

Независимый механизм отчетности (НМО): Отчет о процессе разработки в Кыргызской Республике за 2018–2020 гг.

Кемель Токтомушев, независимый исследователь

Оглавление

Аналитическая записка: Кыргызская Республика	3
I. Введение	6
II. Контекст открытого правительства в Кыргызской Республике	7
III. Лидерство и многосторонний процесс	10
IV. Обязательства	14
1. Реализация и продвижение политики открытых данных в Кыргызской Республике	16
2. Открытые данные в системе образования на уровне государственных общеобразовательных организаций	19
3. Открытые данные о деятельности организаций здравоохранения (ОЗ)	22
4. Модернизация государственного реестра судебных актов	25
5. Обеспечение доступа граждан к архивным документам 1918-1953 годов	27
6. Улучшение процедуры общественного обсуждения проектов нормативных актов путем создания единого электронного портала	30
7. Вовлечение гражданского общества в борьбу с коррупцией в государственных органах	32
8. Повышение прозрачности бюджетного процесса	35
9. Создание многосторонней платформы по управлению внешней помощью	37
10. Повышение прозрачности государственных закупок	40
11. Обеспечение бюджетной прозрачности местных бюджетов и учет интересов местных сообществ в бюджетном процессе.	43
12. Улучшение доступа к информации государственных и муниципальных органов	45
13. Расчет уровня доверия населения к органам местного самоуправления	47
14. Раскрытие информации об активах (имуществе) государственных и муниципальных органов	49
15. Вовлечение гражданского общества в оценку рисков финансирования террористической деятельности (далее – ФТ) в секторе некоммерческих организаций	52

I 6. Раскрытие взаимосвязанных данных в горнодобывающей отрасли на уровне лицензии	55
I 7. Внедрение системы аудита с участием общественности	58
I 8. Прозрачность финансирования выборов (референдумов) и избирательной кампании кандидатов, политических партий, инициативных групп	60
V. Общие рекомендации	62
VI. Методология и источники	65
Приложение I. Обзор результатов работы КР в процессе разработки плана.	67
Таблица 7. Многосторонний форум	67
Таблица 8. Разработка рабочего плана	68



Аналитическая записка: Кыргызская Республика

Первый рабочий план ОGP Кыргызской республики содержит 18 обязательств в девяти тематических сферах, от открытых данных до политического финансирования и финансовой прозрачности. Активное участие гражданского общества способствовало разработке амбициозных обязательств. В будущем в Кыргызской Республике можно было бы организовать более масштабное сотрудничество с гражданским обществом и более значительное участие в нем государственных органов, чтобы обеспечить

Партнерство «Открытое правительство» (Open Government Partnership; OGP) — глобальная инициатива, направленная на объединение реформаторов в правительстве и лидеров гражданского общества для создания рабочих планов, с помощью которых правительство становится более инклюзивным, открытым и подотчетным. Независимый механизм отчетности (НМО) отслеживает все рабочие планы, чтобы убедиться, что правительство выполняет обязательства. Кыргызская Республика присоединилась к OGP в 2017 году. В этом отчете оценивается разработка первого рабочего плана Кыргызской Республики.

Общий обзор рабочего плана

Разработав первый в истории страны план действий по OGP, Кыргызская Республика продемонстрировала высокие результаты в нескольких областях процесса. В Кыргызстане был создан функциональный многосторонний форум, соответствующий Стандартам участия и совместной разработки OGP, а в спектре участия был достигнут показатель «Сотрудничество» во время разработки рабочего плана. Однако в будущем Кыргызская Республика могла бы улучшить информирование общественности, чтобы гарантировать, что более широкие слои общества могут участвовать в определении приоритетов и разработке рабочего плана.

Тем не менее первый национальный рабочий план Кыргызской Республики на 2018–2020 годы в целом представлял собой амбициозную инициативу, направленную на то, чтобы изменить текущую ситуацию в некоторых сферах политики, имеющих общенациональное значение, и сделать правительство более инклюзивным, открытым и подотчетным. В общей сложности предполагается, что в реализации рабочего плана должно принять участие 21 государственное учреждение, что является достаточно хорошим уровнем политического участия в процессе.

Таблица I. Краткое описание

Участует с: 2017
Изучаемый рабочий план: 2018-2020
Тип отчета: Отчет о процессе разработки
Количество обязательств: 18

Разработка рабочего плана

Существует ли многосторонний форум? Да
Уровень общественного влияния:
Сотрудничество
Действия, противоречащие процессу OGP:
Нет

Разработка рабочего плана

Обязательства, относящиеся к ценностям
OGP: 17 (94%)
Трансформационные обязательства: 0 (0%)
Потенциально продвинутые обязательства:
0(0%)

Реализация рабочего плана

Продвинутые обязательства: Н/Д
Выполненные обязательства: Н/Д
Обязательства с высоким значением для
принципа открытого правительства: Н/Д

18 обязательств, включенных в план действий, охватывают широкий спектр тематических областей с особым упором на открытие данных, в том числе в секторах образования и здравоохранения. НМО полагает, что 17 из 18 обязательств напрямую соответствуют ценностям OGP, но при этом ни одно обязательство не касается ценности общественной подотчетности. В большинстве обязательств используются технологии и инновации, особенно что касается создания или улучшения онлайн-порталов для расширения доступа общественности к информации или обеспечения и облегчения участия общественности в государственных процессах.

Таблица 2. Примечательные обязательства

Описание обязательства	Следующие шаги	Статус в конце цикла реализации
<p>I. Внедрение и продвижение политики открытых данных в Кыргызской Республике</p> <p>Создать национальную платформу открытых данных и разработать законодательство об открытых данных совместно с заинтересованными сторонами из гражданского общества и частного сектора.</p>	<p>Рассмотрите многосторонний подход к мониторингу и оценке реализации, а также исследуйте синергию между разными обязательствами по открытым данным, включенными в рабочий план, для достижения более значимых результатов.</p>	<p>Примечание: оценка будет произведена в конце цикла реализации.</p>
<p>I0. Повышение прозрачности государственных закупок</p> <p>Внести изменения в законодательство о государственных закупках и повысить прозрачность системы онлайн-закупок за счет внедрения в систему двухэтапных торгов, механизма обратной связи и надежного программного обеспечения для обработки данных.</p>	<p>Обеспечить участие гражданского общества в системе государственных закупок, особенно для обеспечения добросовестности в использовании системы посредством мер мониторинга и оценки, а также для разработки технических заданий для решений, направленных на реализацию обязательства.</p>	<p>Примечание: оценка будет произведена в конце цикла реализации.</p>
<p>8. Повышение прозрачности бюджета</p> <p>Повышать осведомленность общественности о процессе разработки и выполнения бюджета, предоставляя доступ к подробным бюджетным отчетам и обеспечивая участие общественности в процессе через онлайн-консультации и механизмы обратной связи.</p>	<p>Определите наборы бюджетных данных, которые будут предоставлены общественности, укажите роли общественности в процессах разработки и реализации бюджета, проясните механизм учета мнения и обратной связи общественности со стороны правительства.</p>	<p>Примечание: оценка будет произведена в конце цикла реализации.</p>

Рекомендации

Рекомендации НМО направлены на то, чтобы предоставить информацию для разработки следующего рабочего плана и помочь в реализации текущего рабочего плана.

Таблица 3. Четыре КЛЮЧЕВЫЕ рекомендации НМО

Содействовать конструктивному вовлечению гражданского общества в процесс разработки рабочего плана путем повышения информирования граждан.

Разрабатывать амбициозные, актуальные и конкретные обязательства в областях политики, соответствующих приоритетам развития Кыргызской Республики.

Содействовать общественной подотчетности за счет внедрения механизмов обратной связи с общественностью.

Первостепенно сосредоточиться на реализации обязательств со значительным потенциальным воздействием и обеспечить их устойчивость с помощью будущих рабочих планов.

ОБ АВТОРЕ

Партнерство «Открытое правительство» (OGP) стремится обеспечить, чтобы правительства брали на себя конкретные обязательства для повышения прозрачности, расширения полномочий граждан, борьбы с коррупцией и использования новых технологий с целью улучшить государственное управление. Независимый механизм отчетности (НМО) оценивает разработку и реализацию национальных рабочих планов, чтобы способствовать диалогу между заинтересованными сторонами и повысить подотчетность.



Кемель Токмотушев сотрудничал с НМО при написании этого отчета.

I. Введение

Партнерство «Открытое правительство» — глобальная инициатива, направленная на объединение реформаторов в правительстве и лидеров гражданского общества для создания рабочих планов, с помощью которых правительство становится более инклюзивным, открытым и подотчетным. Обязательства по рабочему плану могут основываться на существующих реформах, определять новые шаги для дополнения реформ или служить началом работы в совершенно новой сфере. Независимый механизм отчетности (НМО) отслеживает все рабочие планы, чтобы убедиться, что правительство выполняет обязательства. Лидеры гражданского общества и правительства используют эти оценки, чтобы проанализировать свой прогресс и определить, повлияли ли эти действия на жизнь людей.

Кыргызская Республика присоединилась к ОGP в 2017 году. В этом отчете оценивается разработка первого рабочего плана Кыргызской Республики на 2018—2020 год.

Независимый механизм отчетности ОGP для написания этого отчета сотрудничал с Кемелем Токмотушевым, независимым исследователем, который проводил данную оценку. Цель НМО — предоставлять информацию для диалога касательно разработки и реализации будущих обязательств. Полное описание методологии НМО доступно по адресу: <https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism>.

II. Контекст открытого правительства в Кыргызской Республике

Кыргызская Республика предприняла важные шаги в ключевых областях открытого правительства, включая принятие значимых законов и политик в отношении открытых данных и общественного участия. Однако между политическими достижениями и их реализацией остается серьезный разрыв. Первый рабочий план Кыргызской Республики в OGP, включающий 18 обязательств, может стать потенциальным катализатором ускорения социальных, политических и экономических реформ.

Кыргызстан или Кыргызская Республика — небольшая горная страна без выхода к морю, с населением более 6,2 миллиона человек, расположенная в Центральной Азии. Получив независимость в 1991 году после распада Советского Союза, Кыргызская Республика стремилась превратиться в демократическое государство с рыночной экономикой, а также политическими и социальными свободами. Несмотря на то, что Кыргызская Республика считается самым демократическим государством в регионе,¹ она продолжает сталкиваться с проблемами переходного периода, включая политическую, экономическую и социальную нестабильность. Трудности, испытываемые населением, уже привели к двум революциям, в 2005 и 2010 году, которые привели к изгнанию двух президентов. Революция 2010 года привела к этническому насилию между кыргызами и узбеками, проживающими в южном регионе страны. После революций политические кампании начали сосредотачиваться на многообещающих изменениях и реформах для улучшения жизни людей.

Правительство сосредоточило внимание на решениях по цифровому развитию и электронному управлению не только как на механизме борьбы с коррупцией и улучшения предоставления государственных услуг, но и для повышения прозрачности правительства и облегчения общественной подотчетности. Тем не менее большая часть этих усилий была спонтанной. Попытка применить более систематический подход была предпринята в рамках правительственной программы «40 шагов к новой эпохе» в 2017 году², в которой были изложены 40 шагов для реформы государственных услуг и повышения качества жизни граждан. Программа включала существующие и запланированные технологические проекты, направленные на открытие правительства под эгидой одного из его шагов, называемого «Чистое общество».

Однако неоднократные неудачи в реализации программы в числе других факторов привели к отставке тогдашнего правительства. На заседании Совета безопасности страны в декабре 2018 года президент Сооронбай Жээнбеков посетовал, что на оцифровку государственных структур было потрачено почти 50 миллионов долларов, но правительство преимущественно оставалось закрытым для общественности.³ Новое руководство соответственно дистанцировалось от «Чистого общества» и представило свою собственную программу, «Цифровой Кыргызстан» на 2019–2023 годы, в которой предусматривается использование технологических достижений для повышения экономической конкурентоспособности, уровня жизни и эффективности правительства.⁴

Предполагается, что содействие открытому правительству, подотчетность перед обществом и участие общественности в процессах принятия решений станут краеугольными камнями этой программы, которую можно рассматривать как флагманский проект нового руководства страны. Ценности и принципы программы соответствуют приоритетам более широких программ стратегического развития Кыргызской Республики. К ним относятся Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на 2018–2040 годы и правительственная программа «Единство. Доверие. Творчество» на 2018–2022 годы.

Как было рекомендовано в Оценке готовности к открытым данным 2015 года, Кыргызская Республика также может рассматриваться как хороший пример практики открытых данных в регионе.⁵ Что касается доступа к информации, недавняя оценка Центра права и демократии и

Глобальный рейтинг права на информацию оценили Закон о доступе к информации в распоряжении государственных органов и органов местного самоуправления как относительно хороший закон, особенно в регионе, где доступ к информации в целом достаточно плохо развит⁶.

Это утверждение также верно в отношении уровня гражданской активности и роли гражданского общества в стране. Кыргызская Республика известна самым активным гражданским обществом в регионе.⁷ Несмотря на печально известную тенденцию к усилению ограничений в законодательстве и практике гражданского общества, организации гражданского общества в Кыргызской Республике, как правило, не подвергаются притеснениям со стороны правительства.⁸ По данным Национального статистического комитета, по состоянию на 1 апреля 2017 года в Минюсте было зарегистрировано около 15 400 некоммерческих организаций. Недавно правительство также предприняло попытки привлечь гражданское общество к борьбе с коррупцией. Например, правительство призывало общественные советы разрабатывать и контролировать меры по борьбе с коррупцией в государственных учреждениях своего региона.⁹ Участие гражданского общества в такой деятельности вполне соответствует Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (КПК ООН) и Стамбульскому плану действий по борьбе с коррупцией, которые ратифицированы правительством.

Однако независимые оценки выявили некоторые опасения по поводу ухудшения гражданского пространства в стране. Например, в 2019 году CIVICUS отнес гражданское пространство в Кыргызской Республике к «затрудненным».¹⁰ Хотя глобальный альянс гражданского общества признал некоторый прогресс, например, ратификацию Конвенции о правах лиц с инвалидностью¹¹, он раскритиковал наблюдение за сотрудниками неправительственных организаций (НПО)¹² и различные иски, нападки и преследование журналистов, активистов и правозащитников.¹³ В отчете Freedom House «Свобода в мире» Кыргызская Республика была оценена как «частично свободная» с общим результатом 38 баллов из 100.¹⁴ В отчете упоминается арест нескольких высокопоставленных нынешних и бывших государственных чиновников по обвинениям в коррупции, связанным с аварией на электростанции в Бишкеке, а также знаменательное постановление Верховного суда о неконституционности неприкосновенности бывших президентов¹⁵.

Пусть законодательство Кыргызстана и основано на лучших международных практиках, уровень реализации вызывает беспокойство. Страна получила достаточно низкие результаты за различные мировые показатели качества государственного управления Всемирного банка (WGI) за 2017 год: 12,98 из 100 за борьбу с коррупцией, 17,31 из 100 за верховенство закона, 38,46 из 100 за качество регулирования, 23,08 из 100 за эффективность правительства и 33,00 из 100 за подотчетность.¹⁶ Аналогичным образом, в Индексе восприятия коррупции Transparency International за 2018 год Кыргызская Республика заняла 132 место из 180 стран, получив 29 баллов из 100.¹⁷ Исследование ООН по электронному правительству за 2018 год также дало относительно низкую оценку Кыргызской Республике по Индексу развития электронного правительства (91 место из 193 стран) и Индексу электронного участия (75 место из 193).¹⁸ В Индексе открытости бюджета за 2017 год Кыргызская Республика набрала 55 баллов из 100.¹⁹ Также в 2017 году Инициатива прозрачности добывающих отраслей (ИПДО) приостановила участие Кыргызской Республики из-за ненадлежащего прогресса во внедрении Стандарта ИПДО²⁰.

Таким образом, OGP стало принимать участие в политической жизни Кыргызстана в то время, когда страна остро нуждается в практической реализации политик и законодательных норм и в реализации своей программы реформ. Поскольку ценности и принципы OGP соответствуют обязательствам нового руководства страны открыть процесс государственного управления для людей, неудивительно, что решение об ускорении процессов OGP было поддержано на самом высоком уровне правительства. План действий включает 18 обязательств, охватывающих 9 тематических областей. Хотя было бы нереалистично ожидать резких изменений в показателях Кыргызстана по государственному управлению, если этот рабочий план будет реализован, он

может изменить стандартную ситуацию в нескольких ключевых сферах политики и поспособствовать более инклюзивному, открытому и подотчетному правительству.

-
- ¹ «Жээнбеков: 50 миллионов долларов было потрачено на цифровизацию госорганов, результатов нет», Sputnik Кыргызстан, 14 декабря 2018 г., <https://ru.sputnik.kg/politics/20181214/1042430211/kyrgyzstan-sovbez-zasedanie-cifrovoe-razvitiie.html>.
- ² «КОНЦЕПЦИЯ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ "ЦИФРОВОЙ КЫРГЫЗСТАН" — 2019–2023», Министерство цифрового развития Кыргызской Республики, <http://ict.gov.kg/index.php?r=site%2Fsanarip&cid=27>.
- ³ «Оценка готовности к открытым данным: Кыргызская Республика», Всемирный банк, Министерство экономики Кыргызской Республики и Программа развития Организации Объединенных Наций, 2015 г., https://www.kg.undp.org/content/kyrgyzstan/en/home/library/democratic_governance/odra.html.
- ⁴ «Кыргызстан», Глобальный рейтинг права на информацию, последнее обновление — май 2020 г., <https://www.rti-rating.org/country-detail/?country=Kyrgyzstan>.
- ⁵ Например, см. Кьяра Пьеробон, «Развитие гражданского общества в постсоветском Кыргызстане», в *Annali di Ca' Foscari: Serie Orientale* (2018), 54 (1), с. 107–133, https://www.academia.edu/38573207/The_Development_of_Civil_Society_in_Post_Soviet_Kyrgyzstan_An_Analysis_of_the_National_and_International_Context.
- ⁶ «Индекс устойчивости ОГО для Центральной и Восточной Европы и Евразии за 2013 г.», Агентство США по международному развитию, 2014 г., <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/E%26E%202013%20CSOSI%20Final%2010-29-14.pdf>.
- ⁷ «Антикоррупционные реформы в Кыргызстане: четвертый раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией», Организация экономического сотрудничества и развития, 2018 г., стр. 17, <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Armenia-4th-Round-Monitoring-Report-July-2018-ENG.pdf>.
- ⁸ «Кыргызстан», CIVICUS, последнее обновление 21 февраля 2021 г., <https://monitor.civicus.org/country/kyrgyzstan>.
- ⁹ «Некоторые положительные изменения в пространстве для гражданского общества, но для выполнения обещаний потребуется больше», CIVICUS, 2019 г., <https://monitor.civicus.org/updates/2019/05/01/kyrgyzstani>.
- ¹⁰ «Постоянное наблюдение за работниками НПО, несмотря на заверения президента в отношении прав человека», CIVICUS, 2019 г., <https://monitor.civicus.org/updates/2019/01/21/ongoing-surveillance-ngo-workers-despite-presidential-assurances-human-rights2019>.
- ¹¹ «Судебные иски, нападения и преследования против журналистов, активистов и правозащитников», CIVICUS, 2019 г., <https://monitor.civicus.org/updates/2019/07/19/lawsuits-attacks-and-harassment-used-against-journalists-activists-and-human-rights-defenders>.
- ¹² «Отчет о свободе в мире в 2019 году: Кыргызстан», Freedom House, <https://freedomhouse.org/country/kyrgyzstan/freedom-world/2019>.
- ¹³ «Отчет о свободе в мире в 2019 году: Кыргызстан», Freedom House, <https://freedomhouse.org/country/kyrgyzstan/freedom-world/2019>.
- ¹⁴ «Домашняя страница», Показатели качества государственного управления, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports>.
- ¹⁵ «Индекс восприятия коррупции», Transparency International, <https://www.transparency.org/cpi2018>.
- ¹⁶ «Информация о стране: Кыргызстан», Организация Объединенных Наций, Департамент по экономическим и социальным вопросам, Отдел государственных учреждений и цифрового правительства, <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/91-Kyrgyzstan>.
- ¹⁷ «Рейтинги», Обзор открытости бюджета, Международное бюджетное партнерство, <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-index-rankings>.
- ¹⁸ «Правление согласилось, что Кыргызская Республика достигла ненадлежащего прогресса в целом во внедрении Стандарта ИДПО», ИДПО, 3 августа 2017 г., <https://eiti.org/board-decision/2017-09>.
- ¹⁹ «Кыргызстан», Глобальный рейтинг права на информацию, последнее обновление — май 2020 г., <https://www.rti-rating.org/country-detail/?country=Kyrgyzstan>.
- ²⁰ Действия, противоречащие процессу — страна не выполнила требования (1) по пункту «вовлечение» во время разработки или по пункту «информирование» во время реализации национального рабочего плана либо (2) правительство не собирает, не публикует и не фиксирует информацию в архиве на национальном сайте OGP в соответствии с инструкциями НМО. Исходя из этих требований, Кыргызская Республика не действовала никаким образом, противоречащим процессу OGP, при разработке рабочего плана на 2018–2020 годы. См. Устав Партнерства открытого правительства, обновленный в июне 2019 г., https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/06/OGP_Articles-of-Governance_2019.pdf.

III. Лидерство и многосторонний процесс

Правительство Кыргызской Республики продемонстрировало сильное лидерство в координации процесса совместной разработки с участием многих заинтересованных сторон; при этом премьер-министр страны лично контролировал общую разработку первого рабочего плана. Посредством издания постановлений правительства был учрежден Национальный форум открытого правительства, в состав которого входят 38 представителей гражданского общества и правительства, с полномочиями по надзору и мониторингу выполнения рабочего плана.

3.1 Лидерство

В этой главе описывается руководство процессом OGP и институциональный контекст для OGP в Кыргызской Республике.

Первый национальный рабочий план Кыргызской Республики состоит из 18 обязательств. Всего в реализации будет официально участвовать 21 государственная организация, при этом каждое учреждение-исполнитель назначит человека, который будет отвечать конкретно за продвижение в процессе OGP. Национальный секретариат OGP вместе с отделом обороны, правопорядка и чрезвычайных ситуаций Аппарата Правительства Кыргызской Республики осуществляет внутривластьственную координацию процесса OGP. Секретариат состоит из четырех человек: председателя, эксперта по политике, специалиста по связям с общественностью и помощника, финансируемого международным партнером.

Аппарат Правительства Кыргызской Республики выступает в качестве ключевого органа, ответственного за процесс OGP. Премьер-министр Кыргызской Республики лично наблюдает за прогрессом Кыргызской Республики в процессе OGP, а вице-премьер-министр представляет правительство на официальных мероприятиях OGP в его отсутствие. Вице-премьер-министр также выступал в качестве контактного лица правительства для OGP. Постановлениями правительства № 226-р от 27 июня 2018 г. и № 360-р от 16 октября 2018 г. было одобрено создание Национального форума открытого правительства и одобрен национальный рабочий план, закрепивший процесс OGP в виде обязательного к выполнению документа. В соответствии с Постановлением Правительства № 360-р каждое государственное учреждение-исполнитель разработало собственный внутренний рабочий план. Выполнение обязательств планируется обеспечить за счет средств государственного бюджета и партнеров по развитию. Срок реализации — с сентября 2018 г. по август 2020 г.

3.2 Многосторонний процесс в течение всей разработки рабочего плана

В 2017 году OGP приняло Стандарты участия и совместной разработки OGP, предназначенные для поддержки участия и совместной разработки со стороны гражданского общества на всех этапах цикла OGP. Ожидается, что все страны-участницы OGP будут соответствовать этим стандартам. Стандарты направлены на повышение амбиций и качества участия в процессе разработки, реализации и анализа рабочих планов OGP.

Устав OGP также предписывает требования к участию и совместной разработке, которым страна или организация должны соответствовать при разработке и реализации своего рабочего плана, чтобы действовать в соответствии с процессом OGP. Кыргызская Республика **не действовала** никаким образом, противоречащим процессу OGP¹.

См. Приложение I, чтобы узнать больше о результатах Кыргызской Республики в реализации стандартов совместной разработки и участия в процессе написания рабочего плана.

Таблица [3.2]: Уровень общественного влияния

НМО адаптировал «Спектр участия» Международной ассоциации общественного участия (IAP2) для применения в OGP.² В этом «спектре» показан потенциальный уровень общественного влияния на содержание рабочего плана. В духе OGP большинству стран следует стремиться к уровню «сотрудничество».

Уровень общественного влияния		Во время разработки рабочего плана
Расширение возможностей	Правительство передало право принятия решений представителям общественности.	
Сотрудничество	Проводился итеративный диалог и общественность помогла установить повестку дня.	✓
Вовлечение	Правительство предоставило обратную связь о том, была ли учтена точка зрения общественности.	
Консультирование	Общественность могла предоставлять информацию.	
Информирование	Правительство предоставило общественности информацию о рабочем плане.	
Отсутствие консультирования	Отсутствие консультирования	

Многосторонний форум

Национальный форум открытого правительства был учрежден Постановлением правительства № 226-р от 27 июня 2018 года. В его состав на равной основе входят 38 представителей гражданского общества и государственных структур. Представители гражданского общества были выбраны Коалицией за открытое правительство, которая имеет открытое членство и насчитывает 187 членов по состоянию на 10 мая 2019 года.³ Национальный форум возглавляют два сопредседателя, представляющих соответственно правительство и гражданское общество. Правительство представлено в лице вице-премьер-министра, а гражданское общество представляет Бакытбек Сатыбеков, директор некоммерческой организации «Альянс по продвижению гражданских инициатив» (АПГИ).

Постановление правительства обязывает Национальный форум разработать первый национальный рабочий план Кыргызской Республики на 2018–2020 годы, а также координировать и контролировать его реализацию. Цели и задачи Национального форума, формальные процедуры участия и условия ответственности изложены в Положении о Национальном форуме от 30 июня 2018 года.⁴

Заинтересованные стороны за пределами Национального форума могут наблюдать за принятием решений по темам или обязательствам, включенным в рабочий план. Они также могут предоставлять информацию и влиять на процесс через Национальный форум либо через Секретариат OGP в Кыргызстане. Подача обязательств на рассмотрение Национального форума также может осуществляться непосредственно через веб-сайт национального Секретариата OGP.

Все встречи Национального форума проходили в столице, Бишкеке, в основном потому, что там находятся члены Национального форума как от правительства, так и от гражданского общества. Региональные, гендерные или тематические квоты как для участников, так и для сферы политики обязательств не были установлены намеренно, чтобы гарантировать, что все предлагаемые обязательства будут выбраны на основе качества и реальной необходимости, а не вследствие произвольных фильтров.⁵

Национальный форум четыре раза проводил встречи для обсуждения рабочего плана, прежде чем он был окончательно утвержден. Протоколы встреч доступны на сайте Секретариата.⁶ На

момент написания отчета протоколы были доступны на русском языке. Однако, НМО отмечает, что протоколы также должны быть доступны на кыргызском, чтобы обеспечить более широкий доступ к ним. Каждая организация-исполнитель также провело отдельные внутренние встречи. В некоторых из них принимали участие общественные организации для обсуждения обязательств. Однако протоколы большинства этих внутренних встреч недоступны для общественности.

Участие и вовлечение в процессе разработки рабочего плана

До начала консультаций по национальному рабочему плану первоначальная кампания информирования общественности была инициирована в первую очередь гражданским обществом.⁷ В результате степень коммуникации и информирования общественности была ограничена, так как гражданское общество не имело достаточно возможностей информировать более широкую аудиторию об OGP. Тем не менее даже в рамках этих ограничений активистам удалось связаться с некоторыми важными организациями, включая сервисные НПО, частный сектор, бизнес-ассоциации и правозащитные организации. Они сделали это в основном через собственные внутренние каналы связи. Задача заключалась в том, чтобы объяснить, какие возможности предоставляет процесс OGP, масштаб рабочего плана, процедуры совместной разработки обязательств и финализации рабочего плана, а также ключевые этапы и сроки.

Формально все заинтересованные стороны имели возможность подать свои предложения по обязательствам в период с конца января по июль 2018 года. Однако, поскольку Национальный форум был юридически создан только 27 июня 2018 года, у общественности оставался только июль, чтобы подать предложения через портал www.ogp.el.kg, хотя сами идеи были в разработке еще с 31 января 2018 года. Ввиду короткого периода для подачи документов общественное обсуждение содержания обязательств было ограниченным, и никаких поправок предложено не было.

На этапе консультаций правительство стало более активным и решило ускорить процесс OGP. Оно издало постановление об утверждении национального рабочего плана до июля 2018 года. Скорость этого решения застала представителей гражданского общества врасплох и привела к нехватке времени для проведения более широких консультаций. Большинство консультаций были организованы инициативными группами гражданского общества и государственными учреждениями-исполнителями с привлечением соответствующих некоммерческих организаций. Хотя в национальном рабочем плане упоминается 18 общественных обсуждений с более чем 200 участниками, на данном этапе трудно оценить, кто действительно участвовал в консультационных мероприятиях и каков был паритет в консультациях, поскольку большинство протоколов не были опубликованы.

После консультаций обновленная информация о ходе разработки рабочего плана была опубликована на национальном веб-сайте OGP, включая протоколы заседаний Национального форума, проекты обязательств и другую соответствующую информацию. Также было проведено отдельное обучение для всех ответственных лиц из государственных органов-исполнителей. Эти тренинги касались разработки внутреннего рабочего плана для каждого учреждения на основании национального рабочего плана, а также организации бюджета для финансирования действий в таких рабочих планах.

Национальный форум также был открыт к получению обратной связи по обязательствам от общественности. Все заинтересованные стороны смогли предоставить обратную связь по различным каналам, включая национальный веб-сайт OGP, координаторов в государственных учреждениях-исполнителях и через Секретариат OGP Кыргызстана. Для предоставления обратной связи не было ограничений по срокам, но никаких отзывов так и не поступило, что могло быть объяснено неудовлетворительным качеством коммуникации и работы с общественностью.⁸ При этом все обязательства обсуждались в экспертных фокус-группах, которые также включали представителей НПО.

В итоге окончательный рабочий план состоит из 18 обязательств, которые были поддержаны Национальным форумом. Всего было подано более 40 предложений, но почти половина из них не была рассмотрена, поскольку они не соответствовали принципам и критериям OGP или

были неполными. Отзывы и причины отказа размещены на портале.⁹ Из 40 поступивших предложений 38 подали представители гражданского общества. Из 18 выбранных обязательств только 2 обязательства были предложены правительством, а 16 обязательств — гражданским обществом.

В целом качество обязательств относительно высокое, несмотря на неудовлетворительную коммуникацию и стратегии работы с общественностью в процессе консультаций. Ключевые заинтересованные стороны все же были вовлечены, а создание Национального форума гарантировало равное участие представителей и правительства, и гражданского общества в процессе формирования обязательств. Однако основная группа НПО, формирующая содержание плана, была небольшой.

Рекомендации по совместной разработке и участию в процессе разработки плана

Качество работы МСФ Кыргызской Республики оказалось на высоте, включая полномочия, состав и деятельность. Национальный форум открытого правительства, созданный на основании постановления правительства, имеет формальные полномочия для разработки первого национального рабочего плана Кыргызской Республики на 2018–2020 годы и мониторинга его реализации.

Гражданское общество участвует в Национальном форуме наравне с правительством и помогает определять повестку дня. Все члены Национального форума смогли поучаствовать в формировании повестки дня его заседаний и привлечь к разработке рабочего плана более широкий круг заинтересованных сторон.¹⁰ Секретариат OGP в Кыргызстане собрал предложения Национального форума, которые следовало добавить в повестку, и форум, совместно с его сопредседателями, смог предложить конкретные темы, которые должны были быть включены в национальный рабочий план и его дальнейшую реализацию. Улучшить работу многостороннего форума можно было бы в первую очередь в сфере информирования и коммуникации. Чтобы повысить качество работы в этих областях, исследователь НМО предлагает следующие действия в дальнейшем:

1. Правительство могло бы более проактивно в коммуникации с заинтересованными сторонами и информировании о процессе OGP, при этом у них должно оставаться достаточно времени для участия.
2. Правительство также могло бы поспособствовать непосредственной коммуникации с заинтересованными сторонами и отвечать на вопросы, касающиеся рабочего плана, как до активной работы по OGP, так и в процессе и после нее.
3. Правительство может использовать все доступные официальные каналы коммуникации для информирования о процессе, включая общественное телевидение, радио и другие СМИ.

¹ Бакытбек Сатыбеков, Альянс по продвижению гражданских инициатив, интервью с исследователем НМО, 5 мая 2019 г.; Чингиз Бексултанов, Форум официальной помощи в развитии, интервью с исследователем НМО, 5 мая 2019 г.; Секретариат OGP в Кыргызстане, интервью с исследователем НМО, 5 мая 2019 г.

² «Спектр участия общественности IAP2», IAP2, 2014 г.,

http://c.yimcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf,

³ Бакытбек Сатыбеков, Альянс по продвижению гражданских инициатив, интервью с исследователем НМО, 5 мая 2019 г.

⁴ «Решения Национального форума открытого правительства», Open Government Partnership,

<http://ogp.el.kg/ru/resheniya-nacionalnogo-foruma-otkrytogo-pravitelstva>.

⁵ Бакытбек Сатыбеков, Альянс по продвижению гражданских инициатив, интервью с исследователем НМО, 5 мая 2019 г.

⁶ Бакытбек Сатыбеков, Альянс по продвижению гражданских инициатив, интервью с исследователем НМО, 5 мая 2019 г.

⁷ Там же.

⁸ «Нормативные акты», Open Government Partnership, <http://ogp.el.kg/ru/normativnye-akty>.

⁹ Устав Партнерства «Открытое правительство», обновленный в июне 2019 г.,

https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/06/OGP_Articles-of-Governance_2019.pdf.

¹⁰ «Руководство по процедурам НМО», Партнерство «Открытое правительство», последнее обновление — сентябрь 2017 г., <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.

IV. Обязательства

Все правительства, участвующие в OGP, разрабатывают рабочие планы OGP, которые включают конкретные обязательства на двухлетний период. Разработка начинается с текущей деятельности, связанной с открытым правительством, включая конкретные стратегии и существующие программы.

Обязательства должны соответствовать уникальным обстоятельствам и трудностям конкретной страны или организации. Обязательства OGP также должны соответствовать ценностям OGP, изложенным в Уставе OGP и Декларации открытого правительства, подписанной всеми странами-участницами OGP¹. Показатели и методы, используемые в исследованиях НМО, доступны в Руководстве по процедурам НМО². Ниже предоставлено краткое резюме ключевых показателей, оцениваемых НМО:

- **Проверяемость:**
 - Недостаточно конкретное для проверки. Согласно формулировке обязательства, являются ли заявленные цели и предложенные действия недостаточно четкими и конкретными, чтобы их выполнение можно было объективно проверить с помощью последующего процесса оценки?
 - Достаточно конкретное для проверки. Согласно формулировке обязательства, являются ли заявленные цели и предложенные действия достаточно четкими и конкретными, чтобы их выполнение можно было объективно проверить с помощью последующего процесса оценки?
- **Актуальность:** В этом показателе оценивается актуальность обязательства соответственно ценностям OGP. На основании внимательного чтения текста обязательства в соответствии с формулировкой в рабочем плане, вопросы для определения актуальности являются следующими:
 - Доступ к информации: Будет ли правительство публиковать больше информации либо повышать качество информации, предоставляемой общественности?
 - Гражданское участие: Будет ли правительство организовывать либо улучшать возможности или потенциал общественности влиять на решения или политики либо предоставлять свою точку зрения относительно решений или политик?
 - Общественная подотчетность: Собирается ли правительство создавать или улучшать возможности для общественности привлекать должностных лиц к ответственности за их действия?
 - Технологии и инновации для прозрачности и подотчетности: Будут ли технологические инновации использоваться в сочетании с одной из трех других ценностей OGP для повышения прозрачности или подотчетности?
- **Потенциальное воздействие:** В этом показателе оцениваются *потенциальные* изменения в результате реализации обязательства. Исследователь НМО использует текст плана действий, чтобы:
 - Определите социальную, экономическую, политическую или экологическую проблему;
 - Установить текущую ситуацию перед реализацией рабочего плана;
 - Оценить, насколько повлияет на ситуацию и разрешит проблему обязательство, если оно будет реализовано.
- **Выполнение:** Эта переменная оценивает выполнение обязательства и продвижение в процессе. Ее оценивают в конце цикла рабочего плана в Отчете НМО по реализации.
- **Значение для принципа открытого правительства:** В этой переменной мы выходим за рамки измерения результатов и пытаемся рассмотреть, как практика государственного управления в областях, имеющих отношение к ценностям OGP, изменилась в результате выполнения обязательства. Ее оценивают в конце цикла рабочего плана в Отчете НМО по реализации.

Что делает обязательство продвинутым («со звездочкой»)?

«Продвинутое» обязательство имеет большие последствия и с большей вероятностью будет реализовано. В хорошем обязательстве четко описаны следующие пункты:

1. **Проблема:** В чем заключается экономическая, социальная, политическая или экологическая проблема? Должна быть описана конкретная проблема, а не административные недостатки или инструменты (например, «Неправильное использование средств социального обеспечения» звучит лучше, чем «отсутствие веб-сайта».)
2. **Статус-кво:** Текущее состояние политической проблемы до начала реализации рабочего плана (например, 26% жалоб о коррупции в правосудии сейчас не рассматриваются).
3. **Изменение:** Каково целевое изменение поведения в результате выполнения обязательства, а не промежуточные или инструментальные результаты? (Например, «В два раза больше ответов на информационные запросы» — лучше, чем «публикация протокола ответов на запросы».)

Продвинутые обязательства

Один из показателей, «продвинутое обязательство» (★), следует объяснить более подробно для понимания читателей и поощрения здоровой конкуренции между странами и организациями, участвующими в OGP. «Продвинутые обязательства» считаются образцовыми обязательствами OGP. Чтобы получить такой статус, обязательство должно соответствовать нескольким критериям:

- Формулировка обязательства должна **поддаваться проверке, непосредственно касаться ценностей OGP** и иметь потенциал к **трансформации**.
- Правительство должно добиться значительного прогресса в выполнении этого обязательства в течение периода реализации рабочего плана, с оценкой выполнения на уровне **«существенно»** или **«полностью»**.

Эту переменную оценивают в конце цикла рабочего плана в Отчете НМО по реализации.

Общий обзор обязательств

Предлагаемый рабочий план представляет собой продуманную амбициозную инициативу, направленную на изменение «обычной ситуации» в 9 областях политики:

1. Открытость системы правосудия
2. Государственные закупки
3. Взаимодействие граждан с правительством
4. Расширение возможностей граждан
5. Выборы и политическое финансирование
6. Доступ к информации и открытые данные
7. Меры по обеспечению общественной добросовестности
8. Природные ресурсы и развитие
9. Финансовая открытость.

¹ Устав Партнерства «Открытое правительство», июнь 2012 г. (обновлен в марте 2014 г. и в апреле 2015 г.), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_Articles-Gov_Apr-21-2015.pdf.

² «Руководство по процедурам НМО», OGP, https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual_

1. Реализация и продвижение политики открытых данных в Кыргызской Республике

Формулировка обязательства в рабочем плане:

Создание национальной платформы открытых данных и механизмов доступа населения к открытым данным. Пилотные массивы открытых данных в машиночитаемом формате будут определены в результате тесных консультаций с гражданским обществом и размещены на государственном портале открытых данных.

Этапы:

Задача 1: Вовлечение государственных органов в процесс формирования открытых данных.

1. Провести консультации с гражданским обществом и предпринимателями в целях определения спроса на данные, определения приоритетов и критериев для открытых данных в государственных органах.
2. Провести отбор и согласование данных пилотных государственных органов для их формирования и раскрытия в формате открытых данных с последующим размещением на государственном портале открытых данных.
3. Разработать и утвердить детализированные внутренние регламенты государственных органов по раскрытию данных в открытом формате.
4. Расширить практику раскрытия данных в открытом формате на другие государственные органы.

Задача 2: Создание национальной платформы открытых данных.

- 2.1 Разработать Портал открытых данных.
- 2.2 Провести тренинги и семинары по вопросам повышения потенциала государственных органов в области открытых данных и использованию Портала открытых данных.
- 2.3 Провести мониторинг исполнения государственными органами требований по раскрытию данных на Портале.
- 2.4 Провести хакатоны для разработки новых решений на базе государственного Портала открытых данных.

Задача 3: Совершенствование законодательства КР в сфере открытых данных.

- 3.1 Разработать пакет НПА о внесении изменений и дополнений в законодательство КР с целью улучшения доступа граждан к данным государственных органов.

Это частичная версия текста обязательства. Полный текст обязательств см. в плане действий Кыргызской Республики по адресу https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Kyrgyz-Republic_Action-Plan_2018-2020.docx.

Дата начала: 1 сентября 2018 г.

Дата окончания: 31 августа 2020 г.

Обзор обязательства	Проверяемость		Актуальность (относительно ценностей ОGP, согласно формулировке)				Потенциальное воздействие				Выполнение				Значение для принципа открытого правительства				
	Недостаточно конкретное для проверки	Достаточно конкретное для проверки	Доступ к информации	Гражданское участие	Общественная подотчетность	Технологии и инновации для прозрачности и подотчетности	Нет	Незначительное	Умеренное	Трансформационное	Не начато	Частично	Существенно	Полностью	Ситуация ухудшилась	Ситуация не изменилась	Ситуация незначительно улучшилась	Ситуация значительно улучшилась	Ситуация радикально улучшилась
I. В целом		✓	✓	✓		✓			✓		Оценивается в конце цикла рабочего плана.				Оценивается в конце цикла рабочего плана.				

Контекст и цели

Цель этого обязательства — способствовать реализации и продвижению политики открытых данных в КР посредством создания национальной платформы открытых данных и механизмов для предоставления общественности доступа к открытым данным. Раскрытие информации государственных органов в машиночитаемом формате в рамках обязательства направлено на создание благоприятных условий для развития цифровой экономики и на содействие углубленным исследованиям социально-экономического развития Кыргызской Республики и результатов деятельности ее государственных органов.

Согласно оценке готовности к открытым данным 2015 года, в Кыргызской Республике существует высокий спрос со стороны гражданского общества и частного сектора на открытые данные¹. Однако количество информации, доступной общественности в машиночитаемом формате, либо ограничено, либо незначительно. И это несмотря на то, что практически все государственные министерства и ведомства либо разрабатывают свои собственные информационные системы, либо работают над принятием политики открытых данных и электронного управления².

Кроме того, существующая в стране политическая и правовая база в целом способствует восприятию Кыргызской Республики как регионального примера передовой практики в области открытых данных, несмотря на непоследовательность в применении законов и законодательных актов о доступе к информации и отсутствие конкретных механизмов возмещения ущерба, которые представляют серьезную проблему³. Такая ситуация может быть связана с пробелами в существующем законодательстве о доступе к информации. В настоящее время в стране нет нормативных определений открытых данных и открытых государственных данных. Отсутствие ясности препятствует введению единых требований к государственным органам относительно определения и публикации открытых данных в рамках существующих информационных систем⁴.

Соответственно, это обязательство направлено на устранение этих недостатков на системном уровне путем совершенствования законодательства Кыргызской Республики в области открытых данных, вовлечения государственных органов в процесс сбора открытых данных и создания национальной платформы открытых данных для последующей их публикации. Это обязательство связано с ценностями OGP, касающимися доступа к информации, гражданского участия, а также технологий и инноваций для обеспечения прозрачности и подотчетности. В случае полной реализации в соответствии с планом правительство будет раскрывать больше информации, находящейся в его ведении, и создавать возможности для более широкого участия общественности за счет участия не менее 200 представителей гражданского общества и частного сектора в определении спроса, приоритетов и критериев открытых данных в государственных органах.

Это одно из наиболее системных обязательств Кыргызской Республики в рамках OGP; и, таким образом, это важный шаг для повышения инклюзивности, открытости и подотчетности правительства⁵. Следовательно, в случае реализации в соответствии с планом, данное обязательство будет иметь умеренное потенциальное воздействие. Обязательство повысит осведомленность правительства и государственных учреждений о важности открытых данных, официально введет концепции открытых данных и открытых государственных данных, нормы портала открытых данных, правила раскрытия государственной информации в формате открытых данных через законодательство и определит не менее 200 наборов данных в тесном сотрудничестве с представителями гражданского общества для публикации на недавно разработанном портале открытых данных. Однако в нем отсутствует алгоритм, объясняющий, как будет проходить такая публикация. В целом обязательство сформулировано четко, оно содержит проверяемые этапы и измеримые результаты.

Последующие шаги

Это обязательство может быть приоритетным для включения в следующий план действий, учитывая, что его выполнение имеет важное значение для реализации и продвижения политики открытых данных в целом. В рамках обязательства планируется отобрать не менее 200 наборов

данных для публикации на портале открытых данных, причем для этого не был определен алгоритм. Правительство может рассмотреть разработку алгоритма в рамках следующего рабочего плана.

¹ «Оценка готовности к открытым данным: Кыргызская Республика», Всемирный банк, Министерство экономики Кыргызской Республики и Программа развития Организации Объединенных Наций, 2015 г., https://www.kg.undp.org/content/kyrgyzstan/en/home/library/democratic_governance/odra.html.

² Там же.

³ Там же.

⁴ См. (дата обращения — 2019) <https://isuo.avn.kg>.

⁵ Расул Маматов, Министерство образования и науки КР, интервью исследователя НМО, 3 мая 2019 г.

2. Открытые данные в системе образования на уровне государственных общеобразовательных организаций

Формулировка обязательства в рабочем плане:

В рамках данного обязательства планируется обеспечить раскрытие данных в системе образования на уровне общеобразовательных организаций в формате открытых данных: а) обо всех поступающих финансовых средствах, а также информацию об их расходовании; б) о квалификации сотрудников; в) о безопасности зданий и сооружений; г) обо всех учебниках и методических материалах.

Этапы:

Задача 1: Раскрытие данных государственных общеобразовательных организаций о поступлении и расходовании финансовых средств.

1. Обеспечить доступ граждан к информации о бюджетных расходах и доходах государственных общеобразовательных организаций через информационную систему управления образованием (ИСУО).
2. Обеспечить доступ граждан к информации о внебюджетных расходах и доходах государственных образовательных организаций через ИСУО.

Задача 2: Раскрытие данных государственных общеобразовательных организаций об учебниках и методических материалах.

- 2.1 Интегрировать отчетность об обеспеченности учебниками с разбивкой по классам в ИСУО с обновлением данных 2 раза в год.
- 2.2. Организовать доступ граждан к информации об учебниках и методических материалах (предмет, название, год издания, автор, количество) и об обеспеченности учебниками и методическими материалами государственных образовательных учреждений через ИСУО.

Задача 3: Раскрытие данных об уровне квалификации сотрудников государственных общеобразовательных организаций.

- 3.1 Организовать доступ граждан к информации об уровне квалификации сотрудников государственных общеобразовательных организаций, включая прохождение курсов повышения квалификации (данные об образовании - № диплома, очная или заочная форма) через ИСУО.

Задача 4: Обеспечение доступа общественности к информации о безопасности в государственных общеобразовательных организациях.

- 4.1 Интегрировать информационную систему «Безопасность школ и дошкольных образовательных организаций» (<http://schooldb.caiag.kg/index.php>) в ИСУО.
- 4.2 Организовать сбор информации о безопасности государственных общеобразовательных организаций, включая сейсмоустойчивость, устойчивость к другим природным явлениям, соответствие нормам и стандартам организации учебного процесса.
- 4.3 Организовать доступ граждан к информации о безопасности государственных общеобразовательных организаций через ИСУО.

Это частичная версия текста обязательства. Полный текст обязательств см. в плане действий Кыргызской Республики по адресу https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Kygas-Republic_Action-Plan_2018-2020.docx.

Дата начала: 1 сентября 2018 г.

Дата окончания: 31 августа 2020 г.

Обзор обязательства	Проверяемость	Актуальность (относительно ценностей OGP, согласно формулировке)	Потенциальное воздействие	Выполнение	Значение для принципа открытого правительства
---------------------	---------------	--	---------------------------	------------	---

	Недостаточно конкретное для проверки	Достаточно конкретное для проверки	Доступ к информации	Гражданское участие	Общественная подотчетность	Технологии и инновации для прозрачности и подотчетности	Нет	Незначительное	Умеренное	Трансформационное	Не начато	Частично	Существенно	Полностью	Ситуация ухудшилась	Ситуация не изменилась	Ситуация незначительно улучшилась	Ситуация значительно улучшилась	Ситуация радикально
2. В целом		✓	✓			✓		✓			Оценивается в конце цикла рабочего плана.			Оценивается в конце цикла рабочего плана.					

Контекст и цели

Это обязательство направлено на решение проблем в сфере образования путем улучшения доступа общественности к информации о системе среднего образования Кыргызской Республики. В частности, обязательство направлено на раскрытие данных, которыми в настоящее время владеют школы, таких как информация о полученных средствах и их расходах, квалификации персонала, безопасности зданий и сооружений, а также обо всех учебниках и учебных материалах. Министерство образования и науки Кыргызской Республики уже запустило Информационную систему управления образованием¹, в которой будут публиковаться данные². Теория изменений для этого обязательства заключается в том, что раскрытие вышеупомянутой информации общественности обеспечит общественный надзор за работой школ и снизит риски коррупции — а это, в свою очередь, улучшит качество школ.

Тем не менее, данное обязательство предполагает, что доступ общественности к наиболее запрашиваемой информации приводит к более тщательному общественному надзору, но при этом не обсуждаются фактические механизмы такого надзора или более формальные механизмы обжалования и исправления нарушений. Также неясно, как будут осуществляться процессы мониторинга и оценки, чтобы проверить, предоставляют ли школы актуальную, достоверную и актуальную информацию.

Формулировка обязательства описывает действия, которые поддаются объективной проверке, и включает результаты, но эти результаты не поддаются четкой оценке. Например, ожидаемые результаты в основном формулируются как «обеспечен доступ граждан». Неясно, как будет измеряться общественный доступ к определенным модулям. Таким образом, результаты необходимо пересмотреть, чтобы их можно было измерить после выполнения обязательства.

Без активных механизмов работы с данными, которые должны быть доступны, и их использования, это обязательство будет иметь незначительное потенциальное воздействие, даже если оно будет полностью реализовано в соответствии с планом. Несмотря на значительные усилия и значительные расходы, результаты среднего образования в КР остаются неоднозначными. Результаты Программы международной оценки учащихся (PISA) за 2006 и 2009 годы показали, что качество среднего образования в стране очень низкое³. Эти результаты обычно совпадают с результатами Национального теста успеваемости на основе выборки⁴. Эту тенденцию объясняют различными факторами, от устаревшей программы и недостаточного количества учебников до плохого образования преподавателей и процветающей коррупции.

Однако такая информация по-прежнему недоступна для всеобщего обозрения. Например, школам по закону разрешено привлекать внебюджетные средства через некоммерческие общественные фонды для поддержания своей деятельности. Тем не менее эти фонды часто работают непрозрачно, и трудно отследить, насколько качественно используются собранные средства⁵. Аналогичным образом, трудно отследить, как покупаются учебники, потому что информация о наличии учебников и учебных материалов недоступна для общественности.

Соответственно, хотя теория изменений обязательства требует более детальной оценки причинно-следственной связи между его задачами и результатами, публикация вышеупомянутой информации станет важным первым шагом для повышения подотчетности государственных образовательных учреждений и создания возможностей для более широкого

участия общественности⁶. Само обязательство имеет прямое отношение к ценности ОGP доступа к информации. Кроме того, требование загружать информацию в Информационную систему управления образованием также имеет отношение к ценности «технологические инновации для прозрачности и подотчетности».

Последующие шаги

Теория изменения обязательства требует более подробного объяснения причинно-следственной связи между его задачами и результатами, в частности, как раскрытие данных будет способствовать общественному мониторингу работы школ и снижению рисков коррупции. Этого можно достичь путем введения и объяснения фактических механизмов участия общественности в общественном надзоре и более формальных механизмов сообщения о нарушениях и их исправления.

Также необходимо наличие механизмов мониторинга и оценки публикации данных, поскольку на данном этапе остается неясным, как будет обеспечиваться полное соблюдение требований.

Что наиболее важно, на момент разработки обязательства не существовало полного и подробного списка наборов данных для каждой категории данных, которые следует раскрывать в соответствии с обязательством. Например, в обязательстве четко упоминается, что оно предоставит общественности доступ к информации о бюджетных и внебюджетных расходах, а также доходах общеобразовательных учреждений, без указания, будут ли данные консолидированы или детализированы. Если информация будет подробной, то какие конкретные строки данных будут раскрыты, и будут ли отчеты о расходах периодически публиковаться в течение периода использования бюджета или только после окончания бюджетного периода. Поскольку подробный анализ потребностей в конкретной информации о системе среднего образования не входит в обязательство, предполагается, что список наборов данных, подлежащих раскрытию, известен и так.

Обязательство также соответствует целям обязательства по реализации и продвижению политики открытых данных в Кыргызской Республике. Таким образом, потенциальную синергию между этими двумя обязательствами необходимо изучить более подробно, поскольку именно этим обязательствам следует уделить приоритетное внимание и оставить их и в будущем плане действий.

¹ Дуйшон Шаматов, «Качество образования в Кыргызстане и Программа международной оценки учащихся (PISA)», в: Diane Brook Napier (ed.), *Qualities of Education in a Globalised World*, Rotterdam: Sense Publishers.

² Дингён Хоу, «Реформа образования в Кыргызской Республике — уроки PISA», Всемирный банк, 2011 г., <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/10100/622570BRI0Educ0Box0361475B00PUBLIC0.pdf?sequence=1>.

³ «Бюджетное и внебюджетное финансирование школы: сбор денег у родителей - необходимость или коррупция?», Институт инноваций мира им. Булана, 2017 г.; Чингиз Бексултанов, Форум официальной помощи в развитии, интервью исследователя НМО, 5 мая 2019 г.

⁴ Бакытбек Сатыбеков, Альянс по продвижению гражданских инициатив, интервью с исследователем НМО, 5 мая 2019 г.; Чингиз Бексултанов, Форум официальной помощи в развитии, интервью с исследователем НМО, 5 мая 2019 г.

⁵ Мелитта Якаб, Бактыгуль Акказиева и Ярно Хабиخت, «Могут ли люди позволить себе оплачивать медицинское обслуживание?», Европейское региональное бюро Всемирной организации здравоохранения, 2018 г., https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0007/381589/kyrgyzstan-fp-eng.pdf?ua=1; Джозеф Куцин, Шерил Кэшин и Мелитта Якаб (редакторы), «Реализация реформы финансирования здравоохранения: Уроки стран с переходной экономикой», Европейская обсерватория по системам и политике здравоохранения, 2010 г., https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0014/120164/E94240.pdf?ua=1.

⁶ Айнура Ибраимова, Бактыгуль Акказиева, Гульгун Мурзалиева и Дина Балабанова, «Кыргызстан: региональный лидер в реформировании системы здравоохранения», в: Dina Balabanova, Martin McKee, and Anne Mills (eds) *Good Health at Low Cost: What Makes a Successful Health System?*, London: The London School of Hygiene & Tropical Medicine, pp. 117–158.

3. Открытые данные о деятельности организаций здравоохранения (ОЗ)

Формулировка обязательства в рабочем плане:

В рамках обязательства планируется:

1. Обеспечить машиночитаемый доступ к бюджетным, лекарственным данным, нефинансовым показателям порядка 200 государственных организаций здравоохранения первичного, вторичного и третичного уровня;
2. Разработать и утвердить регламенты раскрытия вышеуказанной информации для обеспечения устойчивого раскрытия данных организаций здравоохранения;
3. Внедрение инструментов по оценке качества услуг и эффективности деятельности организаций здравоохранения с акцентом на оказание качественных услуг и достижение результатов.

Этапы:

Задача 1: Разработка нормативно-правовой базы по обеспечению открытых данных о деятельности государственных ОЗ.

- 1.1 Разработать Положение об информационной системе открытых данных ОЗ с описанием бизнес-процессов сбора данных о расходах, доходах, складских запасах и нефинансовых показателях.

Задача 2: Раскрытие данных о расходах и доходах государственных ОЗ в машиночитаемом виде.

- 2.1 Разработать информационную систему по исполнению бюджета ОЗ интегрированную с ИС бухгалтерией, используемой в системе здравоохранения КР.
- 2.2 Внедрить информационную систему по бюджету в пилотные ОЗ на первичном, вторичном и третичном уровнях.
- 2.3 Внедрить информационную систему по исполнению бюджета во все ОЗ.

Задача 3: Раскрытие данных о нефинансовых показателях деятельности государственных ОЗ в машиночитаемом виде, включая данные о складском учете лекарственных средств и изделий медицинского назначения.

- 3.1 Расширить информационную систему нефинансовых показателей о деятельности ОЗ, включая данные о складском учете лекарственных средств и изделий медицинского назначения ОЗ (на основе портала ФОР для стационаров).
- 3.2 Внедрить информационную систему нефинансовых показателей деятельности в пилотные ОЗ на первичном, вторичном и третичном уровнях.
- 3.3 Внедрить информационную систему нефинансовых показателей деятельности во все ОЗ.

Задача 4: Обеспечение доступа граждан к информации о деятельности государственных ОЗ.

- 4.1 Обеспечить доступ граждан к данным информационных систем финансовых и нефинансовых показателей деятельности ОЗ через сайт МЗ.

Это частичная версия текста обязательства. Полный текст обязательств см. в плане действий Кыргызской Республики по адресу https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Kyrgyz-Republic_Action-Plan_2018-2020.docx.

Дата начала: 1 сентября 2018 г.

Дата окончания: 31 августа 2020 г.

Обзор обязательства	Проверяемость	Актуальность (относительно ценностей ОЗР, согласно формулировке)	Потенциальное воздействие	Выполнение	Значение для принципа открытого правительства
---------------------	---------------	--	---------------------------	------------	---

	Недостаточно конкретное для проверки	Достаточно конкретное для проверки	Доступ к информации	Гражданское участие	Общественная подотчетность	Технологии и инновации для прозрачности и подотчетности	Нет	Незначительное	Умеренное	Трансформационное	Не начато	Частично	Существенно	Полностью	Ситуация ухудшилась	Ситуация не изменилась	Ситуация значительно улучшилась	Ситуация значительно	Ситуация радикально
3. В общем		✓	✓			✓		✓			Оценивается в конце цикла рабочего плана.				Оценивается в конце цикла рабочего плана.				

Контекст и цели

Это обязательство направлено на снижение коррупционных рисков в системе здравоохранения путем раскрытия общественности данных о бюджетах, лекарствах, а также нефинансовых данных почти 200 организаций общественного здравоохранения. Еще одна цель обязательства — разработать и утвердить регламенты раскрытия вышеупомянутой информации, чтобы обеспечить устойчивое раскрытие данных ОЗ и внедрить инструменты оценки качества услуг и работы ОЗ.

Заинтересованные стороны ожидают, что раскрытие такой информации сделает организации здравоохранения более прозрачными и создаст возможности для общественного контроля над сектором. С 1996 года Кыргызская Республика занимается улучшением доступа к медицинскому обслуживанию, его качества, эффективности и финансовой защиты, что нашло отражение в ряде национальных стратегий здравоохранения, таких как «Манас» (1996–2005 гг.), «Манас таалими» (2006–2011 гг.), «Ден соолук» (2012–2018 гг.) И «Здоровый человек — благополучная страна» (2019–2030 гг.)¹. Однако, несмотря на документально подтвержденные улучшения, коррупция и далее составляла проблему в этой сфере². Например, в период с 2000 по 2014 год значительно увеличилась доля неформальных платежей медицинскому персоналу, которые сейчас составляют почти 50% общих расходов на здравоохранение³.

Это обязательство, безусловно, является положительным и может стать отправной точкой для борьбы с коррупцией в секторе здравоохранения. Однако, учитывая, что вряд ли удастся устранить большинство проявлений коррупции, от неформальных платежей до непрозрачных закупок, влияние обязательства можно отметить как незначительное. На данный момент также остается несколько неясным, какие именно бюджеты, лекарства и нефинансовые данные будут опубликованы. Эти критерии особенно важны, поскольку обязательство предполагает, что к декабрю 2019 года раскрытие таких данных будет опробовано как минимум в трех организациях здравоохранения на всех трех уровнях. Подразумевается, что на данном этапе пилотирование будет проводиться в организациях здравоохранения, которые имеют опыт работы с международными партнерами и, следовательно, у них налажены определенные системы⁴. Информация, которая будет раскрыта, также будет зависеть от того, какие данные в этой организации вообще доступны⁵. Однако раскрытие данных должно быть системным стандартом, применимым ко всем задействованным организациям здравоохранения в равной степени.

Формулировка обязательства предусматривает четкие, проверяемые действия и измеримые результаты для достижения цели обязательства. Это обязательство связано с ценностями OGP, касающимися доступа к информации, а также технологий и инноваций для обеспечения прозрачности и подотчетности. В случае полной реализации, правительство опубликует в общем доступе больше информации об организациях здравоохранения в машиночитаемом формате. Однако слабая материально-техническая база и отсутствие заинтересованного квалифицированного персонала в организациях здравоохранения могут стать серьезными проблемами для успешного выполнения обязательства на данном этапе⁶. Таким образом, это обязательство может иметь незначительное потенциальное воздействие.

Последующие шаги

Это тоже обязательство, которое может стать приоритетным и быть включено и в следующий рабочий план, так как оно соответствует цели внедрять и продвигать политику открытых данных в КР. Как и в случае предыдущего обязательства, можно исследовать потенциальную синергию между данным обязательством и другими, связанными с открытыми данными.

Поскольку подробный анализ потребностей в конкретной информации от организаций здравоохранения не входит в обязательство, предполагается, что список наборов данных, подлежащих раскрытию, известен и так. Таким образом, в обязательстве следует подробно указать, какие именно бюджеты, лекарства и нефинансовые данные будут опубликованы, и как эти данные могут также касаться типов закупок и заключения договоров.

Обязательство предполагает, что к декабрю 2019 года раскрытие таких данных будет опробовано как минимум в девяти организациях здравоохранения (по три на каждом уровне). Таким образом, в обязательстве следует указать не только то, какие наборы данных должны быть раскрыты, но и то, как будет организовано пилотирование.

Раскрытие данных в пилотных организациях должно быть системным, а затем применяться ко всем задействованным организациям здравоохранения, хотя подразумевается, что информация, которая будет раскрыта в пилотных организациях, будет зависеть от наборов данных, доступных в этих организациях. Такой выборочный подход противоречит идее пилотных исследований, цель которых, как правило, состоит в том, чтобы протестировать всеобъемлющий план полномасштабного вмешательства, его осуществимость, затраты и неблагоприятные последствия, а затем скорректировать план для достижения окончательного результата.

Обязательство также предусматривает разработку нормативно-правовой базы для обеспечения открытых данных о деятельности государственных ОЗ. Однако остается неясным, будет ли общественность участвовать в этих процессах. Если для этих целей должны быть созданы рабочие группы с участием гражданского общества, то должны быть внедрены механизмы и процедуры отбора для инклюзивного представительства.

В рамках обязательства также предполагается внедрение инструментов оценки качества услуг и показателей деятельности ОЗ с упором на предоставление качественных услуг и достижение результатов. Однако подробная информация не указана. Этот аспект следует расписать более подробно в следующем рабочем плане.

¹ Якаб, Акказиева и Хабиخت, «Могут ли люди позволить себе оплачивать медицинское обслуживание?».

² Батма Эстебесова, Социум, интервью исследователя НМО, 3 мая 2019 г.

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ «Жеенбеков: "Пока реформа не будет доведена до конца, я не дам вам покоя"», 2 июля 2019 г.,

https://www.vb.kg/doc/379527_jeenbekov_poka_reforma_ne_bydet_dovedena_do_konca_ia_ne_dam_vam_pokoia.html.

⁶ «НАЦИОНАЛЬНАЯ СТРАТЕГИЯ РАЗВИТИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ на 2018-2040 годы», Бишкек, ноябрь 2018 г., <http://www.president.kg/sys/media/download/52135/>.

4. Модернизация государственного реестра судебных актов

Формулировка обязательства в рабочем плане:

Будет модернизирован сайт судебных актов, публикация судебных актов будет происходить в автоматическом режиме без человеческого фактора. В систему будет добавлен контекстный поиск по ключевым словам, что позволит быстрее искать нужный акт и обобщать идентичные судебные акты.

Этапы:

Задача 1: Улучшение системы автоматизации и публикации судебных актов.

1. Разработать пользовательское и серверное приложения для системы автоматизации и публикации судебных актов.
2. Провести пилотное внедрение программного решения по автоматизации и публикации судебных актов.
3. Внедрить программное решение по автоматизации и публикации судебных актов во все суды КР.

Задача 2: Улучшение электронной системы деперсонификации судебных актов.

- 2.1 Разработать модуль деперсонификации судебных актов.

Задача 3: Улучшение системы поиска судебных актов.

- 3.1 Провести модернизацию специализированного сайта по публикации судебных актов www.act.sot.kg для контекстного поиска судебных актов по ключевым словам и интеграции со специализированным программным обеспечением по формированию судебных актов.

Это частичная версия текста обязательства. Полный текст обязательств см. в плане действий Кыргызской Республики по адресу https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Kyrgyz-Republic_Action-Plan_2018-2020.docx.

Дата начала: 1 сентября 2018 г.

Дата окончания: 31 августа 2020 г.

Обзор обязательства	Проверяемость		Актуальность (относительно ценностей OGP, согласно формулировке)			Потенциальное воздействие				Выполнение				Значение для принципа открытого правительства					
	Недостаточно конкретное для проверки	Достаточно конкретное для проверки	Доступ к информации	Гражданское участие	Общественная подотчетность	Технологии и инновации для прозрачности и подотчетности	Нет	Незначительное	Умеренное	Трансформационное	Не начато	Частично	Существенно	Полностью	Ситуация ухудшилась	Ситуация не изменилась	Ситуация незначительно улучшилась	Ситуация значительно улучшилась	Ситуация радикально улучшилась
4. В общем		✓	✓			✓		✓			Оценивается в конце цикла рабочего плана.				Оценивается в конце цикла рабочего плана.				

Контекст и цели

Это обязательство направлено на усиление гарантий гласности и улучшение доступа граждан к судебным решениям путем модернизации существующего веб-сайта Государственного реестра судебных актов (www.act.sot.kg), деперсонификации и автоматической публикации судебных актов, а также контекстуализации функции поиска на сайте. Теория изменения заключается в том, что такие улучшения будут способствовать лучшему общественному надзору за судебным сектором.

Судебная реформа стала одним из ключевых политических обещаний президента Кыргызской Республики Сооронбая Жээнбекова¹. Как подчеркивается в Национальной стратегии развития

Кыргызской Республики на 2018–2040 годы, Кыргызская Республика к 2040 году должна стать страной, в которой общество доверяет судебной системе, а последняя обеспечивает верховенство закона². Однако на сегодняшний день судебные органы Кыргызской Республики, погрязшие в коррупции, являются одними из наименее надежных государственных структур в стране³. Недостаточный доступ общественности к судебным материалам и решениям является одним из препятствий, которое ставит под угрозу прозрачность и добросовестность судебной системы⁴.

Это обязательство связано с ценностями OGP, касающимися доступа к информации, а также технологий и инноваций для обеспечения прозрачности и подотчетности, а формулировка включает четкие, проверяемые задачи и измеримые результаты для достижения цели обязательства. Это обязательство важно для ввода в действие существующего веб-сайта Государственного реестра судебных актов путем внедрения модулей для автоматизации и публикации судебных актов и контекстуализации поиска по ключевым словам. Это станет важным шагом в модернизации веб-сайта, особенно для правозащитников, юристов и организаций, связанных с этой сферой⁵.

Однако, поскольку обязательство сосредоточено именно на улучшении существующего веб-сайта Государственного реестра судебных актов, его потенциальное влияние на открытость и прозрачность всей судебной системы представляется незначительным.

Последующие шаги

Принимая во внимание важность судебной реформы в Кыргызской Республике, это обязательство могло быть более амбициозным. Например, в рамках обязательства могла бы рассматриваться разработка системы управления информацией для управления всеми судебными процессами, включая онлайн-подачу исков, жалоб и необходимых документов для текущих дел, онлайн-обзор судебных слушаний и разбирательств, автоматическое распределение дел между судьями, онлайн-модули для отслеживания времени, затраченного судьями на разных этапах и проч. Такие задачи можно включать в будущие обязательства в этой сфере.

В обязательстве можно было также рассмотреть возможность участия гражданского общества в реформировании судебной системы и судебного процесса с использованием платформы OGP. Например, это можно было бы сделать путем создания совместных платформ для представителей судебной системы и гражданского общества, на которых было бы организовано обсуждение и разработка политики и решений для продвижения открытой судебной системы.

¹ «Антикоррупционные реформы в Кыргызстане: четвертый раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией», Организация экономического сотрудничества и развития, 2018 г.,

<https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Armenia-4th-Round-Monitoring-Report-July-2018-ENG.pdf>; Майра Мартини, «Обзор коррупции и противодействия коррупции в Кыргызстане», Ресурсный центр по борьбе с коррупцией U4, 2013 г., <https://www.u4.no/publications/overview-of-corruption-and-anti-corruption-in-kyrgyzstan/>.

² Там же.

³ Бакытбек Сатыбеков, Альянс по продвижению гражданских инициатив, интервью с исследователем НМО, 5 мая 2019 г.

⁴ Асыл Айтбаева, Международный центр Интербилим, интервью с исследователем НМО, 2 мая 2019 г.

⁵ Бакытбек Сатыбеков, Альянс по продвижению гражданских инициатив, интервью с исследователем НМО, 5 мая 2019 г.

5. Обеспечение доступа граждан к архивным документам 1918-1953 годов

Формулировка обязательства в рабочем плане:

Рассекречивание архивных данных с 1918 по 1953 год, перевод ведомственных архивов ГКНБ и МВД в Архивное агентство, оцифровка архивных данных.

Этапы:

Задача 1: Обеспечение доступа граждан к архивным документам 1918-1953 годов.

1. Внести изменения в законодательство, включая внутриведомственные нормативы, регулирующие правоотношения в сфере доступа к архивным документам эпохи 1918-1953 годов, облегчающие доступ граждан к архивным документам.
2. Внести изменения в Закон КР «О правах и гарантиях реабилитированных граждан, пострадавших в результате репрессий за политические и религиозные убеждения, по социальным, национальным и другим признакам» от 27 мая 1994 года № 1538-XII.
3. Придать Архивному агентству при ГРС статус самостоятельного государственного уполномоченного органа.

Задача 2. Создание национальной платформы открытых данных из архивных документов 1918-1953 годов.

- 2.1 Начать перевод рассекреченных ведомственных материалов МВД и ГКНБ в Архивное агентство при ГРС.
- 2.2 Начать оцифровку рассекреченной части архивных документов 1918-1953 годов, обеспечить возможность поиска архивных документов в режиме онлайн.
- 2.3 Начать публикацию рассекреченных документов и списка репрессированных и реабилитированных лиц.

Это частичная версия текста обязательства. Полный текст обязательств см. в плане действий Кыргызской Республики по адресу https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Kyrgyz_Republic_Action-Plan_2018-2020.docx.

Дата начала: 1 сентября 2018 г.

Дата окончания: 31 августа 2020 г.

Обзор обязательства	Проверяемость		Актуальность (относительно ценностей OGP, согласно формулировке)				Потенциальное воздействие				Выполнение				Значение для принципа открытого правительства				
	Недостаточно конкретное для проверки	Достаточно конкретное для проверки	Доступ к информации	Гражданское участие	Общественная подотчетность	Технологии и инновации для прозрачности и подотчетности	Нет	Незначительное	Умеренное	Трансформационное	Не начато	Частично	Существенно	Полностью	Ситуация ухудшилась	Ситуация не изменилась	Ситуация незначительно улучшилась	Ситуация значительно улучшилась	Ситуация радикально улучшилась
5. В целом		✓	✓			✓		✓			Оценивается в конце цикла рабочего плана.				Оценивается в конце цикла рабочего плана.				

Контекст и цели

Это обязательство направлено на рассекречивание архивных данных за 1918–1953 годы, которые в настоящее время находятся в ведении Министерства внутренних дел и Государственного комитета национальной безопасности. Теория изменения заключается в том, что раскрытие такой информации создаст возможности для реабилитации репрессированных граждан и переосмысления советского прошлого.

На данный момент доступ общественности к архивным документам сталинской эпохи ограничен¹. Что касается информации о репрессированных гражданах того периода, то только

близкие родственники могут обратиться в министерство с просьбой предоставить такую информацию в письменной форме². Соответственно, обязательство направлено на обеспечение публичного доступа к архивным документам через национальную платформу открытых данных или через веб-сайт Архивного агентства при ГРС, которое может управлять оцифровкой архивных данных, хотя это и требует инвестиций в физические хранилища³.

Формулировка обязательства предусматривает четкие, проверяемые действия и измеримые результаты для достижения цели обязательства. Это обязательство связано с ценностями OGP, касающимися доступа к информации, а также технологий и инноваций для обеспечения прозрачности и подотчетности.

Несмотря на позитивные намерения, остается неясным, сможет ли цель обязательства — обеспечить публичный доступ к секретным архивам — продвигаться на данном этапе. В частности, большинство секретных документов в настоящее время находятся в ведении Государственного комитета национальной безопасности, который в принципе согласился обнародовать данные в соответствии с действующим законодательством⁴. Позиция некоторых представителей гражданского общества заключается в том, что архивные данные должны быть рассекречены немедленно, а не в соответствии с графиком рассекречивания, установленным действующим законодательством. Это потребует переоценки действующего законодательства⁵.

Это обязательство могло бы оказать существенное влияние, создав возможности для переосмысления советского прошлого и изменив практику сокрытия секретной информации Министерством внутренних дел и Государственным комитетом национальной безопасности. Однако на данном этапе трудно полностью оценить, в какой степени раскрытие засекреченных архивных данных создаст возможности для реабилитации репрессированных граждан и переосмысления советского прошлого. Также пока неизвестно, какие данные засекречены, содержат ли они все детали, необходимые для идентификации людей, и являются ли эти данные достоверными. Тем не менее, если обязательство будет полностью реализовано в соответствии с планом, потенциальное воздействие обязательства может быть незначительным, но при этом качественным первым шагом для изменения государственной практики сокрытия секретной информации.

Последующие шаги

Это обязательство может быть приоритетным для включения в следующий рабочий план. В целом, хотя раскрытие архивных документов может оказать сильное влияние, объем этого обязательства ограничен и не является достаточно конкретным.

В обязательстве не упоминается Межправительственная комиссия по рассекречиванию архивных документов, в которую входят представители Архивного агентства Государственной регистрационной службы, Министерства внутренних дел, Министерства обороны, Министерства экономики, Государственного комитета по делам национальной экономики. Безопасность и другие соответствующие государственные органы⁶. Поскольку Архивное агентство при ГРС ежегодно представляет в этот комитет предложения о рассекречивании, в этом обязательстве можно было бы изучить потенциал и необходимость включения этого учреждения в план реализации.

Что касается его структуры, в обязательстве можно было бы более четко указать, кто несет основную ответственность за разработку изменений и дополнений к существующему законодательству и как гражданское общество будет вовлечено в эти процессы. Для решения этой проблемы Министерство юстиции могло бы быть привлечено в качестве соисполнителя со стороны государства, чтобы продвигать обязательство, особенно этапы в рамках Задачи I. Кроме того, учитывая возраст архивных документов, заинтересованные стороны могут рассмотреть возможность разработки стратегии оценки подлинности и достоверности документов до того, как они будут раскрыты общественности.

¹ Рахат Дербишева, Государственная регистрационная служба при Правительстве Кыргызской Республики, интервью исследователя НМО, 1 мая 2019 г.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Согласно Положению о Межправительственной комиссии по рассекречиванию архивных документов, утвержденному Правительством Кыргызской Республики 28 апреля 2000 года.

⁵ Бакытбек Сатыбеков, Альянс по продвижению гражданских инициатив, интервью с исследователем НМО, 5 мая 2019 г.

⁶ Эркингуль Убышева, Фонд гражданского участия, интервью с исследователем НМО, 10 мая 2019 г.

6. Улучшение процедуры общественного обсуждения проектов нормативных актов путем создания единого электронного портала

Формулировка обязательства в рабочем плане:

Для обеспечения реального участия граждан в законодательном процессе будут внесены изменения в законодательство, обеспечивающие публикацию планов законопроектных работ, механизмы реагирования на комментарии заинтересованных сторон, учет альтернативных вариантов проектов нормативных актов. Также будет создан единый электронный портал для всех разрабатываемых проектов нормативных актов.

Этапы:

Задача 1: Улучшение законодательства по вовлечению гражданского общества, предпринимателей и других заинтересованных лиц в процесс разработки нормативных актов.

Задача 2: Обеспечение возможности общественного обсуждения проектов нормативных актов в режиме онлайн.

Это частичная версия текста обязательства. Полный текст обязательств см. в плане действий Кыргызской Республики по адресу https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Kyrgyz-Republic_Action-Plan_2018-2020.docx.

Дата начала: 1 сентября 2018 г.

Дата окончания: 31 августа 2020 г.

Обзор обязательства	Проверяемость		Актуальность (относительно ценностей OGP, согласно формулировке)				Потенциальное воздействие				Выполнение				Значение для принципа открытого правительства				
	Недостаточно конкретное для проверки	Достаточно конкретное для проверки	Доступ к информации	Гражданское участие	Общественная подотчетность	Технологии и инновации для прозрачности и подотчетности	Нет	Незначительное	Умеренное	Трансформационное	Не начато	Частично	Существенно	Полностью	Ситуация ухудшилась	Ситуация не изменилась	Ситуация незначительно улучшилась	Ситуация значительно улучшилась	Ситуация радикально
6. В общем		✓	✓	✓		✓			✓		Оценивается в конце цикла рабочего плана.				Оценивается в конце цикла рабочего плана.				

Контекст и цели

Во время разработки обязательства право законодательной инициативы в КР принадлежало правительству, парламенту и народу. Это обязательство направлено на улучшение возможностей гражданского участия в законодательных процессах путем создания единого электронного портала для публичного обсуждения нормативных правовых актов (НПА) и внесения поправок в регулирующее законодательство для содействия общественному обсуждению.

Закон «О нормативно-правовых актах» вводит требования к публичному обсуждению проектов НПА. Однако в законе есть недостатки, которые не позволяют эффективно реализовать эти требования на практике¹. По словам представителя гражданского общества, «нет общественного планирования законодательной деятельности, нет индикаторов важности НПА, а поиск информации о проектах регуляторных актов проводить сложно»². Однако самая большая проблема заключается в том, что документы (пояснительная записка, пять видов требуемых оценок, независимая оценка), обосновывающие определенный закон или поправки к действующему законодательству, недоступны для общественности³.

В результате сложно не только понять обоснование введения тех или иных законодательных актов, но и отслеживать и оценивать последствия такой политики. Кроме того, эта ситуация

осложняется отсутствием у общественности механизмов обратной связи по НПА⁴. Существует онлайн-портал, на котором граждане могут обращаться к правительству, но данные на нем консолидированы, и пользователь не может отследить, какие обращения были поданы и какова была реакция правительства⁵.

Соответственно, это обязательство направлено на устранение этих недостатков путем внесения поправок в действующее законодательство и создания единого электронного портала. Обязательство гарантирует, что гражданское общество будет вовлечено в процесс совершенствования законодательства и что общественность будет иметь неограниченный доступ ко всем проектам НПА. Обновленное законодательство обяжет государственные органы отвечать на все предложения и запросы общественности, касающиеся НПА, через онлайн-портал. Такие отзывы также будут общедоступны⁶.

Формулировка обязательства предусматривает проверяемые действия и измеримые результаты для достижения цели обязательства. Это обязательство связано с ценностями ОGP, касающимися доступа к информации, гражданского участия, а также технологий и инноваций для обеспечения прозрачности и подотчетности.

При полном выполнении в текущей формулировке обязательство может оказать умеренное потенциальное влияние на участие граждан в процессах разработки законодательства и на доступ к связанной с этим информации. Хотя оно представляет собой конкретное решение для поддержки общественного доступа к информации и мониторинга качества как самих документов, так и их выполнения, обязательство ограничено в том, что не предполагает участия общественности еще до разработки законопроекта.

Последующие шаги

В будущем в обязательствах в этой сфере можно также рассмотреть, как можно привлекать граждан еще до написания законопроекта, например, через различные этапы привлечения заинтересованных сторон, оценку потенциального воздействия, либо через проведение консультаций с общественностью и экспертами.

Чтобы повысить потенциальное воздействие данного обязательства, в нем также можно указать привлечение Офиса Парламента, чтобы согласовать их сайт с онлайн-порталом для общественного обсуждения НПА. Это бы не только улучшило доступ общественности к процессам разработки политики в стране, но и в целом поспособствовало бы принятию решений на основе фактов.

¹ Там же.

² Там же.

³ «Домашняя страница». Портал электронных обращений граждан к органам государственной власти КР. <http://www.kattar.kg/kg>.

⁴ Бакытбек Сатыбеков, Альянс по продвижению гражданских инициатив, интервью с исследователем НМО, 5 мая 2019 г.

⁵ Например, см. речь президента по адресу: «Сооронбай Жээнбеков: Коррупция — болезнь, поражающая все сферы жизни общества», К-news, 12 октября 2018 г. <https://knews.kg/2018/12/10/sooronbaj-zheebekov-korruptsiya-eto-bolezn-porazhayushhaya-vse-sfery-zhizni-obshhestva/>.

⁶ Майра Мартини, «Обзор коррупции и противодействия коррупции в Кыргызстане», Ресурсный центр по борьбе с коррупцией U4, 2013 г., <https://www.u4.no/publications/overview-of-corruption-and-anti-corruption-in-kyrgyzstan/>.

7. Вовлечение гражданского общества в борьбу с коррупцией в государственных органах

Формулировка обязательства в рабочем плане:

Правительство обеспечит более широкий доступ граждан к информации о коррупционных нарушениях, мерах, предпринимаемых государственными органами по борьбе с коррупцией, и привлечет представителей гражданского общества к мониторингу и оценке антикоррупционных мероприятий государственных органов.

Этапы:

Задача 1: Усиление взаимодействия государственных органов с гражданским обществом по вопросам противодействия и предупреждения коррупции.

1. Возобновить работу Антикоррупционного совета при Правительстве КР.
2. Внести изменения и дополнения в Положение об Антикоррупционном совете при Правительстве КР, усиливающие роль гражданского общества в антикоррупционной деятельности государства.

Задача 2: Вовлечение гражданского общества в процесс мониторинга антикоррупционной деятельности государственных органов.

- 2.1 Разработать и утвердить единую для государственных органов и гражданского общества методологию мониторинга антикоррупционной деятельности государственных органов.
- 2.2 Провести обучающие мероприятия для представителей государственных органов и гражданского общества по применению методологии.
- 2.3 Проводить на регулярной основе мониторинг антикоррупционной деятельности государственных органов.

Задача 3: Совершенствование системы гражданского просвещения в сфере противодействия коррупции.

- 3.1 Расширить перечень публикуемой информации на официальном сайте «Антикоррупционная политика Правительства КР».
- 3.2 Разработать и запустить образовательные медиапроекты для повышения уровня осведомленности граждан о возможности вовлечения в процесс противодействия коррупции через СМИ и интернет-пространство, создать и транслировать социальные ролики по противодействию коррупции.

Задача 4: Определение уровня коррупции в различных государственных органах.

- 4.1 Разработать проект Положения об оценке уровня коррупции и экономической эффективности борьбы с коррупцией в органах государственного управления.
- 4.2 Провести пилотную оценку уровня коррупции и экономической эффективности борьбы с коррупцией в отдельных органах государственного управления и органах местного самоуправления.

Это частичная версия текста обязательства. Полный текст обязательств см. в плане действий Кыргызской Республики по адресу https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Kygas-Republic_Action-Plan_2018-2020.docx.

Дата начала: 1 сентября 2018 г.

Дата окончания: 31 августа 2020 г.

Обзор обязательства	Проверяемость	Актуальность (относительно ценностей OGP, согласно формулировке)	Потенциальное воздействие	Выполнение	Значение для принципа открытого правительства
---------------------	---------------	--	---------------------------	------------	---

	Недостаточно конкретное для проверки	Достаточно конкретное для проверки	Доступ к информации	Гражданское участие	Общественная подотчетность	Технологии и инновации для прозрачности и подотчетности	Нет	Незначительное	Умеренное	Трансформационное	Не начато	Частично	Существенно	Полностью	Ситуация ухудшилась	Ситуация не изменилась	Ситуация незначительно улучшилась	Ситуация значительно улучшилась	Ситуация радикально
7. В целом		✓	✓	✓				✓			Оценивается в конце цикла рабочего плана.				Оценивается в конце цикла рабочего плана.				

Контекст и цели

Это обязательство направлено на вовлечение гражданского общества в борьбу с коррупцией в государственном секторе, поскольку коррупция продолжает составлять серьезную проблему для развития страны¹. В Кыргызской Республике коррупция вовлечена во все аспекты экономики и присутствует на всех уровнях государственных институтов в самых разных формах, от мелкой коррупции до политической². В Индексе восприятия коррупции Transparency International за 2018 год Кыргызская Республика заняла 132 место из 180 стран, получив 29 баллов из 100³. По Данным Показателей качества государственного управления Всемирного банка за 2017 год, КР получила 12,98 баллов из 100 за контроль коррупции и 17,31 из 100 за верховенство закона⁴.

Таким образом, данное обязательство направлено на улучшение работы правительства по борьбе с коррупцией путем вовлечения представителей гражданского общества в эту деятельность. Это обязательство имеет отношение к ценностям OGP, связанным с доступом к информации и гражданским участием, потому что, если оно будет реализовано в соответствии с формулировкой, правительство возобновит работу ныне несуществующего Совета по борьбе с коррупцией с участием гражданского общества, а также будет публиковать отчеты о реализации антикоррупционных мер.

В последние годы Кыргызская Республика активно разрабатывала и внедряла антикоррупционную политику, и правительство уже предприняло усилия по вовлечению гражданского общества в борьбу с коррупцией еще до принятия этого обязательства⁵. Например, правительство поощряло работу общественных советов по разработке и мониторингу реализации антикоррупционной политики в государственных учреждениях, а при Правительстве Кыргызской Республики в 2015 году был создан Антикоррупционный совет⁶. Однако общественные советы критиковали как недостаточно эффективные в борьбе с коррупцией⁷, а Антикоррупционный совет провел только две встречи и подвергся критике за лоббизм частных интересов вместо борьбы с системными проблемами коррупции⁸.

Соответственно, пока неясно, насколько возобновленный Антикоррупционный совет при Правительстве КР сможет работать иначе, чем в прошлом. Основные заинтересованные стороны ожидают, что Антикоррупционный совет будет работать иначе, в основном потому, что положения о Совете будут более конкретными и сфокусированными на усилении роли гражданского общества в антикоррупционной деятельности⁹. Тем не менее пока непонятно, кто будет разрабатывать эти положения и как будут избираться члены нового Антикоррупционного совета. На данном этапе также неясно, какими полномочиями на самом деле будет обладать Совет, какие ресурсы будут выделены для поддержки его деятельности, будут ли его отчеты использоваться в расследованиях и будет ли Совет на практике полностью независимым от правительства.

Кроме того, нынешнее определение мероприятий и результатов также затрудняет объективную оценку реального воздействия обязательства. Например, в задаче 3.1 отмечено, что будет расширен перечень информации, публикуемой на официальном сайте «Антикоррупционная политика Правительства КР», но не указано, какие данные будут включены в перечень и насколько они будут подробны.

Также недостаточно информации о пилотной оценке уровня коррупции и экономической эффективности борьбы с коррупцией в отдельных органах государственной власти. Последний пункт требует особого уточнения, поскольку неясно, как будет оцениваться экономическая эффективность борьбы с коррупцией. Таким образом, если данное обязательство будет полностью выполнено, оно окажет незначительное потенциальное влияние на борьбу с коррупцией в стране.

Последующие шаги

Поскольку ключевая цель этого обязательства — привлечь гражданское общество и общественность к мониторингу и оценке антикоррупционной деятельности, крайне важно иметь четкие механизмы и процедуры отбора для инклюзивного представительства. В противном случае существует риск того, что возрожденный Антикоррупционный совет постигнет судьба его предшественника.

В обязательстве также можно предоставить больше информации о всех аспектах входящих в него задач, включая пилотную оценку уровня коррупции в органах власти. Также важно иметь более четкое представление о том, как гражданское общество будет вовлечено в такие мероприятия. Кроме того, остается неясным, какова экономическая эффективность борьбы с коррупцией и она должна рассчитываться.

¹ «Индекс восприятия коррупции», Transparency International, <https://www.transparency.org/cpi2018>.

² «Домашняя страница», Показатели качества государственного управления, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports>.

³ «Антикоррупционные реформы в Кыргызстане: четвертый раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией», Организация экономического сотрудничества и развития, 2018 г., стр. 17, <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Armenia-4th-Round-Monitoring-Report-July-2018-ENG.pdf>.

⁴ Там же, с. 16.

⁵ Там же, с. 17.

⁶ Эрмек Нурбеков, Отдел обороны, правопорядка и чрезвычайных ситуаций Аппарата Правительства Кыргызской Республики, интервью исследователя НМО, 3 мая 2019 г.

⁷ Там же.

⁸ Чингиз Бексултанов, Форум официальной помощи в развитии, интервью исследователя НМО, 5 мая 2019 г.

⁹ Там же.

8. Повышение прозрачности бюджетного процесса

Формулировка обязательства в рабочем плане:

В рамках данного обязательства на портале Министерства финансов «Открытый бюджет» планируется разработать модуль для сбора и публикации отчетных данных государственных органов по исполнению бюджета и онлайн-механизм для консультаций и обратной связи с заинтересованными сторонами, обеспечивающий открытый доступ к ответам государственных органов на предложения и запросы граждан по бюджету.

Этапы:

Задача 1: Повышение уровня информированности и вовлечение граждан в процесс формирования и исполнения государственного бюджета.

1. Обеспечить общественный доступ к детализированным отчетным данным по исполнению республиканского бюджета.
2. Обеспечить вовлечение граждан в процесс формирования и исполнения республиканского бюджета.
3. Подготовить и опубликовать проект республиканского бюджета, разработанный с применением онлайн-механизма, для консультаций и обратной связи со всеми заинтересованными сторонами, а также отчет об учтенных предложениях и запросах граждан.

Это частичная версия текста обязательства. Полный текст обязательств см. в плане действий Кыргызской Республики по адресу https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Kyrgyz-Republic_Action-Plan_2018-2020.docx.

Дата начала: 1 сентября 2018 г.

Дата окончания: 31 августа 2020 г.

Обзор обязательства	Проверяемость		Актуальность (относительно ценностей OGP, согласно формулировке)				Потенциальное воздействие				Выполнение				Значение для принципа открытого правительства				
	Недостаточно конкретное для проверки	Достаточно конкретное для проверки	Доступ к информации	Гражданское участие	Общественная подотчетность	Технологии и инновации для прозрачности и подотчетности	Нет	Незначительное	Умеренное	Трансформационное	Не начато	Частично	Существенно	Полностью	Ситуация ухудшилась	Ситуация не изменилась	Ситуация незначительно улучшилась	Ситуация значительно улучшилась	Ситуация радикально
8. В общем		✓	✓	✓		✓			✓		Оценивается в конце цикла рабочего плана.				Оценивается в конце цикла рабочего плана.				

Контекст и цели

Это обязательство направлено на повышение прозрачности бюджета за счет предоставления общественности более полной информации о бюджете и внедрения механизмов, которые будут вовлекать общественность в процессы разработки бюджета. В частности, обязательство направлено на повышение общественной осведомленности и гражданского участия в процессах формирования и исполнения государственного бюджета посредством создания онлайн-модулей на веб-сайте Министерства финансов, которые способствуют как раскрытию информации, так и получению обратной связи и исправлению ошибок.

В формулировке обязательства в целом описаны задачи, которые возможно объективно проверить, но также в нем указаны некоторые результаты, которые следует подробнее уточнить для того, чтобы они стали однозначно измеримы. Например, неясно, какая новая бюджетная информация будет доступна общественности, как будет осуществляться вовлечение граждан в процессы разработки и исполнения бюджета или как будут работать механизмы обратной связи и исправления недостатков.

Это обязательство в текущей формулировке связано с ценностями ОGP, касающимися доступа к информации, гражданского участия, а также технологий и инноваций для обеспечения прозрачности и подотчетности. Однако, по мнению гражданского общества, обязательство, включенное в план действий, отличается от проекта обязательства, первоначально согласованного как правительством, так и заинтересованными сторонами из гражданского общества. Представитель гражданского общества подтвердил, что обязательства были урезаны Секретариатом ОGP в КР, а затем включены в окончательный план действий без предварительного обсуждения внесенных изменений с заинтересованными сторонами из гражданского общества¹. Первоначально результаты обязательства были связаны с индикаторами и методологией Индекса открытости бюджета Международного бюджетного партнерства, а в окончательной версии они отсутствуют.

Несмотря на это, потенциальное воздействие обязательства, если оно будет полностью выполнено в том виде, в каком оно написано, все же можно оценить как умеренное, особенно в контексте расширения доступа к бюджетной информации. Как показал Индекс открытости бюджета, на время разработки обязательства, хотя законодатели и высшее учреждение аудита в КР обеспечивают надлежащий надзор за бюджетом, у гражданского общества было мало возможностей участвовать в бюджетном процессе, а информация о бюджете общественность получает достаточно мало². В Индексе открытости бюджета Международного бюджетного партнерства за 2017 год Кыргызская Республика набрала 55 баллов из 100³. В частности, КР получила 55 баллов из 100 за прозрачность, 31 — за участие общественности, и 74 из 100 — за надзор за бюджетом.

Последующие шаги

В обязательстве стоило бы более четко указать, какая информация и какие наборы данных об исполнении бюджета будут доступны общественности после разработки соответствующих модулей на портале «Открытый бюджет». Обязательство также можно было бы конкретизировать, объяснив, как общественность будет вовлечена в процессы разработки и исполнения бюджета. В обязательстве говорится об онлайн-механизме, который будет разработан для консультаций и обратной связи с заинтересованными сторонами. Однако нет информации о том, как этот механизм будет работать и как информация от заинтересованных представителей общественности может быть использована правительством в процессах принятия решений. Также остается неясным, будет ли гражданское общество участвовать в процессах разработки модулей по сбору и публикации наборов данных по исполнению бюджета и для сбора отзывов. Все это можно уточнить во время реализации обязательства либо в рамках следующего обязательства в следующем рабочем плане.

Кроме того, учитывая, что обязательство было урезано Секретариатом ОGP в Кыргызстане без участия заинтересованных сторон со стороны гражданского общества, можно рассмотреть все пропущенные аспекты и включить их в следующий рабочий план.

¹ «Рейтинги», Международное бюджетное партнерство, <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/open-budget-index-rankings>.

² «Повышение эффективности сотрудничества в целях развития: отчет о ходе работы за 2014 год», ОЭСР и ПРООН, 2014, с. 102, https://read.oecd-ilibrary.org/development/making-development-co-operation-more-effective_9789264209305-en.

³ Например, см. Development Gateway, <https://www.developmentgateway.org/blog/what-aid-management-program>.

9. Создание многосторонней платформы по управлению внешней помощью

Формулировка обязательства в рабочем плане:

Министерство финансов совместно с Министерством экономики и гражданским обществом разработает детализированные регламенты планирования и реализации проектов с усилением вовлеченности всех заинтересованных сторон через создание многосторонних площадок для диалога на разных уровнях. Также посредством усовершенствования существующего веб-портала Aid Management Platform планируется обеспечить общественный доступ к проектным документам и отчетам, что позволит создать условия для усиления общественного мониторинга эффективности реализации проектов развития.

Этапы:

Задача 1: Построение эффективной системы управления внешней помощью (AMP).

1. Организовать систему сбора информации о всей внешней помощи, поступающей в государственные и муниципальные органы, в единой информационной базе Aid Management Program (AMP).
2. Внедрить общественный мониторинг проектов внешней помощи.

Задача 2: Построение эффективной системы вовлечения граждан в планирование и реализацию проектов, осуществляемых за счет внешнего финансирования.

- 2.1 Создать постоянные диалоговые площадки по внешней помощи на национальном уровне, секторальном уровне и на уровне административно-территориальных образований.
- 2.2 Внедрить проведение регулярных обзоров реализации проектов и программ внешней помощи с участием представителей общественности.

Это частичная версия текста обязательства. Полный текст обязательств см. в плане действий Кыргызской Республики по адресу https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Kyrgyz-Republic_Action-Plan_2018-2020.docx.

Дата начала: 1 сентября 2018 г.

Дата окончания: 31 августа 2020 г.

Обзор обязательства	Проверяемость		Актуальность (относительно ценностей OGP, согласно формулировке)				Потенциальное воздействие				Выполнение				Значение для принципа открытого правительства				
	Недостаточно конкретное для проверки	Достаточно конкретное для проверки	Доступ к информации	Гражданское участие	Общественная подотчетность	Технологии и инновации для прозрачности и подотчетности	Нет	Незначительное	Умеренное	Трансформационное	Не начато	Частично	Существенно	Полностью	Ситуация ухудшилась	Ситуация не изменилась	Ситуация незначительно улучшилась	Ситуация значительно улучшилась	Ситуация радикально
9. В целом		✓	✓	✓		✓		✓			Оценивается в конце цикла рабочего плана.				Оценивается в конце цикла рабочего плана.				

Контекст и цели

Это обязательство предполагает создание многосторонней платформы для управления внешней помощью Кыргызской Республике. Обязательство направлено на достижение этой цели путем вовлечения общественности в многосторонние платформы на национальном, отраслевом и административно-территориальном уровнях, а также путем улучшения существующего портала «Платформа управления помощью» (AMP), функциональность которого в настоящее время ограничена. Обоснование обязательства заключается в том, что общественности не хватает информации о проектах, финансируемых международными донорами. Теория изменения обязательства заключается в том, что участие общественности в

планировании и мониторинге внешней помощи через многосторонние платформы повысит эффективность и прозрачность помощи, предоставляемой стране.

Создание онлайн-систем для сбора и обмена данными о внешней помощи набирает популярность во многих регионах мира¹, включая КР. Цель таких систем — дать правительствам более полное представление о потоках помощи и согласовать их с их краткосрочными и долгосрочными планами развития². КР уже предприняла меры в этом направлении, создав собственную Платформу управления помощью³. Этот портал, находящийся на балансе офиса премьер-министра, отслеживает иностранную помощь, предоставляемую КР на развитие, и предоставляет информацию о Программах государственных инвестиций и внебюджетном финансировании проектов государственного развития со стороны партнеров по развитию⁴.

Однако портал «Платформа управления помощью» в нынешнем виде нуждается в дополнительных данных и развитии⁵. Таким образом, обязательство предусматривает, что Министерство финансов должно публиковать информацию о планировании и реализации всех проектов, которые финансируются из внешних источников, включая информацию о выделенных и использованных ресурсах с разбивкой на проекты, получателей, тип помощи и источник финансирования.

Помимо загрузки информации на портал, обязательство также предполагает создание платформ диалога на разных уровнях с участием гражданского общества и членов парламента⁶. Существующие площадки для диалога часто не включают таких субъектов в обсуждения, из-за чего правительство часто пытается привлечь внешнюю помощь на проекты, которые у общественности не в приоритете⁷. Публикация данных о внешней помощи и привлечение общественности к этим процессам должно помочь согласовать внешнюю помощь с реальными потребностями и приоритетами людей⁸.

Это обязательство связано с ценностями ОГР, касающимися доступа к информации, гражданского участия, а также технологий и инноваций для обеспечения прозрачности и подотчетности. Тем не менее в формулировке обязательства в целом описаны задачи, которые возможно объективно проверить, но также в нем указаны некоторые результаты, которые следует подробнее уточнить для того, чтобы они стали однозначно измеримы. Например, остается неясным, как будут организованы многосторонние площадки для диалога на разных уровнях и как будет проводиться отбор в рабочие группы, которые будут рассматривать проекты внешней помощи.

В обязательстве также не указано, что следует предоставлять подробную информацию об основных типах и размерах потоков помощи или о том, как оно направлено на повышение прозрачности соглашений о помощи. Неясно и то, что входит в мониторинг. Также существует риск, что многосторонний диалог на отраслевом и административно-территориальном уровнях превратится в бумажную волокиту, которая никаким образом не будет выполняться. Таким образом, если данное обязательство будет полностью выполнено, оно окажет незначительное потенциальное влияние на эффективность и прозрачность международной помощи КР.

Последующие шаги

В продолжение этого обязательства будет полезно конкретизировать, как будут организованы многосторонние платформы для диалога на различных уровнях. В частности, можно четко указать механизмы и процедуры отбора для инклюзивного представительства, а также внедрить процедуры участия общественности в мониторинге либо обзоре программ внешней помощи.

Учитывая риск того, что многосторонний диалог на отраслевом и административно-территориальном уровнях может стать формальностью либо вообще не применяться, внедрение мер снижения риска может повысить потенциальное воздействие. Например, такие меры могут включать четкое указание того, какие заинтересованные стороны должны привлекаться на каждом уровне многостороннего диалога, а также уточнить масштаб диалога и его роль в процессе принятия решений.

¹ «Управление помощью», координационный совет партнеров по развитию, <http://www.donors.kg/en/rs/aid-harmonization>.

² «Управление помощью», координационный совет партнеров по развитию, <http://www.donors.kg/en/rs/aid-harmonization>.

³ «Управление помощью», координационный совет партнеров по развитию, <http://www.donors.kg/en/rs/aid-harmonization>.

⁴ Чингиз Бексултанов, Форум официальной помощи в развитии, интервью исследователя НМО, 5 мая 2019 г.

⁵ Там же.

⁶ Там же.

⁷ «Кыргызстан углубит реформу государственных закупок», Институт развития свободы информации и Фонд «Открытое общество», 2018 г., <https://www.tpp-rating.org/page/eng/publications/20>.

⁸ «Результаты по стране: Кыргызстан», ИРСИ, <https://www.tpp-rating.org/page/eng/country/kyrgyzstan>.

10. Повышение прозрачности государственных закупок

Формулировка обязательства в рабочем плане:

Будут внесены изменения в законодательство в сфере государственных закупок, расширяющие и уточняющие перечень информации подлежащей обязательной публикации в формате открытых данных с учетом наилучших международных практик. Также будет усовершенствован веб-портал государственных закупок, который позволит раскрывать полный текст договоров и информацию об исполнении условий договоров, а также облегчит проведение аудита и общественного мониторинга государственных закупок, включая подачу жалоб в Независимый орган по рассмотрению жалоб и протестов.

Этапы:

Задача 1: Совершенствование законодательной базы в сфере государственных закупок.

1. Внести изменения в действующее законодательство в сфере государственных закупок в целях его гармонизации с требованиями Договора о ЕАЭС, Соглашения о государственных закупках ВТО и другими международными стандартами.

Задача 2: Повышение прозрачности электронной системы государственных закупок.

1. Разработать модуль электронного формирования, регистрации и исполнения договоров о закупках.
2. Разработать форму карточки запроса для формирования нестандартных отчетов.
3. Разработать модули двухэтапных торгов, закупок проектов международных организаций, рамочного соглашения и закупок консультационных услуг.
4. Разработать модуль обратной связи и создать Call-центр.
5. Разработать и внедрить программные инструменты по обработке данных в соответствии с международными стандартами открытых данных.
6. Обеспечить размещение информации на веб-портале на кыргызском, русском и английском языках.
7. Разработать подсистему аудита государственных закупок.
8. Внедрить API (интерфейс программирования приложений, интерфейс прикладного программирования) в веб-портал государственных закупок.

Это частичная версия текста обязательства. Полный текст обязательств см. в плане действий Кыргызской Республики по адресу https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Kyrgyz-Republic_Action-Plan_2018-2020.docx.

Дата начала: 1 сентября 2018 г.

Дата окончания: 31 августа 2020 г.

Обзор обязательства	Проверяемость		Актуальность (относительно ценностей OGP, согласно формулировке)				Потенциальное воздействие				Выполнение				Значение для принципа открытого правительства				
	Недостаточно конкретное для проверки	Достаточно конкретное для проверки	Доступ к информации	Гражданское участие	Общественная подотчетность	Технологии и инновации для прозрачности и подотчетности	Нет	Незначительное	Умеренное	Трансформационное	Не начато	Частично	Существенно	Полностью	Ситуация ухудшилась	Ситуация не изменилась	Ситуация незначительно улучшилась	Ситуация значительно улучшилась	Ситуация радикально
10. В общем		✓	✓			✓			✓		Оценивается в конце цикла рабочего плана.				Оценивается в конце цикла рабочего плана.				

Контекст и цели

Это обязательство направлено на повышение эффективности сектора государственных закупок и снижение коррупционных рисков в этой сфере путем внесения ряда поправок в действующее законодательство и расширения портала государственных закупок. В последние годы были

предприняты важные шаги по реформированию системы государственных закупок, такие как принятие нового Закона о государственных закупках, основанного на передовой международной практике, и запуск электронного портала государственных закупок (www.zakupki.gov.kg)¹. Это привело к тому, что КР получила 65,9 баллов из 100 в Рейтинге прозрачности госзакупок².

Тем не менее, несмотря на такие улучшения, в госзакупках по-прежнему остаются некоторые проблемы, включая операционные недостатки портала закупок. Как определил Институт развития свободы информации (ИРСИ), Закон о государственных закупках не может быть полностью реализован, потому что портал государственных закупок не включает важные модули, такие как консультационные услуги, двухэтапные торги, рамочное соглашение и рассмотрение жалоб, при этом сервер недостаточно мощный, а вариантов обратной связи недостаточно³. Портал также нужно интегрировать с электронными информационными системами других государственных органов. В рамках основных этап Задачи 2 обязательство направлено на устранение этих недостатков, а также на создание подсистемы аудита для повышения целостности системы. Кроме того, поправки к законодательству о госзакупках, которые указаны в Задаче 1, могут поспособствовать изменениям в системе госзакупок и их устойчивости.

В частности, в рамках обязательства будут внедрены модули электронной генерации, регистрации и исполнения контрактов на закупки, двухэтапных торгов, закупок международных организаций в рамках проектов, рамочных соглашений, закупок консультационных услуг, обратной связи, а также форма карточки запроса для формирования нестандартных отчетов, подсистема аудита государственных закупок и программные решения для обработки данных⁴. В результате обязательства также будет представлен интерфейс прикладного программирования, который обеспечит обмен данными и таким образом послужит эффективности и экономии⁵.

В новом законодательстве о государственных закупках будет необходимо определить ключевые наборы данных, которые должны быть раскрыты в машиночитаемой форме, включая включают полный текст договоров о закупках, поправки к договорам о закупках и отчеты об исполнении договоров. Также нужно ввести требование о хранении данных о закупках в течение минимум 10 лет.

Таким образом, если данное обязательство будет полностью выполнено, оно окажет умеренное потенциальное влияние на эффективность и прозрачность существующей системы закупок. Благодаря внедрению модулей обратной связи и двухэтапных торгов или, например, программного обеспечения для обработки данных и интерфейса прикладного программирования, соответствующего международным стандартам, это обязательство может привести к значительному улучшению текущей ситуации в госзакупках и практики заключения контрактов. Кроме того, поскольку почти 20 процентов государственных средств КР⁶ тратятся через систему государственных закупок, выполнение обязательства станет важной предпосылкой более значительных усилий правительства по реформированию этого сектора. Формулировка обязательства предусматривает четкие, проверяемые действия и измеримые результаты для достижения цели обязательства, и оно связано с ценностями OGP доступа к информации, а также технологий и инноваций для обеспечения прозрачности и подотчетности. Несмотря на то, что обязательство может значительно улучшить сам процесс закупок, его масштаб ограничен, поскольку в нем не указаны механизмы участия граждан в процессе госзакупок, что приводит к несколько скептическому отношению к нему.

Последующие шаги

Если это обязательство перейдет и в будущие рабочие планы, заинтересованным сторонам стоит подумать над описанием конкретных механизмов вовлечения граждан и гражданского общества в процесс изменений законодательства о госзакупках и в повышение прозрачности системы закупок. Например, сюда можно включить возможности для гражданского общества защитить целостность и честность системы посредством независимого мониторинга и оценки. В отсутствие такого надзора гражданскому обществу может быть трудно поверить в предлагаемые решения⁷.

¹ Там же.

² Чингиз Бексултанов, Форум официальной помощи в развитии, интервью исследователя НМО, 4 мая 2019 г.

³ Там же.

⁴ Например, см. «На пути к прозрачности и эффективным госзакупкам в КР», Всемирный банк, 17 июня 2015 г., <https://www.worldbank.org/en/results/2015/06/17/on-the-path-to-transparent-and-efficient-public-procurement-in-the-kyrgyz-republic>.

⁵ Там же.

⁶ «Обзор открытости бюджета за 2019 г.: Кыргызская Республика», Обзор открытости бюджета, <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/kyrgyz-republic>.

⁷ Чингиз Бексултанов, Форум официальной помощи в развитии, интервью исследователя НМО, 5 мая 2019 г.

II. Обеспечение бюджетной прозрачности местных бюджетов и учет интересов местных сообществ в бюджетном процессе.

Формулировка обязательства в рабочем плане:

Будут внедрены инструменты гражданского участия и сформирован механизм учета интересов местных сообществ в бюджетном процессе путем улучшения системы общественных слушаний и предоставления более полной информации гражданам через информационную систему «Местный бюджет».

Этапы:

Задача I: Построение прозрачного бюджетного процесса на местном уровне.

1. Разработать и утвердить постановлением Правительства КР: а) методику формирования гражданского бюджета местных бюджетов КР; б) методику проведения общественных слушаний по республиканскому и местным бюджетам; в) методику оценки муниципального индекса бюджетной прозрачности; г) внести другие необходимые изменения в законодательство КР, обеспечивающие участие гражданского общества в бюджетном процессе органов местного самоуправления.
2. Провести общественную информационную кампанию по распространению методик гражданского участия в бюджетном процессе на местном уровне среди местных сообществ и органов МСУ.
3. Разработать техническое задание по доработке и запуску информационной системы «Местный бюджет» (ИСМБ) (с учетом существующих и планируемых информационных систем, используемых МФ), закупить необходимое оборудование и внедрить систему на пилотном уровне.
4. Разработать и внедрить регламент процесса согласования (переговорного процесса) между местными сообществами в лице органов МСУ и государством по вопросам межбюджетных отношений и распределения государственных финансов для регионального развития и решения вопросов местного значения (путем разработки и принятия соответствующего НПА, обучения участников процесса и проведения пилотного цикла согласования).

Это частичная версия текста обязательства. Полный текст обязательств см. в плане действий Кыргызской Республики по адресу https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Kyrgyz-Republic_Action-Plan_2018-2020.docx.

Дата начала: 1 сентября 2018 г.

Дата окончания: 31 августа 2020 г.

Обзор обязательства	Проверяемость		Актуальность (относительно ценностей OGP, согласно формулировке)				Потенциальное воздействие				Выполнение				Значение для принципа открытого правительства				
	Недостаточно конкретное для проверки	Достаточно конкретное для проверки	Доступ к информации	Гражданское участие	Общественная подотчетность	Технологии и инновации для прозрачности и подотчетности	Нет	Незначительное	Умеренное	Трансформационное	Не начато	Частично	Существенно	Полностью	Ситуация ухудшилась	Ситуация не изменилась	Ситуация незначительно улучшилась	Ситуация значительно улучшилась	Ситуация радикально
II. В общем		✓	✓	✓		✓					Оценивается в конце цикла рабочего плана.				Оценивается в конце цикла рабочего плана.				

Контекст и цели

Это обязательство направлено на институционализацию бюджетной прозрачности органов местного самоуправления. Несмотря на то, что Кыргызская Республика получила общий балл 55 из 100 по прозрачности бюджета в рейтинге Индекса открытости бюджета за 2017 год¹, бюджетным процессам на местном уровне все еще далеко до полной прозрачности. Закон о

местном самоуправлении предусматривает, что государственные органы должны проводить консультации и обсуждения с местными органами власти, их ассоциациями и союзами местных сообществ при подготовке и принятии решений по вопросам, непосредственно затрагивающим интересы местных сообществ. Однако на практике такие консультации проводятся редко, поскольку отсутствуют рабочие механизмы вовлечения общественности в бюджетные процессы на местном уровне, а объем и качество раскрываемой информации ограничены². Соответственно, это обязательство направлено на обеспечение большей прозрачности бюджета и усиление работы органов местного самоуправления посредством внедрения инструментов и механизмов гражданского участия. В частности, предполагается улучшить систему общественных слушаний и раскрывать большее количество информации через информационную систему «Местный бюджет».

Это обязательство связано с ценностями OGP, касающимися доступа к информации, гражданского участия, а также технологий и инноваций для обеспечения прозрачности и подотчетности. Текст обязательства предполагает, что участие общественности будет увеличиваться за счет представления местных бюджетов в более доступных формах и за счет введения новых правил, но в нем не говорится о фактических механизмах такого участия. Тем не менее обязательство предполагает, что будет внедрена методология проведения общественных слушаний по государственному и местному бюджетам и что в существующее законодательство будут внесены «другие необходимые изменения», чтобы гарантировать участие граждан. В такой формулировке трудно оценить, смогут ли предполагаемые меры открыть процесс принятия решений всем заинтересованным представителям общественности.

В формулировке обязательства описаны задачи, которые возможно объективно проверить, но также в нем указаны некоторые результаты, которые следует подробнее уточнить для того, чтобы они стали однозначно измеримы. Например, в обязательстве не указывается, какие новые правила, соответствующие интересам местных сообществ, будут введены, как данные о местных бюджетах будут представлены в упрощенной форме для общественности, или как будет разработана и опробована информационная система «Местный бюджет». Также остается неясным, как общественность будет вовлечена в какие-либо действия обязательства, если вообще будет.

Еще одна проблема заключается в том, что если обязательство будет реализовано в существующей форме, неизвестно, улучшит ли оно общественное обсуждение местных бюджетов, а также прозрачность и удобство бюджетных данных для повышения качества государственных услуг. Таким образом, поскольку полный масштаб обязательства в нынешней форме неизвестен, потенциальное воздействие незначительно.

Последующие шаги

В рамках данного обязательства может быть полезно более конкретно определить, каким будет новый метод проведения общественных слушаний по государственному и местным бюджетам и как это создаст более благоприятные условия для общественного участия. Если это обязательство будет перенесено в будущие рабочие планы, заинтересованные стороны могут попытаться уточнить, какие «другие необходимые изменения» будут внесены в существующее законодательство, чтобы гарантировать гражданское участие.

При выполнении обязательства НМО рекомендует четко указать, как местные бюджеты будут представлены в более доступных формах. Также можно уточнить, как именно будет разработана и апробирована информационная система «Местный бюджет», а также будет ли общественность привлекаться к разработке методологий, техзаданий и правил.

¹ «Кыргызстан», Глобальный рейтинг права на информацию, <https://www.rti-rating.org/country-detail/?country=Kyrgyzstan>.

² Там же.

12. Улучшение доступа к информации государственных и муниципальных органов

Формулировка обязательства в рабочем плане:

В рамках данного обязательства планируется реформировать законодательство в сфере доступа к информации с разработкой четких критериев по отнесению информации к конфиденциальной или с ограниченным доступом в соответствии с международными стандартами. Также планируется внедрить механизм мониторинга исполнения государственными органами требований законодательства в сфере доступа к информации, в части обнародования информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления. По итогам мониторинга будет формироваться рейтинг прозрачности государственных и муниципальных органов.

Этапы:

Задача 1: Улучшение доступа к информации государственных и муниципальных органов.

1. Разработать проекты НПА, соответствующих международным стандартам и мировой практике в сфере доступа к информации государственных и муниципальных органов.
2. Провести широкое общественное обсуждение проектов НПА для учета предоставленных рекомендаций и предложений гражданского общества.
3. Внести пакет НПА на рассмотрение в Жогорку Кенеш КР.

Задача 2: Внедрение системы оценки и формирование рейтинга прозрачности государственных и муниципальных органов.

- 2.1 Разработать методику оценки доступности информации, находящейся в ведении государственных органов и ОМСУ с учетом наилучшей международной практики.
- 2.2 Провести пилотный мониторинг официальных сайтов государственных органов и ОМСУ по доступности информации и составить рейтинг прозрачности государственных органов и ОМСУ по итогам проведенного пилотного мониторинга.

Это частичная версия текста обязательства. Полный текст обязательств см. в плане действий Кыргызской Республики по адресу https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Kyrgyz-Republic_Action-Plan_2018-2020.docx.

Дата начала: 1 сентября 2018 г.

Дата окончания: 31 августа 2020 г.

Обзор обязательства	Проверяемость		Актуальность (относительно ценностей OGP, согласно формулировке)				Потенциальное воздействие				Выполнение				Значение для принципа открытого правительства				
	Недостаточно конкретное для проверки	Достаточно конкретное для проверки	Доступ к информации	Гражданское участие	Общественная подотчетность	Технологии и инновации для прозрачности и подотчетности	Нет	Незначительное	Умеренное	Трансформационное	Не начато	Частично	Существенно	Полностью	Ситуация ухудшилась	Ситуация не изменилась	Ситуация незначительно улучшилась	Ситуация значительно улучшилась	Ситуация радикально
12. В общем		✓	✓	✓				✓			Оценивается в конце цикла рабочего плана.				Оценивается в конце цикла рабочего плана.				

Контекст и цели

Это обязательство направлено на улучшение доступа к информации, находящейся в ведении государственных и муниципальных органов власти. Обоснование этого обязательства заключается в том, что в существующем Законе о доступе к информации не указывается в полном объеме, какая информация может или должна быть доступна для общественности. В

результате, как отмечается в тексте обязательства, государственные органы вправе выбирать данные для публикации, что приводит к ненадлежащему или неполному раскрытию информации. Заинтересованные стороны ожидают, что эта проблема будет решена путем уточнения действующего законодательства. Обязательство также направлено на дальнейшее повышение прозрачности государственных учреждений за счет введения рейтинга прозрачности, доступного для общественности.

Согласно недавнему рейтинговому отчету Global Right to Information (RTI), Кыргызская Республика показывает относительно хорошие результаты с точки зрения прочности законодательной базы права на информацию с оценкой 101 из 150¹. Как указано в отчете, Закон КР о доступе к информации в распоряжении государственных органов и органов местного самоуправления — «относительно хороший закон, особенно для региона, где доступ к информации в целом достаточно плохо развит»². Однако важно подчеркнуть, что рейтинг RTI оценивает законодательство о доступе к информации на основе 61 показателя в 7 различных категориях, но не включает оценку того, как закон выполняется. Что касается существующей политики и законодательной базы, Оценка готовности к открытым данным 2015 года называет Кыргызскую Республику региональным примером передовой практики в сфере открытых данных в уже доступных категориях, без каких-либо «препятствий» на этом уровне³.

Таким образом, хотя формулировка обязательства предусматривает четкие, проверяемые действия и измеримые результаты, потенциальное воздействие обязательства при реализации в текущем виде скорее незначительно. В частности, остается неясным, каким образом доработка и без того сильного законодательства сделает правительство более открытым, поскольку большинство недостатков связано с качеством выполнения законодательства, а не самого законодательства⁴. Также неясно, как будет разрабатываться механизм мониторинга для отслеживания продвижения государственных структур в раскрытии данных или как предлагаемый рейтинг прозрачности реально повысит прозрачность государственных и муниципальных органов власти. В целом, однако, это обязательство можно считать небольшим шагом к повышению осведомленности государственных и муниципальных властей о важности публикации государственной информации в формате открытых данных.

Это обязательство связано с ценностями OGP, касающимися доступа к информации и гражданского участия через общественные консультации касательно проектов НПА для обеспечения доступа к информации.

Последующие шаги

Если это обязательство будет перенесено в будущие рабочие планы, заинтересованным сторонам стоит сформулировать и описать более четкие и измеримые этапы. Например, можно уточнить предлагаемые поправки к законодательству и как эти изменения поспособствуют открытости правительства или объяснить, как будут разработаны механизмы мониторинга и как с их помощью можно будет отслеживать публикацию данных государственными органами.

Это обязательство дополняет обязательства по внедрению и продвижению политики открытых данных и по расчету уровня доверия населения к органам местного самоуправления. Заинтересованные стороны могут изучить возможности синергии в выполнении этих обязательств.

¹ «Оценка готовности к открытым данным: Кыргызская Республика», Всемирный банк, Министерство экономики Кыргызской Республики и Программа развития Организации Объединенных Наций, 2015 г., https://www.kg.undp.org/content/kyrgyzstan/en/home/library/democratic_governance/odra.html.

² «Кыргызстан», Глобальный рейтинг права на информацию, <https://www.rti-rating.org/country-detail/?country=Kyrgyzstan>.

³ Бакытбек Сатыбеков, Альянс по продвижению гражданских инициатив, интервью с исследователем НМО, 5 мая 2019 г.; Чингиз Бексултанов, Форум официальной помощи в развитии, интервью с исследователем НМО, 5 мая 2019 г.

⁴ Там же.

13. Расчет уровня доверия населения к органам местного самоуправления

Формулировка обязательства в рабочем плане:

Будут разработаны и утверждены изменения в Положение по расчету индекса доверия населения и осуществлен пилотный расчет индекса доверия населения к органам местного самоуправления во всех областях страны.

Этапы:

Задача 1: Расчет уровня доверия населения к органам местного самоуправления.

1. Разработать и утвердить новую редакцию Положения об Индексе доверия населения к деятельности государственных органов исполнительной власти и ОМСУ КР.
2. Провести пилотный расчет значений Индекса доверия населения к деятельности органов местного самоуправления во всех областях КР.

Это частичная версия текста обязательства. Полный текст обязательств см. в плане действий Кыргызской Республики по адресу https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Kyrgyz-Republic_Action-Plan_2018-2020.docx.

Дата начала: 1 сентября 2018 г.

Дата окончания: 31 августа 2020 г.

Обзор обязательства	Проверяемость		Актуальность (относительно ценностей OGP, согласно формулировке)				Потенциальное воздействие				Выполнение				Значение для принципа открытого правительства				
	Недостаточно конкретное для проверки	Достаточно конкретное для проверки	Доступ к информации	Гражданское участие	Общественная подотчетность	Технологии и инновации для прозрачности и подотчетности	Нет	Незначительное	Умеренное	Трансформационное	Не начато	Частично	Существенно	Полностью	Ситуация ухудшилась	Ситуация не изменилась	Ситуация незначительно улучшилась	Ситуация значительно улучшилась	Ситуация радикально
13. В общем		✓	Неизвестно				✓				Оценивается в конце цикла рабочего плана.				Оценивается в конце цикла рабочего плана.				

Контекст и цели

В рамках данного обязательства предлагается разработать и внедрить новую редакцию Положения об Индексе доверия населения к деятельности государственных органов исполнительной власти и ОМСУ КР, после которой будет проведен пилотный расчет соответствующих значений. Теория изменения обязательства заключается в том, что у общественности будет больше возможностей влиять на деятельность местных властей после внесения изменений в существующую методологию расчета индекса доверия населения к национальным и местным властям.

Хотя обязательство в конечном итоге может привести к расширению гражданского участия, само по себе обязательство не имеет четкого отношения к ценностям OGP. Обязательства, касающиеся гражданского участия, открывают возможность вовлечения в процессы принятия решений всем заинтересованным сторонам и должны быть направлены на привлечение общественности к такой деятельности, причем в идеале это должно быть закреплено на официальном уровне. Это обязательство не вводит такие механизмы и предполагает, что гражданское участие усилится в связи с изменениями в методологии расчета индекса общественного доверия.

Также не совсем понятно, какие учреждения будут за это ответственны в первую очередь и кто относится к заинтересованным сторонам этого обязательства. В тексте обязательства ведущим учреждением-исполнителем называют Национальный институт стратегических исследований

Кыргызстана, но при этом председатель Национального статистического комитета Кыргызской Республики указан в качестве ключевого ответственного лица.

Обязательство в целом можно было бы считать связанным с ценностью OGP доступа к информации, если указать, что после расчета индекса общественного доверия по новой методологии результаты будут предоставлены общественности. Однако раскрытие результатов не входит в число ожидаемых результатов обязательства.

Поскольку неясно, как это обязательство откроет процессы принятия решений, если оно будет полностью реализовано в соответствии с формулировкой, оно вряд ли окажет какое-либо влияние на способность граждан влиять на деятельность местных властей посредством внесения поправок в правила, касающиеся индекса общественного доверия. Кроме того, достоверность индекса может быть выше, если индекс будет рассчитываться независимыми негосударственными структурами.

Последующие шаги

Поскольку это обязательство не имеет четкого отношения к ценностям OGP и вряд ли достигнет положительного потенциального воздействия, НМО не рекомендует его внесения в будущие рабочие планы в текущей форме.

14. Раскрытие информации об активах (имуществе) государственных и муниципальных органов

Формулировка обязательства в рабочем плане:

Будет запущен портал межведомственной автоматизированной информационной системы «Единый реестр государственного имущества Кыргызской Республики» в том числе с данными о муниципальных активах с информацией об активах (имуществе) государственных и муниципальных органов для граждан и предпринимателей, а также электронная торговая площадка для проведения электронных аукционов по продаже и аренде государственного имущества.

Этапы:

Задача 1: Раскрытие информации об активах (имуществе) государственных и муниципальных органов

1. Опубликовать реестр государственных и муниципальных активов (имущества) с раскрытием основных характеристик (тип актива, адрес (для земли и недвижимости) и др.)
2. Опубликовать реестр государственных и муниципальных предприятий с раскрытием информации о принадлежащих им внеоборотных активах (основных средствах).

Задача 2: Внедрение электронных торгов с государственной собственностью.

- 2.1 Разработать и внедрить электронную торговую площадку для проведения электронных аукционов по продаже и аренде государственного и муниципального имущества.
- 2.2 Доработать и утвердить Положение о порядке проведения аукционов по сдаче в аренду муниципального имущества в электронном формате.
- 2.3 Внести изменения в Закон КР «О муниципальной собственности на имущество» и доработать Положение о порядке проведения аукционов по приватизации муниципального имущества в электронном формате.
- 2.4 Провести пилотирование электронных торгов по сдаче в аренду и приватизации муниципального имущества.
- 2.5 Распространить информацию среди общественности о портале электронных торгов в отношении муниципального имущества.
- 2.6 Организовать обучение сотрудников ОМСУ процедурам электронных торгов.

Это частичная версия текста обязательства. Полный текст обязательств см. в плане действий Кыргызской Республики по адресу https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Kyrgyz-Republic_Action-Plan_2018-2020.docx.

Дата начала: 1 сентября 2018 г.

Дата окончания: 31 августа 2020 г.

Обзор обязательства	Проверяемость		Актуальность (относительно ценностей OGP, согласно формулировке)				Потенциальное воздействие				Выполнение				Значение для принципа открытого правительства				
	Недостаточно конкретное для проверки	Достаточно конкретное для проверки	Доступ к информации	Гражданское участие	Общественная подотчетность	Технологии и инновации для прозрачности и подотчетности	Нет	Незначительное	Умеренное	Трансформационное	Не начато	Частично	Существенно	Полностью	Ситуация ухудшилась	Ситуация не изменилась	Ситуация незначительно улучшилась	Ситуация значительно улучшилась	Ситуация радикально
14. В целом		✓	✓			✓		✓			Оценивается в конце цикла рабочего плана.				Оценивается в конце цикла рабочего плана.				

Контекст и цели

Это обязательство направлено на повышение прозрачности и эффективности управления государственным и муниципальным имуществом путем предоставления публичного доступа к данным о государственных и муниципальных активах и внедрения механизма электронного аукциона для аренды и продажи таких активов. Эти цели будут достигнуты за счет запуска Единого реестра государственного имущества Кыргызской Республики — межведомственной автоматизированной информационной системы. На данный момент информация о государственной и муниципальной собственности доступна общественности только в консолидированной форме (т.е. без детальной разбивки). Соответственно, поскольку подробная информация недоступна, процедуры аренды и приватизации государственного и муниципального имущества непрозрачны и сопряжены со значительными коррупционными рисками¹.

Таким образом, данное обязательство потребует от Фонда управления государственным имуществом Кыргызской Республики опубликовать полный реестр государственного и муниципального имущества, включая основные характеристики имущества и внеоборотных (основных) активов государственных и муниципальных предприятий. В рамках обязательства также предполагается внесение изменений в законодательство, чтобы сделать аукционы на аренду и приватизацию муниципального имущества обязательными. Обязательство представляется легко достижимым, поскольку в его реализации нет технических трудностей, а Единый реестр государственного имущества уже разработан и апробирован².

Что касается ценностей OGP, это обязательство связано с ценностями доступа к информации, а также технологий и инноваций для обеспечения прозрачности и подотчетности. В формулировке обязательства описаны задачи, которые возможно объективно проверить, но также в нем указаны результаты, которые следует подробнее уточнить для того, чтобы они стали однозначно измеримы. Например, ожидаемые результаты «Повышение уровня осведомленности граждан и предпринимателей о составе и объеме государственного и муниципального имущества» и «Повышение уровня осведомленности граждан и предпринимателей о составе и объеме имущества государственных и муниципальных предприятий» достаточно расплывчаты, и следовало бы уточнить, что в рамках данного обязательства подразумевается под «повышением уровня осведомленности». Кроме того, остается неясным, как будет оцениваться такое повышение.

Таким образом, если данное обязательство будет полностью выполнено, оно окажет незначительное потенциальное влияние на прозрачность и эффективность управления государственным и муниципальным имуществом. Поскольку реестр уже разработан, оставшиеся мероприятия представляют собой постепенные улучшения системы, которые помогут расширить доступ общественности к информации о государственном и муниципальном имуществе. В силу того, что некоторые задачи и этапы недостаточно понятны, оценить полный масштаб обязательства — а значит, его потенциальное воздействие на проблему — не вполне возможно.

Кроме того, потенциальное воздействие этого обязательства зависит не только от прозрачности процесса электронных аукционов, но и от общей стратегии правительства — и центрального, и местного — по управлению государственной собственностью, арендуемой недвижимостью и приватизацией (например, с целью развития торговых площадок, использования парков и мест отдыха, улучшения жилищной политики и др.). Интеграция прозрачности в сфере владения и управления государственной собственностью с политикой землепользования, восстановления городов, защиты сельской местности и проч. обеспечит политическую структуру, в которой управление собственностью будет актуальным вопросом, а не просто проблемой в сфере прозрачности и коррупции.

Последующие шаги

Это обязательство можно включить в следующий рабочий план, учитывая, что его выполнение имеет важное значение для реализации и продвижения политики открытых данных в стране. Результаты 1.1, 1.2 и 2.1 следует пересмотреть с точки зрения проверяемости, поскольку

неясно, как будут измеряться изменения в осведомленности и прозрачности. Кроме того, НМО также рекомендует заинтересованным сторонам изучить, как гражданское общество может быть вовлечено в деятельность по данному обязательству. Гражданское общество может сыграть определенную роль, например, в разработке и тестировании торговой платформы для электронных аукционов.

¹Эркингуль Убышева, Фонд гражданского участия, интервью с исследователем НМО, 10 мая 2019 г.

²Бакытбек Сатыбеков, Альянс по продвижению гражданских инициатив, интервью с исследователем НМО, 5 мая 2019 г.

15. Вовлечение гражданского общества в оценку рисков финансирования террористической деятельности (далее – ФТ) в секторе некоммерческих организаций

Формулировка обязательства в рабочем плане:

Вовлечение представителей гражданского общества в разработку методологических подходов к оценке рисков финансирования террористической деятельности в секторе НКО и повышение осведомленности НКО в вопросах противодействия финансированию террористической деятельности.

Этапы:

Задача 1: Внедрены методологические подходы к оценке рисков финансирования террористической деятельности в секторе НКО.

1. Создать рабочую группу из числа сотрудников компетентных государственных органов, представителей сектора НКО и членов Общественного совета ГСФР по разработке методологии проведения оценки рисков ФТ в секторе НКО.
2. Разработать методологию проведения оценки рисков ФТ в секторе НКО.
3. Утвердить Положение о порядке проведения оценки риска ФТ в секторе НКО, порядке обсуждения результатов оценки, порядке опубликования информации о результатах данной оценки.

Задача 2: Проведение совместной оценки риска ФТ в секторе НКО и совместное планирование действий.

- 2.1 Создать рабочую группу из числа сотрудников компетентных государственных органов, представителей сектора НКО и членов Общественного совета ГСФР для проведения оценки рисков ФТ в секторе НКО.
- 2.2 Провести оценку рисков ФТ в секторе НКО.
- 2.3 Провести презентацию отчета об оценке рисков ФТ в секторе НКО и опубликовать результаты.

Задача 3: Повысить осведомленность НКО по вопросам противодействия ФТ.

- 3.1 Разработать информационно-обучающую программу на 2 языках (русском и кыргызском)
- 3.2 Разместить на сайте ГСФР информационные материалы по вопросам противодействия ФТ.
- 3.3 Провести не менее 7 информационных мероприятий (круглые столы, семинары) по вопросам противодействия ФТ в секторе НКО.

Задача 4: Разработка мер по учету рисков ФТ в секторе НК.

- 4.1 Разработать и утвердить план действий по учету и снижению выявленных рисков ФТ в секторе НКО.

Это частичная версия текста обязательства. Полный текст обязательств см. в плане действий Кыргызской Республики по адресу https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Kygas-Republic_Action-Plan_2018-2020.docx.

Дата начала: 1 сентября 2018 г.

Дата окончания: 31 августа 2020 г.

Обзор обязательства	Проверяемость	Актуальность (относительно ценностей ОGP, согласно формулировке)	Потенциальное воздействие	Выполнение	Значение для принципа открытого правительства
---------------------	---------------	--	---------------------------	------------	---

	Недостаточно конкретное для проверки	Достаточно конкретное для проверки	Доступ к информации	Гражданское участие	Общественная подотчетность	Технологии и инновации для прозрачности и подотчетности	Нет	Незначительное	Умеренное	Трансформационное	Не начато	Частично	Существенно	Полностью	Ситуация ухудшилась	Ситуация не изменилась	Ситуация незначительно улучшилась	Ситуация значительно	Ситуация радикально
15. В общем		✓	✓	✓					✓		Оценивается в конце цикла рабочего плана.				Оценивается в конце цикла рабочего плана.				

Контекст и цели

Это обязательство предлагает вовлечь гражданское общество в процессы оценки рисков финансирования террористической деятельности в некоммерческом (НКО) секторе. В частности, оно направлено на внедрение методологических подходов, которые помогут выявить неправительственные организации (НПО) с высоким риском финансирования террористической деятельности, чтобы принять целевые меры против таких организаций, не налагая более широких ограничений на весь некоммерческий сектор.

Для снижения уязвимости к финансированию терроризма обязательство направлено на привлечение гражданского общества к разработке методологии, которая будет включать анализ существующих документов и передовой практики по борьбе со злоупотреблениями некоммерческих организаций в сфере финансирования терроризма, а также обсуждение и разработку законопроекта о регулировке таких угроз. Совместная оценка рисков таких угроз также будет проводиться с участием необходимых сторон, после чего будет проведена кампания по повышению осведомленности и разработка плана действий по снижению рисков. Участие в рабочих группах не будет ограничено, и все заинтересованные и квалифицированные стороны будут иметь возможность присоединиться¹.

На момент разработки обязательства оценка рисков финансирования террористической деятельности в некоммерческом секторе проводится Государственной службой финансовой разведки при Правительстве Кыргызской Республики в закрытом порядке². В этом отношении предполагаемое участие гражданского общества в процессах оценки рисков является прогрессивным шагом. Как рекомендует Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (см. Рекомендацию 8), для развития возможностей борьбы с террористическими злоупотреблениями в некоммерческом секторе критически важно установить отношения сотрудничества с государственным, частным и некоммерческим секторами³. Кроме того, поскольку разные НПО требуют разных подходов, меры по борьбе с терроризмом не должны мешать легитимной деятельности организаций⁴. Также отсутствуют общедоступные данные о влиянии и величине рисков финансирования терроризма через НПО в Кыргызской Республике⁵.

Таким образом, это обязательство поможет не только установить исходные данные для рисков финансирования терроризма в секторе, но и защитить законопослушные неправительственные организации от давления со стороны правительства посредством внедрения методологических подходов, основанных на оценке рисков⁶. Кыргызская Республика также станет первой страной СНГ, которая внедрит подход для оценки рисков финансирования терроризма в некоммерческом секторе, рекомендованный Группой разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег⁷.

Формулировка обязательства ясна, задачи проверяемы, а результаты измеримы. Само по себе это обязательство имеет отношение к ценностям OGP, касающимся доступа к информации и гражданского участия, поскольку в нем предполагается публиковать информацию о том, как противодействовать финансированию террористической деятельности, а также оно создает четкие возможности для участия общественности в соответствующей работе Государственной службы финансовой разведки.

Таким образом, если данное обязательство будет полностью выполнено, оно окажет умеренное потенциальное влияние на борьбу с финансированием терроризма в секторе НКО. Это обязательство сосредоточено на уникальных усилиях по вовлечению граждан и гражданского общества в разработку и внедрение методологии оценки рисков и повышение осведомленности о том, как противодействовать финансированию терроризма в секторе НКО. Тем самым он стремится сделать Государственную службу финансовой разведки при Правительстве КР более открытой и изменить способы ее взаимодействия с общественностью. Хотя все это послужит прочной основой для достижения значимых результатов, реальное влияние выполнения задач по данному обязательству на финансирование терроризма зависит от того, насколько эффективно будет реализован предложенный рабочий план.

Последующие шаги

Если это обязательство будет перенесено в будущие рабочие планы, заинтересованные стороны могут попытаться усилить фокус задач, чтобы оказать большее влияние в соответствии с ценностями OGP. Это может быть сделано посредством определения более надежных механизмов участия граждан в соответствующих процессах принятия решений, включая внедрение возможностей предоставления и запроса на отзывы об источниках и целях финансирования НПО, при этом предотвращая сокращение пространства для работы гражданского общества.

¹ «Документ о лучших методах борьбы со злоупотреблениями в некоммерческих организациях (рекомендация 8)», Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), 2015 г., <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf>.

² «Документ о лучших методах борьбы со злоупотреблениями в некоммерческих организациях (рекомендация 8)», Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), 2015 г., <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf>.

³ Бакытбек Сатыбеков, Альянс по продвижению гражданских инициатив, интервью с исследователем НМО, 5 мая 2019 г.

⁴ Там же.; Эркингуль Убышева, Фонд гражданского участия, интервью с исследователем НМО, 10 мая 2019 г.

⁵ Эркингуль Убышева, Фонд гражданского участия, интервью с исследователем НМО, 10 мая 2019 г.

⁶ «Рамочная оценка политики Межправительственного форума по горному делу: Кыргызстан», Межправительственный форум по горному делу, 2018 г., <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/kyrgyzstan-mining-policy-framework-assessment-en.pdf>; «Местная разработка состава в горном деле: возможности и трудности в Кыргызстане», Немецкая кооперация по развитию, 2016 г., http://csr-ca.com/wp-content/uploads/2018/02/Local-Content-Development-in-Mining_Opportunities-and-Challenges-in-KR-1.pdf; «Руководство по управлению конфликтами в горном деле в КР», Фонд «Евразия» ЦА и юридическая компания Kalikova & Associates, 2017 г., https://www.securityhumanrightshub.org/sites/default/files/2020-04/investors_guidebook_english.pdf.

⁷ Алтынай Сыдыкова, Национальный секретариат ИПДО Кыргызской Республики, интервью с исследователем НМО, 24 апреля 2019 г.; Назгуль Кулова, ОФ «Недра», интервью с исследователем НМО, 29 апреля 2019 г.

16. Раскрытие взаимосвязанных данных в горнодобывающей отрасли на уровне лицензии

Формулировка обязательства в рабочем плане:

Обеспечение систематического опубликования взаимосвязанных данных в горнодобывающей отрасли на уровне лицензии с необходимыми подробными разъяснениями.

Этапы:

Задача 1: Повышение подотчетности государственных органов, органов местного самоуправления и компаний и снижение конфликтного потенциала.

1. Создать рабочую группу по прозрачности в горнодобывающей отрасли из числа представителей гражданского сектора, ОМСУ, бизнеса, государственных органов и международных организаций.
2. Проведение детального анализа потребностей местного населения и ОМСУ в конкретной информации о горнодобывающей отрасли, включая международную передовую практику, документы и данные, собираемые государственными органами, и вопросы законодательства.
3. Определить перечень данных в горнодобывающей отрасли, подлежащих публикации на центральном электронном портале, формы, способы и периодичность их опубликования.
4. Подготовить перечень изменений в НПА с требованиями по раскрытию данных в горнодобывающей отрасли на уровне лицензии.
5. Инициировать проект НПА по раскрытию данных в горнодобывающей отрасли.

Это частичная версия текста обязательства. Полный текст обязательств см. в плане действий Кыргызской Республики по адресу https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Kyrgyz-Republic_Action-Plan_2018-2020.docx.

Дата начала: 1 сентября 2018 г.

Дата окончания: 31 августа 2020 г.

Обзор обязательства	Проверяемость		Актуальность (относительно ценностей OGP, согласно формулировке)				Потенциальное воздействие				Выполнение				Значение для принципа открытого правительства			
	Недостаточно конкретное для проверки	Достаточно конкретное для проверки	Доступ к информации	Гражданское участие	Общественная подотчетность	Технологии и инновации для прозрачности и подотчетности	Нет	Незначительное	Умеренное	Трансформационное	Не начато	Частично	Существенно	Полностью	Ситуация ухудшилась	Ситуация не изменилась	Ситуация незначительно улучшилась	Ситуация значительно улучшилась
16. В общем		✓		✓				✓			Оценивается в конце цикла рабочего плана.				Оценивается в конце цикла рабочего плана.			

Контекст и цели

Это обязательство направлено на облегчение раскрытия необходимых данных в горнодобывающей отрасли на уровне лицензии с подробными объяснениями. Несмотря на многочисленные исследования вопросов, связанных с добычей полезных ископаемых, и широкое признание необходимости раскрытия дополнительной информации для обеспечения прозрачности в этой сфере¹, важные данные на уровне лицензии по-прежнему не публикуются регулярно или полностью². Как показывает Индекс управления ресурсами за 2017 год, Кыргызская Республика с результатом 51 из 100 все еще находится в категории «слабых государств», показав как сильные, так и слабые результаты в управлении ресурсами³.

За последнее десятилетие в КР произошли многочисленные насильственные протесты и конфликты в населенных пунктах, где проводится добыча полезных ископаемых. Эти протесты были в основном связаны с экологическими, социальными проблемами и проблемами занятости и проявлялись на разных этапах жизненного цикла горнодобывающих компаний. Соответственно, заинтересованные стороны ожидают, что систематическая публикация и разъяснение данных, связанных с горнодобывающей промышленностью, не только улучшит доступ общественности к информации, но также будет способствовать уменьшению конфликтов в районах с горнодобывающей промышленностью, улучшит общественный контроль над этой сферой и поможет внедрить основанные на фактах подходы к разрешению споров, связанных с добычей полезных ископаемых⁴.

По словам представителя Инициативы прозрачности добывающих отраслей (ИПДО), данное обязательство соответствует ценностям и принципам ИПДО, и при его выполнении не должно возникнуть серьезных технических трудностей⁵. Формулировка обязательства ясна, задачи проверяемы, а результаты измеримы. Обязательство связано с ценностью OGP «гражданское участие», поскольку оно направлено на создание многосторонней рабочей группы, чтобы инициировать и сформировать рабочую среду и законодательную базу для содействия раскрытию информации в горнодобывающей отрасли. Однако это обязательство не включает в себя деятельность по раскрытию новой информации и, таким образом, не имеет отношения к ценности доступа к информации.

В обязательстве предлагается создать инклюзивную рабочую группу, которая будет проводить подробный анализ потребностей в данных, связанных с добычей полезных ископаемых, на местном уровне. Однако остается неясным, как будет выбираться эта группа и почему существует необходимость в создании такой группы, поскольку уже существует Наблюдательный совет ИПДО, состоящий из представителей правительства, частных компаний и гражданского общества⁶. В интервью с исследователем НМО представитель гражданского общества отметил, что один из аргументов в пользу создания новой рабочей группы был связан с более широким мандатом и составом группы, в которую также войдут государственные органы, ответственные за охрану окружающей среды⁷. Тем не менее все еще остается неясным, в какой степени роль новой рабочей группы будет отличаться от роли Наблюдательного совета ИПДО. Также неочевиден ответ на процедурные вопросы о том, как представители гражданского общества будут выбраны в рабочую группу, а также степень инклюзивности, меритократии и прозрачности в процессе отбора.

В случае полной реализации это обязательство может иметь незначительное потенциальное влияние на раскрытие данных в горнодобывающем секторе. Предлагая провести оценку потребностей и ввести соответствующее законодательство, это обязательство является позитивным, первоначальным шагом на пути к большей прозрачности в секторе, а также может в конечном итоге способствовать продвижению инклюзивных, научных подходов к разрешению споров, связанных с добычей полезных ископаемых. Однако само обязательство сосредоточено только на идентификации наборов данных, подлежащих раскрытию, и не включает план раскрытия этих наборов данных. Роль обязательства в изменении государственной практики сокрытия информации также не объясняется в полной мере. Кроме того, в обязательстве кратко упоминается инициирование законопроекта о раскрытии данных при добыче полезных ископаемых без каких-либо дополнительных подробностей.

Последующие шаги

Если обязательство будет включено в будущие рабочие планы, заинтересованные стороны могут более подробно расписать, как будет внедрен закон по комплексному раскрытию данных в горнодобывающем секторе, а также указать четкий алгоритм раскрытия определенных наборов данных. Обязательства также выиграют от большей ясности относительно выбора и состава рабочих групп и роли, которую граждане и гражданское общество могут играть в обеспечении прозрачности в секторе.

¹ Индекс управления ресурсами за 2017 год: Кыргызская Республика», Институт управления природными ресурсами, 2017 г., <https://resourcegovernanceindex.org/country-profiles/KGZ/mining>.

² Назгуль Кулова, ОФ «Недра», интервью с исследователем НМО, 29 апреля 2019 г.

³ Там же; Алтынай Сыдыкова, Национальный секретариат ИПДО Кыргызской Республики, интервью с исследователем НМО, 24 апреля 2019 г.

⁴ Там же.

⁵ Назгуль Кулова, ОФ «Недра», интервью с исследователем НМО, 29 апреля 2019 г.

⁶ Бакытбек Сатыбеков, Альянс по продвижению гражданских инициатив, интервью с исследователем НМО, 5 мая 2019 г.; Чингиз Бексултанов, Форум официальной помощи в развитии, интервью с исследователем НМО, 5 мая 2019 г.

⁷ Там же.

17. Внедрение системы аудита с участием общественности

Формулировка обязательства в рабочем плане:

Счетная палата совместно с гражданским обществом внедрит систему аудита с участием общественности, которое регламентирует процедуры вовлечения гражданского общества в аудиторскую деятельность Счетной палаты, определит роль, права и обязанности общественности в процессе аудита.

Этапы:

Задача I: Построение системы взаимодействия гражданского общества со Счетной палатой КР.

1. Разработать и утвердить Положения об аудите с участием общественности с учетом норм Закона КР «О Счетной палате Кыргызской Республики».

Задача II: Пилотирование внедренного механизма по аудиту с участием общественности.

1. Провести отбор представителей гражданского общества и их подготовку к проведению аудитов с участием общественности.
2. Провести пилотный совместный аудит с участием Счетной палаты КР и представителей гражданского общества.

Это частичная версия текста обязательства. Полный текст обязательств см. в плане действий Кыргызской Республики по адресу https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Kyrgyz-Republic_Action-Plan_2018-2020.docx.

Дата начала: 1 сентября 2018 г.

Дата окончания: 31 августа 2020 г.

Обзор обязательства	Проверяемость		Актуальность (относительно ценностей OGP, согласно формулировке)				Потенциальное воздействие				Выполнение				Значение для принципа открытого правительства				
	Недостаточно конкретное для проверки	Достаточно конкретное для проверки	Доступ к информации	Гражданское участие	Общественная подотчетность	Технологии и инновации для прозрачности и подотчетности	Нет	Незначительное	Умеренное	Трансформационное	Не начато	Частично	Существенно	Полностью	Ситуация ухудшилась	Ситуация не изменилась	Ситуация незначительно улучшилась	Ситуация значительно улучшилась	Ситуация радикально
17. В общем		✓	✓	✓				✓			Оценивается в конце цикла рабочего плана.				Оценивается в конце цикла рабочего плана.				

Контекст и цели

Это обязательство направлено на усиление аудиторского потенциала Счетной палаты Кыргызской Республики и повышение доверия общественности к процессам исполнения бюджета. Обязательство предполагает достижение этих целей путем организации совместной процедуры аудита с участием представителей гражданского общества. В частности, в обязательстве предлагается разработать и ввести в действие нормативные акты, которые будут регулировать совместные аудиты, а затем провести пилотный аудит. Затем результаты пилотного аудита будут представлены в парламент, правительство и другие государственные органы. Аудит также будет опубликован на официальном сайте Счетной палаты.

В Кыргызской Республике отсутствует устоявшаяся практика активного вовлечения гражданского общества в аудиторскую деятельность, проводимую Счетной палатой, а формальные механизмы, через которые общественность может участвовать в формировании аудиторских программ и в самих аудитах, либо не существуют, либо не работают¹. Счетная палата также не раскрывает аудиторскую информацию общественности в полном объеме или не делает этого своевременно без специального письменного запроса². Счетная палата может привлекать к процессу внешних экспертов, но по своему усмотрению³.

Это обязательство имеет отношение к ценности гражданского участия, поскольку оно направлено на вовлечение общественности и гражданского общества в совместный процесс аудита. Предложение опубликовать результаты пилотного аудита на веб-сайте Счетной палаты также показывает связь этого обязательства с ценностью доступа к информации. Несмотря на то, что между государственным аудитом и аудитом с участием общественности есть серьезные различия, последний по-прежнему будет предоставлять общественности возможности мониторинга деятельности государственных органов и влияния на повестку дня Счетной палаты.

Формулировка обязательства ясна, задачи проверяемы, а результаты измеримы. В случае полной реализации это обязательство может иметь незначительное потенциальное влияние на аудиторский потенциал Счетной палаты и повышение доверия общественности к бюджетному процессу и процессу аудита. Обязательство представляет собой важный первый шаг в способствовании участию общественности в проведении аудитов и раскрытии соответствующих процессов принятия решений, но пока не будет проведен пилотный аудит, остается неясным, насколько значительно оно сможет изменить практику правительства в этом отношении.

Последующие шаги

Учитывая, насколько важно сделать работу Счетной палаты более открытой к общественному участию и надзору, это обязательство может быть важно включить и в будущие рабочие планы. В частности, заинтересованные стороны могут опираться на фундамент, заложенный в рамках этого обязательства, вводя новые возможности для общественной подотчетности путем внедрения механизмов, позволяющих гражданам давать и получать отзывы или подавать жалобы на результаты аудита. В будущем также можно было бы более точно объяснить, как гражданское общество может поучаствовать в процессах реализации обязательства, в частности, в ключевых задачах, таких как разработка правил взаимодействия между Счетной палатой и гражданским обществом.

¹ Там же.

² Атыр Абдрахматова, Центральная избирательная комиссия Кыргызской Республики, интервью с исследователем НМО, 2 мая 2019 г.

³ Там же.

18. Прозрачность финансирования выборов (референдумов) и избирательной кампании кандидатов, политических партий, инициативных групп

Формулировка обязательства в рабочем плане:

Размещение в открытом доступе полной информации о финансировании избирательной кампании кандидатов и политических партий, включая данные о лицах (организациях), внесших средства в избирательный фонд и каждой статьи расходов.

Этапы:

Задача I: Прозрачность финансирования выборов (референдумов) и избирательной кампании кандидатов, политических партий, инициативных групп.

1. Разработать и внести изменения в законодательство о выборах (референдумах) в части раскрытия детальной информации о финансировании выборов со стороны государства, а также о финансировании избирательной кампании кандидатов.
2. Разработать методологию и пособие по общественному контролю финансирования выборов (референдумов) и избирательных кампаний.
3. Провести обучение представителей НКО, СМИ по общественному мониторингу.
4. Провести информационную кампанию для избирателей по необходимости контроля.
5. Разработать и утвердить инструкцию по финансовой отчетности для кандидатов.
6. Обучить представителей кандидатов, политических партий новым правилам по финансированию избирательной кампании кандидатов, политических партий.
7. Обеспечить доступ общественности к данным по движению средств по всем статьям расходов избирательных фондов кандидатов через официальный сайт ЦИК КР.

Это частичная версия текста обязательства. Полный текст обязательств см. в плане действий Кыргызской Республики по адресу https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Kyrgyz-Republic_Action-Plan_2018-2020.docx.

Дата начала: 1 сентября 2018 г.

Дата окончания: 31 августа 2020 г.

Обзор обязательства	Проверяемость		Актуальность (относительно ценностей OGP, согласно формулировке)				Потенциальное воздействие				Выполнение				Значение для принципа открытого правительства				
	Недостаточно конкретное для проверки	Достаточно конкретное для проверки	Доступ к информации	Гражданское участие	Общественная подотчетность	Технологии и инновации для прозрачности и подотчетности	Нет	Незначительное	Умеренное	Трансформационное	Не начато	Частично	Существенно	Полностью	Ситуация ухудшилась	Ситуация не изменилась	Ситуация незначительно улучшилась	Ситуация значительно улучшилась	Ситуация радикально
18. В общем		✓	✓					✓			Оценивается в конце цикла рабочего плана.				Оценивается в конце цикла рабочего плана.				

Контекст и цели

Это обязательство направлено на содействие финансовой прозрачности избирательных процессов путем раскрытия большего количества информации о финансировании политических кампаний. Еще одна цель обязательства — разработать и внести изменения в законодательство о выборах (референдумах) в части раскрытия детальной информации о финансировании выборов со стороны государства, а также о финансировании избирательных кампаний кандидатов. Центральная избирательная комиссия (ЦИК) Кыргызстана также разработает методологию и руководства по общественному контролю над финансированием референдумов и избирательных кампаний, а также проведет тренинги и информационные мероприятия для политических партий, гражданского общества и широкой общественности.

На момент разработки обязательства ЦИК не предоставила подробную информацию о предполагаемых расходах, фактических расходах и неизрасходованных остатках финансирования на референдумы и выборы на различных уровнях, а также не раскрыла результаты аудита Счетной палаты Кыргызстана¹. Работа контрольно-ревизионной группы ЦИК, которая наблюдает за финансированием политических кампаний, также закрыта для общественности².

Соответственно, обоснование обязательства способствует укреплению права граждан на информацию и соответствует ценности доступа к информации. В частности, предлагаемое в обязательстве раскрытие избирательных фондов кандидатов через веб-сайт ЦИК позволит гражданам получить публичный доступ к данным о движении денежных средств, которые ранее были недоступны. Следовательно, в случае реализации в соответствии с планом, данное обязательство будет иметь умеренное потенциальное воздействие на прозрачность финансирования политических кампаний. Заинтересованные стороны согласны с тем, что это может изменить сложившуюся практику сокрытия подробной информации о финансировании политических кампаний³.

Тем не менее полный объем этого обязательства остается неясным, поскольку ряд предлагаемых мероприятий и результатов не имеют конкретики. Например, в обязательстве не указывается, какую роль будет играть гражданское общество в разработке поправок к существующему законодательству, как представители гражданского общества будут отбираться в рабочие группы, как будет организована и оценена информационная кампания или как представители политических кандидатов будут отобраны для обучения по раскрытию финансовой информации.

Последующие шаги

При выполнении этого обязательства заинтересованным сторонам стоит прояснить роль гражданского общества в ключевых задачах, в том числе в процессе разработки поправок к существующему законодательству, методологии и руководств по общественному контролю финансирования выборов (референдумов) и избирательных кампаний, а также в разработке инструкций к финансовой отчетности кандидатов. Также важно, чтобы заинтересованные стороны согласовали и установили справедливый и прозрачный механизм как для отбора, так и для участия граждан и гражданского общества в различных аспектах обязательства, чтобы обеспечить значимое представительство.

¹ Бакытбек Сатыбеков, Альянс по продвижению гражданских инициатив, интервью с исследователем НМО, 5 мая 2019 г.

² «Стандарты участия и совместной разработки OGP», Партнерство открытого правительства, <https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards/>

³ «Антикоррупционные реформы в Кыргызстане: четвертый раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией», Организация экономического сотрудничества и развития, 2018 г., стр. 17, <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Armenia-4th-Round-Monitoring-Report-July-2018-ENG.pdf>.

V. Общие рекомендации

Цель этой главы — предоставить выводы для улучшения разработки следующего рабочего плана и реализации текущего рабочего плана. Она разделена на две части: 1) ключевые рекомендации НМО для улучшения процесса OGP и рабочих планов в стране и 2) оценка того, как правительство отреагировало на предыдущие ключевые рекомендации НМО.

5.1 Рекомендации НМО

Правительство и гражданское общество сотрудничали в разработке первого рабочего плана Кыргызской Республики OGP достаточно успешно. Этот совместный процесс привел к принятию 18 обязательств, направленных, в том числе, на повышение прозрачности в ключевых секторах, таких как здравоохранение, образование и государственные закупки, а также на создание возможностей для гражданского участия в таких областях, как борьба с коррупцией. Все обязательства проверяемы и, за исключением обязательства 13 (о расчете уровня доверия общественности к местным органам власти), все связаны с ценностями OGP. Однако, по мнению НМО, в описании некоторых обязательств недостаточно конкретики, что ограничивает возможность оценки полного объема обязательства и его потенциальных результатов. Кроме того, хотя большинство обязательств способствуют прозрачности или гражданскому участию, часто с использованием для этого технологий, в рабочий план не входит ни одно обязательство, направленное на повышение подотчетности. В предоставленных рекомендациях рассматривается процесс разработки рабочего плана в КР и его итоговое содержание, чтобы предложить, как страна может развить свои достижения и использовать OGP для проведения и продвижения амбициозных реформ.

Содействовать конструктивному вовлечению гражданского общества в процесс разработки рабочего плана путем повышения информирования граждан.

Хотя процесс разработки первого плана OGP Кыргызской Республики включал качественное сотрудничество между правительством и представителями гражданского общества, по мнению НМО, остается возможность для дальнейшего усиления процесса за счет расширения участия гражданского общества на всех этапах разработки плана. В частности, правительство или МСФ могли бы расширить возможности для такого взаимодействия, улучшив работу по информированию как до, так и во время общественных консультаций. Этого можно достичь через инициативу в таких усилиях, например, заблаговременно уведомляя гражданское общество о процессах и сроках разработки рабочего плана. Заинтересованные стороны также могут использовать различные возможности и каналы для проведения более эффективных мероприятий и кампаний по повышению осведомленности, чтобы информировать общественность об OGP, его ценностях и принципах, а также о том, как общественность может внести свой вклад в этот процесс. Также может быть полезно информировать общественность о прогрессе, достигнутом Кыргызской Республикой в рамках партнерства. Правительству следует стремиться использовать различные каналы связи для информирования различных потенциальных заинтересованных сторон об OGP.

Кроме того, в контексте взаимодействия с гражданским обществом НМО обнаружил, что некоторые обязательства были отредактированы и пересмотрены членами Секретариата OGP Кыргызской Республики без предварительной консультации с представителями гражданского общества, которые инициировали разработку этих обязательств. Такие действия могут подорвать общественное доверие к коллективному характеру процесса совместной разработки, и их следует избегать, включая гражданское общество на равной основе на всех этапах процесса. Как указано в Стандартах участия и совместной разработки OGP¹, процесс разработки плана должен быть основан на четких полномочиях, включая набор принципов и механизмов, чтобы обеспечить инклюзивное представительство и гарантировать значимое участие и представительство всех граждан.

Хотя в этом отчете не оценивается выполнение обязательств, отсутствие четкого протокола означает, что остается неясным, будет ли гражданское общество участвовать в реализации определенных мероприятий, включенных в обязательства. Как и в случае с разработкой рабочего плана, участие гражданского общества поощряется на всех этапах процесса реализации, включая разработку и корректировку методологий и технических заданий, тестирование решений, проведение пилотных исследований или оценку прогресса. Вовлечение гражданского общества не должно ограничиваться консультациями, и различные заинтересованные стороны должны активно вовлекаться на протяжении всего процесса в определение повесток дня и приоритетов для реализации.

Разрабатывать амбициозные, актуальные и конкретные обязательства в областях политики, соответствующих приоритетам развития Кыргызской Республики.

При разработке и внедрении обязательств для будущих планов НМО предлагает Кыргызской Республике уделять особое внимание масштабности, актуальности и конкретике. Хотя 17 из 18 обязательств, включенных в этот план действий, относятся как минимум к одной ценности OGP, и хотя все 18 обязательств преимущественно проверяемы, ряд мероприятий и этапов не имеют конкретики, что затрудняет определение полного объема обязательства.

При разработке будущих обязательств НМО рекомендует четко указать цель обязательства и как эта цель будет достигнута с помощью реализации обязательства. В тексте также следует определить текущее состояние проблемы, на решение которой направлено обязательство. Это описание может сопровождаться четкой формулировкой того, как запланированные задачи по каждому обязательству будут способствовать использованию принципов открытого правительства для решения проблемы. При разработке масштабных обязательств Кыргызская Республика могла бы искать возможности для обучения и обмена опытом. Это может включать обращение к группе поддержки OGP и / или НМО за рекомендациями по опыту других членов OGP или за поддержкой в создании инструментов и связей с экспертами в конкретных тематических областях в соответствии с приоритетами развития страны.

НМО также отмечает, что некоторые обязательства в текущем плане либо дополняют, либо напрямую связаны друг с другом, например, обязательства по внедрению и продвижению политики открытых данных, открытые данные в системе образования на уровне государственных общеобразовательных учреждений, открытые данные о деятельности организаций здравоохранения, доступ к информации государственных и муниципальных органов власти, раскрытие информации о государственном и муниципальном имуществе, а также раскрытие данных в горнодобывающей отрасли на уровне лицензии. В будущих рабочих планах правительство могло бы оптимизировать потенциальное воздействие обязательств в рамках аналогичных тематических областей, исследуя возможности для синергии между ними.

Обязательство 13, касающееся расчета уровня доверия населения к органам местного самоуправления, не имеет четкого отношения к ценностям OGP. Однако оно, похоже, связано с предыдущим обязательством по улучшению доступа к информации государственных и муниципальных органов. Объединение этих двух обязательств потенциально могло бы не только гарантировать, что обязательство в целом остается актуальным для ценностей OGP, но также усилить потенциальное воздействие и достичь более амбициозных результатов.

Содействовать общественной подотчетности за счет внедрения механизмов обратной связи с общественностью. Из 18 обязательств в текущем плане не было ни одного, связанного с ценностью OGP общественной подотчетности. Обязательства, направленные на повышение подотчетности, требуют, чтобы чиновники обосновывали свои действия, действовали в соответствии с отзывами и запросами общественности и предоставляли аргументированные ответы в случае невыполнения обязательств или существующего законодательства.

НМО рекомендует, чтобы КР способствовала развитию подотчетности посредством внедрения механизмов обратной связи от общественности. Для этого может быть целесообразно определить приоритетные сферы, которые выиграют от повышения общественной подотчетности. Среди возможных инициатив — обязательный независимый общественный аудит определенных государственных программ и закупок; создание канала для обращений граждан с просьбой о доступе к информации; или проведение открытых консультаций, на которых общественность может подавать жалобы и получать отзывы от чиновников по различным аспектам государственных услуг.

Первостепенно сосредоточиться на реализации обязательств со значительным потенциальным воздействием и обеспечить их устойчивость с помощью будущих рабочих планов.

В первом плане Кыргызской Республики есть шесть обязательств со значительным потенциальным воздействием. НМО рекомендует, чтобы эти обязательства, охватывающие различные тематические области, были приоритетными в реализации и переносились также в будущие рабочие планы. Выполнение этих обязательств будет наилучшим образом способствовать тому, чтобы правительство стало более открытым, инклюзивным и подотчетным, а развитие этих достижений в будущих рабочих планах будет способствовать ускорению реформ и, вероятно, приведет к устойчивым изменениям.

Есть также обязательства, которые направлены на открытие деятельности государственных структур, доступ к которым обычно закрыт для общественности. Этими структурами являются Министерство внутренних дел, Государственный комитет национальной безопасности, Государственная служба финансовой разведки при Правительстве и Счетная палата. В будущих рабочих планах следует продолжать работу, особенно с этими организациями, для развития культуры открытости.

Таблица 5.1: Четыре ключевых рекомендации

1	Содействовать конструктивному вовлечению гражданского общества в процесс разработки рабочего плана путем повышения информирования граждан.
2	Разрабатывать амбициозные, актуальные и конкретные обязательства в областях политики, соответствующих приоритетам развития Кыргызской Республики.
3	Содействовать общественной подотчетности за счет внедрения механизмов обратной связи с общественностью.
4	Первостепенно сосредоточиться на реализации обязательств со значительным потенциальным воздействием и обеспечить их устойчивость с помощью будущих рабочих планов.

5.2 Реакция на предыдущие ключевые рекомендации НМО

Правительства обязаны реагировать на ключевые рекомендации НМО. В этой главе кратко объясняется, как заинтересованные стороны отреагировали на рекомендации НМО и как рекомендации были использованы при разработке следующего рабочего плана.

Это первый рабочий план OGP Кыргызской Республики.

¹ «Стандарты участия и совместной разработки OGP», Партнерство «Открытое правительство», <https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards/>

VI. Методология и источники

Отчеты НМО составляются исследователями для каждой страны или организации, участвующей в OGP. Все отчеты НМО проходят процесс контроля качества, чтобы гарантировать соблюдение самых высоких стандартов исследования и надлежащей проверки.

Анализ хода выполнения рабочих планов OGP представляет собой сочетание интервью, исследований документов, наблюдений и отзывов от неправительственных заинтересованных сторон. Отчет НМО основан на данных, содержащихся в репозитории OGP (или онлайн-трекере)¹ Кыргызской Республики, на веб-сайте, в результатах собственных отчетов правительства и любых других оценках процесса и прогресса, проведенных гражданским обществом, частным сектором, или международными организациями. В начале каждого цикла отчетности сотрудники НМО сообщают правительствам план исследования, чтобы начать семидневный период для комментариев или отзывов о предлагаемом подходе к исследованиям.

Каждый исследователь НМО проводит интервью с заинтересованными сторонами, чтобы обеспечить точное отражение событий. Учитывая ограничения по бюджету и по времени, НМО не может лично пообщаться со всеми заинтересованными сторонами или посетить все учреждения, занимающиеся реализацией плана. В некоторых случаях требуется анонимность интервьюируемых, и НМО проверяет право на удаление личной информации этих участников. В связи с ограничениями метода НМО настоятельно рекомендует правительству комментировать каждый отчет перед публикацией.

Каждый отчет проходит процесс контроля качества, который включает внутреннюю проверку сотрудниками НМО и Международной группой экспертов НМО (МГЭ). Каждый отчет также проходит внешнюю проверку, в ходе которой правительствам и гражданскому обществу предлагается представить комментарии по содержанию проекта отчета НМО.

Этот процесс проверки, включая процедуру использования полученных комментариев, более подробно описан в Разделе III Руководства по процедурам².

Интервью и информация от заинтересованных сторон

При проведении исследования для этого отчета исследователь НМО опросил 11 заинтересованных сторон как со стороны правительства, так и со стороны гражданского общества. Интервью в основном касались того, как проходила разработка обязательств для рабочего плана. В следующей таблице перечислены все респонденты, опрошенные исследователем НМО в период с 24 апреля по 10 мая 2019 года.

Таблица 6. Интервью с заинтересованными сторонами

Дата	Имя	Должность
24 апреля 2019 г.	Алтынай Сыдыкова	Руководитель, Национальный секретариат ИПДО Кыргызской Республики
29 апреля 2019 г.	Назгуль Кулова	Директор, Общественный фонд «Недра»
1 мая 2019 г.	Рахат Дербишева	Ведущий специалист по документации населения и архивации, Государственная регистрационная служба при Правительстве Кыргызской Республики
2 мая 2019 г.	Атыр Абдрахматова	Член Центральной избирательной комиссии КР
2 мая 2019 г.	Асыл Айтбаева	Директор, Международный центр «Интербилим»
3 мая 2019 г.	Батма Эстебесова	Директор, Социум

3 мая 2019 г.	Эрмек Нурбеков	Глава подразделения антикоррупционной политики, Отдел обороны, правопорядка и чрезвычайных ситуаций Аппарата Правительства Кыргызской Республики
3 мая 2019 г.	Расул Маматов	Руководитель отдела информационной поддержки, Министерство образования и науки КР
4-5 мая 2019 г.	Чингиз Бексултанов	Директор, Форум официальной помощи в развитии
5 мая 2019 г.	Бакытбек Сатыбеков	Директор, Альянс по продвижению гражданских инициатив; сопредседатель, Национальный форум открытого правительства
10 мая 2019 г.	Эркингуль Убышева	Директор, Фонд «Гражданское участие»

Исследователь НМО также участвовал в качестве наблюдателя в пятом заседании Национального форума «Открытое правительство», чтобы узнать больше о деятельности форума и встретиться с его членами, а также с членами Секретариата OGP Кыргызстана.

О Независимом механизме отчетности (НМО)

Независимый механизм отчетности (НМО) — ключевой способ отслеживания прогресса в процессе OGP в участвующих странах и организациях для всех заинтересованных сторон. Международная группа экспертов (МГЭ) проводит контроль качества каждого отчета. МГЭ состоит из экспертов по методам исследования прозрачности, участия, подотчетности и социальных наук.

Текущий состав Международной группы экспертов:

1. Цезарь Круз-Рубио
2. Мэри Франколи
3. Брендан Халлоран
4. Джефф Ловитт
5. Фредлин МакКормак-Хейл
6. Шаверс Мавова
7. Хуанита Олайя
8. Квентин Рид
9. Рик Снелл
10. Жан-Патрик Вильнев

Небольшая команда работает в Вашингтоне, округ Колумбия, и проверяет отчеты в соответствии с процессом OGP, тесно сотрудничая с исследователями. Вопросы и комментарии по этому отчету можно направлять сотрудникам по адресу irm@opengovpartnership.org

¹ «Присоединяйтесь к коалиции Открытого правительства», Партнерство «Открытое правительство», <http://ogp.el.kg>.

² «Руководство по процедурам НМО, версия 3», Партнерство «Открытое правительство», <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.

Приложение I. Обзор результатов работы КР в процессе разработки плана.

Ключ:

Зеленый = соответствует стандарту

Желтый = соответствие неполное (были предприняты меры по достижению стандарта, но стандарт не достигнут)

Красный = нет доказательств соответствующих мер

Таблица 7. Многосторонний форум

Многосторонний форум	Статус
1а. Форум создан: Существует форум для наблюдения за процессом OGP	Зеленый
1б. Регулярность: Форум собирается не реже одного раза в квартал, лично или удаленно.	Зеленый
1с. Организация полномочий в коллективе: Члены форума совместно определяют его полномочия, членство и структуру управления.	Зеленый
1д. Доступность информации о мандате: Информация о полномочиях, членстве и структуре управления форума доступна на веб-сайте / странице OGP.	Зеленый
2а. Участие различных заинтересованных сторон: В форуме участвуют как представители правительства, так и неправительственные организации.	Зеленый
2б. Равенство: На форуме сбалансировано количество представителей правительства и неправительственных организаций.	Зеленый
2с. Прозрачный отбор: Неправительственные члены форума выбираются с помощью справедливого и прозрачного процесса.	Зеленый
2д. Представительство правительства на высоком уровне: В форуме участвуют высокопоставленные представители с полномочиями принимать решения со стороны правительства.	Зеленый
3д. Открытость: Форум принимает предложения касательно процесса разработки плана от любого представителя гражданского общества или других заинтересованных сторон за пределами форума	Зеленый
3е. Удаленное участие: Есть возможности для удаленного участия хотя бы в некоторых встречах и мероприятиях.	Красный
3ф. Протокол: Форум проактивно информирует и отчитывается о своих решениях, деятельности и результатах перед более широким кругом заинтересованных сторон в правительстве и гражданском обществе.	Желтый

Ключ:

Зеленый = соответствует стандарту

Желтый = соответствие неполное (были предприняты меры по достижению стандарта, но стандарт не достигнут)

Красный = нет доказательств соответствующих мер

Таблица 8. Разработка рабочего плана

Разработка рабочего плана	
4а. Прозрачность процесса: Существует национальный веб-сайт OGP (или веб-страница OGP на веб-сайте правительства), на котором активно публикуется информация обо всех аспектах национального процесса OGP.	Зеленый
4б. Заблаговременное предоставление документации: Форум заранее делится информацией об OGP с заинтересованными сторонами, чтобы гарантировать их информированность и готовность участвовать на всех этапах процесса.	Зеленый
4с. Повышение осведомленности: Форум проводит информационные мероприятия с соответствующими заинтересованными сторонами, чтобы проинформировать их о процессе OGP.	Желтый
4д. Каналы связи: Правительство участвует в непосредственном общении с заинтересованными сторонами, чтобы отвечать на вопросы касательно процесса рабочего плана, особенно во время активной деятельности, связанной с OGP.	Желтый
4е. Обоснованные ответы: Многосторонний форум публикует аргументы для объяснения решений и реагирует на основные категории, обсуждающиеся в обществе.	Зеленый
5а. Онлайн-хранилище (репозиторий): Правительство собирает и публикует репозиторий документов на национальном веб-сайте / веб-странице OGP, который содержит записи и доступ ко всем документам, связанным с национальным процессом OGP, включая консультационные документы, национальные планы действий, самооценку правительства, отчеты НМО и подтверждающую документацию выполнения обязательств (например, ссылки на базы данных, свидетельства встреч, публикации) и проч.	Зеленый

Примечание составителя: Если страна «соответствует» шести стандартам, выделенным жирным шрифтом, IRM признает процесс OGP в стране «продвинутым».