

## 4.1. Эффективное и прозрачное управление государством

Создание эффективного и прозрачного управления государством даст новый импульс реформам, проводимым в политической, социальной и экономической сферах. Это предполагает формирование демократической, плюралистической и открытой системы управления, основанной на принципе разделения государственной власти, их согласованного функционирования и взаимодействия с целью эффективного и справедливого решения вопросов общественного и частного характера.

Конституция Кыргызской Республики – Основной Закон, на основе которой принимаются все законы и иные нормативные правовые акты государства. Вместе с тем, опыт свидетельствует об отклонениях от конституционных норм в законотворческой и правоприменительной практике государственных органов, о нарушениях конституционной законности, деформации соотношения законов и подзаконных актов, произвольном построении некоторых элементов правовой системы. Нередки факты, когда общеправовые принципы верховенства закона, приоритета прав человека и гражданина, другие общепризнанные принципы международного права, закрепленные в Конституции Кыргызской Республики, реализуются непоследовательно и не в полной мере.

Должны быть проведены реформы законотворческой деятельности, судебной и правоохранительной системы, обеспечивающие защиту прав человека, открытость всех этапов подготовки и принятия нормативных правовых актов, судебных процедур и решений, участие в этих процессах не только органов государственной власти, но и представителей гражданского общества.

Реформы в сфере государственного строительства должны обеспечить повышение эффективности управления государством, создать условия для устойчивого экономического роста, сокращения бедности,

всестороннего развития демократических институтов.

Предстоит проводить целенаправленную политику децентрализации и реорганизации исполнительной власти, что даст возможность более рационального и эффективного использования государственных ресурсов.

В ходе реформы государственного управления будет усовершенствована система государственных органов Кыргызской Республики, создана профессиональная, эффективная, подотчетная государственная служба.

Будут развиваться демократические институты, которые станут важнейшими факторами политического, социального и экономического развития страны.

### **4.1.1. Повышение эффективности законотворческой деятельности государственных органов. Правовая реформа.**

Кардинальные изменения в законотворческом процессе и исполнении законодательства будут проводиться комплексно в целях реализации конституционных принципов разделения государственной власти, их согласованного функционирования и взаимодействия, обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Для этого будут приняты следующие меры:

1. Создание нормативной правовой базы, обеспечивающей реализацию целей КОР. Для этого будет пересмотрено действующее

законодательство, разработаны и приняты новые законы и другие нормативные правовые акты:

Будет разработана и вынесена на открытое обсуждение и одобрение в соответствии с принципами, изложенными в стратегии КОР, общая Концепция и Программа по развитию и совершенствованию законодательного процесса и законодательных институтов, которые обеспечат тесное взаимодействие мониторинга и исполнения принятых законов органами исполнительной власти (в целях устранения противоречий в законах, решения ряда вопросов, возникающих вследствие неспособности исполнительных органов в полной мере реализовывать законы, упорядочения непрерывно возникающих правил и норм, принимаемых исполнительными органами, противоречащих и искажающих принятые законы).

Будет предусмотрено внесение изменений в регламент работы Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и в процедуры подготовки и принятия законопроектов, направленных на усиление прозрачности и порядка обсуждения законов палатами Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Все заинтересованные лица должны получить доступ к обсуждаемым законопроектам, иметь возможность вносить свои замечания и предложения как на стадии разработки проекта, так и на стадии исполнения принятых законов. С этой целью Жогорку Кенешем Кыргызской Республики будет налажен механизм получения и обобщения мнений и предложений избирателей, неправительственных организаций по рассматриваемому в парламенте законопроекту, об эффективности действия принятых законов, в части решения им социальных проблем населения.

Для повышения эффективности законотворческого процесса, достижения необходимого взаимодействия между Президентом, Жогорку Кенешем, Правительством и судебной

властью, следует обеспечить согласованность на ранних стадиях подготовки законопроектов, устранить дублирование в законотворческой деятельности, активнее использовать возможности создания рабочих групп, комиссий с представительством в них всех ветвей власти.

Депутаты Жогорку Кенеша, Правительство, судебная власть будут работать в тесном взаимодействии друг с другом в целях улучшения качества принятых с 1991 года законов и иных нормативных правовых актов, устранения имеющихся в них противоречий. Эта работа будет также включать в себя гармонизацию национального законодательства с ратифицированными Кыргызской Республикой международными договорами и соглашениями.

Будет создана специальная Комиссия при Президенте Кыргызской Республики, в которой примут участие представители всех ветвей власти и неправительственных организаций. Комиссия на своих регулярных встречах совместными усилиями будет способствовать решению спорных вопросов, проблем законотворчества и исполнения законов.

2. В соответствии с Конституцией Кыргызской Республики Жогорку Кенеш – парламент Кыргызской Республики – является представительным органом, осуществляющим законодательную власть в государстве. В целях повышения эффективности выполнения парламентом своей конституционной функции следует совершенствовать деятельность Жогорку Кенеша и его аппарата. Будут оптимизированы финансирование парламента, его структура, численность аппарата и обслуживающего персонала. В ежегодно принимаемом законе о бюджете будет предусматриваться гарантированный минимум расходов на финансирование деятельности палат Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

Предстоит тщательно изучить и проанализировать вопросы, связанные со структурной реорганизацией парламента, сокращением расходов на его содержание, выявить общественное мнение по актуальным проблемам совершенствования деятельности законодательного органа страны.

Будут внесены изменения в нормативные правовые акты, регулирующие трудовые отношения и работу государственных служащих аппарата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Это позволит Жогорку Кенешу Кыргызской Республики повысить эффективность работы его аппарата, на основе конкурсного отбора сотрудников, организации обучающих программ, охватывающих различные аспекты парламентской деятельности, а также привлечения независимых, высококвалифицированных экспертов к процессу законотворчества, повышению социальной, экономической и финансовой обоснованности принимаемых законов.

3. Обеспечена доступность принимаемых нормативных актов, а также создана система широкой правовой пропаганды, информатизации и всеобщего правового обучения населения.

Жогорку Кенеш Кыргызской Республики совместно с Правительством Кыргызской Республики определит сумму бюджетных средств, необходимую для распространения информации о принятых законах и обеспечения их исполнения.

## **4.1.2. Совершенствование судебных, правоприменительных и правоохранительных институтов**

# государства

Формирование демократического правового государства неразрывно связано с усилением судебной власти, обеспечением его подлинной независимости и повышением роли судов в общественной жизни. Эти задачи являются главной целью проводимой в стране судебно-правовой реформы. Реформа должна быть комплексной и включать также реформирование системы правоохранительных органов, юстиции, адвокатуры, пенитенциарных учреждений, систему исполнения судебных решений.

Эффективная судебная система необходима для успешной реализации других социально-экономических реформ в стране.

За прошедшие годы в судебной системе произошли большие изменения. Принципиальным является то, что в законодательном порядке сняты какие-либо ограничения права каждого человека и гражданина обращаться в суд за защитой нарушенных прав. Появились новые категории дел – о защите права частной собственности, избирательных прав, об обжаловании нормативных правовых актов, действий и решений государственных органов. В судопроизводство введен общепринятый в демократическом мире апелляционный порядок рассмотрения дел в судах, закреплены основы, обеспечивающие независимость судей, состязательность судебного процесса и доступность судебной защиты.

Вместе с тем, в общественном сознании все еще широко распространено мнение, что судебная защита прав и свобод человека находится на низком уровне и неэффективна. Несмотря на проводимую реформу судебной системы, значительные позитивные изменения, судебная система в целом все еще не в силах обеспечить действенную защиту и достаточную ясность

решений, необходимых для динамично развивающегося общества. Слабость системы и проблемы, указанные в КОР, требуют больших усилий и выделения адекватных ресурсов для создания действительно независимой судебной системы как в финансовом, так и политическом отношении.

Основными мерами в создании такой судебной системы будут следующие:

- для обеспечения финансовой независимости судебной системы, создания соответствующих материальных стимулов, в ежегодно принимаемых законах о республиканском бюджете, будет предусматриваться гарантированный минимум расходов на финансирование деятельности судов, а также предоставляться право судебной власти самостоятельного администрирования выделенных им средств.. Соответствующие изменения будут внесены в Закон Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике»;

- будут внесены изменения в нормативные правовые акты, регулирующие трудовые отношения и работу государственных служащих, с тем, чтобы обеспечить судам и правоохранительным органам гибкость и создать условия для улучшения качества работы и устранения факторов, стимулирующих появление и существование коррупции.

Для обеспечения политической независимости судебной системы будет принят комплекс мер, направленных на защиту судебных органов от вмешательства со стороны других государственных структур.

В этих целях будет необходимо:

- изменить взаимоотношения судебных и иных государственных органов власти;

- обеспечить открытость и прозрачность судебных процессов, усилить ответственность судов перед обществом (предоставление судьями деклараций о доходах и имуществе, введение санкций для служащих судебных органов за нарушения законов и этических норм);

- обеспечить прозрачность процедур назначения остальных судей;

- определить четкие основания для привлечения к дисциплинарной ответственности и досрочного освобождения судей;

- ввести строгое наказание за попытки посягательства на независимость судей или незаконного вмешательства в процесс принятия ими решений;

- иерархические взаимоотношения внутри судебной системы должны быть сведены к минимуму, они не могут быть административными и должны носить только процессуальный характер;

- опубликовывать все судебные решения и обеспечить открытый доступ населения к этим решениям (за исключением содержащих государственную тайну).

Будет разработана в соответствии с принципами, изложенными в КОР, и вынесена на открытое обсуждение Концепция и Программа развития и совершенствования судебной системы



(совместно с реформой правоохранительных органов, являющихся составной частью судебной системы).

Концепция и программа будут решать следующий спектр вопросов:

- вопросы судоустройства;
- о введении системы выборности судей и обеспечении ее прозрачности;
- сформулировать ясные правила по отстранению судей от должности;
- обеспечение соответствующего статусу судей уровня заработной платы, определение количества судов и численности судебного персонала в рамках выделенных бюджетных ресурсов;
- снижение затрат граждан, инициирующих судебное разбирательство и участвующих в них;
- обеспечение надлежащей социальной и правовой защиты работников судебных органов, адвокатов и иных представителей юридической профессии от преследования и вмешательства в их деятельность и личную жизнь;
- обсуждение вопросов о возможном введении института присяжных заседателей и обязательности коллегиального отправления правосудия в судах первой инстанции по уголовным делам при участии народных представителей;

- внедрение в судебную практику принципа состязательности и повышения престижа и финансового обеспечения адвокатуры, по оказанию бесплатной юридической помощи неимущим и малоимущим слоям населения, реформирование органов дознания и предварительного следствия, пенитенциарной системы (системы исполнения наказаний);

- создание и администрирование внесудебного порядка эффективного разрешения экономических споров (развитие института третейского арбитража), в том числе с участием иностранных граждан, совершенствование системы признания и исполнения всех судебных решений, включая решения третейского арбитража и международных судов;

- создание новых и совершенствование действующих правоохранительных и правоприменительных институтов государства в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики;

- реформирование органов прокуратуры, юстиции, Судебного департамента и других правоохранительных органов с ориентацией их на равную защиту прав и законных интересов граждан и государства.

Реформа судебной системы невозможна без изменения роли адвокатуры (общественных защитников), которая является важным правовым институтом гражданского общества. Будут внесены соответствующие изменения в нормативно-правовые акты, гарантирующие права обвиняемого на защиту и представление его интересов адвокатом, без которого обвиняемый или подозреваемый не может быть допрошен, за исключением тех случаев, когда он в письменной форме откажется от услуг защитника. Будут расширены полномочия адвокатов по обеспечению их свободного доступа к информации при проведении дознания, досудебной подготовки и

при рассмотрении дел об административных правонарушениях.

Законы и нормативные документы, регулирующие судебные процедуры, будут пересмотрены и изменены с позиций защиты в первую очередь интересов граждан, обратившихся за судебной защитой, и уменьшения обременительности судебных процедур для всех участников процесса.

В целях повышения правовой культуры населения и создания гармоничной и современной системы юридического образования, правовой системе будет оказана дополнительная помощь в виде человеческих и финансовых ресурсов. Правовая информатизация общества будет продолжена. Предстоит существенно развить созданную информационную электронную систему распределения правовой информации, обеспечить к ней широкий доступ населения. Для повышения эффективности системы распределения правовой информации государство будет тесно сотрудничать с НПО и местными сообществами.

Будут также проводиться обучающие программы для судей, юристов и других участников гражданских и уголовных процессов о принятых изменениях и дополнениях в действующие законы. В рамках бюджетных средств государство продолжит работу по улучшению систем образования и обучения сотрудников судебных и исполнительных органов. Однако в связи с дефицитом бюджетных ресурсов крайне важно как можно шире привлекать для проведения такой работы представителей НПО, местных сообществ, граждан и доноров.

### **4.1.3. Совершенствование**

# ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЕТВИ ВЛАСТИ

***Децентрализация и реорганизация исполнительной власти и рациональное использование государственных ресурсов.*** В процессе децентрализации все органы исполнительной власти концентрируют свои усилия на осуществлении следующих функций:

- обеспечение обороноспособности и национальной безопасности государства;
- формирование современной и эффективной нормативно-правовой базы;
- обеспечение политической стабильности и защиты;
- обеспечение правопорядка, защиты гражданских прав и частной собственности;
- обеспечение макроэкономической стабильности;
- создание эффективных систем здравоохранения и образования;
- оказание поддержки незащищенным и уязвимым слоям населения;
- развитие рыночных институтов и инфраструктуры реального сектора;

- защита окружающей среды.

Обязанности по осуществлению не предусмотренных выше функций будут переданы органам местного самоуправления, другим демократическим институтам или частному сектору. Для выполнения поставленной задачи будет проведен тщательный функциональный анализ с открытым обсуждением распределения полномочий и имеющихся ресурсов между центральными министерствами и ведомствами и территориальными органами государственного и местного самоуправления. Данный анализ обеспечит необходимую основу децентрализации и внесения изменений в соответствующее законодательство и порядок финансирования управленческой деятельности.

Как часть функционального анализа, будет произведена оценка деятельности каждого органа в зависимости от его способности исполнять требуемые функции (во взаимосвязи с выделенными на выполнение указанных функций ресурсами). Тщательный анализ и соответствующая корректировка управленческой деятельности потребуют реализации механизма прямой и обратной связи между государственными органами и обществом по вопросам осуществления ими требуемых функций.

На основе проведенного анализа будет изменено количество государственных органов и сокращена численность работающих в них сотрудников до размеров, необходимых для выполнения ими закрепленных управленческих функций. В то же время необходимо обеспечить оптимальное использование новых технологий для ускорения и упрощения порядка и методов финансового планирования, координации и контроля, а также для совершенствования процессов децентрализации.

Процессы децентрализации и сокращения размеров управленческого аппарата должны сопровождаться взаимной

увязкой функциональных обязанностей с соответствующими полномочиями, необходимыми для принятия и реализации решений. Обязанности по оказанию услуг должны быть переданы на уровень управления, расположенный ближе к гражданам, которых он обслуживает и который в большей мере способен обеспечить предоставление необходимых услуг. Процесс передачи функций от отраслевых министерств и ведомств территориальным органам управления или органам местного самоуправления будет включать устранение дублирующих структур, полномочий и функций органов государственной власти. Будут разработаны четкие и ясные положения, отражающие полномочия для органов исполнительной власти (эти положения должны быть четкими и ясными, чтобы не вызывать спорных или противоречивых толкований).

Будет разработан механизм разграничения полномочий и функций между центральными, территориальными органами и органами местного самоуправления. Одновременно будут разработаны механизмы сбора доходов и распределения расходов республиканского и местных бюджетов, установления и сбора местных налогов, с учетом перераспределения функций и полномочий.

Право владения коммунальной собственностью, переданной государством органам местного самоуправления, должно быть зарегистрировано в установленном порядке. Доходы от коммунальной собственности будут оставаться в распоряжении местных органов самоуправления.

Получат дальнейшее развитие процедуры, регулирующие вопросы, связанные с проведением прямых и косвенных выборов (посредством представительных органов) местных органов самоуправления.

Эффективность процессов децентрализации возможна только

в том случае, если население готово нести ответственность и рационально использовать имеющиеся ресурсы на развитие потребностей местных сообществ. В связи с этим передача полномочий местным государственным администрациям и местным органам самоуправления будет сопровождаться обучением членов местных сообществ. В связи с ограниченностью бюджетных ресурсов, в обучении потребуются участие не только специалистов из государственного сектора, но также, из неправительственных профессиональных организаций.

Будет сохранена государственная поддержка некоторых социальных и обязательных услуг, система выравнивания доходов между регионами. Меры по распределению доходов и бюджетные взаимоотношения между территориальными органами государственного и местного самоуправления должны быть предсказуемо стабильными и прозрачными. Принимаемые бюджеты основаны на реалистических прогнозах и доступны для изучения населением.

В целом, центральные органы управления сохраняют за собой такие политические функции, как стратегическое планирование, подготовка законов, разработка правил и норм, анализ и оценка отраслевой политики и прогнозирование. Выполнение этих функций требуют специальной подготовки и обычно возлагается на министерства и другие центральные органы исполнительной власти. Функции оказания услуг центральными органами государственного управления будут передаваться на более низкий уровень, либо в частный сектор.

Функции государственного регулирования деятельности частного сектора будут финансироваться за счет бюджетных ресурсов, а не специальных средства, полученных за счет оказания платных услуг. Финансирование из специальных средств до сих пор сохраняется, что создает почву для бюрократизма и коррупции. Полномочия различных государственных организаций по

выполнению необходимых регулятивных функций, включая лицензирование, аккредитацию, сертификацию, выдачу разрешений, проведение проверок, осуществление различных заверений, ревизий на местах и финансовый аудит, будут сокращены до минимума, необходимого для реализации соответствующих функций управления. Функции координации, надзора и мониторинга будут отделены от функций обеспечения услуг, с целью исключения конфликтов интересов и основы для коррупции.

**Принципы управления государственными финансами.** Методы, с помощью которых государственные органы управляют финансами государства, оказывают влияние на всех граждан. Это влияние может выражаться через предоставление льгот и оказание различных видов услуг, через налогообложение и другие обязательные платежи, либо косвенно, через влияние, оказываемое финансовым управлением на экономический и социальный климат в стране.

В целях эффективного управления финансами государство будет строго руководствоваться следующими принципами:

- независимо от уровня управления все финансовые операции должны быть прозрачными и полностью подотчетными (документально оформленными, и доступными для контроля общественности);

- все формы государственных доходов и порядок их сбора (налоги, обязательные платежи и другие сборы), независимо от уровня управления, должны строго соответствовать нормативным правовым актам; все доходы должны поступать на официальные депозитные счета в учреждениях Казначейства и полностью отражаться в республиканском и местных бюджетах;



- все платежи, производимые государственными органами, должны осуществляться в строгом соответствии с функциями и задачами этих органов, в рамках предусмотренных бюджетных средств, утвержденных на республиканском или местном уровнях;

- строгой финансовой дисциплины всех государственных органов, а также других организаций, и использующих бюджетные средства;

- внедрения и полного использования в экономике и во всех государственных учреждениях и организациях международных стандартов бухгалтерского учета и финансового аудита.

## **4.1.4. Профессиональная, эффективная, подотчетная государственная служба**

Общественное доверие государственному аппарату в большой степени зависит от подотчетности государственных служащих, а также прозрачности процесса принятия решений в сфере государственного управления. Общественная ответственность государственной службы и прозрачность необходимы для поддержки реформы, и в конечном итоге гарантируют эффективную систему государственного управления. Важной составляющей достижения эффективного взаимодействия общества и государственных органов будет разработка и внедрение законодательных основ административных процедур в Кыргызской Республике.

Организация эффективной системы государственного управления невозможна без создания профессиональной, компетентной и стабильной государственной службы. Первым шагом в процессе создания профессиональных государственных служащих является совершенствование квалификации и профессиональной компетенции, соблюдения этических принципов.

Поскольку вопросы повышения профессионализма в государственном управлении не могут быть решены в отрыве от оплаты труда и обеспечения соответствующих стимулов, которые поощряли бы работников работать в государственных органах и концентрировать усилия исключительно на выполнении своих функциональных обязанностей, будет осуществлена реформа системы заработной платы.

Наряду с разделением функций органов управления, будет предпринято систематическое, но обоснованное сокращение числа государственных служащих с тем, чтобы устранить должности и функции, которые становятся излишними в ходе проведения реформ. Финансовые ресурсы, высвобождаемые в результате сокращения численности работников, должны быть использованы для повышения заработной платы оставшихся работников и обеспечивать стимулы для повышения их квалификации и более эффективной работы. Заработная плата будет адекватна занимаемой должности. Будут разработаны квалификационные и этические требования для государственных служащих, внедряться современные методы менеджмента.

Будет создана система защиты государственных служащих через изменения в законодательстве и разделение на политические государственные должности и кадровую государственную службу. В кадровой государственной службе будет развиваться и укрепляться система конкурсного отбора, обучения и переобучения, аттестации. Часть бюджетных ресурсов органов государственной власти будет использоваться на эти

цели. Несмотря на дефицит финансовых средств, для участия в создании и развитии таких систем будут приглашаться независимые профессиональные организации и эксперты. Для осуществления поставленной задачи будет востребована помощь доноров.

**Проблема искоренения коррупции.** Поскольку коррупция непосредственно связана как с действиями коррумпированных представителей частного сектора, так и коррумпированных государственных служащих, должен быть выработан комплексный подход, поддерживаемый всеми слоями общества, который поможет устранить имеющуюся проблему. Наряду с мерами по совершенствованию государственного управления и государственной службы, введением этических требований для государственных служащих и требованием декларирования ими доходов, будут ужесточены предусмотренные в законодательстве нормы, регулирующие борьбу с коррупцией. Будет начата реализация антикоррупционной программы.

В дополнение к изложенным выше мерам антикоррупционная программа будет предусматривать:

- тесную координацию деятельности правоохранительных органов и судов в отношении реализации и исполнения существующих и разрабатываемых законов;

- общее обучение населения через средства массовой информации, а также другими методами;

- специализированное обучение работников правоохранительных органов современным методам выявления, предупреждения и противодействия коррупции;

- развитие системы этических норм государственных служащих.

При всесторонней поддержке общества будет создан институт Омбудсмана, который обеспечит концентрацию усилий на устранение проблем, связанных с искоренением коррупции в органах государственного управления. Институт Омбудсмана будет способствовать обеспечению защиты прав и свобод граждан, в случае незаконных действий государственных и негосударственных органов.

## **4.1.5. Демократические институты**

Экономическая и политическая ответственность государства возможна только в условиях развитых демократических институтов, которые обеспечивают тесное взаимодействие государства и общества и обращают внимание государства на потребности общества. Демократические институты совместно с другими структурами будут нести ответственность за успех проводимых реформ.

Стратегия поддержки сотрудничества с демократическими институтами будет заключаться в расширении доступа неправительственных организаций, местных сообществ и независимых СМИ к информации о деятельности государственных органов, в том числе на основе использования информационной электронной системы государственных органов. Для демократических институтов неправительственных организаций, политических партий, общественных движений, ассоциаций и

средств массовой информации, будут созданы условия для открытых слушаний и дискуссий по вопросам, связанным с деятельностью государственных органов по реализации стратегии КОР, а также для активного их участия в реализации, мониторинге и проведении оценки мероприятий и программ, включенных в КОР.

Государство продолжит политику поддержки развития демократических институтов путем усиления защиты таких конституционных норм, как права человека и свобода слова, представляющих собой составную часть всех реформ, предусматриваемых в КОР. Что касается СМИ, государство внесет соответствующие изменения в нормативные правовые акты в части исключения уголовной ответственности за клевету, ожидая, что представители СМИ предложат и помогут государству и обществу выработать лучшие формы регулирования поведения журналистов.

Все участники КОР будут ответственны за улучшение избирательной системы, обеспечение ее прозрачности в целях полной и свободной реализации избирательного права.

Для обеспечения условий создания, развития и привлечения добровольных пожертвований в социально – ориентированные организации главным направлением работы которых является защита прав социально уязвимых слоев граждан, женщин, детей, ветеранов, инвалидов, а также для организаций по развитию культуры и спорта, будут предоставлены налоговые льготы в соответствии с международными нормами.