительства и парламента Кыргызстана);
- ◆ проведение полевого исследования в КР посредством распространения 350 вопросников среди представителей ОГО, 55 интервью с госслужащими, сотрудниками ОГО;
- ◆ организация круглого стола для 25 представителей правительства, парламента, гражданского сектора КР;
- ◆ подготовка словацкой командой информации об успешной практике Словакии по взаимодействию ОГО с органами государственного управления;
- ◆ организация ознакомительной поездки представителей КР в Словакию. Программа включала проведение семинара, визиты в соответствующие учреждения Словакии. Во время визита кыргызская и словацкая команды проекта совместно проанализировали предварительные результаты своих исследований, обсудили возможные рекомендации;
- ◆ проведение национального семинара в сентябре 2009 года в КР, в работе которого приняли участие 50 человек – депутаты Жогорку Кенеша, высокопоставленные представители правительства Кыргызстана, СМИ и ОГО. Данный семинар был организован с целью обсуждения разработанных рекомендаций. Итоговые рекомендации в целом были одобрены участниками семинара;

- ◆ разработка рекомендаций по усовершенствованию законодательства КР для трансформации законотворчества в более прозрачный, открытый, доступный для ОГО и общественности процесс. Рекомендации основываются на словацком опыте и содержат механизмы их реализации. Дальнейшая судьба этих рекомендаций и их практическая реализация зависят от политической воли органов государственной власти Кыргызской Республики.

Рекомендации были подготовлены на английском, русском и кыргызском языках и направлены в государственные учреждения, парламент, ОГО, СМИ Кыргызстана.

Все рекомендации, представленные в настоящем отчете, разделены на 2 группы:

1. Рекомендации по улучшению взаимодействия Жогорку Кенеша, правительства, министерств и ведомств Кыргызской Республики с организациями гражданского общества в процессе законотворчества.
2. Рекомендации по улучшению условий функционирования общественных организаций и улучшению доступа граждан к правовой информации.

Первая группа рекомендаций

В эту группу вошли 39 рекомендаций по 12 направлениям:

1. Обеспечение доступа общественности к информации в процессе законотворчества через Интернет-порталы.
2. Создание интегрированного государственного портала нормативно-правовых актов.
3. Создание центрального государственного консультативного органа.
4. Поддержание регулярного диалога между ОГО и центральными органами государственного управления.
5. Наделение граждан правом обращаться к субъектам законодательной инициативы с предложением о прекращении подготовки или рассмотрения проекта закона.
6. Участие общественности в проведении экспертизы проектов нормативных актов.

7. Проведение общественных обсуждений в процессе законотворческой деятельности исполнительной власти.
8. Проведение парламентских слушаний и обеспечение доступа общественности к законотворческому процессу в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики.
9. Установление и соблюдение сроков проведения и принципов приглашения на парламентские слушания.
10. Учет предложений общественности.
11. Обсуждение итогов слушаний на заседании Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.
12. Установление общественного контроля за соблюдением парламентских процедур в работе Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

Вторая группа рекомендаций

В данную группу вошли 9 рекомендаций по 3 направлениям:

1. Выделение 1% из подоходного налога в пользу организаций гражданского общества.
2. Бесплатное обеспечение местных органов власти сборниками нормативно-правовых актов КР.
3. Обязательное поступление в библиотеку Жогорку Кенеша КР всех экспертных материалов, публикуемых в Кыргызстане.

2. ВВЕДЕНИЕ

В Кыргызской Республике, согласно официальным данным Министерства юстиции, на 1 апреля 2006 года было зарегистрировано 14 173 НКО¹.

По некоторым оценкам, в 2004 году в некоммерческих организациях на постоянной основе работало более 20 тыс. человек, на временной основе (эксперты, консультанты) – около 10 тысяч и добровольцев – 8 тыс. человек. По другим оценкам, в секторе НКО в целом работают до 100 тыс. человек, что составляет 5% трудоспособных граждан страны².

Несмотря на большую разницу в оценках, эксперты и наблюдатели единодушны во мнении, что в НКО-секторе сконцентрирована весьма активная часть граждан и достаточно сильные эксперты. В свете инициатив президента Кыргызстана, провозглашенных, в частности, в марте 2009 года в Курсе на обновление страны, ключевым вопросом сегодняшнего дня является вопрос о создании условий для успешного сотрудничества органов государственного управления и местного самоуправления с организациями гражданского общества. Это позволит использовать имеющийся у НКО потенциал для достижения целей развития страны и общества.

Примеры успешного взаимодействия НКО-сектора и органов государственного управления и местного самоуправления показывают, что сотрудничество возможно (при условии четко обозначенных целей, задач и желаемых результатов) в сфере здравоохранения, образования, социальной защиты, улучшения социально-экономического положения на местах.

¹ НПО Кыргызстана: вчера, сегодня, завтра/АЦПГО. – Бишкек, 2006.

² Богатырев В. Статус формальных политических институтов и их отношения с неформальными политическими структурами в Кыргызстане // Демократия и неформальная политика в Кыргызстане: Сб. Института общественной политики. – С. 32. – www.ipp.kg

Законодательством Кыргызстана предусмотрена возможность привлечения НКО к разработке и определению стратегий и планов развития страны, отрасли или региона. Однако НКО-сектор не принимает в этом процессе систематического участия. Чаще всего вовлечение ОГО в процесс принятия решений зависит от желания руководителя того или иного министерства или ведомства.

Целью проекта являлась разработка рекомендаций по улучшению взаимодействия парламента, правительства, министерств и ведомств Кыргызской Республики с организациями гражданского общества в процессе законотворчества.

В качестве **модели** сотрудничества государства и неправительственных организаций для исследования была выбрана практика, сложившаяся в Словацкой Республике.

Словакия имела схожие с Кыргызстаном исходные условия после распада социалистической системы. Обе страны столкнулись с проблемами в общественной сфере, связанными с переходом на принципы рыночной экономики, реструктуризацией государственных органов управления, а также с формированием новых отношений между государством и гражданами.

С 1989 года в Словакии начала осуществляться реформа процесса участия граждан в жизни государства. Прежде всего, были приняты меры по укреплению верховенства закона и уважения прав человека, проведены реформы государственного управления, создана правовая среда для эффективного функционирования НКО. В 2004 году Словакия стала членом Европейского союза, что является еще одним немаловажным фактором в развитии демократии. Чтобы присоединиться к Европейскому союзу, страна должна соответствовать так называемым «копенгагенским критериям», один из которых – это наличие стабильной демократии, уважающей права человека. Таким образом, Словакия, готовясь к вступлению в ЕС и находясь под его жестким контролем, шла по пути развития демократии и приобрела в этом большой опыт.

Новый, современный неправительственный сектор Словакии начал развиваться после 1989 года, когда социалистический режим сменился в стране на демократию. Были приняты первые нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность НПО. Однако приоритетное внимание правительства Словакии было сосредоточено на разработке законодательства для государственного сектора и бизнес-сектора. Третий (некоммерческий) сектор оставался на периферии

интересов правительства Словакии, и поэтому его развитие с законодательной точки зрения продвигалось очень медленно. В то же время количество неправительственных организаций росло очень быстро. В настоящее время Словакия располагает законодательством, регулирующим все правовые формы функционирования некоммерческих организаций, а также некоторые источники их финансирования.

Несмотря на схожие проблемы в экономической и общественной сферах, Словакия и Кыргызстан все же разные страны. Словакия – это европейская страна, являющаяся парламентской республикой. А Кыргызстан – президентская республика, расположенная в Центральной Азии. В связи с этим опыт парламентской республики в сфере обеспечения устойчивости и эффективности деятельности некоммерческих организаций в ходе их участия в процессе законодательства изучался с точки зрения возможностей его применения в условиях президентской республики.

Принимая во внимание различия в государственном устройстве Кыргызстана и Словакии, в данном отчете представлены рекомендации, реализация которых позволит повысить эффективность взаимодействия государственных органов и организаций гражданского общества в Кыргызстане.

В ходе исследования неизбежно были затронуты не только вопросы эффективности взаимодействия органов власти и ОГО, но и вопросы улучшения условий функционирования ОГО, и вопросы улучшения доступа граждан к правовой информации. Поэтому рекомендации, выработанные в ходе реализации проекта, разделены на две группы. К первой группе относятся рекомендации, которые регулируют деятельность ОГО в процессе законодательства, на что был направлен основной фокус данного проекта. Ко второй группе отнесены рекомендации по созданию необходимых условий для обеспечения устойчивости НКО и расширению доступа граждан к правовой информации. Сюда были включены рекомендации, предложенные депутатами ЖК в ходе их учебного тура в Словакию, а также словацкими экспертами проекта.

Всего в данном отчете представлено 39 (тридцать девять) рекомендаций по пяти вопросам первой группы, а также 9 (девять) рекомендаций второй группы. Эти рекомендации призваны способствовать усилению устойчивости и эффективности ОГО КР. Отдельные рекомендации не требуют дополнительных и значительных финансовых ресурсов для их реализации.

Позитивный опыт Словакии в этой сфере был изучен, как уже было сказано, с точки зрения возможного его применения в Кыргызской Республике. Данная инициатива была поддержана Агентством Словакии по международному сотрудничеству и развитию (Slovak Agency for International Development and Cooperation)¹ и NISPAcee² (Ассоциация институтов и школ государственного управления в Центральной и Восточной Европе), которая фокусируется на оказании помощи, развитии демократии и добросовестного государственного управления.

Для достижения цели исследования в качестве основных **задач** были определены следующие:

- ◆ анализ законодательства, регулирующего процесс принятия решений в Кыргызской Республике;
- ◆ анализ нормативных правовых актов, регулирующих деятельность организаций гражданского общества в Кыргызской Республике;
- ◆ изучение и анализ опыта участия организаций гражданского общества Словакии в процессе законотворчества;
- ◆ определение механизмов и других норм из опыта Словакии, которые могут быть адаптированы и использованы в условиях Кыргызской Республики;
- ◆ разработка рекомендаций по улучшению взаимодействия парламента, правительства, министерств и ведомств Кыргызской Республики с общественными и некоммерческими организациями во имя дальнейшего демократического развития страны.

3. ТЕРМИНОЛОГИЯ

В процессе изучения документов, регулирующих деятельность кыргызстанских ОГО и их участие в процессе принятия решений на государственном уровне, исследователи выявили, что в законодательстве КР отсутствуют определения таких понятий, как «гражданское общество», «сектор НКО», «некоммерческие организации» (НКО). В рамках настоящего исследования термины «некоммерческие организации» и «сектор НКО» означают организации, чья деятельность регулируется Законом КР «О некоммерческих организациях» от 1 октября 1999 года.

¹ <http://www.slovakaid.sk/index/php/article/frontpage/1>

² http://www.nispa.sk/_portal/homepage.php

В Словакии деятельность каждого вида организаций гражданского общества (политическая партия, профсоюз, фонд, ассоциация, учреждение и т.д.) регулируется отдельным законом.

Целью настоящей работы было определено исследование участия организаций гражданского общества в процессе принятия решений. В этой связи в настоящем отчете под «организациями гражданского общества» подразумеваются некоммерческие организации.

В настоящем отчете также используются термины «парламентские слушания», «общественные слушания» и «общественные обсуждения». Первые два термина употребляются в том значении, которое закреплено в законах «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» и «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики». «Парламентские слушания» – это публичные собрания для обсуждения законопроектов, международных договоров, представленных на ратификацию, проектов республиканского бюджета и отчетов о его исполнении, а также других вопросов внутренней и внешней политики. «Общественные обсуждения» – это публичные обсуждения проектов нормативных актов путем их публикации и принятия и рассмотрения поступающих по ним предложений. Под «общественными слушаниями» в данной публикации понимаются общественные собрания и встречи, организуемые и проводимые государственными органами в ходе нормотворческого процесса.

4. МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В процессе исследования использовались следующие методы: кабинетное исследование, анкетирование, глубинные интервью, проведение круглых столов.

Исследовательская работа осуществлялась в два этапа. Первый этап – изучение и анализ ситуации в сфере взаимодействия государства с гражданским обществом в процессе законотворчества (ноябрь 2008 – март 2009 г.). Второй этап – разработка рекомендаций и их предварительное обсуждение (март-сентябрь 2009 г.).

В период с ноября по декабрь 2008 года была изучена нормативная правовая база, регулирующая участие ОГО в процессе принятия государственных решений в Кыргызской Республике и в Словакии.

В частности, было проанализировано содержание следующих нормативных актов Кыргызской Республики:

- ◆ Закон КР «О некоммерческих организациях» от 1 октября 1999г.;
- ◆ Закон КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 3 января 2005 г.;
- ◆ Закон КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 1 июля 1996 г.;
- ◆ Конституционный закон КР «О Правительстве Кыргызской Республики» от 19 октября 2005 г.;
- ◆ Закон КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 28 декабря 2006 г.;
- ◆ Гражданский кодекс Кыргызской Республики от 8 мая 1996 г.

Также были изучены другие нормативные правовые акты, регулирующие деятельность ОГО.

На основе предварительных данных аналитического обзора законодательства Кыргызской Республики был составлен обобщенный вопросник, который использовался при проведении интервью с депутатами Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, представителями правительства, министерств и некоммерческих организаций. Целью интервьюирования было выявление основных тенденций в сфере принятия решений на уровне правительства и парламента в контексте участия ОГО в этом процессе. Интервью также были призваны выявить проблемные зоны процесса принятия решений и участия в нем ОГО, с тем чтобы в дальнейшем улучшить ситуацию в этой сфере политической жизни страны. Респонденты отбирались среди тех лиц, которые в той или иной степени вовлечены в процесс взаимодействия правительственных и неправительственных структур. Было проведено 25 интервью с представителями государственной власти и 30 интервью с представителями неправительственного сектора.

После первичного анализа полученных данных была реализована программа учебного тура в Словакию. С 14 по 22 марта 2009 года представители Жогорку Кенеша, правительства, НПО и экспертного сообщества Кыргызстана познакомились с существующей в Словакии

практикой взаимодействия органов государственной власти и государственного управления с некоммерческими организациями. Были изучены:

- ◆ законодательные процедуры;
- ◆ работа «электронного правительства» в Словакии;
- ◆ словацкий опыт в сфере защиты интересов ОГО;
- ◆ деятельность Национального совета (парламента) Словацкой Республики;
- ◆ деятельность Совета при правительстве Словакии по вопросам неправительственных некоммерческих организаций;
- ◆ деятельность отдела общественного управления при Министерстве внутренних дел Словацкой Республики, ответственного за регистрацию НПО;
- ◆ деятельность социальных предприятий в Словакии.

Также состоялась серия обсуждений в формате «круглого стола» с участием словацких и кыргызстанских экспертов и слушателей учебного тура.

Второй этап исследования начался в конце марта 2009 года, после завершения учебного тура. Прежде всего, был осуществлен сравнительный анализ словацкого и кыргызского опыта участия ОГО в процессе законотворчества. В результате был разработан ряд рекомендаций, основывающихся на опыте Словакии, который может быть применен в Кыргызской Республике. Эти рекомендации отражены в данном отчете.

Был составлен вопросник для НПО, позволяющий получить представление о формах и эффективности их участия в процессе законотворчества на государственном уровне, а также выявить их мнение относительно предложенных рекомендаций. В мае-июне 2009 года вопросник был разослан 350 НПО по электронной почте и факсу или был передан исследователями той или иной некоммерческой организации. Заполненные анкеты были получены от 62 НПО, представляющих различные области Кыргызской Республики.

Рекомендации, предложенные в настоящем отчете, прошли широкое обсуждение, они были согласованы и пролоббированы среди участников национального круглого стола, который состоялся в Бишкеке во второй половине сентября 2009 года. Рекомендации в целом были одобрены участниками круглого стола.

5. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНИЗАЦИЙ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ В ПРОЦЕССЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА

Итоги аналитического обзора законодательства Кыргызской Республики, его сравнение с успешным правовым и практическим опытом Словакии, а также результаты интервьюирования, анкетирования и круглых столов, проведенных в КР, показали, что для расширения и повышения эффективности взаимодействия органов государственной власти с ОГО наиболее актуальны те направления, которые связаны с:

- ◆ участием ОГО в процессе законотворчества на всех этапах принятия решения, включая парламент и правительство страны;
- ◆ расширением доступа ОГО к правовой информации.

В представленных рекомендациях отражены и механизмы их реализации.

Рекомендации

1. Обеспечение доступа общественности к информации в процессе законотворчества через Интернет-порталы.
2. Создание интегрированного государственного портала нормативно-правовых актов.
3. Создание центрального государственного консультативного органа.
4. Поддержание регулярного диалога между НКО и центральными органами государственного управления.
5. Наделение граждан правом обращаться к субъектам законодательной инициативы с предложением о прекращении подготовки или рассмотрения проекта закона.
6. Участие общественности в проведении экспертизы проектов нормативных актов.

7. Проведение общественных обсуждений в процессе законотворческой деятельности исполнительной власти.
8. Проведение парламентских слушаний и обеспечение доступа общественности к законотворческому процессу в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики.
9. Установление и соблюдение сроков проведения и принципов приглашения на парламентские слушания.
10. Учет предложений общественности.
11. Обсуждение итогов слушаний на заседании Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.
12. Осуществление общественного контроля за соблюдением парламентских процедур в работе Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

5.1. Обеспечение доступа общественности к информации в процессе законотворчества через Интернет-порталы

Успешный опыт и правовые основы Словакии

Демократическое развитие предполагает активное участие НПО и общественности в законотворческом процессе. В связи с этим существует необходимость обеспечения свободного доступа к информации в отношении каждого законопроекта. Обеспечить легкий доступ общественности к законодательной информации (источникам законов), а также возможность внесения предложений по изменению тех или иных законодательных актов – важная задача «электронного правительства».

В Словацкой Республике основы данного условия заложены в Законе «О свободном доступе к информации». Согласно словацкой законодательной процедуре, представители общественности могут найти в Интернете (через портал нормативно-правовых актов, см. следующую рекомендацию) все необходимые материалы, относящиеся к процессу разработки конкретного законопроекта, начиная с этапа его формулирования на межведомственном уровне до принятия законопроекта парламентом.

Доступ к электронной информации определяет уровень информированности общества, а также влияет на качество работы «электронного правительства».

Словацкая Республика следует обязательствам в этой сфере в соответствии с документами ЕС и ООН и выполняет их, участвует во всемирных конференциях телекоммуникационного развития (которые проводятся каждые четыре года). Словакией предпринят в этой области ряд практических шагов. Так, в 2007 году создан правительственный офис по вопросам построения информированного общества. Он является постоянным консультативным органом, возглавляемым представителем правительства Словакии. В компетенцию этого органа входит решение задач в области развития информированного общества. Иные центральные государственные органы выполняют другие обязательства в этой области, в частности Министерство транспорта, почты и коммуникаций. Кроме того, разработаны эффективные законодательные основы в области права на свободный доступ к информации и механизмы обеспечения этого права.

Вовлечение ОГО в процесс законотворчества должно повысить эффективность принимаемых нормативно-правовых актов. Организации гражданского общества могут обеспечить разработку политик, наиболее эффективных и экономичных по времени осуществления и ресурсам. Вовлечение ОГО в законотворческий процесс должно гарантироваться свободным доступом к информации о законопроекте, предоставляемой в электронном формате на всех этапах его разработки и утверждения.

Описание ситуации в Кыргызстане

В Кыргызской Республике 28 декабря 2006 года был принят Закон «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики». Он определяет условия обеспечения права гражданина на получение информации. Однако практика реализации данного закона, а следовательно, и обеспечение права граждан страны, организаций гражданского общества на доступ к информации оставляют желать лучшего.

«Порой трудно найти проект закона, который на днях будет обсуждаться в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики. В связи с отсутствием электронной версии законопроекта на веб-сайте Жогорку Кенеша нам приходится напрямую обращаться к депутатам или их помощникам, чтобы ознакомиться с содержанием законопроекта».

Респондент из НКО

Согласно названному выше закону, государственные органы, включая Жогорку Кенеш Кыргызской Республики, должны обеспечивать общественности доступ к электронным версиям нормативно-правовых документов. Однако на практике система свободного доступа к информации в ходе рассмотрения и принятия законопроекта работает в Кыргызской Республике не в полной мере и не на должном уровне. Например, на официальном веб-сайте Жогорку Кенеша (www.kenesh.kg) размещены не все принятые и рассматриваемые законопроекты, с прилагающимися к ним материалами (например, справка-обоснование). На это указывали представители НПО во время интервью, которые проводились в декабре 2008 и в июне 2009 г. в рамках настоящего исследования. Анализ материалов веб-сайта Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, осуществленный экспертами проекта весной и летом 2009 года, подтвердил данный факт. Так, например, в мае 2009 г. ЖК КР принял Закон «О нормативных правовых актах», но даже спустя 2 месяца после принятия этого закона его текст так и не удалось найти на официальном сайте Жогорку Кенеша. Такая же ситуация имела место и в отношении Закона «Об основах молодежной политики», принятого Жогорку Кенешем в июне 2009 года. Доступ к тексту данного закона не был обеспечен через Интернет, и молодежным организациям, принимавшим участие в его разработке, пришлось запрашивать текст в Жогорку Кенеше.

Представители НПО рассказывали во время интервью, что часто они не имеют возможности ознакомиться с недельным планом законодательной работы Жогорку Кенеша, потому что на парламентском сайте отсутствует своевременная и полная информация о поступлении и перемещении законопроектов в стенах парламента. На парламентском веб-сайте, помимо прочего, также размещается информация о месячных календарных планах Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, но и эта информация появляется нередко с опозданием или является неполной.

Необходимо отметить, что в Законе «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» не прописан порядок доступа общественности к электронным версиям ряда документов. Вероятно, этим обстоятельством во многом обусловлено нечеткое и нескоординированное отражение информации на веб-сайте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Более того, не определены сроки размеще-

ния документов на официальном парламентском сайте. Несмотря на то, что представители ряда государственных органов не видят необходимости в установлении сроков размещения документов на сайте, авторы отчета полагают, что обозначение конкретных сроков способствовало бы обеспечению своевременного доступа общественности к информации, а также установлению более строгого контроля со стороны руководства государственных органов за предоставлением информации гражданам.

В целом представители НПО отметили, что при запросе той или иной информации чаще всего они апеллируют к Закону «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики».

К моменту завершения исследования стало известно, что президент Кыргызстана подписал обновленный Закон «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики». Статья 22 («Организация общественного обсуждения») данного закона предусматривает размещение на официальном сайте нормотворческого органа проектов нормативных правовых актов (НПА) с целью обеспечения доступа к текстам этих документов и проведения по ним общественных обсуждений.

Рекомендации

1. Внести дополнения и изменения в Закон КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики».

Две статьи данного закона содержат нормы об обнародовании официальной информации на Интернет-сайте. В частности, статья 78 устанавливает, что стенограммы и протоколы заседаний Жогорку Кенеша, его комитетов и временных комиссий, а также отдельных заседаний депутатских фракций публикуются на официальном сайте Жогорку Кенеша. Статья 89 устанавливает, что парламентские слушания протоколируются и стенографируются аппаратом Жогорку Кенеша и что рекомендации открытых парламентских слушаний могут публиковаться в печати. Однако в данном законе отсутствуют нормы по обеспечению доступа общественности и НПО к другой официальной информации Жогорку Кенеша, а именно к принятым законам, повесткам пленарных заседаний, заседаний комитетов, месячным календарным планам, которые должны размещаться на официальном парламентском сайте.

В связи со сказанным рекомендуем:

- а) Дополнить Закон КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» новой статьей и изложить ее в следующей редакции: «Аппарат Жогорку Кенеша обеспечивает доступ к текстам принятых законов, повесткам пленарных заседаний и заседаний комитетов, а также к месячному календарному плану через размещение электронных вариантов этих документов на официальном парламентском сайте».
 - б) Установить конкретные сроки размещения материалов на официальном сайте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. В частности:
 - ♦ 3 (три) рабочих дня на размещение всех поступивших в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики законопроектов, включая их сопроводительные материалы;
 - ♦ 5 (пять) рабочих дней на размещение текстов законов, принятых Жогорку Кенешем Кыргызской Республики и направленных Президенту Кыргызской Республики;
 - ♦ 3 (три) рабочих дня на размещение информации об отклоненных законопроектах.
 - ♦ 3 (три) рабочих дня до начала календарной недели на размещение списка вопросов, включенных в повестку заседаний комитетов и пленарного заседания.
2. В обновленном Законе КР «О нормативных правовых актах» установить сроки обнародования документов, имеющих отношение к предмету общественного обсуждения (справка-обоснование, заключения экспертиз, результаты общественных обсуждений и др.) путем их обязательного размещения на официальном сайте нормотворческого органа (при наличии сайта).

5.2. Создание интегрированного государственного портала нормативно-правовых актов

Успешный опыт и правовые основы Словакии

Электронный доступ к законопроектам является необходимым инструментом для их изучения, обсуждения и внесения законодательных предложений. Этот инструмент также является выражением

принципа участия общественности в государственном управлении и принятии решений на государственном уровне.

В Словацкой Республике на основании решения правительства был создан Интернет-портал нормативно-правовых актов, который представляет собой бесплатную электронную базу данных для общественности. Он обеспечивает на практике свободный доступ к законодательной и правовой информации, а также предоставляет общественности возможность участвовать в процессе принятия политических решений. Система функционирует с 1 июня 2008 года в качестве компонента государственной интегрированной информационной системы, созданной на основании решения правительства. Системным администратором и оператором портала выступает Министерство юстиции Словацкой Республики.

Основной функцией портала нормативно-правовых актов является внутреннее и внешнее отслеживание законодательного процесса и вовлечение граждан, ОГО в разработку отраслевых политик. Портал работает в двух режимах.

Первый режим представляет собой *пассивный доступ* в систему. Это означает, что портал выполняет информационную функцию. Портал архивирует и осуществляет поиск документов, обсуждаемых в ходе законотворческого процесса, начиная с ведомственного (министерского) уровня и заканчивая утверждением нормативных актов правительством (например, правительственные постановления) либо парламентом Словакии (например, законы). Таким образом, портал помогает гражданам ориентироваться в правовых документах. Подзаконные акты государственных органов также размещаются на портале. В 2009 году портал должен быть расширен за счет электронного сборника обязательных к исполнению правовых актов, принятых с 1945 года. Таким образом, на этом сайте можно будет найти не только законопроекты, но и все действующие нормативно-правовые акты со всеми поправками и изменениями.

Второй режим работы портала – *активный доступ* в него. Все законопроекты размещаются здесь со всеми сопутствующими им материалами. Во-первых, государственные органы (соответствующие министерства), правительство и парламент, разрабатывая законодательный акт, обязательно размещают текст проекта на портале, а также изменяют его в ходе законодательной процедуры, отражая все дополнения в документе, размещенном на портале. Во-вторых,

государственные органы, юридические и частные лица (общественность) могут дать свои комментарии и предложения к любому законопроекту только через портал. Каждый субъект может увидеть на портале все присланные комментарии, а также узнать, как инициатор законопроекта ответил на каждый комментарий.

Портал нормативно-правовых актов интегрирует весь законодательный процесс независимо от инициатора законопроекта (госоргана, правительства или члена парламента). Таким образом, портал дает возможность общественности активно и очень легко участвовать в законодательном процессе.

Описание ситуации в Кыргызстане

Согласно исследованию университета Браун¹ (США), в 2007 г. индекс развития так называемого «электронного правительства» в Кыргызстане был равен 22,4 (наивысший результат был у Южной Кореи – индекс 60,3). По результатам проведенного в 2006 г.² в Кыргызстане исследования, агрегированный индекс по показателю G2C (government to citizen, т.е. «государство для граждан») составил 0,46. При этом наибольшим был индекс, определяющий соотношение количества государственных сайтов с количеством государственных органов (0,75), а одним из наименьших – индекс доступности в он-лайн-режиме рассматриваемых законопроектов и возможности их обсуждения (0,25).

В Кыргызстане нет единого государственного Интернет-портала, содержащего законопроекты, инициированные, рассматриваемые и обсуждаемые государственными органами, включая законопроекты ЖК КР, а также перечень принятых законов.

Общественность может ознакомиться с текстом законопроекта через Интернет только в том случае, если он размещен на веб-сайте соответствующего государственного органа. Что же касается обеспечения государственными органами обратной связи с общественностью и ОГО в процессе разра-

¹ Даррел М. Вест. Электронное правительство в разных странах мира. 2007. Центр общественной политики, Университет Брауна, www.insidepolitics.org/egovt07int.pdf

² Обзор ИКТ-сектора Кыргызстана – 2005. – Бишкек: 2006. www.pic.gov.kg/.../Obzor_Sostoiania_Sectora ICT%20-2005.pdf

ботки и обсуждения того или иного законопроекта, то здесь, по словам представителей НПО, дело обстоит еще хуже (результаты интервью).

Эта проблема актуальна для всех государственных органов, иницирующих законопроекты. Отсутствие технической опции на веб-сайтах государственных органов по обеспечению обратной связи по поступившим отзывам служит препятствием для осуществления эффективной коммуникации.

Например, на официальном веб-сайте Министерства юстиции Кыргызской Республики (www.minjust.gov.kg) представлен обширный круг информации, касающейся законотворческой деятельности: перечень законопроектов, инициированных органами исполнительной власти Кыргызской Республики; база нормативных правовых актов Кыргызской Республики; годовой план законопроектных работ правительства страны. Однако этот веб-сайт не является интерактивным и не предусматривает возможности для предоставления комментариев к обсуждаемым законопроектам и обеспечения обратной связи по поступившим предложениям. Веб-сайт рекомендует направлять предложения и замечания по проектам нормативных правовых актов, размещенных на нем, в органы, которые являются их первоначальными разработчиками.

Рекомендации

Создание единой государственной Интернет-системы правовой информации (корпоративный портал правовых актов) в Кыргызстане может направить взаимодействие государства и гражданского общества в русло делового и конструктивного сотрудничества. Такой портал должен быть единым для органов законодательной и исполнительной ветвей власти. На нем будут размещаться материалы, относящиеся к тому или иному законопроекту, начиная с момента его разработки, обсуждения и заканчивая его принятием парламентом.

Наличие такого портала – важный инструмент обеспечения права гражданина на получение информации о деятельности центральных органов государственной власти, а также его права на участие в процессе государственного управления. Общественность сможет направлять свои комментарии по каждому законопроекту через данный портал, а иницирующий орган будет обязан реагировать на поступившие комментарии.

Предлагается следующее:

1. Создать официальный информационный правовой Интернет-портал, содержащий тексты всех принятых законов, а также тексты всех законопроектов, что позволит общественности принимать участие в обсуждении законопроектов с начала их разработки.
2. Обеспечить общественности возможность отправлять комментарии к каждому законопроекту через портал. Это позволит гражданам реализовать свое право на получение информации и право на участие в управлении государством.
3. Ввести в практику предоставление автором законопроекта ответа на поступившие комментарии через веб-сайт.
4. Интегрировать имеющиеся электронные базы данных законов и законопроектов в одну правительственную электронную систему.
5. Помещать тексты подзаконных актов на веб-сайтах министерств и государственных органов на этом портале.

Исходя из опыта Словакии, необходимо отметить ряд важных моментов, связанных с реализацией данных рекомендаций:

- ◆ эффективность реализации данных рекомендаций во многом зависит от уровня государственного финансирования (оно должно быть достаточным);
- ◆ учредителем данной системы должен быть государственный орган. Этот орган должен иметь полномочия обязывать все органы центральной исполнительной и законодательной ветвей власти размещать на едином портале материалы, имеющие отношение к законопроектам;
- ◆ первым необходимым техническим шагом является выбор подрядчика (ИКТ-компания) для создания такой системы. Затем должно быть принято решение в отношении оператора и администратора системы и в отношении всех вопросов, относящихся к техническому содержанию системы;
- ◆ технические и правовые аспекты использования системы должны быть прописаны в детальном положении, но основные обязанности государственных органов, правительства и парламента (например, обязательства по рассмотрению каждого комментария) должны быть прописаны в соответствующих законах;

- ◆ каждый государственный орган должен располагать обученными сотрудниками, обладающими правом осуществлять определенные действия в системе, а также иметь соответствующий программный продукт.

5.3. Создание центрального государственного консультативного органа

Успешный опыт и правовые основы Словакии

Существование системы действующих экспертно-консультативных органов на уровне центрального государственного управления – важный демократический элемент в процессе законотворчества. Такая система выражает добрую волю правительства сотрудничать с независимыми экспертами и консультироваться с ними в отношении предполагаемых законодательных изменений и их воздействия на широкую общественность. Государственные консультативные органы гарантируют возможность представителям общественности выражать профессиональное мнение в ходе законодательного процесса, а также возможность изменения законопроекта напрямую.

В Словацкой Республике создана мощная система государственных экспертно-консультативных органов. В настоящее время правительство Словакии располагает 26 функционирующими консультативными органами, состоящими в основном из независимых экспертов, представителей государственных органов, органов местного самоуправления и ОГО. Все доступные материалы этих органов публикуются на правительственном веб-сайте. Консультативные органы выполняют конкретные задачи по указанию правительства и представляют собой независимый экспертный элемент в государственной законодательной процедуре.

Для защиты интересов ОГО важную роль, помимо консультативных органов, играет Правительственный совет по вопросам неправительственных некоммерческих организаций, образованный на основании решения правительства. Совет поддерживает деятельность НКО-сектора в области гуманитарной помощи и благотворительности, помощи детям, молодежи, в области спорта, образования, защиты прав человека, здравоохранения, культуры, охраны окружающей среды и развития регионов.

Председателем Совета является заместитель премьер-министра по делам Европы, образованному обществу, правам человека и меньшинств. В состав Совета входят представители государственных учреждений (16 членов), а также представители значимых неправительственных некоммерческих организаций или ассоциаций различной направленности (20 членов). Это означает, что данный консультативный орган располагает политической и неполитической экспертизой. К компетенции Совета относятся:

- ◆ разработка и оценка концептуальных материалов для правительственных решений, затрагивающих деятельность НКО-сектора;
- ◆ разработка и оценка проектов нормативных правовых актов, регулирующих деятельность третьего сектора;
- ◆ создание рабочих экспертных групп для решения наиболее сложных проблем ОГО.

Правительственный совет имеет право участвовать в обсуждении любого законопроекта, затрагивающего интересы третьего сектора, и вносить предложения по изменению тех или иных положений законопроекта.

Правительство Словакии рассматривает законопроекты после того, как они были рассмотрены соответствующими правительственными консультативными органами, т.е. когда правительство располагает всеми точками зрения.

Администрирование правительственных консультативных органов не требует высоких расходов или дополнительной организационной структуры, так как администрированием деятельности этих органов занимается существующий департамент аппарата правительства. Органы используют правительственные помещения для проведения своих встреч.

Описание ситуации в Кыргызстане

В Кыргызской Республике на основании Указа Президента КР от 1 декабря 2008 года № 426 была создана Общественная палата. Был подготовлен законопроект «Об Общественной палате КР». При торага Жогорку Кенеша был образован экспертный совет, а также были созданы экспертные группы комитетов Жогорку Кенеша, включающие в себя независимых экспертов. При министерствах

были созданы общественные советы, состоящие из представителей ОГО. Более того, существует Открытое соглашение «Об основах взаимодействия власти и организаций гражданского общества Кыргызской Республики», подписанное главой Секретариата президента и рядом крупных НПО страны 5 мая 2009 года. Тем не менее, в стране отсутствует совет или орган, представляющий интересы ОГО в законотворческом процессе.

Рекомендации

При аппарате (или Секретариате) президента или при аппарате правительства создать консультативный совет, представляющий интересы гражданского общества в законодательном процессе. Необходимо обеспечить прямое сотрудничество консультативного совета с упомянутыми выше органами в процессе законотворчества. Одной из основных функций совета также будет оценка проектов нормативных правовых актов, регулирующих деятельность третьего сектора, и передача оценочных заключений соответствующим органам.

Устав и Положение о данном консультативном органе (опубликованные на веб-сайте) будут регулировать процедуры и методы участия его членов (представителей ОГО) в процессе законотворчества. Реализация данной рекомендации повлечет за собой дополнительные исследования, включая ревизию деятельности всех существующих подобных советов.

5.4. Поддержание регулярного диалога между ОГО и центральными органами государственного управления

Успешный опыт и правовые основы Словакии

Коммуникации очень важны для обеспечения результатов и достижения целей по каждому направлению развития. Коммуникации между третьим сектором и государственными органами могут осуществляться формальным и неформальным способами. Формальный способ представлен в вышеуказанных рекомендациях – через создание правительственного экспертно-консультативного органа. Одним

из неформальных способов связи является проведение регулярных неформальных круглых столов с представителями ОГО и правительства или других государственных органов (агентств или парламента). Цель таких мероприятий – проведение открытого свободного обсуждения мнений по различным вопросам и сбор и подготовка материалов для других формальных обсуждений.

Неформальная коммуникация может быть очень полезной для каждой участвующей стороны, она может предотвратить непонимание и помочь разрешить разногласия до того, как законодательное намерение перейдет в русло формальной законодательной процедуры. Неформальные встречи должны проводиться по мере необходимости.

Еще одним формальным инструментом коммуникации может стать создание специального подразделения или специального координационного офиса для ОГО при соответствующих государственных органах. Такой специальный офис существует, например, в Хорватии (<http://www.uzuvrh.hr/defaulting.aspx>).

Несколько лет назад НПО Словакии не имели возможности участвовать в принятии государственными органами тех или иных решений, касающихся деятельности НПО (например, предлагаемые изменения механизма выделения 2% из подоходного налога в пользу НКО в 2005 и 2006 гг. или новый Закон об общественных объединениях 2007–2008 гг.). В случае несогласия с законодательными предложениями НПО могли использовать только «силовые» методы для приостановления рассмотрения или принятия закона. В числе этих методов были следующие: проведение общественных кампаний, размещение статей в СМИ, лоббирование через политические партии, организация экстренных национальных конференций. Однако такие методы не устраивали ни правительство, ни НПО, так как не приводили к конструктивным изменениям, а, наоборот, способствовали ухудшению отношений между обеими сторонами. Поэтому НПО и правительство Словакии договорились о том, что все законодательные предложения будут обсуждаться с НПО заранее (посредством проведения встреч с НПО или на уровне Правительственного совета по вопросам НПО). Стороны согласились с тем, что законодательное предложение не должно приниматься, по крайней мере, без информирования или его обсуждения с НПО. Этот подход в реальности очень помог НПО изменить механизм выделения 2% из подо-

ходного налога в пользу НКО и найти новые источники финансирования НПО (благотворительные лотереи, реклама). В этих случаях НПО было предоставлено более 6 месяцев для обсуждения и поиска решения до начала законодательного процесса.

Описание ситуации в Кыргызстане

Такого неформального инструмента коммуникаций с выходом на проекты готовых решений и работающего на постоянной основе в стране нет. Необходимо изучить возможности создания такого механизма.

Рекомендации

1. Создать в рамках правительства или другого государственного органа специальный координационный офис по работе с ОГО.
2. Разработать механизм сотрудничества в зависимости от выбранного вида инструмента коммуникаций (организационная структура, членство, методы связи и т.д.).
3. Разработать критерии инструментов коммуникации.
4. Определить представителей от участвующих сторон, в зависимости от выбранного типа инструмента коммуникаций.
5. Разработать механизм ежедневных коммуникаций для преодоления противоречий и непримиримости мнений между сторонами диалога.

5.5. Наделение граждан правом обращаться к субъектам законодательной инициативы с предложением о прекращении подготовки или рассмотрения проекта закона

Успешный опыт и правовые основы Словакии

Право обращения в государственные органы, включая парламент, по вопросам изменения той или иной ситуации в стране относится к фундаментальным правам как в системах репрезентативной демократии (защита участия общественности), так и в системах либеральной демократии. Многие другие гражданские права и свободы реализуются только посредством данного базового права.

В Словакии это право граждан гарантируется отдельным законом (№ 85/1990 «О праве на петицию»). У каждого есть право обращения в государственные органы и органы местного самоуправления по вопросам, касающимся общественных интересов, с петицией, предложениями и жалобами в индивидуальном порядке или совместно с другими лицами. Петиция не должна призывать к нарушению фундаментальных прав и свобод или посягать на независимость судебной власти.

Конституция Словакии. Статья 27

- 1) Право петиции гарантируется. Каждый имеет право индивидуально или совместно с другими лицами обращаться в государственные органы и органы территориального управления с просьбами, предложениями и жалобами по вопросам, представляющим публичный или иной общий интерес.
- 2) Петиция не должна призывать к нарушению основных прав и свобод.
- 3) Петиция не должна нарушать принцип независимости суда.

Когда петиция представляется в Национальный совет (парламент) Словацкой Республики, президент парламента (спикер) направляет ее в соответствующий комитет для рассмотрения и выражения членами комитета своего мнения. Если в петиции затрагиваются вопросы, относящиеся к компетенции не одного, а нескольких комитетов, то соответствующий комитет берет на себя ответственность по координации всех мероприятий и урегулированию всех вопросов, связанных с данной

петицией. Если вопросы, поднимаемые в петиции, находятся вне компетенции Национального совета, то канцелярия парламента направляет петицию в соответствующее министерство или другой орган государственной власти. Петиция, подписанная как минимум 100 000 граждан (Закон о процедурах Национального совета Республики Словакия № 350/1996Сб.) не моложе 18 лет, рассматривается Национальным советом.

Описание ситуации в Кыргызстане

Конституция Кыргызской Республики в статье 64 гарантирует гражданам право инициировать законопроект при наличии 30 000 подписей. Однако законодательство КР не устанавливает право

граждан на обращение с инициативой о прекращении подготовки или рассмотрения того или иного законопроекта, а также механизмы реализации этого права.

Полагаем, что введение правовой нормы, позволяющей гражданам обращаться к субъектам законодательной инициативы с предложением о прекращении подготовки или рассмотрения проекта нормативного правового акта, повысит качество принимаемых решений. Эта норма будет являться инструментом защиты гражданских прав и свобод, а также элементом системы сдержек и противовесов интересов разных групп.

Наличие права граждан на совместное обращение о прекращении разработки или рассмотрения законопроекта может стать еще одним инструментом повышения качества принимаемых решений. Появление такого обращения свидетельствует о наличии проблемы, требующей своего разрешения. Обязательность реагирования на подобное обращение граждан не означает необходимости немедленного прекращения рассмотрения проекта нормативного правового акта. Окончательное решение о принятии или отклонении проекта нормативного правового акта принадлежит только уполномоченному органу (парламент, правительство, министерства).

Рекомендации

1. Ввести в Закон «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» норму о возможной подаче гражданами коллективного заявления о прекращении разработки или рассмотрения законопроекта.
2. Установить, что поступившее в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики обращение граждан рассматривается профильным комитетом Жогорку Кенеша при наличии 10 000 подписей под этим обращением.
3. Установить, что при наличии 30 000 подписей под обращением Жогорку Кенеш Кыргызской Республики откладывает рассмотрение законопроекта для дополнительного изучения предложений, поступивших от граждан, подписавших коллективное обращение. После дополнительного изучения вопроса профильный комитет составляет свое заключение либо о пересмотре законопроекта с учетом предложений, высказанных 30 000 граждан, либо об оставлении законопроекта без изменений.

5.6. Участие общественности в проведении экспертизы проектов нормативных актов

Участие общественности в управлении общественной жизнью и в процессе принятия решений – базовый принцип демократии. Законотворчество – одна из форм управления общественной жизнью, поэтому общественность должна иметь возможность участвовать в этом процессе.

Описание ситуации в Кыргызстане

В Кыргызской Республике доступ общественности к разработке нормативных правовых актов предусмотрен нормами законодательства страны о проведении экспертизы, об организации парламентских и общественных обсуждений. Данные нормы регулируются законами «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» и «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», а также Постановлением ЖК КР «О Стандартах по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше» от 18 января 2008 г.

Вовлечение общественности в нормотворческий процесс может осуществляться путем:

- ◆ проведения непосредственно профессиональной экспертизы проектов нормативных актов;
- ◆ участия в обсуждении проектов нормативных актов, готовящихся ведомствами исполнительной ветви власти;
- ◆ участия в парламентских слушаниях, организуемых Жогорку Кенешем Кыргызской Республики.

Проведение экспертизы предусмотрено Законом Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», принятым 20 июля 2009 года (№ 241).

В статье 20 данного закона закреплено следующее:

«Проекты нормативных правовых актов по вопросам обеспечения конституционных прав, свобод и обязанностей граждан; правового статуса общественных объединений, средств массовой информации; государственного бюджета, налоговой системы; экологической безопасности; борьбы с правонарушениями; введения новых видов государственного регулирования предприниматель-

ской деятельности должны подлежать правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной и иной научной экспертизе (в зависимости от правоотношений, на регулирование которых направлен проект нормативного правового акта)».

Стандарты экспертизы разработаны и введены в действие Постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 18 января 2008 г. № 75-IV «Об утверждении Стандартов по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики». Пунктом 3 данного постановления субъектам законодательной инициативы предписывается «при направлении проектов законов в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики строго выполнять требования Стандартов».

Существуют различные виды экспертиз, однако в основном проводится только правовая экспертиза. Разработчики и инициаторы законопроектов не часто привлекают для проведения экспертизы внешних специалистов, в том числе экспертов из некоммерческих организаций. Следует отметить, что экспертизу могут проводить и «привлеченные со стороны лицо или группа лиц» (Стандарты по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше, утвержденные 18 января 2008 г.). В Законе «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» (ст. 20) также установлено, что «в качестве экспертов привлекаются организации и лица, не принимавшие непосредственного участия в подготовке соответствующего проекта».

Таким образом, Закон Кыргызской Республики «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», Закон «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 г. и Постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 18 января 2008 г. № 75-IV «Об утверждении Стандартов по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики» содержат нормы, позволяющие представителям гражданского общества принимать участие в обсуждении и экспертизе проектов нормативных правовых актов.

Между тем финансовые и структурно-функциональные механизмы создания устойчивой практики проведения специализированных и иных экспертиз отсутствуют. Также существует необходимость в разработке процедуры привлечения внешних экспертов и организаций к экспертизе, разработке и обсуждению нормативных правовых актов.

Рекомендации

1. Разработать и внедрить процедуры и критерии отбора экспертов для проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов.
2. Создать и разместить на сайте Жогорку Кенеша КР базу данных экспертов.
3. Размещать информацию о проведенной специализированной экспертизе проекта закона в разделе веб-сайта Жогорку Кенеша КР о законопроектах.
4. Создать Институт экспертизы при Министерстве юстиции на базе Центра законотворческой работы при Правительстве КР.
5. Проводить в Министерстве юстиции научную, правовую и иные специализированные экспертизы законопроектов перед внесением их на рассмотрение в Жогорку Кенеш КР.
6. Осуществлять в Жогорку Кенеше антикоррупционные, гендерные, правозащитные, экологические и другие экспертизы разрабатываемых законопроектов.
7. Обучить сотрудников аппарата ЖК, министерств и ведомств, а также организации гражданского общества методике проведения специализированных экспертиз.
8. При формировании бюджета государственных структур предусматривать расходы на привлечение (на конкурсной основе) внешних экспертов для проведения экспертиз.

5.7. Общественные обсуждения в процессе законотворческой деятельности исполнительной власти

Успешный опыт и правовые основы Словакии

Право общественности представлять комментарии в отношении каждого законопроекта исходит из правил ведения законодательной деятельности в Словацкой Республике. Комментарии каждого субъекта (государственных органов, органов самоуправления или общественности) могут быть общими (в отношении содержания законопроекта) или конкретными (в отношении изменений конкретной части законопроекта). Каждый комментарий должен быть представлен в письменной форме и содержать четкие обоснования. Любое гражданское лицо или ОГО могут представить свои комментарии к законопроекту посредством использования Интернет-портала.

Правила вовлечения общественности в процесс принятия решений на парламентском уровне прописаны в разделе 68 параграфа 5 Процедур парламента Словакии: если общественные обсуждения представляли презентацию законопроекта, то инициатор должен представить оценку данных обсуждений. Во время общественных обсуждений представители ОГО или граждане имеют возможность, с согласия комитета, открыто высказать свои мнения. Как правило, гражданам всегда предоставляется слово.

В ходе межведомственной законодательной процедуры в Словакии все министерства, прочие соответствующие государственные органы или учреждения (органы самоуправления и группы интересов) и, конечно, общественность могут давать комментарии по законопроектам. Инициатор (соответствующее министерство, которое готовит законопроект):

- ◆ публикует законопроект на своем веб-сайте (портале нормативно-правовых актов) для получения комментариев;
- ◆ информирует об этом факте все соответствующие органы власти;
- ◆ информирует все соответствующие органы власти о сроках представления комментариев инициатору. Этот срок обычно составляет 15 рабочих дней с момента публикации законопроекта в Интернет-портале. Более короткие сроки могут устанавливаться по особым причинам, но не могут быть менее 7 рабочих дней.

Любой субъект, отправивший комментарий, имеет право утверждать, что его комментарий имеет кардинальную важность.

Инициатор должен оценить каждый комментарий и сообщить о результатах оценки через портал нормативно-правовых актов. Если инициатор кардинально не согласен с комментарием, то этот комментарий становится предметом обсуждения. Если такой комментарий поступил от общественности, то инициатор может провести обсуждения с представителями общественности. Инициатор всегда обязан обсуждать комментарий, если он подкреплен как минимум 500 подписями частных или юридических лиц (коллективный комментарий). Инициатор организует слушания о противоречиях между автором комментария и работником министерства или статс-секретарем или министром. Если вопрос в отношении кардинального комментария не может быть разрешен между инициатором и автором комментария, то законопроект вместе с комментарием направляется в правительство, которое должно принять окончательное решение.

Описание ситуации в Кыргызстане

Законы «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» и «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» предусматривают проведение парламентских слушаний и общественных обсуждений.

В статье 22 Закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» установлено, что:

«Общественное обсуждение проекта нормативного правового акта обеспечивается нормотворческим органом путем:

- ◆ обеспечения доступа к тексту проекта нормативного правового акта;
- ◆ принятия, рассмотрения и обобщения предложений, поступающих от участников общественного обсуждения;
- ◆ подготовки по результатам общественного обсуждения итоговой информации о поступивших предложениях с обоснованием причин включения либо невключения их в проект нормативного правового акта. Итоговая информация отражается в справке-обосновании к проекту нормативного правового акта».

Новая редакция Закона о НПА более детально (в отличие от предыдущей) регламентирует проведение общественных слушаний, но не предусматривает возможность проведения слушаний в ходе обсуждения, сужая возможности для обратной связи при нормотворчестве. При дальнейшей работе с предложениями, поступающими от граждан и общественных организаций, может возникнуть проблема субъективности оценок со стороны разработчиков законопроектов ввиду отсутствия разработанных и официально утвержденных критериев оценки.

Рекомендации

1. Предусмотреть возможность проведения слушаний во время общественных обсуждений.
2. Предусмотреть возможность инициирования обязательных общественных обсуждений в случае поступления от граждан заявки с 500 подписями.
3. Разработать формат подачи предложений в письменном виде, утверждаемый правительством.

4. Установить сроки для опубликования материалов по вопросам, которые планируется обсуждать на слушаниях, а также сроки для предоставления предложений и оповещения о приглашении на слушания.
5. Разработать и внедрить критерии использования предложений от организаций гражданского общества при доработке проекта нормативного правового акта.

5.8. Парламентские слушания и доступ общественности к законотворческому процессу в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики

Для каждого демократического общества необходимо, чтобы сессии (заседания) парламента проводились как можно более открыто. В качестве общего правила должен применяться принцип общественного участия в заседаниях парламента и его органов. Заседания парламента и его органов (комитетов, комиссий и фракций) должны быть закрытыми только по соображениям государственной, официальной или коммерческой тайны, а также по причинам государственной безопасности. Все остальные заседания парламента или его комитетов должны быть открытыми для общественности.

Успешный опыт и правовые основы Словакии

Принципы проведения открытых парламентских сессий обозначены в Законе о регламенте Национального совета (парламента) Словацкой Республики (закон № 350/1996 Сб.).

Заседания комитетов словацкого парламента предоставляют формальную и правовую возможность различным группам интересов участвовать в парламентской законодательной процедуре. В ходе сессий представители ОГО имеют возможность высказать свое мнение напрямую или представить конкретные поправки в законопроект через членов парламента. Представители ОГО могут выступать на сессиях только с разрешения членов парламента, и в практике Словакии получение такого согласия очевидно.

Описание ситуации в Кыргызстане

Основным законом, регламентирующим деятельность Жогорку Кенеша и предусматривающим привлечение общественности к этой деятельности, является Закон «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». Данный закон в целом позитивно относится к участию общественности в процессе законотворчества в парламенте страны и в парламентских слушаниях. Однако положения закона оставляют на усмотрение самого парламента определение необходимости, формата и степени вовлечения граждан и общественности в процесс принятия решений.

Согласно данному закону, право инициативы проведения парламентских слушаний принадлежит комитетам, комиссиям и депутатским фракциям. В законе также оговаривается, что слушания проводятся по мере необходимости.

Однако законом не регламентируется, в каких случаях необходимо проводить слушания. Перечень субъектов, обладающих правом инициирования парламентских слушаний, ограничивается парламентскими структурами. В то же время тенденция к расширению активного участия общественности в парламентских слушаниях заложена нормой народной нормотворческой инициативы, которая гарантирована Конституцией Кыргызской Республики (ст. 64) и предусмотрена Законом «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» (ст. 94). Необходимо расширить круг субъектов, обладающих правом инициирования проведения парламентских слушаний, путем включения в него граждан и их объединений, если они соберут установленное количество подписей.

Нормы законодательства, касающиеся парламентских слушаний, необходимо детализировать, четко обозначив случаи обязательного проведения таких мероприятий. В основу критерия определения таких случаев можно взять нормы Закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», оговаривающие случаи, при которых в обязательном порядке проводится специализированная экспертиза законопроектов. По такому же принципу можно определить перечень вопросов, обуславливающих обязательное проведение парламентских слушаний. Например, по вопросам, касающимся конституционных прав, свобод и обязанностей граждан; правового статуса общественных объединений, средств массовой

информации; государственного бюджета, налоговой системы; экологической безопасности; борьбы с правонарушениями; введения новых видов государственного регулирования предпринимательской деятельности.

Рекомендации

1. В ст. 80 Закона «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» после слов «Комитеты и временные комиссии Жогорку Кенеша по вопросам своего ведения, а также депутатские фракции» добавить слова «и граждане и их объединения (если под инициативой подписалось не менее чем пятьсот граждан)» и далее по тексту.
2. В этой же статье после слов «Парламентские слушания проводятся по мере необходимости» добавить слова «Всегда проводятся слушания по вопросам обеспечения конституционных прав, свобод и обязанностей граждан; правового статуса общественных объединений, средств массовой информации; государственного бюджета, налоговой системы; экологической безопасности; борьбы с правонарушениями; введения новых видов государственного регулирования предпринимательской деятельности.

В целях обеспечения большей доступности общественности к процессу принятия решений Жогорку Кенеш может также проводить выездные слушания».

5.9. Сроки проведения и принципы приглашения на парламентские слушания

Описание ситуации в Кыргызстане

Законодательством страны установлено, что сами организаторы парламентских слушаний приглашают общественность для участия в проводимом мероприятии. Также определены сроки информирования общественности о дате и месте проведения слушаний – 10 дней. В то же время законом четко не установлено, каким должен быть состав приглашенных лиц. Это остается на усмотрении организа-

торов мероприятия, что может привести к субъективному выбору приглашенных лиц. Также такой способ приглашения не мотивирует приглашенных лиц инициировать предложения, которые были бы полезны при обсуждении.

Простое объявление о проведении мероприятия не несет полезной информации, если оно не приглашает к участию.

Переход от принципа централизованного приглашения к заявительному принципу обеспечивает более плодотворное сотрудничество. При таком подходе участие общественности обосновывается наличием конкретных предложений по обсуждаемому вопросу. Более четкая регламентация сроков и этапов проведения парламентских слушаний, а также перечень необходимых мероприятий на каждом из этапов повышают коэффициент полезного действия слушаний. Для повышения эффективности слушаний необходимо более четко определить этапы слушаний и сроки их проведения. Отбор участников слушаний должен происходить по принципу заявленной заинтересованности и наличия оформленного соответствующим образом предложения или предложений по обсуждаемому вопросу. Ограничивать участие в слушаниях необходимо только наличием свободных мест в зале обсуждения. Если количество желающих участвовать в слушаниях превышает количество свободных мест, то критерием отбора для приглашения на слушания является наличие скоординированного среди граждан и их объединений предложения по обсуждаемому вопросу (предпочтение должно отдаваться предложениям, подготовленным группой организаций, а не индивидуальным заявкам). Также необходимо разработать и внедрить форматы представления гражданами и их объединениями предложений по обсуждаемым вопросам.

Рекомендации

Статью 82 Закона «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» изложить в следующей редакции:

«Парламентские слушания проводятся комитетами, временными комиссиями и депутатскими фракциями Жогорку Кенеша.

Участники слушаний отбираются по принципу заявленной заинтересованности и наличия оформленного соответствующим образом предложения по обсуждаемому вопросу. Ограничением по

участию в слушаниях может являться только наличие свободных мест в зале обсуждения. В случае, когда количество желающих принять участие в слушаниях превышает возможности их размещения, критерием отбора для приглашения на слушания является наличие скоординированного среди граждан и их объединений предложения по обсуждаемому вопросу (предпочтение отдается предложениям, подготовленным группой организаций, а не индивидуальным заявкам).

Желающие участвовать в слушаниях должны представить свои предложения по обсуждаемому вопросу согласно установленным форматам, утвержденным постановлением Жогорку Кенеша. Предложения, подготовленные вне установленного формата, не рассматриваются. Кроме того, организаторы слушаний приглашают представителей заинтересованных государственных ведомств, СМИ и иных лиц.

О слушаниях объявляется в средствах массовой информации или на официальном сайте Жогорку Кенеша не позднее чем за 20 дней до даты их проведения. Материалы обсуждаемого вопроса должны быть размещены на официальном сайте парламента не позднее чем за 20 дней до даты проведения слушаний.

Граждане и их объединения должны не позднее чем за 10 дней до даты проведения слушаний заявить в письменном виде о своей заинтересованности в принятии участия в слушаниях и представить оформленное соответствующим образом предложение по обсуждаемому вопросу.

Комитет, временная комиссия или депутатская фракция Жогорку Кенеша, инициирующие слушания, должны не позднее чем за 5 дней уведомить лицо, заинтересованное в участии в слушаниях, о статусе его/ее заявки».

5.10. Учет предложений общественности

Успешный опыт и правовые основы Словакии

Согласно законодательству Словакии, если презентации законопроекта предшествуют общественные слушания, то инициатор должен предоставить оценку таковых. В ходе парламентских сессий

представители ОГО или граждане имеют возможность напрямую высказать свое мнение с разрешения комитета, и практика такова, что граждане всегда получают слово. В силу уважения политиками мнения общественности, данные положения представляют собой достаточную платформу для участия общественности в законодательном процессе Словакии.

Описание ситуации в Кыргызстане

Законодательство страны определяет форму завершения проведения слушаний путем принятия итоговой резолюции, одобренной большинством присутствующих депутатов. Если основной целью проведения слушаний является обсуждение и принятие (или не принятие) поступающих предложений, то при существующей норме этот процесс никак не регламентируется.

Переход от формального проведения слушаний к плодотворному использованию потенциала гражданского общества позволит депутатам более экономно использовать свое время и повысит качество принимаемых парламентом решений. Для этого необходимо регламентировать процесс учета и рассмотрения всех поступающих предложений, а также ввести норму об обязательности письменного ответа организаторов слушаний в случае, если поступившее предложение не было принято (или не полностью принято) с мотивацией отклонения (или неполного принятия).

Рекомендации

Статью 88 Закона «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» изложить в следующей редакции: «Предложения, поступившие и представленные на парламентских слушаниях, учитываются и принимаются во внимание.

Окончательное принятие решения выносится соответствующими уполномоченными органами Жогорку Кенеша (комитетами, комиссиями, депутатскими фракциями). В случае отклонения (или неполного принятия) каких-либо предложений их разработчикам высылается письменный ответ с мотивацией отклонения (или неполного принятия)».

5.11. Обсуждение итогов слушаний на заседании Жогорку Кенеша Кыргызской Республики

Успешный опыт и правовые основы Словакии

На веб-странице словацкого парламента содержится информация о проведении слушаний и их результатах. Согласно разделу 55 Регламента Национального совета (парламента) Словацкой Республики (закон № 350/1996), заседание комитета должно отражаться в протоколе. Протокол и решения должны подкрепляться подписью операционного сотрудника комитета. После этого протокол подписывается председателем комитета или членом, замещающим его (раздел 48, пункт 1).

В разделе 78 говорится, что комитет должен представить Национальному совету результаты обсуждений законопроекта во время вторых слушаний в виде письменного отчета, содержащего мнение комитета и рекомендации для парламента по принятию или отклонению законопроекта. Если комитет решает внести поправки, то отчет должен содержать конкретные формулировки этих поправок. Поправки должны быть четко сформулированы и обоснованы. Письменный отчет для Национального совета, включая мнение комитета, принимается резолюцией комитета.

Описание ситуации в Кыргызстане

Так как слушания проводятся отдельными комитетами, комиссиями или депутатскими фракциями, то не все депутаты Жогорку Кенеша бывают осведомлены о результатах проведенных слушаний.

Законодательством страны определен перечень документов, необходимых для внесения законопроекта на обсуждение в Жогорку Кенеш. В перечне сопроводительных документов нет требования об обязательном наличии информации о проведенных общественных обсуждениях, в том числе и в формате парламентских слушаний.

Включение требования о наличии информации о проведенных парламентских слушаниях в перечне документов, необходимых для внесения законопроекта на обсуждение в Жогорку Кенеш, повы-

сило бы качество проведения парламентских слушаний. При предоставлении такой информации должны быть указаны все поступившие на парламентские слушания предложения, а также – какие из них приняты или отклонены.

Рекомендации

В ст. 92 Закона «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» после слов «б) финансово-экономического обоснования (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует дополнительных материальных и иных затрат)» поставить «;» и добавить слова: «7) справки о проведенном парламентском слушании (если слушание проводилось) по обсуждаемому законопроекту с указанием того, какие предложения поступали и какие из них были или не были учтены».

5.12. Общественный контроль за соблюдением парламентских процедур в работе Жогорку Кенеша Кыргызской Республики

Описание ситуации в Кыргызстане

Исполнение законов и иных нормативных правовых актов является основой правового государства, и в первую очередь это относится к деятельности самих нормотворческих органов. Жогорку Кенеш Кыргызской Республики в своей деятельности руководствуется Конституцией Кыргызской Республики, а также такими законами, как «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» и другими нормативными правовыми актами, издаваемыми самим парламентом и регламентирующими выполнение им своих законотворческих и контрольных функций.

Однако не всегда исполнение процедур, предписанных законом, осуществляется надлежащим образом. Например, существуют Стандарты по проведению отдельных видов специализированных экспертиз, утвержденные Постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 18 января 2008 года. На практике же, кроме правовой экспертизы, другие виды экспертиз не проводятся.

В то же время в Законе Кыргызской Республики «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенешем Кыргызской Республики» (в редакции от 31 июля 2007 г.) установлено, что «контроль за проведением в жизнь законов Кыргызской Республики осуществляется не менее чем через год после вступления в силу соответствующего закона, контроль за проведением в жизнь решений, принятых Жогорку Кенешем Кыргызской Республики в форме постановлений по вопросам, отнесенным к его ведению, осуществляется не ранее чем в срок, указанный в решении...», а также, что «лица, на которых возложен контроль за исполнением постановлений Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, обязаны ежеквартально или в срок, указанный в этих постановлениях, информировать Жогорку Кенеш Кыргызской Республики о состоянии их исполнения» (ст. 2).

В Законе «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» оговаривается, что торага/торайым контролирует исполнение его заместителями и председателями комитетов Жогорку Кенеша их должностных обязанностей, а также «осуществляет контроль за выполнением принятых постановлений Жогорку Кенеша» (ст. 6).

В случаях, когда система внутреннего контроля за исполнением процедур не работает, должна быть возможность внешнего контроля со стороны общественности. Например, есть практика парламентского констебля, следящего за соблюдением процедур нормотворчества. Такой человек независим от парламентариев.

Существует также процедура рассмотрения жалоб и обращений граждан по поводу различных нарушений (например, Закон КР «О порядке рассмотрения обращений граждан» от 28 февраля 2008 г.). Однако на практике эта норма не работает, когда речь идет о соблюдении процедурных норм, регламентирующих деятельность парламента.

Рекомендации

1. Четко определить ответственность депутатов и должностных лиц Жогорку Кенеша (торага/торайым, их заместители, председатели комитетов и их заместители) за соблюдение процедур, предусмотренных нормативными правовыми актами.

2. Уточнить порядок взаимодействия депутатов и должностных лиц (торага/торайым, их заместители, председатели комитетов и их заместители) при соблюдении/несоблюдении ими парламентских процедур.
3. Ввести норму, при которой по заявлению о несоблюдении парламентских процедур, подкрепленному соответствующими аргументами и под которым подписалось не менее 100 граждан, уполномоченное лицо обязано приостановить нормотворческий процесс и вернуть документ на доработку.
4. В ст. 2 Закона «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенешем Кыргызской Республики» в предложении «Контроль за проведением в жизнь решений, принятых Жогорку Кенешем Кыргызской Республики в форме постановлений по вопросам, отнесенным к его ведению, осуществляется не ранее чем в срок, указанный в решении» слова «не ранее» заменить словами «не позднее».

6. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ УСТОЙЧИВОСТИ НКО И УСИЛЕНИЮ ДОСТУПА ГРАЖДАН К ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

В ходе реализации проекта и, в частности, в ходе учебного тура в Словакию, в котором приняли участие депутаты Жогорку Кенеша, представители ОГО и аппарата правительства Кыргызстана, были дополнительно изучены вопросы улучшения условий функционирования ОГО с целью обеспечения их устойчивости, усиления доступа граждан к правовой информации через органы МСУ, а также улучшения информированности депутатов местных кенешей.

Ниже представлено описание опыта Словакии в этих областях, а также соответствующие рекомендации:

1. Выделение 1% из подоходного налога в пользу организаций гражданского общества.
2. Бесплатное обеспечение всех местных органов власти (муниципалитетов) сборниками нормативно-правовых актов КР.
3. Обязательное поступление в библиотеку парламента всех экспортных материалов, публикуемых в Кыргызстане.

6.1. Выделение 1% из подоходного налога в пользу организаций гражданского общества

Третий, неполитический и некоммерческий, сектор является одной из неотъемлемых составляющих демократического общества. Государство должно попытаться обеспечить нормальные условия для функционирования некоммерческих организаций. Также система государственной поддержки должна включать и финансовую помощь. Сама возможность для ОГО заработать деньги юридически ограничена ввиду их неприбыльного профиля, а также ориентации, главным образом, на общественные услуги и добровольческую деятельность. В связи с этим государство должно иметь свою собственную систему финансирования (прямую и косвенную) третьего сектора. С другой стороны, ОГО предоставляют услуги широким слоям населения, поэтому вполне логично, чтобы население было каким-то образом вовлечено в систему поддержки третьего сектора и могло решать, какие ОГО будут получать финансовую поддержку и на каком уровне. Опыт многих государств подтверждает, что такая практика может быть обеспечена посредством системы распределения подоходного налога. Например, в Словакии, Венгрии, Литве, Польше и Румынии (страны Центральной и Восточной Европы) выделение некоторой части средств из подоходного налога в пользу ОГО представляет собой эффективный способ поддержки последних уже много лет. Каждый год частные лица имеют возможность направить определенную долю своего подоходного налога избранным ОГО в соответствии с определенными юридическими условиями.

Успешный опыт и правовые основы Словакии

Система поддержки ОГО населением страны в Словацкой Республике имеет долгосрочную традицию, начиная с 2003 года, когда поправки в Закон № 595/2003 «О подоходном налоге» позволили словацким гражданам направлять 1% от подоходного налога избранным ими ОГО. Кроме того, в 2004 году и юридическим лицам была предоставлена возможность направлять часть своего корпоративного подоходного налога избранным ОГО. В настоящее время словацкий парламент согласился увеличить уровень налоговой доли с 1% до 2%.

Словацкие налогоплательщики (частные и юридические лица) имеют право передавать 2% от своего подоходного налога избранным ими ОГО. Те ОГО, которые хотят обратиться за такой поддержкой, должны выполнить некоторые законные требования (согласно §50 Закона № 595/2003 «О подоходном налоге»):

- ◆ ОГО должна предоставлять услуги по точно обозначенным направлениям (гуманитарная помощь, благотворительность, забота о детях, поддержка молодежи и спорта, образование, защита человеческих прав, здравоохранение, культура, защита окружающей среды);
- ◆ ОГО должна иметь конкретную юридическую форму (фонд, гражданская ассоциация, неприбыльная организация, предоставляющая общественно полезные услуги, неинвестиционный фонд, Словацкий Красный Крест);
- ◆ ОГО должна быть зарегистрирована в специальном нотариальном списке получателей;
- ◆ ОГО не имеет платежей от обязательного страхования.

Также налогоплательщики должны выполнить некоторые особые юридические условия, имеющие административный и технический характер. И, наконец, процедура выделения налога очень проста. Словацкие региональные налоговые офисы перечисляют выделенные финансы на банковский счет каждой выбранной гражданами ОГО.

В словацкой системе финансирования ОГО право налогоплательщика отчислить 2% от подоходного налога является очень важным и полезным. Это единственные реальные средства, на которые словацкие ОГО могут рассчитывать. Эти средства дают ОГО реальный законный шанс продолжать и расширять свою деятельность. В 2008 году словацкие налогоплательщики ассигновали 44 851 390 евро выбранными ими ОГО, в предыдущий год (2007) эта сумма составила 42 125 074 евро. Таким образом, прирост в 2008 году составил 2 726 316 евро.

С другой стороны, эта система ассигнования является важным демократическим элементом общества – законным инструментом прямой демократии. Посредством этой системы налогоплательщики могут решать напрямую, как будут использованы их налоги и какими некоммерческими субъектами.

Такая практика существует в некоторых азиатских странах (например, в Японии и Монголии), но совершенно неизвестна в странах

Центральной Азии. Представители ЖК КР во время учебного тура в Словакию отметили, что Кыргызская Республика могла бы первой из стран Центрально-Азиатского региона начать применять данный финансово-правовой инструмент.

Рекомендации

Кыргызстан еще не имеет такой системы финансовой поддержки гражданского общества. Чтобы создать подобную систему, необходимы следующие шаги:

1. Глубокий анализ финансового воздействия такого инструмента на экономическую и бюджетную ситуацию в стране.
2. Определение основных принципов внедрения такой системы (размер выделяемой доли из подоходного налога, группа налогоплательщиков, имеющих право перечислять данный налог, группа ОГО, попадающих в список потенциальных получателей финансирования, и т. д.).
3. Изучение технических возможностей реализации данной практики, связанных с администрированием этой системы (численность персонала налоговых офисов и пр.).
4. Разработка и внесение в соответствующее законодательство – Налоговый кодекс КР и другие законы – поправок, которые подготовят почву для внедрения нового правового инструмента. Поправки должны обеспечить юридическим и физическим лицам право отчислять 1% от их подоходного налога тем ОГО, которые они выберут, на добровольной основе. Также должны быть обозначены специальные пункты в Налоговом кодексе, устанавливающие критерии правомочности ОГО, желающих претендовать на получение 1% от подоходного налога граждан.
5. Создание системы администрирования, позволяющей управлять переводами средств соответствующим ОГО.
6. Обеспечение прозрачности и четкости реализации процесса перевода средств (подготовить работников налоговой службы и т.д.).
7. Проведение информационных и образовательных кампаний, в ходе которых население вместе с экспертами третьего сектора будут проинформированы о целях новой системы, а также будут иметь возможность обсудить предложенный законопроект и внести свои предложения.

6.2. Бесплатное обеспечение всех местных органов власти (муниципалитетов) сборниками нормативно-правовых актов КР

Успешный опыт и правовые основы Словакии

Сборник нормативно-правовых актов Словацкой Республики является официальным источником обязательных для исполнения нормативно-правовых актов. Он содержит принятые конституционные законы, постановления правительства, приказы и постановления государственных органов, некоторые решения Конституционного суда, предложения, принятые через референдум, а также тексты международных договоров.

Все опубликованные нормативно-правовые акты должны быть известны каждому гражданину. Каждый имеет доступ к материалам сборника нормативно-правовых актов через общественный веб-сайт. Помимо прочего, копия каждого раздела данного сборника бесплатно предоставляется всем местным органам власти (муниципалитетам) согласно закону (Закон № 1.2003 «О Сборнике нормативно-правовых актов Республики Словакия»). Муниципалитет должен обеспечить бесплатный доступ каждого гражданина к данной копии.

Рекомендации

Предоставить гражданам свободный доступ к нормативно-правовым актам посредством распространения экземпляров сборника нормативно-правовых актов среди всех органов местного самоуправления, чтобы граждане могли знакомиться с содержанием законов.

6.3. Обязательное поступление в библиотеку парламента всех экспертных материалов, публикуемых в Кыргызстане

Успешный опыт и правовые основы Словакии

Библиотека словацкого парламента, функционирующая с 1991 года, представляет собой особый отдел (департамент) парламента института. Она не является общественной библио-

текой. Она предоставляет услуги только членам парламента, сотрудникам канцелярии парламента, а также избранным клиентам (например, государственным органам). Библиотека сотрудничает с ведущими библиотеками и информационными учреждениями Словакии, учреждениями ЕС и с другими зарубежными парламентскими библиотеками. Библиотека является членом Международной федерации библиотечных ассоциаций с 1992 года. Ее фонд насчитывает 55 000 библиотечных единиц в области права, политики, парламентаризма, статистики, экономики, информационных технологий, социальных наук и т.д. Библиотека является владельцем специализированного фонда парламентских материалов и сборников законов, и у нее есть право получать обязательную копию всех опубликованных в Словакии материалов (согласно закону № 212/1997 «Об обязательных копиях непериодических публикаций и выпусков»). Журнальный фонд парламентской библиотеки включает более 1 000 названий внутренней периодики и 50 – зарубежной. Базы данных на CD-rom также являются частью библиотечного фонда.

Практический опыт библиотеки словацкого парламента подтверждает ее значимость для депутатов и профессиональных сотрудников законодательной сферы. Процесс принятия решений в любом парламенте мира должен основываться на достаточном количестве информации. Издаваемые в каждом государстве книги отображают его внутреннюю жизнь, его проблемы и успехи, научные изыскания или опыт других государств. Наличие качественной парламентской библиотеки является одним из условий обеспечения парламентариев необходимыми данными.

Рекомендации

Предоставлять в обязательном порядке в библиотеку Жогорку Кенеша один экземпляр изданной в Кыргызстане экспертной книги, отчета или иной публикации.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В Конституции Кыргызской Республики закреплены основные направления и цели развития страны. Для их достижения и реализации конституционных устремлений разрабатываются и принимаются различные нормативные правовые акты. Также в Основном законе страны гражданам гарантируется право принимать участие в управлении государством прямо и косвенно. Однако имеющиеся форматы и процедуры взаимодействия государства и граждан не обеспечивают эффективного сотрудничества и, как результат, не способствуют повышению качества принимаемых решений.

Если Конституция страны является стратегией государственного устройства и развития, то принимаемые властью нормативные правовые акты представляют собой разработанную тактику по обеспечению реализации стратегии и поставленных задач.

Рациональность и последовательность разрабатываемых решений, являющихся основой принимаемых нормативных правовых актов, зависят не только от профессионализма разработчиков или инициаторов решения, но и от лиц, интересы которых затрагивает предлагаемое решение. Объединение профессионалов, работающих в разных сферах, но связанных общностью применения нормативных правовых актов, – это своеобразный инструмент разработки решений, отвечающих реалиям страны и устремлениям ее граждан.

Многие страны пошли по этому пути и уже достигли впечатляющих результатов в разных сферах жизни и деятельности как государства в целом, так и отдельного гражданина. Изучение имеющихся практик взаимодействия государства и его граждан, а также адаптация этих практик к условиям Кыргызской Республики – один из путей обеспечения государством конституционных гарантий для своих граждан.

Законодательством Кыргызской Республики предусмотрено вовлечение граждан в процесс рассмотрения проектов нормативных правовых актов. Первоначальная экспертиза проектов нормативных правовых актов осуществляется в формате парламентских и общественных слушаний. Последующее непосредственное участие граждан в нормотворческом процессе установлено Законом КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики».

Так, закон гласит, что «проекты законов по вопросам обеспечения конституционных прав, свобод и обязанностей граждан; правового статуса общественных объединений, средств массовой информации; государственного бюджета, налоговой системы; экологической безопасности; борьбы с правонарушениями; введения новых видов государственного регулирования предпринимательской деятельности подлежат научной, правовой и иной специализированной (в зависимости от профиля проекта) экспертизе». Закон также установил норму, в соответствии с которой «проекты законов, внесенные на рассмотрение в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики и переданные на независимую научную экспертизу, рассматриваются на заседании законодательного органа при наличии заключения экспертов».

Стандарты экспертизы разработаны и утверждены Постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 18 января 2008 г. № 75-IV «Об утверждении Стандартов по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики». В постановлении, в частности, предписывается: «Субъектам законодательной инициативы при направлении проектов законов в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики строго выполнять требования Стандартов».

Таким образом, в стране имеется юридическая база для успешного и эффективного сотрудничества государственных органов и гражданского общества в целях реализации конституционных гарантий. Для внедрения установленных норм в практику взаимодействия государства и граждан и достижения эффективности в этой сфере требуются более гибкие форматы и процедуры обмена мнениями и предложениями.

8. СВОДНАЯ ТАБЛИЦА РЕКОМЕНДАЦИЙ

В настоящей таблице представлены все рекомендации, приведенные в данном отчете, с указанием органов государственной власти и управления, которым предлагается рассмотреть и принять к сведению данные рекомендации.

Первая группа рекомендаций: «Улучшение взаимодействия Жогорку Кенеша, правительства, министерств и ведомств Кыргызской Республики с организациями гражданского общества в процессе законотворчества»

<i>№№</i>	<i>Рекомендация</i>	<i>Кому рекомендовано</i>
Обеспечение доступа общественности к информации в процессе законотворчества через Интернет-порталы		
1.	Дополнить Закон КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» новой статьей и изложить ее в следующей редакции: «Аппарат Жогорку Кенеша Кыргызской Республики обеспечивает доступ к текстам принятых законов, повесткам пленарных заседаний и заседаний комитетов, а также к месячному календарному плану через размещение электронных вариантов этих документов на официальном парламентском сайте».	Жогорку Кенеш КР

2.	<p>Установить конкретные сроки размещения материалов на официальном сайте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Предлагается установить следующие сроки:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 3 (три) рабочих дня на размещение всех поступивших в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики законопроектов, включая их сопроводительные материалы; ◆ 5 (пять) рабочих дней на размещение текстов законов, принятых Жогорку Кенешем Кыргызской Республики и направленных Президенту Кыргызской Республики; ◆ 3 (три) рабочих дня на размещение информации об отклоненных законопроектах; ◆ 3 (три) рабочих дня до начала календарной недели на размещение списка вопросов, включенных в повестку заседаний комитетов и пленарного заседания. 	Жогорку Кенеш
3.	<p>Установить в Законе КР «О нормативных правовых актах» сроки обнародования документов, имеющих отношение к предмету общественного обсуждения (справка-обоснование, заключения экспертиз, результаты общественных обсуждений и др.) путем их обязательного размещения на официальном сайте нормотворческого органа (при наличии сайта).</p>	Жогорку Кенеш
Создание интегрированного государственного портала нормативно-правовых актов		
4.	<p>Создать официальный информационный правовой Интернет-портал, содержащий тексты всех принятых законов, а также тексты всех законопроектов, что позволит общественности принимать участие в обсуждении законопроектов с начала их разработки.</p>	<p>Аппарат Правительства КР</p> <p>Министерство транспорта и коммуникаций КР</p> <p>Министерство юстиции КР</p>

5.	Обеспечить общественности возможность отправлять комментарии к каждому законопроекту через портал. Это позволит гражданам реализовать свое право на получение информации и право на участие в управлении государством.	<p>Аппарат Правительства</p> <p>Министерство транспорта и коммуникаций</p> <p>Министерство юстиции</p>
6.	Ввести в практику предоставление автором законопроекта ответа на поступившие комментарии через веб-сайт.	<p>Аппарат Правительства</p> <p>Министерство транспорта и коммуникаций</p> <p>Министерство юстиции</p>
7.	Интегрировать имеющиеся электронные базы данных законов и законопроектов в одну правительственную электронную систему.	<p>Аппарат Правительства</p> <p>Министерство юстиции</p> <p>Аппарат Жо- горку Кенеша</p>
8.	Помещать тексты подзаконных актов на веб-сайтах министерств и государственных органов.	<p>Аппарат Правительства</p> <p>Министерство юстиции</p>

Создание центрального государственного консультативного органа		
9.	Создать консультативный совет, представляющий интересы гражданского общества в законодательном процессе и осуществляющий прямое сотрудничество с имеющимися различными советами в процессе законотворчества.	Институт Президента Аппарат Правительства
Поддержание регулярного диалога между ОГО и центральными органами государственного управления		
10.	Создать в рамках правительства или другого государственного органа специальный координационный офис по работе с ОГО.	Аппарат Правительства
11.	Разработать механизм сотрудничества в зависимости от выбранного вида инструмента коммуникаций (организационная структура, членство, методы коммуникаций и т.д.).	Аппарат Правительства
12.	Разработать критерии инструментов коммуникации.	Аппарат Правительства Аппарат Жо- горку Кенеша
13.	Определить представителей от участвующих сторон, в зависимости от выбранного типа инструмента коммуникаций.	Аппарат Правительства Аппарат Жо- горку Кенеша ОГО
14.	Разработать механизм ежедневных коммуникаций для преодоления противоречий и непримиримости мнений между сторонами диалога.	Аппарат Правительства Аппарат Жо- горку Кенеша ОГО

Наделение граждан правом обращаться к субъектам законодательной инициативы с предложением о прекращении подготовки или рассмотрения проекта закона		
15.	Ввести в Закон «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» норму о возможной подаче коллективного заявления гражданами о прекращении разработки или рассмотрения законопроекта.	Жогорку Кенеш
16.	Установить, что поступившее в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики обращение граждан рассматривается профильным комитетом Жогорку Кенеша при наличии 10 000 подписей под этим обращением.	Жогорку Кенеш
17.	Установить, что при наличии 30 000 подписей под обращением Жогорку Кенеш Кыргызской Республики откладывает рассмотрение законопроекта для дополнительного изучения предложений, поступивших от граждан, подписавших коллективное обращение. После дополнительного изучения вопроса профильный комитет составляет свое заключение либо о пересмотре законопроекта с учетом предложений, высказанных 30 000 граждан, или об оставлении законопроекта без изменений.	Жогорку Кенеш
Участие общественности в проведении экспертизы проектов нормативных актов		
18.	Разработать и внедрить процедуры и критерии отбора экспертов для проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов.	Аппарат Жогорку Кенеша Аппарат Правительства
19.	Создать и разместить на сайте Жогорку Кенеша КР базу данных экспертов.	Аппарат Жогорку Кенеша

20.	Размещать информацию о проведенной специализированной экспертизе проекта закона в разделе веб-сайта Жогорку Кенеша КР о законопроектах.	Аппарат Жогорку Кенеша
21.	Создать Институт экспертизы при Министерстве юстиции на базе Центра законотворческой работы при Правительстве КР.	Министерство юстиции
22.	Проводить в Министерстве юстиции научную, правовую и иные специализированные экспертизы законопроектов перед внесением их на рассмотрение в Жогорку Кенеш КР.	Министерство юстиции Правительство
23.	Осуществлять в ЖК КР антикоррупционные, гендерные, правозащитные, экологические и другие экспертизы разрабатываемых законопроектов.	Аппарат Жогорку Кенеша
24.	Обучить сотрудников аппарата ЖК, министерств и ведомств, а также организации гражданского общества методике проведения специализированных экспертиз.	Аппарат Правительства Аппарат Жогорку Кенеша
25.	При формировании бюджета государственных структур предусматривать расходы на привлечение (на конкурсной основе) внешних экспертов для проведения экспертиз.	Министерство финансов КР
Общественные обсуждения в процессе законотворческой деятельности исполнительной власти		
26.	Предусмотреть возможность проведения слушаний во время общественных обсуждений.	Министерство юстиции
27.	Предусмотреть возможность инициирования обязательных общественных обсуждений в случае поступления от граждан заявки с 500 подписями.	Жогорку Кенеш Правительство

28.	Разработать формат подачи предложений в письменном виде, утверждаемый правительством.	Жогорку Кенеш
29.	Установить сроки опубликования материалов по вопросам, которые планируется обсуждать на слушаниях, а также сроки для предоставления предложений и оповещении о приглашении на слушания.	Жогорку Кенеш
30.	Разработать и внедрить критерии использования предложений от организаций гражданского общества при доработке проекта нормативного правового акта.	Жогорку Кенеш
Парламентские слушания и доступ общественности к законотворческому процессу в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики		
31.	Добавить в ст. 80 Закона «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» после слов «Комитеты и временные комиссии Жогорку Кенеша по вопросам своего ведения, а также депутатские фракции» слова «и граждане и их объединения (если под инициативой подписалось не менее чем пятьсот граждан)» и далее по тексту.	Жогорку Кенеш
32.	Добавить в ст. 80 после слов «Парламентские слушания проводятся по мере необходимости» слова «Всегда проводятся слушания по вопросам обеспечения конституционных прав, свобод и обязанностей граждан; правового статуса общественных объединений, средств массовой информации; государственного бюджета, налоговой системы; экологической безопасности; борьбы с правонарушениями; введения новых видов государственного регулирования предпринимательской деятельности. В целях обеспечения большей доступности общественности Жогорку Кенеш может также проводить выездные слушания».	Жогорку Кенеш

**Сроки проведения и принципы приглашения
на парламентские слушания**

33.	<p>Статью 82 Закона «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» изложить в следующей редакции:</p> <p>«Парламентские слушания проводятся комитетами, временными комиссиями и депутатскими фракциями Жогорку Кенеша.</p> <p>Участники слушаний отбираются по принципу заявленной заинтересованности и наличия оформленного соответствующим образом предложения по обсуждаемому вопросу. Ограничением по участию в слушаниях может являться только наличие свободных мест в зале обсуждения. В случае, когда количество желающих принять участие в слушаниях превышает возможности их размещения, критерием отбора для приглашения на слушания является наличие скоординированного среди граждан и их объединений предложения по обсуждаемому вопросу (предпочтение отдается предложениям, подготовленным группой организаций, а не индивидуальным заявкам).</p> <p>Желающие участвовать в слушаниях должны представить свои предложения по обсуждаемому вопросу согласно установленным форматам, утвержденным постановлением Жогорку Кенеша. Предложения, подготовленные вне установленного формата, не рассматриваются. Кроме того, организаторы слушаний приглашают представителей заинтересованных государственных ведомств, СМИ и иных лиц.</p> <p>О слушаниях объявляется в средствах массовой информации или на официальном сайте Жогорку Кенеша не позднее чем за 20 дней до даты их проведения. Материалы обсуждаемого вопроса должны быть размещены на официальном сайте Парламента не позднее чем за 20 дней до даты проведения слушаний.</p>	<p>Жогорку Кенеш</p> <p>Правительство</p>
-----	--	---

	<p>Граждане и их объединения должны не позднее чем за 10 дней до даты проведения слушаний заявить в письменном виде о своей заинтересованности в принятии участия в слушаниях и представить оформленное соответствующим образом предложение по обсуждаемому вопросу.</p> <p>Комитет, временная комиссия или депутатская фракция Жогорку Кенеша, иницилирующие слушания, должны не позднее чем за 5 дней уведомить лицо, заинтересованное в участии в слушаниях, о статусе его/ее заявки».</p>	
Учет предложений общественности		
34.	<p>Статью 88 Закона «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» изложить в следующей редакции: «Предложения, поступившие и представленные на парламентских слушаниях, учитываются и принимаются во внимание.</p> <p>Окончательное принятие решения выносится соответствующими уполномоченными органами Жогорку Кенеша (комитетами, комиссиями, депутатскими фракциями). В случае отклонения (или неполного принятия) каких-либо предложений их разработчикам высылается письменный ответ с мотивацией отклонения (или неполного принятия)».</p>	<p>Жогорку Кенеш</p> <p>Правительство</p>
Обсуждение итогов слушаний на заседании Жогорку Кенеша Кыргызской Республики		
35.	<p>В ст. 92 Закона «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» после слов «б) финансово-экономического обоснования (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует дополнительных материальных и иных затрат)» поставить «;» и добавить слова: «7) справки о проведенном парламентском слушании (если слушание проводилось) по обсуждаемому законопроекту с указанием того, какие предложения поступали и какие из них были или не были учтены».</p>	<p>Жогорку Кенеш</p>

Общественный контроль за соблюдением парламентских процедур в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики		
36.	Четко определить ответственность депутатов и должностных лиц ЖК КР (торага, его заместители, председатели комитетов и их заместители) за соблюдение процедур, предусмотренных нормативными правовыми актами.	Жогорку Кенеш
37.	Уточнить порядок взаимодействия депутатов и должностных лиц (торага, его заместители, председатели комитетов и их заместители) при соблюдении/несоблюдении ими парламентских процедур.	Жогорку Кенеш
38.	Ввести норму, при которой по заявлению о несоблюдении парламентских процедур, подкрепленному соответствующими аргументами и под которым подписалось не менее 100 граждан, уполномоченное лицо обязано приостановить нормотворческий процесс и вернуть документ на доработку.	Жогорку Кенеш
39.	В ст. 2 Закона «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенешем Кыргызской Республики» в предложении «Контроль за проведением в жизнь решений, принятых Жогорку Кенешем Кыргызской Республики в форме постановлений по вопросам, отнесенным к его ведению, осуществляется не ранее чем в срок, указанный в решении» слова «не ранее» заменить словами «не позднее».	Жогорку Кенеш
Вторая группа рекомендаций: «Улучшение среды функционирования общественных организаций и улучшение доступа к правовой информации»		
<i>№№</i>	<i>Рекомендация</i>	<i>Кому рекомендовано</i>
Выделение 1% из подоходного налога в пользу организаций гражданского общества		
40.	Провести анализ воздействия отчисления 1% от подоходного налога в пользу организаций гражданского общества на экономическую и бюджетную ситуацию в стране.	Жогорку Кенеш

41.	<p>Определить основные принципы отчисления 1% от подоходного налога в пользу организаций гражданского общества (размер выделяемой доли из подоходного налога, группа налогоплательщиков, имеющих право перечислять данный налог, группа ОГО, попадающих в список потенциальных получателей финансирования, и т.д.).</p>	<p>Жогорку Кенеш</p>
42.	<p>Изучить технические возможности реализации данной практики, связанные с администрированием этой системы (например, численность персонала налоговых офисов).</p>	<p>Жогорку Кенеш</p>
43.	<p>Разработать и внести поправки в Налоговый кодекс КР и другие законы. Поправки должны обеспечить юридическим и физическим лицам право отчислять 1% от их подоходного налога тем ОГО, которые они выберут, на добровольной основе. Также должны быть обозначены специальные пункты в Налоговом кодексе, устанавливающие критерии правомочности ОГО, желающих претендовать на получение 1% от подоходного налога.</p>	<p>Жогорку Кенеш</p>
44.	<p>Создать систему администрирования, позволяющую вести налоговые дела и управлять переводами средств соответствующим ОГО.</p>	<p>Государственная налоговая служба Аппарат Правительства</p>
45.	<p>Обеспечить прозрачность и четкость реализации процесса перевода средств (подготовить работников налоговой службы и т.д.).</p>	<p>Государственная налоговая служба Аппарат Правительства</p>

46.	Внедрить систему отчисления 1% от подоходного налога посредством информационных и образовательных кампаний, в ходе которых население вместе с экспертами третьего сектора будут проинформированы о целях новой системы, а также будут иметь возможность обсудить предложенный законопроект.	Государственная налоговая служба Аппарат Правительства
Бесплатное обеспечение всех местных органов власти (муниципалитетов) сборниками нормативных правовых актов КР		
47.	Предоставить гражданам свободный доступ к нормативным правовым актам путем направления экземпляров сборника нормативно-правовых актов во все органы местного самоуправления.	Книжная палата КР Жогорку Кенеш
Обязательное поступление в библиотеку Жогорку Кенеша КР всех экспертных материалов, публикуемых в Кыргызстане		
48.	Предоставлять в обязательном порядке библиотеке Парламента КР один экземпляр изданной в КР экспертной книги, отчета или иной публикации.	Книжная палата Жогорку Кенеш

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Информация об опыте организации и структуре аппарата парламента Словакии

Словацкий парламент создает на основе Закона о процедурных правилах Национального совета (парламента) Словацкой Республики (№ 350/1996 Сб.) Канцелярию в качестве бюджетной единицы, финансируемой за счет государственных средств. Канцелярия предоставляет профессиональные, организационные и технические услуги, необходимые для деятельности парламента и его комитетов. Канцелярия также выполняет обязанности, установленные в других нормативах, в частности, в области служебных отношений, защиты и администрирования государственной собственности и расходов государственных средств в качестве администратора отдельной бюджетной статьи.

Управляет Канцелярией ее глава, который назначается или смещается с должности президентом Национального совета и подотчетен ему. С каждым сотрудником Канцелярии заключается служебный контракт.

Канцелярия может запрашивать от государственных, общественных и других органов и корпораций любой материал, информацию и разъяснения, которые могут понадобиться для работы и деятельности Национального совета и его комитетов. Эти органы обязаны удовлетворить такие запросы. Уполномоченные сотрудники Канцелярии могут посещать заседания Национального совета или его комитетов и представлять свои заключения по вопросам, касающимся законопроектов, и другим рассматриваемым вопросам.

Канцелярия отвечает за делопроизводство и хранение всех материалов, распечаток и досье, файлов, переданных в Национальный

совет и его комитеты, наряду с материалами, переданными Канцелярии для осуществления ею своих функций.

Канцелярия включает несколько департаментов, каждый из которых наделен определенными функциями.

Парламентский институт является особой частью Канцелярии. В его функции входит предоставление информации и услуг по обучению, связанных с деятельностью Национального совета и его депутатов. Парламентский институт состоит из профессионалов, специализирующихся в сфере экономики, окружающей среды, социального обеспечения, безопасности и других направлениях общественных задач.

Для поддержки процедуры законотворчества в парламенте с законодательной точки зрения образован Департамент по законодательству и праву. Основная функция этого департамента – оказание профессиональной поддержки депутатам в течение всего законодательного процесса, т.е. с момента поступления законопроекта в Национальный совет до его опубликования в сборнике законов. Данный департамент также предоставляет различную информацию о словацком правовом устройстве и законодательстве Европейского союза. Департамент дает юридическое заключение по каждому законопроекту и по вопросам толкования обязательных для всех правовых актов, адресованных Национальному совету или Канцелярии. Он также готовит проекты заключений по позиции Национального совета в делах, подлежащих рассмотрению в Конституционном суде. Кроме того, он занимается текущими правовыми вопросами, имеющими отношение к Конституции, заседаниям Национального совета и его комитетов или членству Словакии в Европейском союзе. Департамент также дает свои комментарии в отношении внутренних нормативов Канцелярии. В штате департамента – 22 сотрудника: глава департамента, 13 юридических советников в области словацкого правового устройства, 6 юридических советников в области законодательства ЕС и два секретаря. Каждый из советников отвечает за определенное направление законодательства, и согласно этой специализации происходит распределение законопроектов.

Парламентарии, являясь общественными представителями, не могут владеть всей экспертной информацией, которая нужна им в процессе работы. В связи с этим необходим достаточный штат экспертов, который помогает членам парламента охватить все актуальные проблемы и полномочия.

Парламент призван контролировать правительство и создавать качественные законы. Таким образом, аппарат парламента должен состоять из профессионалов в конкретных областях для решения проблем в данных областях через законотворчество. Наличие профессионального аппарата парламента является одной из гарантий того, что парламента будет принимать качественные и профессиональные решения.

Приложение 2

**Информация об опыте Словакии и Хорватии
по обеспечению постоянной коммуникации
между государством и ОГО**

Опыт Словакии

Положение о Совете при Правительстве Словацкой Республики, утвержденное Постановлением Правительства от 20 июня 2007 года

Статья 1

Положение Совета при Правительстве Словацкой Республики по неправительственным и некоммерческим организациям (в дальнейшем – Совет) определяет задачи Совета, его состав, а также принципы проведения заседаний Совета.

Статья 2

Совет представляет собой координационный и совещательный орган Правительства Словацкой Республики, созданный в целях поддержки деятельности неправительственных некоммерческих объединений, фондов, учреждений по развитию благотворительной и гуманитарной деятельности, занимающихся общепольной деятельностью, прежде всего в гуманитарной и благотворительной областях, а также в области поддержки детей и молодежи, развития спорта, образования, здравоохранения, культуры, защиты прав человека, охраны окружающей среды, регионального развития.

Статья 3

Задачи Совета

1. При выполнении своих задач Совет руководствуется своим собственным планом, соответствующим плану деятельности Правительства, а также плану законодательных задач Правительства Словацкой Республики, и исходит из них.
2. К компетенциям Совета, главным образом, относятся:
 - a) разработка и обсуждение концептуальных материалов и мер, касающихся оказания поддержки деятельности неправительственных некоммерческих организаций, для того чтобы Правительство могло принять решения по этим вопросам;
 - b) разработка законопроектов и выработка позиций относительно законопроектов, касающихся условий деятельности неправительственных некоммерческих организаций;
 - c) кооперация с центральными органами государственного управления Словацкой Республики по разработке программ сотрудничества между государством и неправительственными некоммерческими организациями на всех уровнях управления общественными делами, определению критериев доступа неправительственных некоммерческих организаций к общественным ресурсам, предоставлению субсидий неправительственным некоммерческим организациям из государственного бюджета и выработке предложений относительно участия неправительственных некоммерческих организаций в органах, принимающих решения и производящих мониторинг/оценку;
 - d) оказание поддержки по расширению общедоступной информационной системы, где база данных о неправительственных некоммерческих организациях, а также о проектах и программах Правительства Словацкой Республики, его решениях и принятых задачах будет исходить из потребностей неправительственных некоммерческих организаций и Правительства Словацкой Республики (СР);
 - e) создание специальных рабочих групп по разрешению чрезвычайно сложных проблем.

Статья 4

Состав Совета

1. Совет состоит из председателя, заместителя председателя, секретаря и членов Совета.

2. Председателем Совета является заместитель председателя Правительства СР по образованию, европейским вопросам, правам человека и меньшинствам.
3. Заместителем председателя Совета является государственный секретарь Министерства финансов СР.
4. Председателя и заместителя председателя Совета назначает и отзывает Правительство СР. Секретаря и остальных членов Совета назначает и отзывает председатель Совета.
5. Секретарем Совета является руководитель сектора по правам человека и меньшинств Канцелярии Правительства СР.
6. Членами Совета являются представители неправительственных некоммерческих организаций, министерств и других центральных органов государственного управления Словацкой Республики.
7. Членом Совета может быть только безупречный гражданин Словацкой Республики.
8. Членство в Совете является почетной функцией.
9. О своем отсутствии на заседании член сообщает заранее секретарю Совета. Участие члена Совета в заседании замещается на основании доверенности.
10. Членство в Совете прекращается в случае:
 - a) гибели члена,
 - b) отзыва,
 - c) письменного отказа.

Статья 5

1. Председатель Совета:
 - a) управляет деятельностью Совета и несет ответственность за деятельность Совета перед Правительством Словацкой Республики;
 - b) представляет Совету на утверждение план деятельности;
 - c) созывает заседания Совета;
 - d) представляет Правительству Словацкой Республики инициативные предложения и рекомендации, которые одобрил Совет;
 - e) назначает и отзывает заместителя председателя и членов Совета после согласования поименного списка с Правительством Словацкой Республики;

- f) назначает и отзывает секретаря Совета;
 - g) назначает членов специальных групп, об учреждении которых Совет принял решение;
 - h) приглашает на заседания Совета представителей других учреждений;
 - i) выполняет задачи, порученные ему Советом.
2. Заместитель председателя:
- a) представляет председателя Совета в его отсутствии в рамках прав и обязанностей, на которые его уполномочил председатель;
 - b) присутствует на заседании Совета с правом голоса.
3. Секретарь Совета:
- a) разрабатывает проект плана деятельности Совета;
 - b) обеспечивает организационную и административную подготовку заседаний Совета;
 - c) с административной точки зрения отвечает за подготовку проекта предложений и рекомендаций по материалам, представляемым на заседание Совета;
 - d) информирует Совет о выполнении его постановлений;
 - e) участвует в заседании Совета без права голоса;
 - f) обеспечивает составление протокола заседания Совета.
4. Члены Совета:
- a) присутствуют на заседаниях Совета с правом голоса;
 - b) утверждают план деятельности Совета и повестку дня заседаний Совета;
 - c) по материалам, обсуждаемым на заседаниях Совета, вырабатывают позиции, предложения и рекомендации;
 - d) представляют предложения и рекомендации по разрешению проблем неправительственных некоммерческих организаций.

Статья 6

Принципы проведения заседаний Совета

1. Заседания Совета созывает и ведет его председатель.
2. Совет заседает, как правило, два раза в год.
3. Председатель Совета обязан созывать заседание Совета в случае, если этого потребует простое большинство его членов, а также простое большинство представителей неправительственных не-

коммерческих организаций, в срок не позднее 15 дней с момента вручения заявления о созыве заседания Совета.

4. Совет может заседать и является правомочным, если присутствует простое большинство его членов.
5. Решение Совета правомочно, если за проект постановления проголосовало простое большинство присутствующих членов. В случае равенства голосов решающим является голос председателя Совета.

Статья 7

Вступление в силу

Настоящее положение вступает в силу со дня его утверждения Правительством Словацкой Республики.

Регламент Совета Правительства, утвержденный Постановлением Совета Правительства от 27 февраля 2008 года

Общие положения

Статья 1

1. Председатель Совета ответственен за его деятельность и отвечает перед Правительством Словацкой Республики за его работу (в дальнейшем – Правительство).
2. Председателя Совета в его отсутствие представляет заместитель председателя Совета в рамках прав и обязанностей, на которые его уполномочил председатель.

Статья 2

1. Совет выполняет задачи согласно собственному плану деятельности, соответствующему плану деятельности Правительства, а также плану законодательных задач Правительства, и исходит из них.
2. Совет заседает, как правило, два раза в год.
3. Председатель Совета обязан созывать заседание Совета в случае, если этого потребует простое большинство его членов, а также

простое большинство представителей неправительственных некоммерческих организаций, в срок не позднее 15 дней с момента вручения заявления о созыве заседания Совета.

4. Для решения чрезвычайно сложных проблем Совет учреждает специальные рабочие группы.

Подготовка заседания Совета

Статья 3

1. Заседание Совета созывает и ведет его председатель, который предлагает проект повестки дня заседания Совета.
2. Материал на заседание представляет уполномоченное лицо, которое передает его секретарю Совета не позднее чем за 7 дней до начала заседания Совета.
3. Письменные приглашения с проектом повестки дня заседания Совета, а также письменными материалами вручаются каждому члену Совета не позднее чем за 7 дней до начала заседания Совета.
4. Член Совета обязан информировать секретаря Совета о своем отсутствии на заседании Совета заблаговременно в письменной форме.
5. В случае отсутствия простого большинства представителей неправительственных некоммерческих организаций на заседании Совета председатель Совета определяет дополнительный срок заседания и сообщает его членам Совета (письменно, по телефону, через факсимильную связь).
6. Повестку дня заседания Совета предлагает председатель на основании плана деятельности Совета и на основании предложений и рекомендаций членов Совета по решению проблем неправительственных некоммерческих организаций.
7. Представляемый на заседание Совета материал содержит, главным образом:
 - a) название материала;
 - b) должность лица, представляющего материал;
 - c) дату представления материала;
 - d) причины/мотивы для представления материала;
 - e) справку о рассматриваемом материале;
 - f) проект заключения и постановления.

Заседание Совета

Статья 4

1. Совет заседает и принимает решения на основании письменных материалов (проектов, отчетов, аналитических статей), а также устной информации, представленной членами Совета.
2. В обоснованных и неотложных случаях Совет на основании согласия большинства присутствующих членов может обсуждать вопросы, представленные членом Совета непосредственно на заседании Совета.

Статья 5

1. Совет может заседать, если присутствует простое большинство его членов.
2. Участие члена Совета в заседании замещается на основании письменной доверенности.
3. В случае если на заседании Совета не присутствует простое большинство его членов, председатель Совета отменяет заседание и определяет новую дату следующего заседания Совета или же определяет ее позже и уведомляет об этом членов Совета (письменно, по телефону, через факсимильную связь).
4. Заседания Совета, как правило, закрытые. Совет информирует общественность о результатах заседания.
5. Председатель Совета может пригласить на заседание представителей других учреждений, которые могут способствовать объективной оценке обсуждаемых вопросов.
6. Участники заседания Совета подтверждают свое участие, поставив подпись в списке присутствующих.

Секретарь Совета

Статья 6

1. Секретарем Совета является руководитель сектора по правам человека и меньшинствам Канцелярии Правительства Словацкой Республики.
2. Секретарь Совета принимает участие в заседаниях Совета без права голоса.
3. Секретарь Совета составляет протокол заседания Совета и его приложения, а также обеспечивает выполнение других организационных и административных задач, связанных с деятельностью Совета.

Ход заседания Совета

Статья 7

1. Заседание Совета ведет председатель Совета.
2. В начале каждого заседания Совет обсуждает проект повестки дня заседания Совета и председатель ставит его на голосование.
3. При обсуждении проекта повестки дня заседания Совет может дополнить или изменить его по предложению члена Совета.
4. Материал, включенный в повестку дня заседания Совета, представляет уполномоченное лицо. В своей вступительной речи уполномоченное лицо обосновывает цель представляемого материала. Уполномоченное лицо может отказаться от вступительной речи.

Статья 8

1. Члены Совета могут высказываться и представлять предложения по отдельным пунктам повестки дня заседания в любое время в ходе заседания Совета. Представители других учреждений, приглашенные на заседание Совета, высказываются и представляют свои объяснения с согласия председателя Совета.
2. Представляющее лицо в заключительной речи реагирует на точки зрения, высказанные на заседании Совета.
3. Точки зрения и предложения по принятию заключений заседания Совета должны быть обоснованы надлежащим образом.

Принятие постановлений

Статья 9

1. Заключение (постановления) заседания формулирует председатель, учитывая точки зрения, высказанные в ходе заседания.

Статья 10

1. Заключение (постановления) заседания Совета принимаются открытым голосованием.
2. Члены Совета принимают участие в заседании Совета с правом голоса. Каждый член имеет один голос.
3. Решение Совета имеет законную силу, если за проект постановления проголосовало простое большинство присутствующих членов. В случае равенства голосов решающим является голос председателя Совета.

Статья 11

1. Совет принимает решения по обсуждаемым вопросам в виде постановления Совета, окончательную редакцию которого формулирует председатель Совета.
2. Постановление Совета содержит:
 - a) дату принятия и номер постановления Совета;
 - b) точный текст решения Совета;
 - c) задачи, персональную ответственность за выполнение задач и сроки их выполнения;
 - d) рекомендации для других субъектов.
3. Постановление является составной частью протокола заседания Совета.

Протокол заседания Совета

Статья 12

1. Заседание Совета протоколируется.
2. Протокол заседания Совета содержит дату и место заседания Совета, имена и фамилии присутствующих участников, имена и фамилии отсутствующих членов, имена и фамилии лиц, заменяющих членов Совета, повестку дня заседания, информацию о ходе заседания, а также принятые заключения (постановления). Приложением протокола являются материалы, представленные на заседании Совета.
3. Член Совета имеет право потребовать, чтобы его претензии или отличающаяся точка зрения по обсуждаемому материалу и постановлению Совета были отражены в протоколе заседания Совета.
4. Протокол заседания Совета вручается всем членам Совета.
5. Приглашенным лицам или субъектам, которых касаются обсуждаемые вопросы, направляется выписка из протокола или письменная информация о заключениях заседания Совета.
6. Протокол заседания Совета отправляется не позднее 15 рабочих дней со дня, следующего за днем окончания заседания Совета.
7. Протокол и все материалы, связанные с заседанием Совета, архивирует секретарь Совета.

Изменения и дополнения

Статья 13

Изменения и дополнения настоящего Регламента утверждаются Советом.

Вступление в силу

Статья 14

Настоящий Регламент вступает в силу с момента его утверждения Советом.

Опыт Хорватии

Правительство Республики Хорватия, Офис по вопросам сотрудничества с НПО

Об Офисе

Государственный офис по вопросам сотрудничества с НПО (далее – Офис) был создан на основании Положения о Государственном офисе по вопросам сотрудничества с НПО в 1998 году с целью осуществления экспертной работы на уровне Правительства Хорватии для обеспечения сотрудничества и партнерства с неправительственным, некоммерческим сектором, особенно с ассоциациями Республики Хорватия.

Офис осуществляет широкий спектр деятельности: от сотрудничества в области создания и предложения новых законодательных основ для работы неправительственного и некоммерческого сектора в Республике Хорватия, мониторинга реализации Национальной стратегии по созданию благоприятной среды для развития гражданского сектора и операционного плана реализации данной Стратегии до разработки программ, стандартов и выработки рекомендаций по финансированию деятельности организаций гражданского общества из государственного бюджета и других общественных источников, а также из предвступительных и структурных фондов Европейского союза.

Согласно действующему Положению о Государственном офисе по вопросам сотрудничества с НПО, задачей Офиса является координация работы министерств, центральных государственных офисов,

подразделений Правительства Хорватии и государственных администраций, а также административных органов на местном уровне в связи с мониторингом и развитием сотрудничества с неправительственным, некоммерческим сектором Республики Хорватия.

Офис реализует проекты по поддержке развития гражданского общества, финансируемые программами Европейского союза и прописанные в Центральном отделе финансирования и контрактов Министерства финансов. За исключением уже инициированных проектов программы CARDS и тех проектов, которые планируются в рамках PHARE и IPA, **Офис несет ответственность за реализацию общественной программы «Европа для граждан»**, которая открывает дополнительные возможности для финансирования проектов, реализуемых организациями гражданского общества в Хорватии с 2008 года.

В рамках Кодекса передовой практики, стандартов и уровней размещения финансирования для программ и проектов НПО, принятого Парламентом Республики Хорватия в феврале 2007 года, Офис работает над совершенствованием стандартов финансирования программ неправительственных организаций из государственного бюджета.

При выполнении упомянутых задач Офис тесно сотрудничает с Советом по развитию гражданского общества, которому он, в свою очередь, оказывает техническую, административную, профессиональную и финансовую поддержку.

Совет по развитию гражданского общества

О Совете

Совет по развитию гражданского общества (далее – Совет) – консультативно-экспертный орган Республики Хорватия, работа которого заключается в обеспечении реализации и эффективности Программы сотрудничества между Правительством Хорватии и неправительственным, некоммерческим сектором в процессе реализации Национальной стратегии по созданию благоприятной среды для развития гражданского общества, благотворительности, социального капитала, партнерских отношений и сотрудничества среди различных секторов.

В задачи Совета входит осуществление постоянного мониторинга и анализ государственной политики и отчетов Правительства

Хорватии о разработанных положениях, связанных с развитием гражданского сектора; привлечение организаций гражданского сектора к участию в дебатах и определению приоритетов национальных программ по выделению грантов из государственного бюджета на проекты и программы организаций гражданского общества; сбор и анализ ежегодных отчетов государственных административных органов по присужденным грантам и сотрудничеству в области планирования и определения приоритетов для использования средств и программ по вступлению в Европейский союз.

Совет состоит из 23 членов, включая 10 представителей соответствующих государственных административных органов, 10 представителей неправительственных, некоммерческих организаций и 3 экспертов гражданского общества по вопросам международного сотрудничества, межотраслевого сотрудничества и процесса европейской интеграции. Совет возглавляется президентом, избираемым из числа его членов – представителей НПО и прочих неправительственных, некоммерческих юридических лиц и экспертов гражданского общества. Президент и члены Совета занимают свои посты в течение 3-х лет с возможностью переизбрания.

Работа Совета основывается на Решении об образовании Совета для развития гражданского общества и назначении председателя и членов Совета, принятого в 2002 году, и регулируется Регламентом. Государственный офис по вопросам сотрудничества с НПО выполняет экспертные и административные задания Совета.

(Решение об образовании Совета по развитию гражданского общества и о назначении председателя и членов Совета: **Официальная Газета/Official Gazette № 26/2002**; **Решение о внесении поправок в Решение об образовании Совета по развитию гражданского общества и о назначении председателя и членов Совета: Официальная Газета/Official Gazette № 111/2003**; **Решение о внесении поправок в Решение об образовании Совета по развитию гражданского общества: Официальная Газета/Official Gazette № 34/2004**; **Решение о внесении поправок в Решение об образовании Совета по развитию гражданского общества: Официальная Газета/Official Gazette № 11/2007**; **Регламент Совета по развитию гражданского общества – <http://www.uzuvrh.hr/page.aspx?pageID=75>**).

Предложения по проекту Закона
«О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»
(Подготовлены экспертами проекта в ходе общественного
обсуждения данного законопроекта, март 2009 г.)

Общие комментарии

Законопроект предполагает улучшение нормотворчества, основываясь на четырех принципах:

- ◆ соблюдение прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц;
- ◆ законность;
- ◆ обоснованность;
- ◆ гласность.

Справка-обоснование выражает нацеленность на совершенствование форм процесса нормотворчества, в то время как сам законопроект затрагивает вопросы качества нормотворчества, а также вопросы активного вовлечения гражданского общества в данный процесс. Следует отметить наличие некоторых неучтенных моментов с точки зрения эффективности вовлечения гражданского общества в нормотворческий процесс. Например, в проекте закона не предусматривается возможность подготовки альтернативных проектов (в прежнем Законе «О нормативных правовых актах КР» в гл. IV, ст. 26, п. 3 такая возможность предусматривалась: «правотворческий орган вправе поручать подготовку альтернативных проектов ...»).

Согласно Конституции Кыргызской Республики, нормотворческий акт может быть инициирован и предложен гражданами, собравшими 30 000 (тридцать тысяч) подписей. Но данный законопроект не определяет порядок проведения экспертиз нормотворческих актов, предложенных 30000 граждан.

Конкретные предложения

Комментарии к ст. 11

Законопроект устанавливает, что нормативным правовым актом является «официальный документ установленной формы... содержащий общеобязательные правила поведения, рассчитанные на не-

определенный круг лиц и неоднократное применение». Также законопроектом устанавливаются виды нормативных правовых актов и их иерархия (конституция, конституционный закон, кодекс, закон, указ президента, постановление парламента, постановление правительства, постановление ЦИК, постановление представительных органов местного самоуправления – местных кенешей).

Выводы

Неясен статус внутриведомственных актов (приказ, распоряжение), закрепленных в действующем Законе «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», издаваемых президентом, торага ЖК КР, премьер-министром, руководителями министерств и ведомств, а также местных государственных администраций и исполнительных органов местного самоуправления. Данные акты устанавливают правовые отношения и должностную иерархию внутри органа государственной власти, государственного управления и местного самоуправления (назначение на должность, продвижение по службе, присвоение классного чина государственной или муниципальной службы и др.).

Предложения

1. В законопроект необходимо ввести отсылочную норму об актах, принимаемых в отношении реализации нормативных правовых актов (приказы и распоряжения) и о закреплении их статуса в регламенте органа государственной власти и положении органа государственного управления или местного самоуправления.
2. **Четыре принципа, продвигаемые законопроектом для нормотворческой деятельности, а именно соблюдение прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц, законность, обоснованность и гласность, должны быть также применены к органам государственной исполнительной власти и местного самоуправления при реализации нормативных правовых актов.**

Комментарии к ст. 8 «Делегирование нормотворческих полномочий»

Согласно проекту закона в ст. 8 право делегирования полномочий ограничивается сферой предпринимательской деятельности. Отсутствует закрепление ответственности в такой важной сфере, как соблюдение прав и свобод граждан.

Выводы

Ограничение полномочий только сферой предпринимательской деятельности снижает приоритет прав и свобод человека, закрепленный в Конституции КР.

Предложения

1. В ст. 8 слова «в сфере» заменить на слова «в сферах прав и свобод граждан и» и далее по тексту.
2. В ст. 8 добавить пункт 5: «Нормотворческий орган вправе поручать подготовку альтернативных проектов нескольким органам, учреждениям, организациям, лицам, а также объявлять конкурсы на лучший проект».

Комментарии к ст. 19 «Нормотворческая деятельность и ее стадии»

1. Согласно законопроекту, подготовленный проект НПА выносится на общественные обсуждения. Предложения принимаются, рассматриваются и обобщаются. Однако согласно п. 1 ст. 26 экспертные заключения, подготовленные в результате проведенных экспертиз, прилагаются при необходимости.
2. Также п. 2. ст. 19 определяет стадии нормотворческой деятельности. Однако в нормотворческом цикле не прописаны три важных этапа – проведение экспертиз, рассмотрение альтернативных законопроектов (предложений) и оценка поступивших законопроектов (предложений).
3. Пункт 2 ст. 19 в качестве одной из стадий предполагает «...опубликование... проекта нормативно-правового акта», и данное положение повторено в ст. 24 через требование «обеспечения доступа к тексту проекта нормативно-правового акта». Общая формулировка оставляет пространство для домысливания нормотворческими органами, каковы их минимальные обязательства в рамках данного действия.

Выводы

1. Не установлен механизм рассмотрения и обобщения поступивших предложений. Нет критериев принятия решения о необходимости приложения результатов экспертиз. Нет параметров информации о результатах общественных слушаний.

2. Общественные обсуждения необходимо проводить параллельно с проведением правовой или иных необходимых экспертиз.
3. Нет конкретизации обязательных форм опубликования НПА.

Предложения

1. В ст. 19 после слов «опубликование» добавить слова «проекта нормативного правового акта посредством размещения на официальном сайте нормотворческого органа или же в средствах массовой информации, а для представительных органов местного самоуправления – путем размещения в общественных местах». После слов «общественные обсуждения проекта нормативного правового акта» с **новой строки ввести слова «рассмотрение и обобщение предложений, поступивших от участников общественных обсуждений»**. Далее с новой строки добавить слова «учет поступивших предложений в проекте нормативного правового акта».
2. В ст. 27 после слов «информация о результатах общественных слушаний;» знак «;» заменить на знак «,». После знака «,» добавить слова «с указанием количества учтенных предложений;». После слов «информация о результатах общественных слушаний;» знак «;» заменить на знак «,». После знака «,» добавить слова «с указанием количества учтенных предложений;».

Комментарии к ст. 21 «Анализ регулятивного воздействия при подготовке обоснования проекта нормативного правового акта» и ст. 22

Анализ регулятивного воздействия (АРВ) является дорогостоящим инструментом.

1. Необходимо будет изыскать средства для обучения специалистов, занимающихся разработкой НПА, по применению АРВ или для создания специализированного института по проведению АРВ. Методика разработана при содействии Всемирного банка. Специалистов, владеющих данной методикой, не более 8–10 человек в стране.
2. Стоимость проведения экспертизы проекта НПА не представляется разработчиками законопроекта. В странах дальнего зарубежья применение АРВ регламентировано, например, АРВ может быть применен при прогнозируемом воздействии проекта НПА минимум на 0,01% ВВП страны.

3. Нет обоснования применения АРВ для всех проектов НПА. Как правило, АРВ используется при анализе НПА, регулирующих взаимодействие частного сектора с государством, процедуры и практики по принятию НПА, оказывающих влияние на бизнес-среду. Для проведения АРВ привлекается частный сектор. В чем тогда необходимость/особенность введения ст. 24 «Организация общественных обсуждений»? По методологии АРВ устанавливаются конкретные сроки предоставления комментариев – 2–3 месяца (как минимум 60 дней).
4. В странах ЕС АРВ понимается как инструмент разработки политики, а не как инструмент знаний для принятия решений, как установлено в законопроекте.
5. В странах ЕС проведено исследование «Разработка политики с помощью анализа воздействия» (Энн-Катрин Бэклунд, «Doing policy by help of Impact Assessment». Представлен в Университете Гумбольда, г. Берлин, 6–9 апреля 2008 г.). Были выявлены следующие недостатки:
 - ◆ Руководство по АРВ (в ЕС также используется термин «анализ воздействия» – АВ) представляет административные и коммуникационные процедуры вместо руководства по работе с аспектами обеспечения устойчивости.
 - ◆ Социальное и экологическое воздействие не учитывается. Затраты (прямые и косвенные расходы) НПА не рассчитываются и не квалифицируются. Преимущества и доходы/прибыль не определяются. Затраты и доходы не сравниваются.
6. По мнению депутатов Европарламента и работников ЕС, результаты АРВ не объективны и чаще всего пишутся для обоснования предложений комиссий ЕС.
7. Европарламент вынужден заниматься «анализом анализа (АРВ)», представленного комиссией ЕС.

Выводы

1. АРВ является инструментом эффективного соблюдения баланса интересов, если соответствует четырем критериям: *достоверная информация, полезная* лицам, принимающим решения (президенту, депутатам, премьер-министру, министрам), *соответствующая* текущему политическому процессу и *признанная законной* всеми участниками политического процесса.

2. Методология АРВ предусматривает его использование при разработке проектов НПА, регулирующих взаимодействие между государством и частным сектором. В этой связи ст. 21 об АРВ поглощается п. 1 ст. 22.
3. Пункт 3 ст. 21 устанавливает, что обоснование проекта НПА готовится на основе АРВ. В этой связи, предположительно, АРВ предложен как инструмент определения проблемы и необходимости ее разрешения путем разработки проекта НПА. Однако данное положение не зафиксировано в законопроекте.

Предложения

1. В ст. 21 указать, что применение АРВ распространяется только на проекты НПА, регулирующих бизнес-среду.
2. Включить требование проведения АРВ как одного из видов экспертизы в постановление ЖК КР о проведении экспертизы (пяти экспертиз).
3. Разработать и принять проект закона КР «Об экспертизе нормативных правовых актов Кыргызской Республики» с включением существующих пяти видов экспертизы и АРВ, с синхронизацией проведения сроков общественных обсуждений проекта НПА и экспертизы.
4. В ст. 22 добавить пункт 3: «Жогорку Кенеш КР определяет виды необходимых экспертиз проекта нормативного правового акта. Экспертиза НПА проводится в соответствии с методикой, утвержденной ЖК».

Комментарии к ст. 24 «Организация общественных обсуждений»

Данная статья не определяет четкие параметры проведения общественных обсуждений. Отсутствие ясных требований по организации таких обсуждений может привести к неполному и ограниченному учету мнений заинтересованных сторон относительно обсуждаемой проблематики, что впоследствии может негативно сказаться на эффективности реализации законов.

Выводы

1. Необходимы отсылочные нормы на подзаконные нормативные акты, которые будут регламентировать всю указанную процедуру с достаточной степенью ясности и детализации.

2. Для обеспечения всестороннего учета мнений различных сторон необходимо разработать четкие критерии по организации общественных слушаний. Более того, для расширения доступа к обсуждениям необходимо организовать электронный учет мнений граждан и организаций через Интернет и электронную почту. Последнее предложение весьма актуально для лиц, не проживающих в крупных городских населенных пунктах, где обычно проводятся общественные обсуждения.

Предложения

1. В п. 2 ст. 24 установить минимальное количество организуемых обсуждений, а именно проведение не менее 3 (трех) общественных обсуждений по предложенному законопроекту.
2. Пункт 1 ст. 24 дополнить подпунктами: «организации обязательных общественных обсуждений в случае поступления заявки с 500 подписями» и «обеспечения обратной связи по предложениям, полученным через Интернет». Таким образом, изложить пункт 1 ст. 24 в следующей редакции:

«Организация общественных обсуждений, рассмотрения и обобщения предложений, поступивших от участников общественных обсуждений, обеспечивается субъектом, разработавшим проект нормативного правового акта путем:

 - ♦ соблюдения требований настоящего Закона при проведении общественных обсуждений;
 - ♦ организации обязательных общественных обсуждений в случае поступления заявки с 500 подписями;
 - ♦ обеспечения доступа к тексту проекта нормативного правового акта путем его обязательного опубликования на веб-сайте субъекта, разработавшего проект нормативного правового акта;
 - ♦ принятия, рассмотрения и обобщения предложений, поступающих от участников общественных обсуждений, а также обеспечения обратной связи по поступившим предложениям, включая полученные через веб-сайт (Интернет);
 - ♦ подготовки по результатам общественных обсуждений итоговой информации для включения в справку-обоснование».
3. В ст. 24 добавить пункт 4: «Предложения могут подаваться в письменном виде, устной (в ходе проведения круглых столов,

парламентских слушаний, конференций и т.д.) и электронной форме. Формат подачи предложений в письменном и электронном видах утверждается Правительством КР».

4. В ст. 24 добавить новый пункт 5 и изложить его в следующей формулировке: «Проект нормативного правового акта размещается на веб-сайте субъекта, подготовившего этот акт, в течение 3 (трех) рабочих дней после завершения его разработки».

Комментарии к ст. 25 «Сроки общественных слушаний»

В данной статье установлено, что проект закона обсуждается не менее двух месяцев и не менее одного месяца – проекты других НПА.

Выводы

С учетом методологии АРВ, предусматривающей обсуждение частным сектором проекта НПА в течение не менее 60 дней, обсуждение проектов законов займет не менее четырех месяцев, а проектов других НПА – не менее трех месяцев.

Предложения

1. Дополнить ст. 25 словами «участие всех заинтересованных сторон».
2. Общественные обсуждения проводить в формате экспертизы/анализа проекта НПА.

В целом, для реализации данного законопроекта необходимо разработать форматы и критерии по учету и оценке поступивших предложений, процедуры распространения и сбора предложений через Интернет.

Вопросник для проведения интервью с депутатами ЖК КР, представителями правительства, министерств, агентств и НПО для определения этапов процесса принятия решений на уровне парламента и министерств, а также изучения участия организаций гражданского общества в этом процессе (январь 2009 г.)

Экспресс-интервью

Цель интервью – определить текущие этапы процесса принятия решений на уровне парламента и министерств, а также изучить практику участия ОГО в этом процессе. Интервью также проводится с целью выявления проблемных зон в процессе принятия государственных решений, которые могут стать объектом нового проекта.

Интервьюируемые: представители ОГО, министерств и депутаты.

Вопросы:

1. Наименование ОГО/департамента/управления/фракции и сфера деятельности.
2. Что является критерием качественного государственного решения?
3. Что является критерием хорошего/качественного процесса принятия решений?
4. Какие основные этапы процесса принятия решений существуют в парламенте/в Вашем министерстве?
5. Является ли этот процесс полным и совершенным и ведет ли он к принятию качественных решений?
6. Если нет, что необходимо изменить или совершенствовать?
7. Какие формальные правила (закон, подзаконные акты) регулируют процесс принятия решений?
8. В каких сферах не хватает или необходимо усовершенствование законодательных актов для расширения участия ОГО в процессе принятия решений?
9. Какую роль играют ОГО в процессе принятия решений и в каких формах осуществляется их участие в этом процессе?
10. На каких этапах процесса принятия решений участие ОГО необходимо?

11. На каких этапах процесса принятия решений участие ОГО нежелательно?
12. Что еще, кроме законов, является препятствием для эффективного участия ОГО в процессе принятия решений?
13. За какой конкретный и выполнимый продукт может взяться новый проект (SlovakAid) с целью расширения доступа ОГО к процессу принятия решений?

Приложение 5

Краткий отчет о результатах интервью с представителями парламента, гражданского общества и государственных исполнительных органов на тему «Доступ ОГО к процессу принятия решений» (Центр социальных исследований Американского университета в Центральной Азии)

I. Цель интервью

Цель интервью заключалась в том, чтобы выявить существующие стадии процесса принятия решений на уровне парламента и органов исполнительной власти и определить степень участия организаций гражданского общества (ОГО) в этом процессе. Интервью также были направлены на выявление барьеров в процессе принятия государственных решений, которые препятствуют доступу ОГО к этому процессу.

II. Краткие результаты интервью с представителями исполнительной власти

Интервьюируемые: руководители (советники министров и руководители отделов) на министерском уровне.

Общие выводы

- ◆ Все опрошенные подчеркивали необходимость вовлечения ОГО в процесс принятия государственных решений, исходя, в основном, из общего понимания, что это является признаком демократии и прозрачности работы правительства в Кыргызстане.

- ◆ Некоторые из опрошенных отмечали, что участие ОГО в процессе принятия решений приведет к повышению эффективности этого процесса, особенно если ОГО смогут представить значимые и хорошо разработанные варианты решений.
- ◆ Ряд участников интервью говорили о том, что очень важно, чтобы ОГО участвовали не только (а может быть, и не столько) в принятии решений, сколько в осуществлении контроля за решениями, которые уже приняты, утверждая, что лучше следить за выполнением существующих, более или менее приемлемых решений, чем тратить энергию и время на выработку новых, идеальных решений, которые потом не будут выполняться должным образом.

Ключевые заметки о текущей практике

- ◆ Интервьюируемые отмечали нестабильность кадров в государственных учреждениях, частые ротации. В одном интервью было отмечено, что если раньше текучесть кадров наблюдалась на уровне высших должностей (министров, их заместителей и чиновников некоторых более низких рангов), то теперь это можно наблюдать и на уровне сотрудников среднего звена.
- ◆ Согласно мнению опрошенных, предоставление альтернативных вариантов для возможных решений является доминирующей областью привлечения ОГО.
- ◆ Еще одной областью вовлечения ОГО является контроль за решениями, которые уже приняты, и здесь роль ОГО кажется достаточно значимой, т.к. по своему характеру эти организации представляют собой независимый источник оценки. Отмечалось, что контроль является более важным, чем само участие в принятии решений.
- ◆ В одном из интервью была подчеркнута необходимость в консолидировании организациями гражданского общества своих мнений и скоординированном их обращении в государственные органы.
- ◆ Отмечалась нехватка квалифицированных кадров среди государственных служащих, которые даже не могут представлять и защищать хорошие решения.
- ◆ Иногда в секторе НПО идет борьба между различными группами, и правительство использует ее, чтобы избежать вовлечения ОГО в процесс принятия решений.

Существующая нормативная среда

- ◆ Закон о нормативных и правовых актах. Данный закон, определяющий правила, согласно которым правительство разрабатывает и принимает законы, вполне подробный и служит основой для правительственных решений. Он предусматривает возможность для государственных учреждений привлекать ОГО к принятию решений, но не требует этого. Участвовавший в опросе представитель Министерства юстиции заявил, что еще не было случая, чтобы государственное агентство использовало эту нормативную возможность формально вовлекать негосударственные субъекты в процесс принятия решений.
- ◆ Указ Президента о необходимости разработки государственной политики в стране (май 2006 г.). Этот нормативный документ служит в качестве политического руководства, но не более того, и тот факт, что данный указ не был исполнен, подрывает его практическую значимость. Один участник интервью отметил, что «все происходящее – это всего лишь разговоры».
- ◆ Закон об анализе нормативных последствий. Он требует, чтобы проекты законов анализировались с точки зрения их возможных позитивных/негативных последствий.
- ◆ Закон о доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и местных органов власти. Данный закон является хорошим инструментом для привлечения ОГО к участию в процессе принятия правительственных решений.
- ◆ Некоторые из опрошенных отметили, что необходимо разработать нормативные акты, предусматривающие финансирование ОГО со стороны государства, если с ними заключается договор в процессе принятия решений. При этом следует обеспечить средства в бюджете и пересмотреть нормативные акты, позволяющие государственным учреждениям тратить эти деньги. Также существует необходимость в разработке нормативных актов по аккредитации ОГО, с которыми будет заключен договор, и в разработке формата такого договора.
- ◆ Вопрос об аккредитации ОГО, которые будут привлечены к участию в принятии решений, а также об осуществлении мониторинга поднимался в двух интервью.

- ◆ В одном из интервью отмечалось, что нынешняя законодательная база не запрещает ОГО участвовать в процессе принятия решений на государственном уровне, но ее необходимо упростить на уровне ведомственных нормативных актов (или на правительственном уровне).
- ◆ Должна быть возможность изменить процедуры, касающиеся формирования списка согласования и матрицы разногласий (которые уже работают), и ОГО должны быть включены в эту систему.
- ◆ Одним участником интервью было отмечено, что изменения процедуры принятия правительственных решений, связанные с включением мнения ОГО в список согласования и матрицу разногласий, можно осуществить только с помощью правительственного указа, не прибегая к изменению законов (поскольку они содержат некоторые общие положения).
- ◆ В качестве ремарки высказывались сожаления по поводу того, что организации гражданского общества, как правило, обращаются в правительство не скоординированно, и потому необходимо, чтобы они создавали объединения/коалиции, работающие по определенной проблеме, с помощью которых они могут вносить на рассмотрение различные мнения и предложения.
- ◆ Было высказано мнение о том, что необходим новый указ президента о разработке государственной политики, который отменит предыдущий указ и установит новые сроки и, возможно, новые задачи в этой сфере.
- ◆ Если в законодательство будут вноситься изменения, связанные с участием ОГО в процессе принятия решений, необходимо обеспечить создание государственного учреждения/структуры или механизма, которые бы контролировали соблюдение принятых норм.

Примеры положительной практики

- ◆ Ежегодные конференции по информационным технологиям, которые регулярно проводились в 2004–2007 годах (организаторы – Министерство связи и предприятия и организации гражданского общества, работающие в этой отрасли).

- ◆ Общественный совет при Министерстве юстиции. Это положительный опыт лишь в том смысле, что обеспечивает независимость мнения ОГО, которые являются членами данного совета, однако эта независимость, в целом, достаточно шаткая, поскольку выбор членов – прерогатива министерства.
- ◆ Были упоминания о недавних успехах ОГО, защищающих интересы инвалидов, в продвижении некоторых изменений в законах о социальных гарантиях для инвалидов.
- ◆ Ассоциация семейных врачей, работающая совместно с Министерством здравоохранения над нормативными актами, продвигающими реформы в области первичной медико-санитарной помощи. Ассоциация служила в качестве экспертного форума для министерства. Проект поддерживался ЮСАИД, на более поздних этапах эта ассоциация стала действовать самостоятельно, особенно когда пришлось защищать трудовые права своих членов.

III. Краткие результаты интервью с членами парламента

Интервьюируемые: члены парламента, являющиеся представителями двух основных оппозиционных политических партий – партии «Ак Жол» (партия большинства) и Социал-демократической партии Кыргызстана.

Общие выводы

- ◆ Мнения опрошенных депутатов об участии гражданского общества в текущем законодательном процессе были противоположными. Одна группа членов парламента считает, что доступ ОГО к существующему процессу принятия законов неограничен, поэтому нет необходимости делать акцент на внесении изменений в действующую нормативную практику. Между тем вторая группа опрошенных подчеркнула ограниченность доступа ОГО к принятию решений и высказалась за пересмотр нынешней нормотворческой процедуры в парламенте.
- ◆ Большинство опрошенных не поддерживают политику и практику радикальных изменений нормативных актов. По их мнению, лучше сосредоточить внимание на дополнительных изменениях. Такая позиция обусловлена весьма консервативными

взглядами, царящими в рядах правящей партии парламента (партии «Ак Жол»). Эта партия, в основном, поддерживает концепции, провозглашенные ее лидерами и инсайдерами, и не всегда открыта для идей, разработанных внешними акторами, включая организации гражданского общества.

- ◆ Большинство опрошенных позитивно оценивает вклад ОГО в появление разнообразия альтернатив политических решений. В то же время была выражена озабоченность по поводу относительно ограниченных знаний и сфер интересов ОГО, за исключением таких областей, как гендерное равенство, права человека и окружающая среда. Для принятия эффективных стратегий депутатам не хватает необходимой и своевременной информации, а также рекомендаций со стороны ОГО.

Ключевые заметки о текущей практике

- ◆ Опрошенные подтвердили, что ОГО лучше осведомлены о некоторых проблемах и имеют больше опыта по их решению. Тем не менее, нынешние законотворческие процедуры не обязывают парламент и его комитеты привлекать ОГО к участию в законотворческом процессе. Например, комитеты парламента могут проводить, а могут и не проводить публичные слушания при рассмотрении новых законопроектов или поправок к действующим правовым актам. Несмотря на то, что Закон о доступе к информации обязывает все государственные учреждения, в том числе парламента и его структуры, беспрепятственно предоставлять информацию общественности, ОГО все еще сталкиваются с ограниченным доступом к законотворческой деятельности.
- ◆ В декабре 2007 года впервые члены кыргызского парламента избирались на основе партийной системы. В идеале партийная система должна была обеспечить ОГО новыми каналами доступа к законотворческой деятельности, такими как, например, участие в совещаниях, обсуждениях, организованных политическими партиями. Однако не все совещания, проводимые политическими партиями, открыты для общественности.

- ◆ В настоящее время все проекты законов в обязательном порядке рассматриваются юридическим отделом парламента.
- ◆ Парламентским комитетам рекомендуется размещать проекты законов на парламентском веб-сайте для общественного контроля. Однако большинство комитетов этого не практикует.
- ◆ Была высказана критика в адрес ОГО в связи с тем, что они не объединяются для продвижения своих интересов в парламенте, у них нет единого подхода. В результате ОГО не всегда могут успешно лоббировать свои предложения.
- ◆ Еще одно критическое замечание касалось аналитических навыков представителей ОГО. Было отмечено, что многие организации гражданского общества не способны представить хорошо обоснованный анализ. Таким образом, ОГО не убедительны в отстаивании своих мнений.

Существующая нормативная среда

- ◆ Основным правовым актом, регулирующим законотворческие процедуры в парламенте, является Закон о Регламенте Жогорку Кенеша КР, принятый в 2008 году. В декабре 2007 года впервые члены кыргызского парламента избирались на партийной основе. Соответственно, были разработаны новые законотворческие правила и процедуры, отражающие переход к партийной системе. Новые процедуры были официально закреплены в названном законе. Вместе с тем, как отметили опрошенные, поскольку этот закон был разработан в отсутствии какого-либо предыдущего опыта функционирования партийной системы, ряд его положений необходимо пересмотреть, включая положения об участии ОГО в законотворческом процессе.
- ◆ Одной из проблем, по мнению участников интервью, является то, что не все ОГО хорошо знают положения названного закона.
- ◆ Следующий недостаток Закона о Регламенте ЖК КР заключается в том, что он только рекомендует, но не обязывает парламентские комитеты приглашать ОГО на слушания. Один из опрошенных отметил, что многое зависит от решения председателя парламентского комитета – приглашать ОГО на слушания или нет. При этом было подчеркнуто, что в настоящее время председатели комитетов больше склоняются к тому, чтобы проводить открытые слушания.

- ◆ Из-за ограничительного характера названного закона ОГО, в основном, ссылаются на Закон о доступе к информации, когда требуют обеспечить их участие в парламентских слушаниях. В ряде случаев ОГО было запрещено принимать участие в экстренных слушаниях в парламенте. Впоследствии ОГО обратились в местные суды по поводу нарушения их прав на получение общественной информации. Хотя суды поддержали ОГО, члены парламента продолжают ссылаться на Закон о Регламенте ЖК КР при принятии решения о том, следует ли приглашать ОГО на слушания в комитетах или нет.
- ◆ Каждая политическая партия в парламенте имеет свои внутренние правила, регулирующие доступ ОГО к их заседаниям. Партия большинства «Ак Жол» больше всех ограничивает доступ ОГО к различным слушаниям.

Примеры положительной практики

- ◆ Каждый комитет парламента имеет базу данных ОГО, специализирующихся в определенных областях. Например, Комитет по вопросам безопасности имеет связи с организациями гражданского общества, контролирующими защиту прав человека в тюрьмах и в местах содержания под стражей. Парламентский комитет по социальным проблемам приглашает на свои публичные слушания ОГО, специализирующиеся в области здравоохранения, образования и социальной защиты.
- ◆ Непосредственный и открытый диалог между исполнительной властью, которая является главным инициатором новых законов и поправок к действующим правовым актам, парламентом и ОГО приводит к принятию законов, в которых учтены все важные моменты. Одним из примеров является новый Налоговый кодекс, принятый осенью 2008 года.
- ◆ Благодаря усилиям Программы ПРООН по демократическому управлению парламент стал организовывать открытые слушания по стратегическим вопросам, таким, как, например, формирование правительством ежегодного бюджета страны. В этих публичных слушаниях принимают участие основные политические субъекты, в том числе ОГО. Предполагается, что такая практика станет нормой в работе парламента.

IV. Краткие результаты интервью с представителями организаций гражданского общества

Интервьюируемые: общественные деятели и руководители организаций гражданского общества столицы страны – Бишкека. Области работы ОГО, представители которых были опрошены: защита прав человека, охрана детства, наблюдение за выборами, наращивание потенциала ОГО, гендерные вопросы и сотрудничество в НПО-секторе.

Общие выводы

- ◆ Почти все респонденты отметили, что процесс принятия решений не может быть эффективным без учета интересов гражданских сил Кыргызстана.
- ◆ При решении различных социальных проблем, с одной стороны, региональные и местные органы власти фокусируются на взаимосвязанных, но отдельных задачах. С другой стороны, каждый из этих органов по-разному активен в выполнении государственных задач и переходит от одного формата к другому. Поэтому процесс принятия решений не должен быть жестким механизмом, он должен быть гибким и, в то же время, принимать во внимание логику деятельности различных организаций.
- ◆ Существуют сложности в приведении к исполнению решений, принятых в нынешних условиях.
- ◆ Не всегда можно точно определить, на что направлено решение (какие изменения будут достигнуты и каким образом).
- ◆ Отмечалось отсутствие полного, глубокого и качественного анализа существующих и возможных проблем.
- ◆ Вопрос о ключевых этапах процесса принятия решений на уровне действующего парламента вызвал трудности у некоторых представителей ОГО. Даже ведущие ОГО, которые используют парламентский институт в качестве инструмента лоббирования своих интересов, к сожалению, не всегда знают, что представляют собой законотворческие процедуры в парламенте.
- ◆ Плохая осведомленность ОГО об этапах процесса принятия решений может быть объяснена отсутствием информации, а также закрытым характером работы парламентского института. Например, цитата из интервью с одним из респондентов:

«Я имею очень смутное представление об этапах процесса принятия решений в нашем парламенте. Раньше обсуждения законопроектов показывали по телевидению, в прямом эфире, важные законопроекты публиковались в СМИ и распространялись среди заинтересованных учреждений и организаций гражданского общества. Теперь все по-другому. Например, наша организация искала проект закона «О свободе вероисповедания и религиозных организациях», но так и не нашла его. Проект закона не был опубликован даже на сайте Жогорку Кенеша». Не случайно несколько представителей ОГО вообще не смогли ответить на вопрос «Какие формальные правила (закон, нормы) регулируют процесс принятия решений?». Только одна организация дала подробный ответ на этот вопрос. По ее мнению, процесс принятия решений в органах исполнительной власти (министерствах и государственных учреждениях) регулируется министерскими законами и нормативными актами (инструкции, указы и постановления). Аналогичная система существует на межведомственном уровне, где любой межминистерский указ, устав и т.д. проходит процедуру межведомственного согласования между всеми министерствами и ведомствами.

- ◆ Респонденты отметили, что существующие законы позволяют гражданскому сектору Кыргызстана принимать активное участие во всех этапах разработки политики, но эти законы плохо выполняются как государственными учреждениями (не всегда заинтересованными в этом), так и организациями гражданского общества, многие из которых ориентированы на проекты и сотрудничают с государственными органами хаотически.
- ◆ Представители ОГО по правам человека заявили, что в настоящее время отсутствуют нормативные акты в таких областях, как права человека, здравоохранение, приватизация, общественные услуги и государственные гарантии, и даже те акты, которые существуют, нуждаются в улучшении, чтобы расширить доступ ОГО к процессу принятия решений.
- ◆ Можно сделать вывод, что сегодня значимость гражданского общества не является ярко выраженной. Организации гражданского общества могут обсуждать существующие проблемы и принимаемые законопроекты и озвучивать свои рекоменда-

дации в отношении совершенствования политики. Они дают такие рекомендации, если действия правительства не соответствуют демократическим нормам и ценностям. Тем не менее, в большинстве случаев организации гражданского общества играют незначительную роль в процессе принятия решений. Например, были сфальсифицированы результаты последних национальных парламентских выборов, что вызывает, по крайней мере, возмущение. «Голос гражданского общества остается неуслышанным» (слова одного из респондентов).

- ◆ Все респонденты согласились с тем, что, несмотря на незначительные успехи организаций гражданского общества в воздействии на процесс принятия решений, каждая НПО должна приложить больше усилий в этом направлении. От гражданского общества зависит многое. Как сказал немецкий социолог Й. Хабермас, «ценности, в том числе и те, которые претендуют на глобальное признание, не витают в воздухе. Они не являются товарами, которые можно покупать, распространять или экспортировать по всему миру. Единственным путем их принятия в различных социальных и культурных сферах является длительный процесс диалога и обсуждений. Любая другая процедура представляет собой навязывание определенных взглядов и принципов всем остальным».
- ◆ По мнению интервьюируемых, очень важно, чтобы организации гражданского общества принимали активное участие в обсуждении концептуальных идей, стратегий и политики, определяющих развитие страны. Кроме того, важно их участие в мониторинге и контроле за исполнением решений. Таким образом, вовлечение организаций гражданского общества в процесс принятия решений необходимо на всех этапах этого процесса.
- ◆ Среди препятствий, стоящих на пути эффективного участия организаций гражданского общества в процессе принятия решений, респонденты упоминали такие, как пассивность многих ОГО, их некомпетентность и незнание законов, а также низкий профессиональный уровень в работе с парламентом и исполнительной властью. Во многих случаях, как было отмечено, обсуждения и координация действий ОГО и правительства имеют формальный характер. В результате рекомендации организаций

гражданского общества не находят своего отражения в заключительных официальных документах. Кроме того, частая смена государственных должностных лиц негативно сказывается на отношениях сотрудничества с организациями гражданского общества, т.к. слишком много времени тратится на установление новых контактов. Еще одно значительное препятствие заключается в том, что в нынешнем правительстве процветает коррупция.

- ◆ Отвечая на вопрос «Какие конкретные и осуществимые результаты может дать новый проект (финансируемый SlovakAid) в целях повышения доступа гражданского общества к процессу принятия решений?», некоторые респонденты сказали, что это может быть анализ и пересмотр законотворческих процедур в парламенте.

V. Заключение

Проанализировав и обсудив результаты интервью с экспертной группой проекта, было принято решение сосредоточить усилия проекта на изучении и пересмотре законотворческой процедуры в парламенте Кыргызстана. Это решение обусловлено, во-первых, тем, что многие члены парламента подчеркнули необходимость внесения изменений в парламентские процедуры, регулирующие доступ ОГО к законотворческому процессу. Во-вторых, некоторые организации гражданского общества также рекомендовали сосредоточить внимание на данной проблеме. В-третьих, ресурсы проекта (время и средства) ограничены, что не позволяет сосредоточиться на сложных механизмах разработки политики на уровне исполнительной власти, с привлечением большого числа министерств, государственных учреждений, а также региональных и местных органов власти.

**Анкета для НПО с целью изучения практики их участия
в процессе законотворчества на государственном уровне**

Уважаемые коллеги!

Центр социальных исследований (ЦСИ) при АУЦА и экспертная группа проекта «Расширение доступа НПО к процессу принятия политических решений» проводят опрос НПО Кыргызской Республики в целях изучения практики участия неправительственных организаций в процессе принятия решений на государственном уровне.

Надеемся, что результаты опроса, проведенного с Вашей помощью, будут востребованы обществом и смогут в какой-то мере способствовать более эффективному участию общественности в государственном управлении и развитию социального партнерства.

Ваше компетентное мнение для нас очень важно!

-
- 1. Полное название Вашей НПО:**
 - 2. Почтовый адрес Вашей НПО:**
 - 3. Номер(а) телефона/факса:**
 - 4. На какой территории Ваша НПО осуществляет свою деятельность?**

◆ *на всей территории Кыргызской Республики*

◆ *одна область*

◆ *один район*

◆ *несколько областей*

◆ *один город*

◆ *другое (пожалуйста, обозначьте)* _____

5. Укажите основное направление деятельности Вашей НПО (выбрать одно ключевое направление):

- ◆ *социальная поддержка граждан*
- ◆ *охрана здоровья граждан*
- ◆ *развитие физической культуры и спорта*
- ◆ *защита прав граждан*
- ◆ *развитие культуры и искусства*
- ◆ *поддержка детства и материнства*
- ◆ *развитие науки и техники*
- ◆ *детское движение и развитие детского творчества*
- ◆ *развитие молодежного движения*
- ◆ *охрана окружающей природной среды и защита животных*
- ◆ *активизация участия населения в местном самоуправлении*
- ◆ *правовое просвещение и повышение правовой грамотности населения*
- ◆ *развитие организаций гражданского общества*
- ◆ *аналитическая деятельность*
- ◆ *другое (пожалуйста, обозначьте) _____*

6. Кем обычно иницируется сотрудничество между Вашей НПО и органами власти?

- ◆ *Вашей НПО*
- ◆ *органами власти*
- ◆ *обеими сторонами*
- ◆ *донорами*
- ◆ *другими (пожалуйста, обозначьте) _____*

7. Как Вы считаете, на каком уровне заметно и эффективно происходит взаимодействие между Вашей НПО и государственной властью?

- ◆ *на уровне органов местного самоуправления*
- ◆ *на уровне министерств и ведомств*
- ◆ *на уровне Жогорку Кенеша*

- ◆ на уровне правительства
- ◆ на уровне администрации Президента Кыргызской Республики

8. На Ваш взгляд, какие формы взаимодействия между Вашей НПО и органами власти способствуют активному участию организаций гражданского общества в процессах принятия решений?
9. Какие мероприятия на уровне принятия государственных решений были осуществлены Вашей НПО вместе с органами власти в 2006–2009 гг.?
10. Какие результаты были получены в итоге этой совместной работы?
11. С какими сложностями в процессе принятия государственных решений чаще всего сталкивается Ваша НПО?
12. Какие законодательные процедуры участия НПО в процессе принятия решений Вам известны и используются в работе Вашей НПО?
13. Участвовала ли Ваша НПО в парламентских слушаниях?
14. Какая роль в этом процессе была отведена Вашей НПО?
 - ◆ роль участника
 - ◆ роль соорганизатора
 - ◆ роль эксперта
 - ◆ другое (пожалуйста, обозначьте) _____
15. К каким результатам привели парламентские слушания, в которых участвовала или выступала соорганизатором Ваша НПО?
16. Как бы Вы оценили качество парламентских слушаний Жогорку Кенеша Кыргызской Республики?
 - ◆ удовлетворительное
 - ◆ неудовлетворительное
 - ◆ затрудняюсь ответить

17. Ваши рекомендации по улучшению проведения парламентских слушаний.
18. Привлекает ли Ваша НПО в работе по принятию государственных решений внешних экспертов? Как часто это происходит и по каким вопросам?
19. Заинтересованы ли и способны ли органы власти учитывать рекомендации НПО и внешних экспертов?

◆ *заинтересованы*
безусловно, да
скорее да
скорее нет
безусловно, нет
затрудняюсь ответить

◆ *способны*
безусловно, да
скорее да
скорее нет
безусловно, нет
затрудняюсь ответить

20. Что, по мнению Вашей НПО, наиболее важно для повышения общественного участия в процессе принятия решений?
21. Что Ваша НПО может предложить для улучшения совместной работы с органами власти по принятию решений на государственном уровне?
22. В некоторых странах существует практика, когда физические и юридические лица направляют 1% или 2% подоходного налога на поддержку деятельности НПО, которые они сами выбирают. Как вы думаете, такая практика возможна в Кыргызстане?

◆ *да*

◆ *нет*

Большое спасибо за Ваше время, уделенное на заполнение нашей анкеты!

Краткий отчет

о результатах анкетирования НПО Кыргызской Республики по теме «Расширение доступа НПО к процессу принятия политических решений на государственном (центральном) уровне» в рамках проекта «Устойчивость и эффективность организаций гражданского общества в Кыргызстане»

Июнь 2009 г.

Участие общественности в процессе принятия решений – это демократический принцип, соблюдение которого позволяет гражданам участвовать в решении проблем, влияющих на их жизнь. Благодаря активности общественности исполнительная и законодательная ветви власти имеют возможность учитывать различные мнения, получать разностороннюю информацию и принимать квалифицированные, продуманные решения. Широкое вовлечение общественности в политическую жизнь страны способствует предотвращению различных конфликтов и непонимания, позволяет обеспечить общественную поддержку в подготовке решений, а впоследствии – и их реализацию.

Термин «общественное участие» («участие общественности»), с одной стороны, давно уже не новый. С другой стороны, и это подтверждает проведенное анкетирование, до сих пор не существует общепринятого определения данного термина. Это приводит к подмене понятий и нарушениям прав граждан, так как за «общественное участие» выдаются другие процессы, формы и механизмы. Анкетирование, проведенное среди НПО Кыргызской Республики, было направлено в первую очередь на изучение вопроса участия общественности в лице НПО в процессе принятия решений на государственном уровне (перечень вопросов анкеты представлен в Приложении 6).

1. Цель и задачи анкетирования

Цель анкетирования – анализ практики участия некоммерческих неправительственных организаций (НПО) Кыргызской Республики в процессе принятия решений на государственном уровне.

Данная цель достигается решением следующих задач:

- ♦ **Выявление уровня, на котором заметно и эффективно происходит взаимодействие между НПО и государственной вла-**

стью; изучение форм взаимодействия НПО с органами власти, способствующих активному участию организаций гражданского общества в процессах принятия решений; анализ законодательных процедур участия НПО в процессе принятия решений, используемых кыргызстанскими НПО.

- ◆ **Оценка качества парламентских слушаний Жогорку Кенеша Кыргызской Республики с позиции НПО, а также уровня заинтересованности и способности власти учитывать рекомендации НПО и внешних экспертов.**
- ◆ **Выявление предложений и рекомендаций со стороны НПО по улучшению проведения парламентских слушаний и улучшению совместной работы с органами власти по принятию решений на государственном уровне.**

2. Методология анкетирования

В рамках проекта ЦСИ АУЦА «Устойчивость и эффективность организаций гражданского общества в Кыргызстане» было проведено анкетирование 62 НПО Кыргызской Республики. Анкетирование проводилось на русском языке посредством электронной почты.

3. Сроки проведения анкетирования

Подготовка к анкетированию началась в мае 2009 г. Были определены цель и задачи опроса, разработана анкета, которая была протестирована экспертной группой проекта и предложена для распространения среди НПО Кыргызстана. В первой декаде июня анкета была распространена среди НПО. Во второй декаде июня началась обработка и анализ поступивших от НПО заполненных анкет.

4. Описание анкеты

В качестве инструментария сбора информации по вопросу участия неправительственных организаций Кыргызской Республики в процессе принятия решений на государственном уровне исполнителями проекта «Расширение доступа НПО к процессу принятий политических решений» была выбрана анкета.

Основная информация, которая содержалась в анкете:

- ◆ **общие данные об организации;**
- ◆ **взаимодействие НПО с органами власти в процессе принятия государственных решений;**

- ◆ **законодательные процедуры участия НПО в процессе принятия решений**, используемые кыргызстанскими НПО;
- ◆ **мероприятия, осуществленные НПО совместно с органами власти** в 2006–2009 гг. на уровне принятия государственных решений, и их результаты;
- ◆ **сложности в процессе принятия государственных решений**, с которыми сталкиваются НПО;
- ◆ **качество парламентских слушаний Жогорку Кенеша Кыргызской Республики с позиции НПО**;
- ◆ **уровень заинтересованности и способности власти учитывать рекомендации НПО и внешних экспертов**;
- ◆ **рекомендации НПО по улучшению проведения парламентских слушаний**;
- ◆ **предложения по улучшению совместной работы с органами власти**, связанной с принятием решений на государственном уровне.

5. Объект и предмет анкетирования

Объектом анкетирования выступили неправительственные организации Кыргызской Республики. Согласно официальным данным Министерства юстиции Кыргызской Республики, на 1 апреля 2006 года было официально зарегистрировано 14 173 НКО. По результатам исследования Ассоциации центров поддержки гражданского общества¹, проведенного в 2007 году, было выявлено 514 активных НПО, что составляет 6% от общего числа официально зарегистрированных неправительственных организаций.

Предмет данного анкетирования – компетентность НПО в вопросах принятия политических решений, система взаимоотношений между НПО и органами власти в процессе принятия политических решений.

В рамках проекта «Устойчивость и эффективность организаций гражданского общества в Кыргызстане» планировалось провести анкетирование 350 НПО. Для этого исполнителями проекта использовались базы данных НПО Центра социальных исследований АУЦА и крупнейших сетевых организаций республики: Ассоциации центров поддержки гражданского общества, Молодежной программы фонда «Сорос-Кыргызстан», Сети НПО по защите прав и продвижению интересов детей, а также электронные листы рассылки kelkel и birge. Кроме этого, анкетирование НПО проходило непосредственно в организациях и во время проведения некоторых мероприятий, например, тренингов.

¹ НПО Кыргызстана: вчера, сегодня, завтра / АЦПГО. – Б., 2006.

Для стимулирования участия НПО в анкетировании и информирования их о том, как будут использованы предоставленные ими данные, исполнители проекта обещали поместить результаты опроса, а также другие материалы проекта на сайте Центра социальных исследований (www.src.ausa.kg).

В результате проведенной работы были получены 62 анкеты от НПО, представляющих различные области Кыргызстана, что составляет 17% от общего числа НПО, получивших предложение принять участие в опросе. Неожиданная низкая активность НПО объясняется различными причинами, среди которых можно выделить следующие. Это, в первую очередь, недостаточно удобное время для проведения опроса. Многие НПО отметили их высокую загруженность, связанную с подготовкой к предстоящим в июле президентским выборам, и как следствие – невозможность принять участие в опросе. Также следует отметить определенную степень пассивности и апатии к подобного рода опросам, особенно среди НПО г. Бишкека, нежелание отвечать на вопросы анкеты, низкую заинтересованность в результатах проекта.

6. Результаты анкетирования

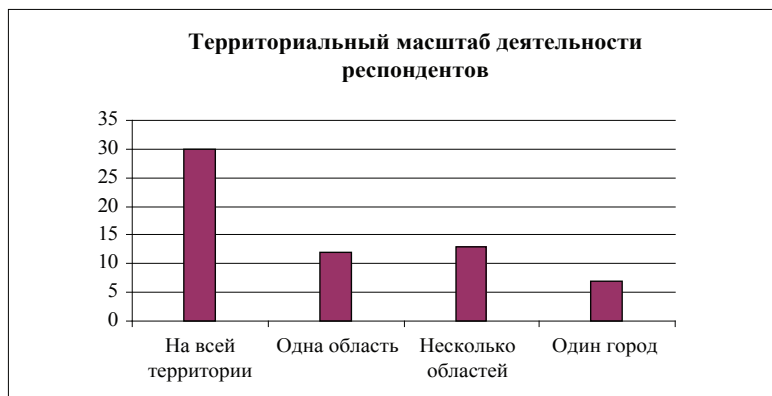
Исполнители проекта получили от НПО **62 анкеты**: из них 46 анкет – из Бишкека и 16 – из регионов. Большая часть анкет поступила от общественных объединений (31), затем идут общественные фонды (20), затем идут общественные фонды (20).

Диаграмма 1



Что касается территориального охвата деятельности респондентов анкетирования, то большинство из них работает на всей территории Кыргызстана. Деятельность 13 респондентов распространяется на несколько областей, другие 12 НПО работают только в пределах одной области. И только 7 респондентов отметили, что деятельность их НПО охватывает один город.

Диаграмма 2



Сегодня в Кыргызстане существуют различные практики взаимодействия НПО с органами власти. В ходе опроса респондентам предлагалось выбрать один из нескольких возможных ответов на вопрос, кем обычно инициируется это взаимодействие. Согласно большинству ответов, инициаторами взаимодействия с органами власти являются НПО (из 62 НПО так ответили 40 респондентов). Второе место занимают два мнения: «сотрудничество инициируется обеими сторонами» (20 НПО) и «сотрудничество инициируется донорами» (12 НПО). И лишь представители 3 НПО отметили в качестве инициаторов взаимодействия органы власти, и 1 НПО – бизнес-сектор.

Диаграмма 3



В ходе анкетирования также было выявлено, что на уровне органов местного самоуправления взаимодействие между НПО и государственной властью происходит более заметно и эффективно. Так полагают 37 участников опроса. Другая часть опрошенных НПО (20 респондентов) считает, что взаимодействие более заметно на уровне министерств и ведомств. Только 12 НПО отметили взаимодействие на уровне Жогорку Кенеша КР. Далее, с большим отставанием, идут правительство (6 респондентов) и администрация президента (5 респондентов).

Диаграмма 4



Взаимодействие НПО с органами местного самоуправления (ОМСУ), таким образом, представляется респондентам более важным, заметным и эффективным. Это взаимодействие, по мнению одного из респондентов, обладает определенной спецификой по сравнению с аналогичными взаимоотношениями между НПО и парламентом или между НПО и администрацией президента. Во-первых, сферой деятельности обоих субъектов (НПО и ОМСУ) являются вопросы местного значения. Во-вторых, характер взаимодействия между НПО и ОМСУ имеет специфические черты по типам муниципальных образований.

Как показал опрос, частота взаимодействия НПО с парламентом, правительством и администрацией президента самая низкая по сравнению с уровнем взаимодействия с ОМСУ и министерствами/ведомствами. Респонденты отметили, что со стороны этих субъектов государственной власти меньше всего обратной связи, откликов на гражданские инициативы. Другие респонденты отметили закрытость, непрозрачность, отсутствие реальных механизмов сотрудничества, бюрократизм данных институтов. НПО указали, что с ОМСУ, отдельными министерствами или ведомствами намного проще работать, нежели с парламентом или администрацией президента. Существующие на областном и местном уровнях структуры, такие как Консультативный совет по предпринимательству при губернаторе Ошской области, общественные советы при МВД, МТиСР, Департамент по защите детей при Госагентстве по физической культуре, спорту, молодежной политике, гендеру и детям, более открыты, действенны, чем подобные структуры, созданные на уровне правительства или администрации президента. Отсюда и разнообразие форм взаимодействия между НПО и ОМСУ на местном уровне. По частоте упоминаний респондентами чаще назывались такие формы взаимодействия между НПО и ОМСУ, способствующие более активному участию НПО в процессах принятия решений, как:

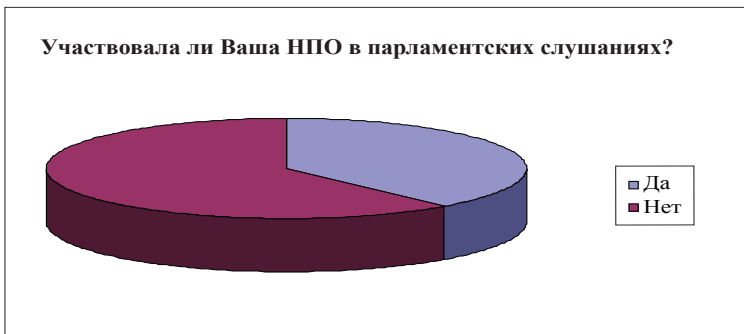
- ◆ общественные слушания;
- ◆ совместное выявление и обсуждение проблем (по методике PRA);
- ◆ сельские сходы;
- ◆ партнерские проекты, совместные мероприятия (акции, круглые столы, конференции, исследования);
- ◆ создание рабочих групп, совещательных органов, консультативных, экспертных советов;

- ◆ разработка и продвижение проектов законов, положений, инструкций.

Один из респондентов в качестве формы взаимодействия НПО с органами власти упомянул недавнее (5 мая 2009 г.) Открытое соглашение с Секретариатом Президента КР об основах взаимодействия власти и организаций гражданского общества.

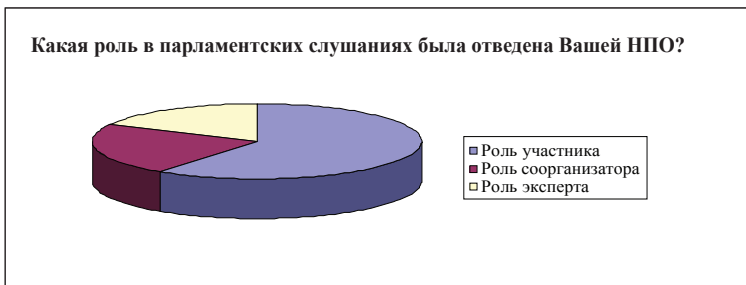
Анкетирование показало, что большинство опрошенных НПО не принимало участия в парламентских слушаниях (38 против 24).

Диаграмма 5



Те, кто принимал участие в слушаниях, организованных парламентом, чаще всего выступали в роли участников (24), нежели в роли соорганизаторов (9) или экспертов (7).

Диаграмма 6



На основе полученных ответов можно утверждать, что НПО Кыргызстана не знакомы с технологией проведения парламентских слушаний и недооценивают их значимость. Отсюда – отсутствие у опрошенных НПО рекомендаций по улучшению проведения парламентских слушаний (вопрос № 17). Те респонденты, которые принимали участие в парламентских слушаниях, исполняя разные роли, дали следующие рекомендации:

- ◆ помещать на сайте Жогорку Кенеша КР стенограммы парламентских слушаний;
- ◆ публично и заранее информировать общественность (и в частности НПО) о проведении парламентских слушаний, используя различные средства коммуникации;
- ◆ освещать результаты слушаний в республиканской прессе (в электронных и печатных СМИ) на русском и кыргызском языках;
- ◆ чаще проводить парламентские слушания, например, 2 раза в месяц (актуальных тем для слушаний достаточно много);
- ◆ проводить парламентские слушания с обязательным участием НПО, представителей исполнительной власти, бизнес-сектора, СМИ, международных организаций (по необходимости);
- ◆ сделать обязательным (узаконить) проведение парламентских слушаний с привлечением/участием гражданского общества, инициировать разработку проекта закона о парламентских слушаниях;
- ◆ сделать прозрачным подбор участников слушаний, экспертов, наблюдателей;
- ◆ увеличить время для обсуждения вопросов на слушаниях, установить минимальные и максимальные параметры слушаний (количество участников, экспертов, журналистов, время для докладов, прений, время для представления рекомендаций, время для распространения информации о слушаниях (анонс, итоги), освещение в СМИ);
- ◆ повышать потенциал депутатов, их консультантов, помощников, а также представителей гражданского общества в деле организации и проведения парламентских слушаний.

Роли экспертов как медиаторов общения между НПО и властью в работе по принятию государственных решений были посвящены вопросы 18 и 19. Респондентам предлагалось отметить, привлека-

ют ли они в своей работе по участию в процессе принятия решений внешних экспертов, как часто это происходит, по каким вопросам, а также оценить заинтересованность и способность власти учитывать рекомендации НПО и экспертного сообщества. Вопрос № 19 допускал выбор нескольких вариантов ответа. Полученные результаты в этой части опроса не дают больших оснований для оптимизма. По словам 35 респондентов, их организации не привлекают к работе по участию в процессе принятия решений внешних экспертов. Регулярно привлекают экспертов к этой работе 19 НПО, 10 респондентов ответили, что их НПО делают это «не часто».

Согласно ответам опрошенных, эксперты привлекались при разработке и продвижении таких документов, как:

- 1) законопроект о внесении изменений и дополнений в законы «Об НКО КР», «О недрах»;
- 2) проект Кодекса КР «О детях»;
- 3) проект Положения «О фостерной семье»;
- 4) проекты Налогового кодекса, Кодекса о выборах и референдумах, законопроект «О государственном социальном заказе»;
- 5) Концепция молодежной политики;
- 6) Концепция старшего поколения.

Кроме этого, респонденты отметили участие экспертов в разработке общей стратегии НПО (1), наличие внешнего эксперта в составе наблюдательно-консультативного органа организации (1), привлечение экспертов на краткосрочной основе для проведения оценки, разработки тренингового модуля (3), привлечение международного эксперта (1).

Что касается заинтересованности и способности власти учитывать рекомендации НПО и экспертного сообщества, то здесь ответы распределились следующим образом:

	Безусловно, да	Скорее да	Скорее нет	Безусловно, нет	Затрудняюсь ответить
Заинтересованы	2	20	19	19	3
Способны	5	13	23	20	5

Как видно из данных, представленных в таблице, большинство респондентов, представляющих различные НПО, скептически оценивают желание и способность власти учитывать предложения и рекомендации НПО и экспертного сообщества.

Верны или неверны данные оценки, но они неизбежно демонстрируют реальную картину участия НПО в процессе принятия решений на государственном уровне и их оценку совместной работы с органами власти. По сути, данная таблица отображает реальную ситуацию во взаимоотношениях НПО и власти.

Диаграмма 7



Имеет смысл привести ответы респондентов на вопрос № 20: «Что, по мнению Вашей НПО, наиболее важно для развития общественного участия в процессе принятия решений?». Наибольшее число опрошенных считают, что самое важное – это быть активным на всех этапах процесса принятия решений на государственном уровне. На втором месте по частоте упоминания стоит «доступ к информации», и на третьем – «оказание консультативных, тренинговых услуг для общественности».

По мнению остальных респондентов, дальнейшее усиление участия НПО в процессе принятия решений определяется умением НПО доступно, аргументированно и грамотно излагать свою позицию; наличием у представителей НПО аналитических навыков и их совершенствованием; учетом предложений государством от НПО; совместным обсуждением проектов законов, положений, программ; открытостью

и прозрачностью властных структур; двусторонним доверием; исполнением законов; устранением барьеров, бюрократических препон; созданием соответствующей демократической законодательной базы (например, принятие закона «Об участии общественности в процессе принятия государственных решений»); политической волей.

Для улучшения совместной работы НПО с органами власти по принятию решений на государственном уровне респонденты рекомендовали:

- ◆ привлекать НПО на всех этапах принятия решений;
- ◆ развивать создание независимых общественных советов (комитетов, групп, комиссий) на различных уровнях;
- ◆ создать реестр профессиональных НПО для привлечения к работе в области законотворчества;
- ◆ проводить регулярный гражданский мониторинг исполнения рекомендаций ОГО, законов и т.д.;
- ◆ развивать партнерские отношения НПО со всеми ветвями власти;
- ◆ привлекать НПО к проведению различных экспертиз проектов законов;
- ◆ разрабатывать техники совместного обучения (НПО – власть).

7. Краткие выводы по результатам анкетирования

1. Анкетирование показало, что чем ниже уровень власти, тем ближе она к общественности, вследствие чего НПО наиболее эффективно взаимодействуют с органами местной власти, т.к. именно они призваны удовлетворять потребности общественности. Наилучших результатов в процессе принятия решений НПО добиваются, взаимодействуя именно с органами местной власти.
2. С идеей взаимодействия между НПО и органами власти чаще выступают общественные организации, а не государство.
3. Большинство опрошенных НПО не осведомлены в полной мере о своих правах и возможностях участия в процессе принятия решений на государственном уровне, о существующих законодательных процедурах участия НПО в нормотворческом процессе.
4. Большинство опрошенных респондентов отметили, что они плохо осведомлены о реальных этапах процесса принятия решений на государственном уровне, о планируемых к разработке и принятию НПА.

5. Для многих местных НПО затруднен свободный доступ к нормотворчеству.
6. Недостаточно открытой является система получения информации у органов власти, отсутствует форум ответов властей на вопросы общественности. Чаще всего общественность узнаёт лишь об уже принятых решениях, и то не всегда.
7. Многие опрошенные НПО уверены, что общественное участие в процессе принятия решений на государственном уровне зачастую воспринимается властью как бесполезная, не имеющая практического значения процедура. Отсюда, по мнению НПО, частое проведение формальных общественных обсуждений, отказ в доступе к информации и т.д.
8. Большинство НПО не принимает участия в парламентских слушаниях. Опрошенные респонденты отметили, что не знакомы с процедурами проведения парламентских слушаний и не знают, какую роль может играть в них общественность.
9. Для НПО-респондентов опроса принципиально важным является закрепление в соответствующих НПА четких форм, процедур и механизмов их участия в процессе принятия решений на всех этапах нормотворческого процесса.
10. Инициаторы парламентских слушаний и разработчики законопроектов очень редко привлекают для проведения экспертизы НПА экспертов из НПО.
11. Многие НПО не привлекают внешних экспертов в своей работе по участию в процессе принятия решений на государственном уровне.
12. Респонденты отметили, что основным препятствием для участия общественности в процессе принятия решений на центральном уровне является недостаточное развитие институтов исполнительной и законодательной власти с точки зрения их готовности и способности сотрудничать с общественностью в процессе принятия решений.
13. По мнению большинства НПО-участников опроса, при привлечении общественности к участию в принятии решений ответственные органы власти чаще стремятся свести к минимуму это реальное участие, тем более, если оно противоречит их интересам. На практике чаще наблюдается формальное участие общественности, например, работа в различных советах без права голоса и т.д.

14. Большинство опрошенных представителей третьего сектора отметили, что сегодня ни НПО, ни органам власти всех уровней не хватает достаточных знаний, навыков и умений по организации и осуществлению двусторонней коммуникации в процессе принятия решений.

Приложение 8

**Краткий отчет о работе круглого стола
«Участие организаций гражданского общества
в процессе принятия решений на законодательном
и исполнительном уровнях власти»**

*12 марта 2009 г.
Бишкек, Кыргызстан*

12 марта 2009 г. в Овальном зале Жогорку Кенеша КР состоялся круглый стол на тему «Участие организаций гражданского общества в процессе принятия решений на законодательном и исполнительном уровнях власти». Данное мероприятие было организовано Центром социальных исследований Американского университета в Центральной Азии в рамках проекта, реализуемого ЦСИ в партнерстве с Ассоциацией институтов и школ государственного управления в Центральной и Восточной Европе (NISPAcee, Словакия)¹ при финансовой поддержке Агентства по международному сотрудничеству и развитию Словакии (Slovak Agency for International Development Cooperation). В работе круглого стола приняли участие депутаты ЖК КР, представители исполнительной ветви власти и неправительственных организаций Кыргызстана.

Во вступительной речи директор ЦСИ и модератор круглого стола **Аида Алымбаева** поприветствовала всех присутствующих

¹ NISPAcee является организацией, представляющей образовательные учреждения Центральной и Восточной Европы, которые осуществляют образовательную деятельность и исследования в области государственного управления, а также подготовку профессионалов, работающих в этой области в качестве практиков, исследователей, инструкторов, преподавателей или академических работников.

и выразила благодарность Комитету по этике и регламенту ЖК КР в лице г-на Сабирова и г-жи Молдошевой за поддержку в организации круглого стола. Далее модератор кратко остановилась на предыстории проекта, реализуемого ЦСИ совместно с NISPAcee. В частности, было отмечено, что проведение круглых столов по различным проблемам в течение двух последних лет с участием представителей правительственных и неправительственных организаций выявило заинтересованность как правительственных структур, так и неправительственного сектора в совершенствовании законодательной базы, регулирующей процесс принятия государственных решений и участие ОГО в этом процессе. Так возникла проектная идея и впоследствии сам проект, поддержанный коллегами из Словакии (NISPAcee), направленный на изучение словацкого опыта в сфере участия ОГО в процессе принятия государственных решений.

На этом круглом столе, как пояснила модератор, будет представлен проект в целом и его первые наработки для общего обсуждения. Она поблагодарила Комитет по этике и регламенту ЖК КР за интерес к целям проекта и конструктивное сотрудничество в его реализации, представила экспертов проекта и приглашенного спикера, Сакишева Талантбека, начальника управления государственных программ Министерства экономического развития и торговли КР.

Затем модератор предоставила слово депутату ЖК КР, председателю Комитета по этике и регламенту Сабирову Алишеру Ахмедовичу.

Поприветствовав участников круглого стола, депутат ЖК КР **Алишер Ахмедович Сабиров** объяснил активное участие депутатов в данном проекте соответствием идей проекта духу парламентаризма, духу высшего представительного органа народа. Он подчеркнул, что парламент в последние годы становится более открытой структурой, и в первую очередь это обусловлено тем, что усилился информационно-коммуникационный компонент работы парламента.

Далее парламентарий отметил, что на данном этапе очень важно улучшить процедуру участия гражданского общества в принятии решений и взаимодействие власти с гражданским обществом, чтобы каждый гражданин смог реально участвовать в законотворческой деятельности. Депутат пояснил, что каждый законопроект в парламенте проходит пять видов экспертиз на основе соответствующего постановления ЖК КР (антикоррупционная, экологическая, правозащитная, гендерная и правовая экспертизы). Необходимо ввести

эти стандарты как в Регламент ЖК, так и в систему нормативно-правовых актов.

Выступающий также обратил внимание участников круглого стола на роль недавно созданного органа – Общественной палаты как еще одной площадки для выражения гражданским обществом своей позиции. Он подчеркнул, что если будет принят закон об Общественной палате КР, то норма о рассмотрении всех предложенных Общественной палатой изменений, дополнений в законопроекты станет обязательной. Выступающий упомянул действующий Закон о свободном доступе к информации, отметив, что необходимо не только сделать информацию открытой для граждан, но и предусмотреть обратную связь с ними.

В завершение своего выступления депутат Сабиров еще раз поблагодарил Центр социальных исследований АУЦА в лице его директора Аиды Алымбаевой за интересный проект и выразил надежду, что сотрудничество в этой сфере будет результативным.

Далее выступил представитель исполнительной власти – начальник управления государственных программ Министерства экономического развития и торговли КР (МЭРиТ) **Талантбек Сакишев**. Он подробно рассказал о взаимодействии МЭРиТ КР с гражданским обществом в процессе принятия государственных решений, сделав акцент на трех аспектах такого сотрудничества: роли анализа регулятивного воздействия (АРВ) в процессе принятия решений; государственно-частном партнерстве (ГЧП) как инструменте взаимодействия государственной власти с обществом в процессе принятия решений; участия гражданского общества в разработке стратегических документов.

Выступающий кратко объяснил предназначение АРВ, заключающееся в оценке тех благ, которые тот или иной законопроект несет обществу, и затем дал трехмерное определение АРВ.

- 1) АРВ – это процесс постановки верных вопросов и как можно более широкое и прозрачное их обсуждение в рамках дебатов по вопросам политики, экономики и других сфер.
- 2) АРВ – это процесс систематического и последовательного изучения отдельных потенциальных последствий, к которым могут привести действия или бездействие правительства.
- 3) АРВ – это процесс доведения информации до сведения ответственных лиц и заинтересованных сторон общества и принятия оптимальных решений.

Докладчик проинформировал участников встречи о том, что с целью нормативного закрепления и внедрения АРВ на практике был издан Указ Президента КР (УП № 344 от 23 июля 2007 г.) «О некоторых мерах по оптимизации разрешительно-регулятивной системы в Кыргызской Республике». В продолжение данного указа вышло Постановление Правительства КР (№ 603 от 20 декабря 2007 г.) «О методике анализа регулятивного воздействия (АРВ) нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства». В дальнейшем, по мнению выступающего, нужно стремиться к тому, чтобы все нормативно-правовые акты проходили АРВ, а также все виды экспертиз, упомянутых г-ном Сакировым.

Характеризуя такой важный фактор взаимодействия МЭРиТ с гражданским обществом, как государственно-частное партнерство, г-н Сакишев подчеркнул, что ГЧП – вполне эффективная альтернатива приватизационным программам, позволяющая реализовать потенциал частнопредпринимательской инициативы, с одной стороны, и сохранить контрольные функции государства в социально значимых секторах экономики, с другой. И здесь МЭРиТ играет ведущую роль, поддерживая связь с бизнес-ассоциациями, бизнес-сообществом и гражданским обществом в процессе реализации ГЧП. Г-н Сакишев указал на необходимость создания соответствующих условий для реализации ГЧП на практике: это проведение стратегических реформ, создание институциональных основ, управление рисками и совершенствование правовой базы. В качестве примера обеспечения последнего из названных условий был приведен законопроект «О государственно-частном партнерстве в развитии инфраструктуры в Кыргызской Республике», недавно подготовленный МЭРиТ.

Что касается третьего аспекта сотрудничества МЭРиТ с гражданским обществом, то примером может служить, по мнению выступающего, разработка Стратегии развития страны (СРС) на 2009–2011 годы. Докладчик проинформировал присутствующих, что с 9 октября 2008 года открыт общий доступ (без права редактирования) к государственной информационной системе мониторинга и оценки СРС (<http://mes.in.kg>).

В заключение своего выступления Сакишев подчеркнул, что МЭРиТ является открытой площадкой для гражданского общества в процессе принятия решений и призвал ОГО быть активными.

Далее слово было предоставлено эксперту ЦСИ **Шерадилу Бактыгулову**, который подробно остановился на самом проекте. В начале было сказано несколько слов о методологии проекта, которая включает:

- ◆ проведение интервью среди депутатов ЖК КР, представителей правительства, министерств, ведомств и неправительственных организаций;
- ◆ кабинетное исследование для анализа, краткого обзора нормативно-правовой базы, регламентирующей процесс принятия решений, и изучения опыта Словакии в обеспечении участия ОГО в принятии государственных решений.

Докладчик отметил, что речь идет об опыте Словакии, который может быть полезен Кыргызстану в связи с тем, что у этих стран примерно одинаковое количество населения и схожие стартовые условия после распада социалистической системы хозяйствования. Парламент Словакии так же построен на принципах партийности.

По мнению эксперта, в итоге проведенной работы по проекту высветились две большие проблемы, а именно: представители государственных структур не очень высоко оценивают экспертный потенциал НПО, в то время как сами НПО считают, что у них достаточно высокий экспертный потенциал, но он остается невостребованным. При этом стороны готовы к сотрудничеству, однако, в силу отсутствия четко закрепленных процедур, такое сотрудничество не является систематичным и действенным.

Далее г-н Бактыгулов, перечисляя основные нормативные документы, определяющие в той или иной мере участие ОГО в принятии решений (законы о Регламенте ЖК КР, о Правительстве КР, о нормативно-правовых актах, о СМИ, о выборах и законопроекты об Общественной палате и о лоббировании), эксперт ЦСИ высоко оценил Постановление ЖК КР о стандартах экспертизы, упомянул об Указе Президента «О внедрении форматов и процедур публичной политики в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления».

Г-н Бактыгулов акцентировал внимание присутствующих на конкретных случаях из практики сотрудничества. В частности:

- ◆ в 2003 г. НПО инициировали и внесли в ЖК проект закона о домашнем насилии;
- ◆ в 2004–2007 гг. проводились ежегодные ИКТ-конференции;
- ◆ созданы общественные советы при министерствах;

- ◆ созданы экспертные советы при комитетах ЖК;
- ◆ проводятся общественные слушания.

Далее эксперт выделил пять стадий принятия решений. Первый этап – анализ ситуации и формулирование проблемы. Второй этап – выработка вариантов решений. Третий этап – выработка критериев оценки вариантов решений. Четвертый этап – реализация выбранного варианта решений. Пятый этап – мониторинг и оценка реализации. Проблема, по мнению выступающего, заключается в том, что отсутствует утвержденная процедура участия гражданского общества в принятии решений на разных стадиях этого процесса. В частности, эксперт обратил внимание участников круглого стола на такие проблемы, как отсутствие механизма реализации принципа всестороннего обсуждения нового нормативного акта, непривлечение внешних экспертов, отсутствие форматов экспертных заключений.

В завершение своего выступления г-н Бактыгулов представил следующие рекомендации: 1) на основе Постановления ЖК КР об экспертизе разработать и принять закон о правовой и иных экспертизах; 2) нормы о возможном участии гражданского общества сделать обязательными.

Вторая часть круглого стола была посвящена комментариям и вопросам к основным докладчикам и экспертам проекта.

Так, депутат Алишер Сабиров дополнил доклад эксперта ЦСИ, обратив внимание участников обсуждения на процедуру всенародного обсуждения.

Модератор Аида Алымбаева дополнила выступление эксперта Бактыгулова, пояснив, что команда проекта решила сфокусироваться на совершенствовании процедурных аспектов процесса принятия решений в связи с ограниченностью бюджета проекта и временных рамок его реализации.

Ноокат Идрисов, юрист представительства Международного центра некоммерческого права, высказался в поддержку предложения сделать обязательным участие гражданского общества в процессе принятия решений и отметил необходимость выработать четкий механизм для реализации такой обязательной нормы. Например, за один месяц до начала рассмотрения законопроекта в парламенте инициаторы или ключевые комитеты ЖК КР будут обязаны проводить общественные слушания и объявлять через СМИ о месте и времени проведения слушаний.

Депутат Сабиров отметил, что необходимо разграничивать понятия «общественные слушания» и «парламентские слушания». «Парламентскими», по его мнению, могут называться только слушания, проводимые парламентом с привлечением общественности.

Ноокат Идрисов, в свою очередь, ссылаясь на мировой опыт, заметил, что «парламентские слушания» – это обсуждение тех или иных вопросов самими депутатами внутри стен парламента, тогда как «общественными» являются все слушания, на которые приглашаются представители общественности и эксперты.

Динара Ошурагунова, исполнительный директор Коалиции НПО «За демократию и гражданское общество», задала вопрос эксперту проекта Шерадилу Бактыгулову: «Является ли в Словакии обязательным принятие решения с учетом мнения общественности или это зависит от желания руководителя, как у нас в стране?»

Шерадил Бактыгулов пояснил, что в Словакии существует обязательная практика такого участия и это рассматривается как одна из форм работы с общественностью в парламенте Словакии. Также существуют критерии оценки поступающих предложений, и если предложение отклоняется, то в течение 10 дней должно быть дано письменное объяснение причин отклонения этого предложения.

Аида Алымбаева добавила, что в Словакии также есть консультационные советы при правительстве, которые рассматривают в обязательном порядке все предложения, поступающие от организаций гражданского общества.

Далее Динара Ошурагунова поинтересовалась у депутата Сабирова, насколько члены парламента и представители других государственных органов готовы активно участвовать в общественных слушаниях, организуемых ОГО.

Депутат Сабиров ответил, что необходимо согласовывать время проведения таких общественных слушаний с депутатами, также нужно стимулировать их участие, т.к. не каждый народный представитель будет готов добровольно выслушать «голую» и публичную критику.

Динара Ошурагунова, продолжая развивать тему об участии ОГО в обсуждении вопросов о внесении важных изменений в такие законы, как, например Закон «О некоммерческих организациях», недавно инициированных группой депутатов во главе с депутатом Масалиевым, отметила, что из-за отсутствия четких процедур существуют

опасения, что подобные изменения в законах будут приняты в срочном порядке, без учета общественного мнения.

В ответ на это замечание Бактыгулов рассказал, что в Словакии для рассмотрения законопроектов в экстренном режиме предусмотрен срок в 7 рабочих дней для того, чтобы ОГО смогли отреагировать на тот или иной законопроект, а так обычный срок составляет 15 рабочих дней.

Аида Курбанова, менеджер проектов АЦПГО, продолжила разговор о целях проекта и прокомментировала первые результаты проектного исследования. На ее взгляд, правильно, что проект сфокусировался на процедурных моментах принятия решений и участия ОГО в этом процессе. Она считает, что необходимо убрать двойную норму, которая позволяет профильным комитетам ЖК ссылаться на то, что они «могут организовывать» встречи с общественностью или же «могут и не организовать» подобные встречи и общественные слушания. Необходимы четкие процедуры участия ОГО в процессе принятия решений, закрепленные в самом Регламенте ЖК КР. Г-жа Курбанова заметила, что часто на практике НПО, направляя в парламент многочисленные предложения по законопроектам, не имеют возможности отследить, были ли они услышаны парламентариями или нет. Другой важный момент, отмеченный выступающей, – это необходимость создания единых стандартов, чтобы эксперты ЖК и эксперты ОГО могли говорить на «одном языке».

Следующим выступил руководитель АЦПГО Айдар Мамбетов. Он рассказал, что проект, реализуемый АЦПГО, во многом созвучен с обсуждаемым проектом. Единственное отличие – в том, что проект АЦПГО концентрируется только на законотворческой деятельности парламента, не затрагивая деятельность исполнительной ветви власти.

В продолжение разговора о стандартах Динара Ошурагунова заметила, что было бы замечательно, если бы парламент проводил типизацию поступающих предложений, т.е. необходимо их классифицировать и вести статистический учет: сколько жалоб поступило от граждан, сколько было конкретных предложений-рекомендаций по внесению изменений в рассматриваемые законопроекты. Данное предложение было одобрено депутатом Сабировым.

Болджурова Светлана Садыковна, заведующая отделом парламентаризма и законотворчества юридического управления аппарата ЖК КР, включилась в дискуссию и проинформировала присутствующую

щих о том, что в ближайшее время планируется открытие отдельного сайта юридического управления, посредством которого можно будет решать многие вопросы взаимодействия с гражданским обществом.

Аида Алымбаева в заключение работы круглого стола поблагодарила всех его участников и заверила, что опыт Словакии будет и дальше изучаться, а полученные результаты проекта будут выноситься на обсуждение на последующих мероприятиях по проекту.

Приложение 9

**Список участников круглого стола
«Повышение эффективности взаимодействия организаций
гражданского общества с органами государственного
управления Кыргызской Республики
в процессе принятия решений»**

*22 сентября 2009 г., Бишкек, Кыргызстан
Отель «Парк Хотел Бишкек»*

№	Ф.И.О.	Должность, организация
Представители государственных органов		
1	Молдошева Динара	депутат ЖК КР
2	Арунова Индира	заведующая отделом разработки и мониторинга государственных программ Министерства экономического развития и торговли КР
3	Болджурова Светлана	заведующая отделом парламентаризма и законотворчества юридического управления аппарата ЖК КР
4	Бустанова Дамира	главный специалист Министерства труда и социального развития КР
5	Салянова Аида	статс-секретарь Министерства юстиции КР
6	Табалдиев Аймаран	старший консультант отдела парламентаризма и законотворчества юридического управления аппарата ЖК КР
7	Шадыханов Калысбек	начальник отдела правовой, кадровой и государственной службы Министерства образования и науки КР

Представители НПО и международных организаций		
8	Абдрапиев Алмазбек	координатор Программы по гражданскому образованию ОО «Молодежная правозащитная группа»
9	Абралиев Казбек	координатор программ ИНТРАК в Центральной Азии
10	Айтбаева Гульнара	председатель координационного совета ОО «Бишкекский женский центр»
11	Акбагышева Замира	заместитель председателя Общественной палаты
12	Акматова Чолпон	координатор программ регионального офиса Датской церковной помощи в Центральной Азии
13	Алмаз Тажыбай	руководитель центра инновационного образования «Перемена»
14	Давлетбаева Галина	член совета директоров, Коалиция «За демократию и гражданское общество»
15	Джуманаев Улан	координатор программ Сети развития фонда Ага Хана в Кыргызстане
16	Идрисов Ноокат	глава представительства Международного центра некоммерческого права
17	Котова Татьяна	региональный представитель Датской церковной помощи в Центральной Азии
18	Кудайбергенов Азиз	координатор программ Демократической комиссии Посольства США
19	Литвинов Игорь	руководитель ОО «ADRA Кыргызстан»
20	Мадеюев Ахмат	руководитель Центра общественной политики
21	Мадраимова Айнура	руководитель ОО «Айыл демилгеси»
22	Мамбетов Айдар	исполнительный директор Ассоциации центров поддержки гражданского общества
23	Нарынбаева Ширин	представитель политического отдела Европейской комиссии в Кыргызстане
24	Ногойбаева Чолпон	президент Института политических исследований
25	Сатуева Замира	PR-ассистент отдела связи с общественностью АУЦА
Команда проекта		
26	Закова Елена	менеджер проекта NISPAcee, Словакия
27	Ходас Милан	консультант проекта NISPAcee, Словакия
28	Андрежкович Милан	консультант проекта, NISPAcee, Словакия

29	Алымбаева Аида	директор Центра социальных исследований (ЦСИ), АУЦА
30	Джунушалиев Мелис	руководитель аналитической службы Секретариата Президента КР, внешний эксперт проекта
31	Тюлегенов Медет	эксперт проекта ЦСИ, АУЦА
32	Бактыгулов Шерадил	эксперт проекта ЦСИ, АУЦА
33	Воронина Елена	эксперт проекта ЦСИ, АУЦА
34	Эсенгул Чинара	координатор проектов ЦСИ, АУЦА
35	Конокбаева Аида	финансовый/админ. координатор ЦСИ, АУЦА
Синхронный перевод		
36	Александр Гришук	переводчик
37	Лариса Юрасова	переводчик
Представители СМИ		
38	ТВ-канал «5»	журналисты
39	Отдел по связям с общественностью АУЦА	репортер
Волонтеры ЦСИ, АУЦА		
40	Дамирбек кызы Элиза	студентка АУЦА
41	Ким Лилия	студентка АУЦА
42	Сапарбек кызы Айсанат	студентка АУЦА

Приложение 10

Список участников учебного тура в Словакию 14–22 марта, 2009 г.

1. Айдралиев Акылбек, заведующий сектором внедрения системы «электронного правительства» аппарата Правительства КР.
2. Алымбаева Аида, консультант проекта.
3. Байтиков Асанбек, депутат ЖК КР.
4. Бактыгулов Шерадил, эксперт проекта.
5. Жамалдинов Зиядин, депутат ЖК КР.
6. Конокбаева Аида, финансовый/административный менеджер проекта.
7. Мамбетов Айдар, представитель НПО.
8. Молдошева Динара, депутат ЖК КР.
9. Сабилов Алишер, депутат ЖК КР.
10. Эсенгул Чинара, менеджер проекта.

NISPAsee – Сеть институтов и школ государственного управления
в Центральной и Восточной Европе
Ул. Полянки, 5; 841 01 Братислава 42, Словацкая Республика
Тел./факс +421 2 6428 5557
Эл. почта: nispa@nispa.org

Центр социальных исследований Американского университета
в Центральной Азии
Ул. Абдымомунова, 205; 720040, Бишкек, Кыргызская Республика
Тел. +996 312 664089, факс +996 312 663201
Эл. почта: src@mail.auca.kg

**Повышение эффективности взаимодействия организаций
гражданского общества с органами государственного
управления Кыргызской Республики
в процессе законотворчества**

Редактор *Л.И. Гараюценко*
Компьютерная верстка *И.В. Пак*

Подписано к печати 05.12.09. Формат 60x84 $\frac{1}{16}$
Объем 8,25 физ. п.л. Тираж 100 экз.

Выпущено в ОсОО «Албино ЛТД»
г. Бишкек, ул. Тыныстанова, 96