КООМДУК БАЙКООЧУ КЕҢЕШ

ООН
Миростроительство
Сохранение Мира

UNDP 50 ЛЕТ
Полноправные люди. Устойчивые страны.



СБОРНИК МЕТОДИЧЕСКИХ ПОСОБИЙ ДЛЯ ЧЛЕНОВ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

КООМДУК БАЙКООЧУ КЕҢЕШ

ООН
Миростроительство
Сохранение Мира

UNDP 50 ЛЕТ
Полноправные люди. Устойчивые страны.

СБОРНИК
методических пособий по вопросам проведения мониторинга и оценки качества гос.услуг, бюджетной прозрачности, антикоррупционной экспертизы для членов общественных советов государственных органов КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Проект ПРООН "Улучшение Верховенства права и доступа к правосудию для устойчивого мира" финансируемый Фондом миростроительства (ФМС) ООН

УДК 351/354
ББК 67.99(2Ки)1
С 23

С 23 Сборник методических пособий для членов общественных советов государственных органов Кыргызской Республики. - Б.: 2016, -152 с.

ISBN 978-9967-11-560-6

Данное издание подготовлено по инициативе Координационного совета общественных советов Кыргызской Республики при финансовой поддержке Фонда миростроительства (ФМС) ООН.

Мнения, выраженные в данной публикации, не обязательно отражают точку зрения ООН, ПРООН, Фонда миростроительства ООН, их программ\проектов или правительств. Употребляемые обозначения не означают выражения какого-либо мнения относительно правового статуса той или иной страны, территории или района, или их границ.

С 1203020200-16
ISBN 978-9967-11-560-6

УДК 351/354
ББК 67.99(2Ки)1

УВАЖАЕМЫЙ ЧИТАТЕЛЬ!

Представляем Вашему вниманию сборник методик, инструкций, подготовленных по результатам обучающих мероприятий, круглых столов, информационных мероприятий, организованных в рамках проекта ПРООН «Улучшение верховенства права и доступа к правосудию для устойчивого мира» и инициированных Координационным советом общественных советов Кыргызской Республики.

Одним из ключевых направлений в рамках проекта ПРООН по поддержке инициатив организаций гражданского общества, является усиление потенциала общественных советов (ОСГО). Членам общественных советов предоставляется возможность ознакомиться и получить наиболее актуальную информацию о механизмах эффективного взаимодействия граждан и государства, как наиболее эффективной формы сотрудничества, обеспечивающей публичность власти и соблюдение принципа верховенства права.

Актуальность проводимых проектом мероприятий для членов ОСГО определяется тем, что в условиях социально-экономических реформ в Кыргызстане особенно остро ощущается потребность в компетентных специалистах, экспертах, организациях гражданского общества (ОГО), в том числе и в ОСГО, деятельность которых может существенно повлиять на эффективную работу госорганов и социальную стабильность в обществе.

Социальная значимость деятельности ОСГО, их конструктивное влияние на общественность и на госорганы возможно только при условии взаимного сотрудничества со всеми заинтересованными сторонами (госорганы, ОГО, партнеры по развитию, население) в решении важных вопросов социально-экономического развития в интересах самого общества.

Благодарим всех представителей государственных органов, членов ОСГО, организации гражданского общества за предоставленную информацию, заполненные анкеты-вопросники и активное участие в разработке методических материалов.

Выражаем особую благодарность Координационному совету общественных советов Кыргызской Республики, за содействие в проведении мероприятий для членов общественных советов Кыргызской Республики в рамках проекта ПРООН «Улучшение верховенства права и доступа к правосудию для устойчивого мира».

Уважаемый читатель! 3
Сокращения 7
Введение 8

ГЛАВА 1. Руководство для общественных советов «Обеспечение бюджетной прозрачности» 11

Преамбула 12
Введение в госфинансы 12
- Экономика и финансы 13
- Основные функции финансов 13
- Финансовая политика 13
- Взаимосвязь финансовой политики государства и макроэкономики 14
- Государственные финансы в финансовой системе страны 15

Бюджетный процесс и календарь 16
- Что такое бюджет? 16
- Что такое бюджет государства? 16
- Сбалансированный бюджет 16
- Виды бюджетов органов управления в Кыргызской Республике 16
- Бюджетное законодательство 16
- Перечень других законодательств, затрагивающих бюджетный процесс 17
- В госуправлении бюджет выполняет три главные функции 17
- Бюджет выполняет следующие функции 17
- Государственный бюджет 17

Функционирование государственного бюджета 18
Основные этапы бюджетного процесса 18
- Этапы формирования государственного бюджета 19
- Участники бюджетного процесса 20

Открытость и прозрачность бюджета 24
- Гражданское общество 24
- Общественные слушания по бюджету 24

Мобилизация общественного мнения 25
Инструменты 25
Организационные практики 30
Приложение 2. 36
Приложение 3. 37

ГЛАВА 2. Инструкция по проведению антикоррупционной экспертизы законопроектов, а также планов и стратегий государственных органов Кыргызской Республики 49

Преамбула 50

Антикоррупционная экспертиза 50

Этапы антикоррупционной экспертизы проектов планов и стратегий государственных органов 51

Общая оценка проекта программного документа 52

Антикоррупционная экспертиза проектов нормативных правовых актов. 55

- Общие требования к проведению антикоррупционной экспертизы 56

Перечень основных коррупционных факторов 59

Выводы и рекомендации 64

Глоссарий 64

ГЛАВА 3. Мониторинг и оценка качества предоставления государственных услуг. ... 67

Преамбула 68

Правовые основания для участия ОСГО в работах по мониторингу и оценке качества предоставления государственных услуг. 68

Практики общественного мониторинга и оценки качества предоставления государственных услуг. 74

ОСГО в общественном мониторинге и оценке качества предоставления государственных услуг 77

Приложение 1. 83

- Методика общественного мониторинга государственных и муниципальных услуг 83

Приложение 2. 88

Приложение 3. 100

Приложение 4. 101

- Типовой стандарт государственных и муниципальных услуг 101

Приложение 5. 102

- ИНСТРУКЦИЯ по разработке стандарта государственных и муниципальных услуг 102

ГЛАВА 4. Практический пример (кейс): Методика мониторинга и оценки деятельности управлений Министерства юстиции Кыргызской Республики. 111

Преамбула 112

Позиции ОС в проведении МиО 113

Этапы и инструменты проведения МиО 114

Приложение 1 116

Приложение 2. 117
- Информация по заполнению анкеты по методу 360° 117
- Информация по заполнению анкеты по описанию бизнес процессов (БП) 117

Приложение 3. 118
- Методика анализа нормативно-правовой базы, документов Министерства юстиции Кыргызской Республики 118

Приложение 4. 122
- Реестр функций Министерства юстиции Кыргызской Республики 122

Приложение 5. 125
- Функции Чуй-Бишкекского управления юстиции 125

Приложение 6. 126
- Функции Управления нотариата и адвокатуры 126

Приложение 7. 128
- Методика составления реестра услуг Министерства юстиции Кыргызской Республики 128

Приложение 8. 129
- Реестр услуг Управления нотариата и адвокатуры и Чуй-Бишкекского управления юстиции Министерства юстиции 129

Приложение 9. 131
- Реестр документов по противодействию коррупции 131

Приложение 10 138
- АНКЕТА Для проведения опроса сотрудников государственного органа. 138

Приложение 11 141
- АНКЕТА Для проведения опроса получателей государственных услуг. 141

Приложение 12 144
- Методика анализа бизнес процессов управлений МЮ 144

Приложение 13 149
- АНКЕТА Для проведения опроса сотрудников по бизнес анализу процессов 149

Приложение 14 151
- Фокус-групповая дискуссия по взаимодействию ОГВ и ОГО 151

Приложение 15 152
- Фокус-групповая дискуссия по взаимодействию ОГВ и партнеров 152

СОКРАЩЕНИЯ

АП КР	Аппарат Правительства Кыргызской Республики
БП	Бизнес процесс
ГО	Государственные органы
ГНС	Государственная налоговая служба
ГРС	Государственная регистрационная служба
ГУ	Государственная услуга
ИКТ	Информационно-коммуникационные технологии
КР	Кыргызская Республика
ЛОВЗ	Лица с ограниченными возможностями здоровья
МиО	Мониторинг и оценка
МЮ	Министерство юстиции
МФ	Министерство финансов
НПА	Нормативный правовой акт
НПО	Неправительственные организации
ОГО	Организации гражданского общества
ОГВ	Органы государственной власти
ОМ	Общественный мониторинг
ОМСУ	Органы местного самоуправления
ОНС	Общественный наблюдательный совет
ОСГО	Общественный совет государственного органа
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
РГ	Рабочая группа
СМИ	Средства массовой информации
УНА	Управление нотариата и адвокатуры
ФГД	Фокус-групповая дискуссия
ЦОТ	Центр общественных технологий
ЦОН	Центр обслуживания населения
ЧБУЮ	Чуй-Бишкекское управление юстиции

ВВЕДЕНИЕ

Настоящий сборник предназначен для членов общественных советов государственных органов (ОСГО), организаций гражданского общества, а также для всех, кого интересуют вопросы взаимодействия ОСГО с гос.органами, развития института общественных советов в Кыргызской Республике.

Целью настоящего сборника является содействие обмену знаниями и информацией между членами общественных советов, сотрудниками гос.органов и заинтересованными организациями гражданского общества по мониторингу и оценке качества предоставления гос. услуг, эффективности и результативности деятельности департаментов министерства, проведению антикоррупционной экспертизы законопроектов, планов, стратегий гос.органов, а также оценке гос.бюджета государственных органов.

Задача сборника:

1. Повысить осведомленность и оказать содействие членам общественных советов как проводить мониторинг и оценку качества предоставления гос. услуг, эффективности и результативности деятельности департаментов министерства, антикоррупционную экспертизу законопроектов, планов, стратегий гос.органов, а также оценку гос.бюджета государственных органов.
2. Предложить методы, применяя которые члены общественных советов, сами гос. органы и различные другие неправительственные организации, могут разрабатывать собственные подходы и эффективные меры по решению различных вопросов с учетом специфики гос. органов.

В материале представлен комплексный подход по проведению мониторинга и оценки (далее - МиО) качества предоставления государственных услуг, проведению антикоррупционной экспертизы законопроектов, планов и стратегий гос. органов, проведению анализа бюджетных процессов и участию членов ОСГО в МиО деятельности самого гос.органа, на примере двух пилотных департаментов Министерства юстиции Кыргызской Республики:

- Чуй-Бишкекское управление;
- Управление нотариата и адвокатуры.

Каждая глава сборника построена таким образом, чтобы к ней можно было обращаться по отдельности. Сборник снабжен электронными ссылками, перечнем использованной литературы, которые могут быть полезными. По мере возможности авторы методических пособий указали вебсайты, на которых читатель может ознакомиться с полным текстом упомянутого документа или получить дополнительную информацию по соответствующему вопросу.

Перечень методик, по каждой теме, приводится в начале каждой главы. Так, в главе (1) содержится информация об инструментах обеспечения бюджетной прозрачности, с участием ОСГО. В главе (2) описано поэтапное проведение антикоррупционной экспертизы законопроектов, планов и стратегий, в (3) главе представлена детальная инструкция по работе общественных советов государственных органов по мониторингу и оценке качества предоставления государственных услуг, в (4) главе приведен практический пример (кейс) проведения мониторинга и оценки департаментов Министерства юстиции Кыргызской Республики, инициированных членами ОСГО данного гос.органа.

Также в каждой главе авторами представлен перечень основных нормативно-правовых актов (далее - НПА) с глоссарием по каждой представленной теме. Необходимо отметить, что все материалы сборника изложены в авторской редакции:

I. **Глава:** Акелеев Азамат, экс-председатель ОНС Минфина (2011-2013), директор консалтинговой компании Promotank, **Руководство для Общественных советов «Обеспечение бюджетной прозрачности».**

II. **Глава:** Турдумалиева Динар, эксперт по антикоррупционной экспертизе, **Инструкция по проведению антикоррупционной экспертизы законопроектов, а также планов и стратегий государственных органов.**

III. **Глава:** Центр регионалистики и развития г. Бишкек, **Методическое пособие работы общественных советов государственных органов по мониторингу и оценке качества предоставления государственных услуг.**

IV. **Глава:** Центр общественных технологий г. Бишкек, **Практический пример (кейс): Методика мониторинга и оценки деятельности управлений Министерства юстиции Кыргызской Республики.**

ГЛАВА 1.

РУКОВОДСТВО ДЛЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ «ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЮДЖЕТНОЙ ПРОЗРАЧНОСТИ».

Акелеев Азамат
экс-председатель ОНС Минфин (2011-2013), директор консалтинговой компании Promotank

ПРЕАМБУЛА

Данное Руководство разработано с целью повышения потенциала членов Общественных советов и сотрудников государственных органов Кыргызской Республики в оценке государственного бюджета, обеспечении прозрачности и подотчетности гос. органов.

В руководстве схематично отображена роль и механизм участия ОСГО/ОГО, как при МиО за расходами государственных органов, так и в развитии бюджетных отношений, находясь в непосредственной близости к интересам, нуждам и потребностям населения, которые могут и должны предоставлять «обратную связь» представителям гос. органов, реализующим бюджетные программы.

Участие ОНС/ОСГО в бюджетном процессе свидетельствует о том, что государственные органы могут и имеют механизмы, чтобы услышать своих граждан, а общество, то есть те же самые граждане, хотят и имеют возможности повлиять на решения, определяющих бюджетные отношения и характер финансирования государственных программ.

Автор делится выводами о том, что участие ОНС/ОСГО в обеспечении бюджетной прозрачности значительно повысит уровень:

- анализа бюджетных программ и бюджетов различных уровней;
- вовлечение заинтересованных групп в бюджетный процесс и распространение информации о бюджетной прозрачности и подотчетности;
- понимания различных групп (ОСГО/ОНС, НПО, СМИ, молодежи, депутатов местных кенешей) о формах и методах общественного участия в бюджетном процессе;
- участия общественности в принятии решений, ориентированное на продвижение определенных решений/изменений в реализации бюджетных программ, процессах принятия решений и т.д.

При этом, наиболее эффективными формами и методами участия общества в вопросах бюджета можно выделить следующие:

- привлекать ОНС/ОСГО соответствующих государственных органов в качестве экспертов;
- для получения достоверной информации использовать метод **три-ангуляции,** т.е. получение однородной информации как минимум посредством трех разных запросов;
- применение специализированных методов анализа бюджетных программ: SWOT, SMART и т. п.;
- использование данных интернет-сайтов государственных органов;
- информация СМИ, общественных организаций и научно-исследовательских институтов;
- официальные письменные обращения в госорганы и т.д.

Также, в руководстве автор описывает и извлеченные уроки, практики, примеры участия ОНС Министерства финансов КР в решении каких-либо вопросов. Например:

- личные встречи и беседы ОСГО с представителями гос.органов, целевой аудиторией;
- использование и расширение личных связей с руководством гос.органов, СМИ и др.

ВВЕДЕНИЕ В ГОСФИНАНСЫ

Наличие достоверной, актуальной и своевременной информации о институциональных механизмах государственных финансов позволяет оценить финансовое положение прави-

тельства и реальной эффективности деятельности правительства. Прозрачность является средством для укрепления системы управления. Мы стремимся добиться улучшения подотчетности и эффективности деятельности правительства путем повышения прозрачности и участия, с тем чтобы заинтересованные стороны могли бы внести свой вклад в процессе принятия решений и реализации государственной политики.

Государственные финансы являются неотъемлемой частью государственного управления и госполитики.

Государственные финансы также являются неотъемлемой частью экономики и финансовой системы страны.

Экономика и финансы

- Финансы охватывают все стадии воспроизводственного процесса — производство/обмен, распределение, потребление — и могут оказывать регулирующее воздействие на все его составы.
- Эти ключевые моменты воздействия финансов на воспроизводственный процесс должны отражаться в финансовой политике.
- Денежно- кредитная политика - это составная часть финансовой политики, т.е. совокупность мероприятий в области денежного обращения и кредита, направленных на регулирование экономического роста, сдерживание инфляции, обеспечение занятости и выравнивание платежного баланса.

Основные функции финансов:

- Распределительная функция финансов связана с распределением валового внутреннего продукта и его основной части - национального дохода. Без участия финансов национальный доход не может быть распределен.
- Контрольная функция финансов - это, прежде всего, контроль в процессе объективно существующих денежных отношений, который пронизывает всю систему отношений, связанных как с движением стоимости, так и со сменой форм стоимости, и представляет собой стоимостный контроль.
- **Финансовый контроль** является деятельностью особых контролирующих органов. В зависимости от субъектов, осуществляющих финансовый контроль, различают общегосударственный, ведомственный, внутрихозяйственный, общественный и независимый (аудиторский) финансовый контроль.

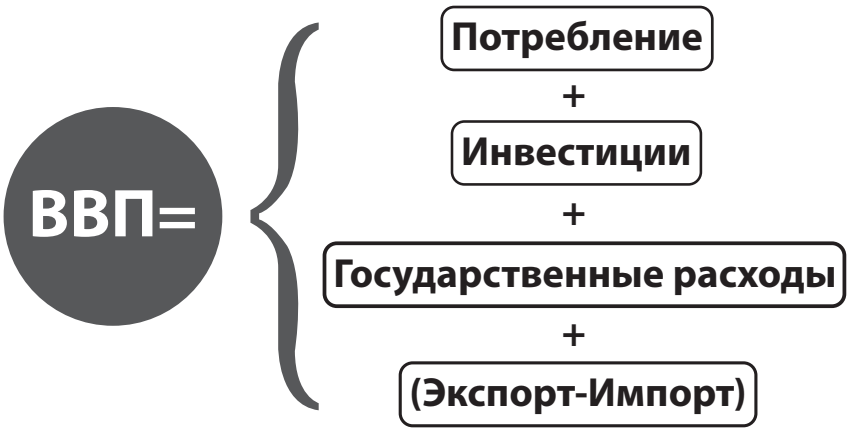
Финансовая политика

- **Финансовая политика -** особая сфера деятельности государства, направленная на мобилизацию финансовых ресурсов, их рациональное распределение и эффективное использование для осуществления государством его функции.
- Финансовая политика состоит из следующих компонентов:
  - бюджетная политика
  - налоговая политика
  - таможенная политика
  - кредитная политика
  - ценовая политика

- инвестиционная политика
- политика в области международных финансов
- социальная политика

Взаимосвязь финансовой политики государства и макроэкономики

Государство имеет возможность напрямую влиять на макроэкономические процессы и ВВП (валовой внутренний продукт) через кредитно-денежную политику и через государственные расходы.

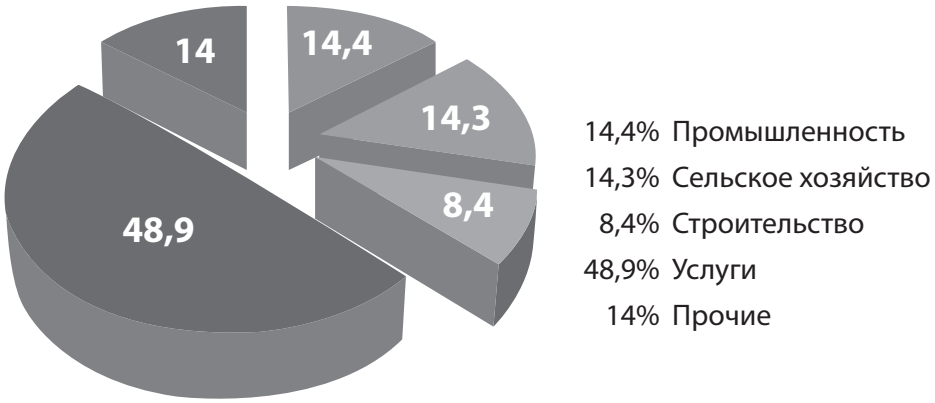


Во времена кризиса и спада производства государству необходимо применять меры стимулирования через увеличение госрасходов. Также применяются меры жесткой экономии (austerity) во времена финансового и фискального кризиса и бюджетного дефицита.

Посредством фискальной политики государство имеет возможность сокращать неравенство доходов и перераспределять финансовые ресурсы для социального развития.

ВВП через доходы:

Структура производства ВВП на 2016 г. (в %)

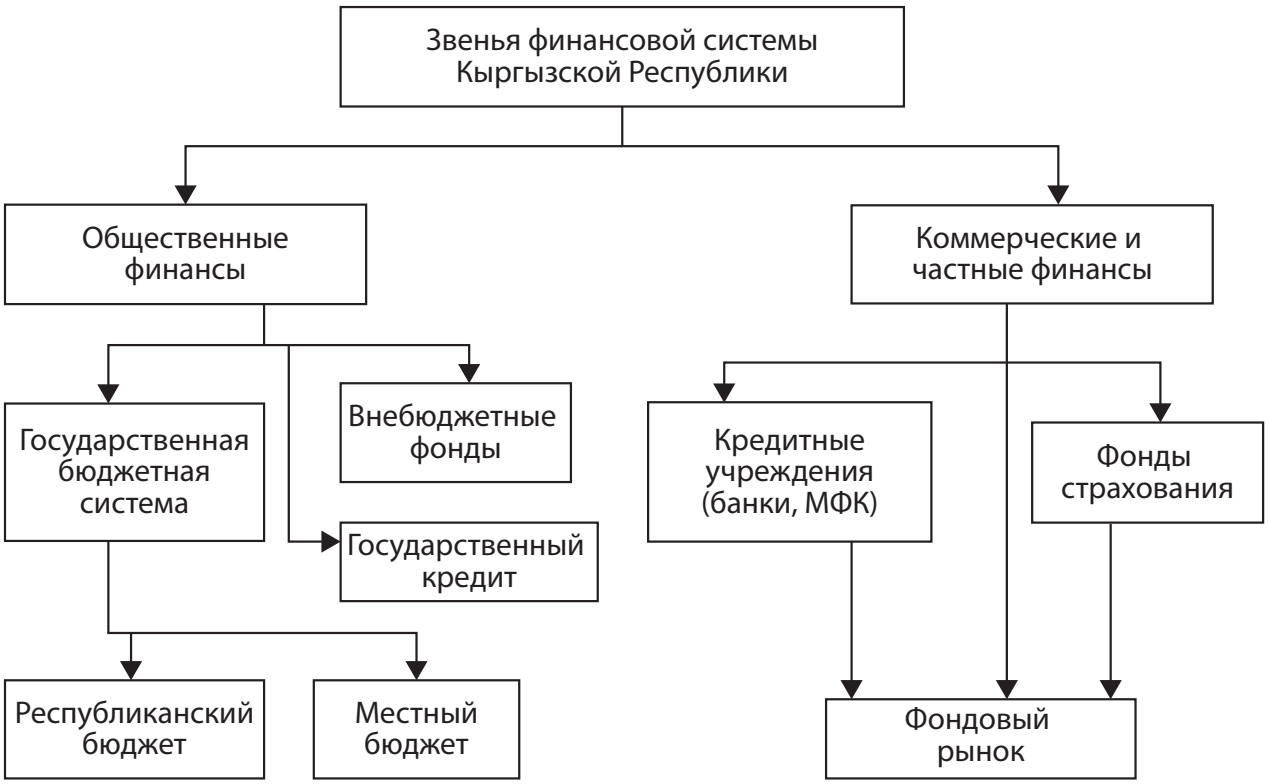


ВВП прочие – это налоги на продукты.

Нацстаткомитет Кыргызской Республики при расчете налогов на продукты по Системе национальных счетов использует следующие виды налогов:

- НДС;
- Акцизные сборы;
- Налог с продаж;
- Таможенные платежи по единым ставкам таможенной пошлины;
- Единый налог для субъектов малого предпринимательства;
- Экспортная таможенная пошлина.

Государственные финансы в финансовой системе страны



Составные части госфинансов



БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС И КАЛЕНДАРЬ

Что такое бюджет?

- Финансовый план, который включает роспись доходов и расходов на определенный период времени.
- Документ, имеющий юридическую силу.
- Инструмент для внедрения отчетности и открытости в управлении.
- В Кыргызстане бюджетный период составляет один год - с 1 янв. по 31 дек.

Что такое бюджет государства?

Бюджет государства – это финансовый план, который формируется из доходов и расходов.

Государственный бюджет – часть валового внутреннего продукта (ВВП) государства, является главным финансовым планом образования и использования фонда его денежных средств и представляет собой сметы доходов и расходов соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления.

Сбалансированный бюджет

- Доходы соответствуют расходам.
- Если расходы превышают доходы, то это называется дефицитом бюджета.
- Если доходы превышают расходы, то это называется профицитом бюджета.
- Местные бюджеты должны быть сбалансированными.
- Государственные финансы должны показывать профицит в среднем 1% на конъюнктурный цикл – это цель по профициту.

Виды бюджетов органов управления в Кыргызской Республике

- Республиканский бюджет
  - Финансирование расходов министерств и ведомств;
  - Финансирование расходов местных государственных администраций.
- Местные бюджеты
  - Бюджеты местных сообществ аилов, поселков и городов.
- Государственный (консолидированный) бюджет
  - Совокупность республиканского и местных бюджетов.

Бюджетное законодательство

Порядок составления, рассмотрения, утверждения и исполнения республиканского бюджета определяет следующие нормативные акты, регламентирующие бюджетный процесс:

Конституцией Кыргызской Республики (ст.13, подпункт 5 пункта 1, ст.74, пункт 1-3, ст.81) и следующими основными Законами Кыргызской Республики:

- О Регламенте Жогорку Кенеша КР (ст.189-201);
- Об основных принципах бюджетного права в КР;
- Об основных положениях казначейства КР;
- О Счетной палате Кыргызской Республики;
- О республиканском бюджете КР (ежегодный);
- и др.

Перечень других законодательств, затрагивающих бюджетный процесс

- Налоговый кодекс Кыргызской Республики.
- Таможенный кодекс Кыргызской Республики.
- Закон «О неналоговых платежах» (1480-XII от 14.04.1994 г.).
- Закон КР «О расчетном показателе» (№ 13 от 27.01.2006 г.).
- Закон «О нормативных правовых актах КР» (№ 241 от 20.07.2009 г.).
- Закон КР «О внутреннем аудите» (№ 25 от 26 января 2009 г.).
- Закон КР «О государственном прогнозировании социально-экономического развития КР» (№ 61 от 20 февраля 2009 г.).
- Закон КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и ОМСУ» №214.
- Закон КР«О порядке рассмотрения обращений граждан».
- Гражданский процессуальный кодекс, глава 26 «Особенности производства по административным делам».

В госуправлении бюджет выполняет три главные функции

1. Показывает, какие цели и задачи ставит государство на предстоящий период и планирует расходы для их достижения.
2. Служит законом, обязательным для исполнения, основой системы контроля за сбором и расходованием бюджетных ресурсов государства.
3. Является инструментом государственного регулирования экономики, способствуя социально-экономическому развитию страны.

Бюджет выполняет следующие функции

- перераспределение ВВП и национального дохода;
- государственное регулирование и стимулирование экономики (связь с индикативным планом социально-экономического развития);
- финансовое обеспечение социальной политики;
- контроль за образованием и использованием централизованного фонда денежных средств.

Государственный бюджет

главный накопитель, куда стекаются все доходы государства, и главный распорядитель, откуда основная часть полученных ресурсов вытекает в виде расходов.

- Консолидация бюджетов – это объединение отдельных частей бюджетной системы в единый гос.бюджет.
- 1. Сначала суммируются показатели местных бюджетов, тем самым производится консолидация бюджетов местных органов управления между собой. При этом исключается повторный счет расходов и доходов. Результат консолидированный местный бюджет;
- 2. Затем складываются показатели местного и республиканского бюджетов, что дает в конечном итоге государственный (консолидированный) бюджет.

ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА

- **Функционирование государственного бюджета происходит посредством особых экономических форм - доходов и расходов,** выражающих последовательные этапы перераспределения стоимости общественного продукта, концентрируемой в руках государства.
- **Доходы и расходы бюджета -** это объективно обусловленные категории, каждая из которых имеет специфичное общественное значение; **Доходы служат финансовой базой деятельности государства, расходы - удовлетворению общегосударственных потребностей.**

Бюджетный механизм

- Создается государством и является реальным воплощением бюджетной политики, отражает конкретную нацеленность бюджетных отношений на решение экономических и социальных задач.
- При правильном построении он может реально влиять на рост экономики и социальной сферы.
- Маневрирование бюджетными средствами позволяет целенаправленно влиять на темпы и пропорции развития общественного производства.
- Меняются задачи - должен изменяться и бюджетный механизм, но невозможно создать новый механизм.

Бюджетный процесс - система отношений, выражающаяся в определенных процедурах формирования и исполнения бюджетов всех уровней.

Принципы построения бюджетной системы (межбюджетных отношений) единства означают обеспечение всей бюджетной системы:

- едиными правовыми правилами;
- использованием единой бюджетной классификации;
- единством форм бюджетной документации, составлением статистической и бухгалтерской отчетности, необходимых для создания сводного консолидированного бюджета;

  - самостоятельность обеспечивается наличием собственных источников доходов и правом определять направления их использования и расходования;
  - равенство означает равноправие всей бюджетной системы;
  - гласность предполагает прозрачность бюджета, что означает соблюдение.

  следующих требований:
  - предварительное обсуждение проектов бюджета на заседаниях ЖК КР;
  - опубликования утвержденных отчетов об исполнении бюджетов;
  - сообщения о ходе исполнения бюджетов в течение года.

ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА

1. Бюджетная инициатива (Президент, Жогорку Кенеш);
2. Составление проектов бюджета (Правительство);
3. Рассмотрение проекта бюджета (Жогорку Кенеш);
4. Утверждение бюджета (Жогорку Кенеш);
5. Подписание бюджета Президентом КР;

6. Исполнение бюджета;
7. Утверждение отчета об исполнении бюджета (Жогорку Кенеш) ;
8. Контроль исполнения (Счетная палата, Жогорку Кенеш, Президент КР).

Этапы формирования государственного бюджета

1. Выработка основных направлений бюджетной политики.
2. Разработка Среднесрочного Прогноза Бюджета (СПБ) и инструкций по формированию республиканского и местных бюджетов.
3. Утверждение СПБ и доведение контрольных цифр и инструктивных материалов до министерств и административных ведомств.
4. Разработка и согласование проектов смет и программного формата бюджетов министерств и ведомств.
5. Разработка, представление и согласование проектов местных бюджетов.
6. Обсуждение представленных прогнозов, подготовка проекта республиканского бюджета и представление в ЖК КР.
7. Доработка местных бюджетов с учетом утвержденных нормативов отчислений от общегосударственных налогов и объема грантов из республиканского бюджета.
8. Представление доработанных проектов местных бюджетов в Местные Кенеши.

Бюджетный циркуляр по составлению бюджета на предстоящие годы это Инструкция для центральных органов государственного управления (министерств и административных ведомств), финансируемых из республиканского бюджета, целью которого является представление инструкций по подготовке бюджетных заявок для составления плана республиканского бюджета на предстоящие три года.

Формируется смета бюджетного учреждения на основании доведенных показателей сводной бюджетной росписи и лимитов бюджетных обязательств на соответствующий год и утверждается соответствующим распорядителем или главным распорядителем бюджетных средств.

Этапы	**Ответственный**	**Сроки**
Утверждение Координационным советом по макроэкономической и инвестиционной политике документа СПБ и контрольных цифр по расходам	Координационный совет по макроэкономике и инвестиционной политике	до 15 мая т. г.
Рассылка Бюджетного циркуляра, включающего инструкции по составлению бюджета на программной основе и контрольные цифры по расходам министерств/ ведомств на 2014-2016 гг.	Министерство финансов КР	до 31 мая т. г.

Представление проектов бюджетов министерств и ведомств в МФ КР	Министерства/ведомства	до 31 июня т. г.
Бюджетные разногласия по министерствам/ведомствам	Правительство КР, Министерства/ведомства, МФ КР	с 01 по 20 июля т.г.
Проведение общественных слушаний по проекту бюджета	Правительство Кыргызской Республики	с 1 по 15 августа т.г.
Представление проекта Закона о республиканском бюджете на 2014 г. Правительству Кыргызской Республики	Министерство финансов КР	15 августа т.г.
Представление проекта закона о республиканском бюджете на 2014 г. в Жогорку Кенеш	Правительство КР	31 августа т.г.
Рассмотрение бюджета в Жогорку Кенеше КР	Жогорку Кенеш, Министерство финансов, руководители министерств/ ведомств	сентябрь – ноябрь т.г.

Участники бюджетного процесса

- Президент КР
- Жогорку Кенеш и
- местные кенеши
- Исполнительные органы управления
- Гражданское общество
- **Роли и задачи Президента КР**
- Определяет основные направления бюджетной политики в стране
- Ежегодно в послании ЖК КР и народу Кыргызстана обозначает приоритеты в налогово-бюджетной политике
- **Представительные органы власти**
- Жогорку Кенеш КР
  - Рассмотрение и утверждение Республиканского бюджета (РБ)
  - Утверждение отчета об исполнении РБ
- Местные кенеши
  - Рассмотрение и утверждение Местного бюджета (МБ)
  - Утверждение отчета об исполнении МБ
- **Жогорку Кенеш КР**

ПАРЛАМЕНТ

1 СЕН. – 10 НОЯ.
Политические дискуссии/дебаты в комитетах.

Заключения и комментарии всех отраслевых комитетов - все комитеты Жогорку Кенеша представляют свои заключения.

Решения Комитета по экономике, бюджету и финансам, который решает вопрос о внесении законопроекта на рассмотрение палаты с уточнением следующих параметров:
- максимальных размерах доходов, расходов и баланса бюджета;
- оценках бюджетных доходов;
- уточняет источники покрытия дефицита бюджета.

Общее решение Парламента представляется к 1 декабрю после трех чтений 20 СЕН.

1 ДЕК.
Политические дискуссии в комитетах ЖОГОРКУ КЕНЕША:

- решения этих комитетов об около 300 ассигнованиях в статьях расходов (Профильный) Комитет по экономике, бюджету и финансам ЖК рассматривает и представляет свое Заключение на палату.

ЖОГОРКУ КЕНЕШ (Парламент) принимает решения об ассигнованиях дополнительно в каждой статье расходов направляется на подпись Президента КР.

1 ДЕК. – 31 ДЕК.
Правительство КР:
Окончательные формулировки решений об инструкциях.

Исполнительные органы управления в бюджетном процессе

- Правительство КР:
  - Координационный совет по макроэкономической и инвестиционной политике;
  - Минэкономики КР;
  - Минфин КР;
  - Бюджетные учреждения, финансируемые из РБ.
- Местные органы власти:
  - Местные государственные администрации;
  - Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления;
  - Бюджетные учреждения, финансируемые из МБ.
- Счетная палата КР.

Координационный Совет по макроэкономической и инвестиционной политике при Правительстве КР

рассматривает вопросы:
- Макроэкономической стабильности;
- Формирования фискальной политики;
- Использования государственных финансовых средств;
- Привлечения инвестиций.

Министерство экономики КР

- Прогноз макроэкономических показателей;
- Реализация налогово-бюджетной политики.

Министерство финансов КР

- Формирование государственного бюджета;
- Исполнение республиканского бюджета;
- Контроль за исполнением государственного бюджета.

Местные органы власти

- Прогноз доходов государственного бюджета;
- Формирование местных бюджетов;
- Исполнение местных бюджетов;
- Контроль правильности использования бюджетных ассигнований учреждениями, финансируемыми из МБ.

Бюджетные учреждения, министерства и ведомства

- Разработка и реализация отраслевых стратегий и политик;
- Формирование смет расходов и программного формата бюджета на основе контрольных цифр;
- Осуществление мер по рационализации и повышению эффективности государственных расходов;
- Контроль целевого расходования бюджетных средств.

Счетная палата КР

- Контроль исполнения государственного бюджета;
- Контроль формирования доходов государственного бюджета и внебюджетных доходов госучреждений;
- Контроль правильности расходования государственных средств;
- Контроль использования государственных активов, реализации госпрограмм и т.д.

Исполнение бюджета

Исполнение бюджета - это заключительная стадия бюджетного процесса, наступающая после утверждения бюджета на соответствующий финансовый год. Главным документом, на основании которого осуществляется исполнение бюджета, является **роспись бюджета,** т.е. распределение доходов и расходов по подразделениям бюджетной классификации.

Стадия исполнения бюджета включает **кассовое исполнение бюджета.** Под ним понимается организация и осуществление в процессе исполнения бюджета приема доходов, хранения и выдачи бюджетных средств, ведение учета и отчетности. С организационной точки зрения в настоящее время обеспечен принцип **«единства кассы»** в отношении всех бюджетных средств.

Принцип «единства кассы» - главная функция Центрального казначейства. Все платежи из бюджета осуществляются с текущего (единого) счета Центрального казначейства (ЦК) или, в случае получения соответствующих распоряжений Центрального казначейства, с расходных счетов региональных отделений за счет совершения ими операций по перечислению доходов на финансирование расходов бюджета.

Все счета региональных отделений казначейства (РОК), опосредствующие движение средств бюджета, открытые в банковской системе, являются транзитными, то есть не имеют переходящих остатков.

Кассовое исполнение бюджета

- Кассовое исполнение бюджета осуществляется Национальным Банком Кыргызской Республики по поручению Министерства финансов Кыргызской Республики через коммерческие банки либо свои учреждения.
- Кассовое исполнение бюджета осуществляется Центральным казначейством Министерства финансов и его региональными отделениями через банки-агенты.
- Комиссионная плата за оказанные услуги определяется Центральным казначейством Министерства финансов на конкурсной основе.
- Порядок исполнения республиканского и местного бюджетов и размеры платы за услуги банка устанавливаются Национальным Банком Кыргызской Республики совместно с Министерством финансов Кыргызской Республики.

Министерство финансов Кыргызской Республики обеспечивает:

- поступление всех предусмотренных по бюджету доходов;
- эффективное и целевое расходование бюджетных средств;
- контроль и ежемесячный анализ хода исполнения республиканского бюджета;
- представление информации по исполнению республиканского бюджета по итогам каждого квартала на рассмотрение Бюджетной комиссии Правительства КР;
- конкретные предложения по более полной мобилизации доходов и повышению эффективности использования бюджетных ассигнований.

Финансирование через Центральное казначейство

- Финансирование из республиканского бюджета осуществляется только через Центральное казначейство на основании **бюджетного поручения** по каждой статье расходов.
- Бюджетное поручение на открытие финансирования составляется соответствующими министерствами и ведомствами в пределах утвержденных годовых и квартальных смет расходов по каждой статье.
- Бюджетное поручение подписывается руководителем и главным бухгалтером бюджетного учреждения и представляется в Министерство финансов. Затем бюджетные поручения проверяются и подписываются соответствующим отраслевым отделом Министерства финансов и на исполнение передаются в Центральное казначейство.
- В Центральном казначействе представленное бюджетное поручение **проверяется на наличие сметных назначений текущего месяца,** а также правильность оформления по функциональной и административной классификации, соответствие подписей ответственных лиц за выделение бюджетных ассигнований.

Подготовка и консолидация отчетов казначейства

Общие принципы составления отчетов казначейства:

- Процедуры открытия и закрытия казначейских книг-счетов.
- Книги счетов казначейства.
- Процедуры сверки данных казначейства.
- Сводный отчет по главной книге казначейства.
- Процедура составления балансов.
- Отчетность об исполнении бюджета.
- Формы отчетности бюджетных учреждений.
- Виды отчетов казначейства и порядок их составления.
- Отчет по специальным средствам бюджетных учреждений.
- Порядок и графики представления отчета об исполнении республиканского и местного бюджетов в республике за календарный период.

- Порядок предоставления годового отчета об исполнении гос.бюджета.
- Анализ отчета об исполнении республиканского и местного бюджета.
- Исполнение бюджета в 2010 г.
- Основная часть исполнения бюджета приходится на госучреждения, подчиняющиеся министерствам.

Текущий мониторинг и контроль – экономические отчеты правительству.

- Поправки к бюджету в апреле и сентябре.
- 2010 г. – отчетность и аудит.
- Февраль 2011 г. Государственные учреждения представляют годовые отчеты.
- Март-Апрель 2011 г. Проверка и свод годовых отчетов в районах и по республике.
- 15 мая 2011 г. Годовой отчет по исполнению госбюджета Правительства КР представляется Жогорку Кенешу КР.
- Май-Август 2011 г. Заключения аудиторов Счетной палаты КР.

ОТКРЫТОСТЬ И ПРОЗРАЧНОСТЬ БЮДЖЕТА

В статье 12 Закона КР «Об основных принципах бюджетного права в КР» четко определено:

- «Рассмотрение и утверждение республиканского бюджета производится Жогорку Кенешем КР гласно и публично.
- Постановления Жогорку Кенеша КР по отчету об исполнении республиканского бюджета, Закон Кыргызской Республики о республиканском бюджете на соответствующий год подлежат публикации в средствах массовой информации».

Гражданское общество

- Формирование групп пользователей государственных услуг.
- Обращение к депутатам и в СМИ по вопросам, касающихся бюджета.
- Участие общественности в парламентских слушаниях по утверждению бюджета и отчета о его исполнении.
- Инициирование разработки и принятия нормативных актов, влияющих на бюджет.

Общественные слушания по бюджету

Главная цель проведения слушаний по бюджету – это публично и широко обсудить проблему с участием всех заинтересованных сторон.

Сопутствующие цели:

- Информировать о проекте бюджета.
- Обучение - разъяснение новых предложений бюджета.
- Обмен информацией - получение дополнительной информации, мнений, отзывов и предложений населения до принятия решения по бюджету.
- Консультирование - выяснение мотивов поддержки или неприятия сообществом предложений органов местного самоуправления.

МОБИЛИЗАЦИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ

Самый важный аргумент Общественного совета – общественное давление!

Механизм общественного давления:



ИНСТРУМЕНТЫ

Открытость и прозрачность бюджета

В статье 12 Закона КР «Об основных принципах бюджетного права в КР» четко определено:

- «Рассмотрение и утверждение республиканского бюджета производится Жогорку Кенешем КР гласно и публично.
- Постановления Жогорку Кенеша КР по отчету об исполнении республиканского бюджета, Закон Кыргызской Республики о республиканском бюджете на соответствующий год подлежат публикации в средствах массовой информации».

ЗАКОН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
«О гарантиях и свободе доступа к информации» от 5 декабря 1997 года N 89

Статья 3. Гарантии доступа к информации
Каждому гарантируется право доступа к информации. Государство защищает права каждого на поиск, получение, исследование, производство, передачу и распространение информации. Ограничения в доступе и распространении информации устанавливаются только законом.

Статья 5. Запрос на получение информации
Каждый имеет право непосредственно либо через своих законных представителей обращаться с запросом на получение информации. Запрос на получение информации

может выражаться в письменной форме. В письменном запросе должны содержаться фамилия, имя, отчество и адрес обратившегося, наименование запрашиваемой информации или ее характер.

Письменные запросы подлежат регистрации.

Особенности, связанные с запросом на получение информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления, регулируются также нормами Закона Кыргызской Республики «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики».

Статья 6. Обеспечение доступа к информации
Государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения, предприятия, учреждения, организации и **должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами, решениями и иными материалами, затрагивающими его права и законные интересы.**

Доступ к информации обеспечивается путем:
1. опубликования и распространения соответствующих материалов;
2. предоставления информации на основании запроса;
3. обнародования информации о своей деятельности;
4. обеспечения непосредственного доступа к документам и материалам;
5. обеспечения непосредственного доступа к открытым заседаниям государственного органа и органов местного самоуправления;
6. любых иных способов, не запрещенных законодательством Кыргызской Республики.

Статья 7. Предоставление информации и ее оплата
Информация по запросу, затрагивающая права и законные интересы обратившегося, **предоставляется бесплатно.**

Что такое социальная подотчетность (SOCIAL ACCOUNTBILITY)?

Обязательство власть предержащих отчитываться и брать ответственность за свои действия и за результаты своей деятельности.

2 основных поля:
1. ГОСУДАРСТВО
2. КОРПОРАЦИИ

Механизмы обеспечения подотчетности



Где может участвовать гражданское сообщество?



- Проблема распределения бюджета.
- Проблема дохождения бюджета до целей.
- Проблема прозрачности бюджета.
- Проблема низкой активности и незаинтересованности гражданского сообщества.

Как изменить ситуацию?

1. При составлении бюджета

- Совместное бюджетирование (СБ) это инновационный механизм, который направлен на вовлечение граждан в процесс принятия решений по государственному бюджету.
- Это создает канал для граждан, чтобы дать голос их приоритетам; и играет важную роль в создании всеобъемлющего и справедливого характера распределения государственных ресурсов.
- Способствуя доступу общественности к информации по доходам и расходам, СБ эффективно повышает прозрачность в бюджетно-налоговой политике и управление государственными расходами, сокращая масштабы клиентурной практики, элиты захвата, а также коррупции, тем самым повышая доверие к правительству.
- СБ может также повысить качество предоставляемых услуг путем объединения идентификации потребностей, планирования инвестиций, системы налогообложения и управления проектами.
- СБ выходит за рамки простого участия граждан, это комплексная методология для содействия социальному обучению, активной гражданской позиции и социальной ответственности, открывает новые способы непосредственного участия, которые дополняют традиционные формы представительного правления.

При обзоре и анализе бюджета

- Традиционно бюджет связывают с техническим жаргоном и большими числами, что представляется недоступным для простых людей.
- Независимый обзор и анализ бюджета представляет собой процесс, где показан широкий спектр исследований заинтересованных сторон, расшифровка, мониторинг и распространение информации о государственных расходах и инвестициях.

- Оценка соответствия распределения социальным обязательствам правительства. Это может включать анализ воздействия и последствия бюджетных ассигнований через прояснение технического содержания бюджета, повышение уровня информированности о проблемах, связанных с бюджетом, и проведение кампаний по просвещению населения по улучшению бюджетной грамотности.

Компоненты:

- Расшифровка: расшифровка и осмысление бюджета позволяет людям оспаривать официальные данные и политику.
- Эдвокаси: выражая бюджет и любые предлагаемые альтернативные бюджеты в простых терминах, позволяет широкому кругу заинтересованных сторон принять участие в диалоге вокруг бюджета (который, как правило, в контроле небольшого числа технократов).

2. Что такое Совместное управление государственными расходами?

- Оно включает в себя группы отслеживания, как правительство фактически расходует средства, с целью выявления утечек и / или узкие места в потоке финансовых ресурсов или исходных. Как правило, эти группы используют действительных пользователей и получателей государственных услуг (при содействии организаций гражданского общества) для сбора и публичного распространения данных о вводах и расходах.

Подход

- Такой подход часто включает в себя триангуляцию информации, полученной от записей выделения средств Министерством финансов; счетов, представленных отраслевыми ведомствами, и информации, полученной от независимого расследования (с использованием, например, таких инструментов, как расходы анализа отслеживания или социального аудита). Информация распространяется посредством использования средств массовой информации, публикаций и публичных собраний.

Что такое мониторинг производительности?

- Это подразумевает собой группы граждан или сообщества для мониторинга и оценки по реализации и эффективности государственных услуг или проектов, в соответствии с показателями, которые были выбраны. Мониторинг производительности также включает в себя элементы общественной пропаганды.

Подход

- Достигается это за счет использования широких инструментов мониторинга и оценки (например, общественные оценочные таблицы), а на макроуровне - использование опросов общественного мнения, «присяжных или карточек учета граждан».
- Результаты участия мониторинга и оценки представлены на встречах интерфейса (где пользователи и поставщики услуг собираются вместе, чтобы обсудить доказательства и искать решения) или, как в случае карточек учета граждан, публично распространены и представлены правительственными чиновниками по требованию подотчетности и лоббирования изменений.

Мониторинг производительности - Карточки учета граждан (КУГ) в Бангалор, Индия

- Мотивация для КУГ - плохое обеспечение общественных услуг (транспорт, телефон, электричество, вода и утилизация отходов) в городе и потребность потребителей в обратной связи.
- Почему плохие услуги, и особенно для бедных?
  - Отсутствие стимулов; Большинство из них являются монополистами, устаревшая нормативно-правовая система.

Методология: разработка вопросников, образцы, выполнение расследования, анализа данных, распространения и институционализации.

Мониторинг производительности с КУГ : Результаты

- Ранее негативные государственные органы в настоящее время прислушиваются и реагируют на проблемы граждан, улучшают отношения с клиентами.
- Рейтинг «Наихудшего госоргана» позволяет оказать давление.
- Некоторые государственные учреждения формализованы периодическими диалогами с бытовыми ассоциациями потребителей для рассмотрения жалоб.
- Информирование общественности по вопросам качества обслуживания существенно возросло.
- Доклад по картам стимулировал активность гражданского общества в Бангалоре со многими другими группами, участвующими в мониторинге.

Аспекты измерения

Необходимо измерять социальную подотчетность для определения ее эффективности в существующем контексте.

- **Стимул :** наказание и вознаграждение или комбинация.
- **Ответственность:** по правилам или на основе производительности.
- **Институционализация:** высокий или низкий.
- **Вовлечение:** поверхностный или полный (участие за рамки консультаций).
- **Открытость:** элитарная или включительная.
- **Ветви власти:** исполнительной, судебной или законодательной.

Риски

- Отсутствие открытой политической системы, правоприменения и нормативно-правовой базы, разрешительной доступного правительства, способствующих социально-культурных и экономических факторов.
- При наличии излишней фискальной нагрузке и других бюрократических барьеров.
- При низком образовательном уровне населения и низком уровне развития.
- При узурпации системы элитами или бюрократией.
- При узурпации со стороны отдельных НПО, активистов или политиков.
- При слабости государства и склонности к охлократии.
- При давлении со стороны внешних игроков.

Факторы успеха

- Политическая культура и контекст.
- Доступ к информации.
- Роль СМИ.
- Способности гражданского сообщества.
- Возможности государства.
- Синергия-общество-государство II.
- Институанализация.
- Инструментарий.
- Матрица успешности ОС.

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ПРАКТИКИ

Матрица успешности ОС

Для обеспечения успешного функционирования Общественного совета необходимы следующие содержательные компоненты:

Компонент	Элемент	Инструмент
Мобилизация и альянсы	НПО Активисты и блоггеры Местные органы власти и кенеши СМИ Парламент и депутаты Эксперты Инсайдеры	Общественные слушания Соцмедиа Статьи и пресс-релизы Пресс-конференции Нетворк
Аналитика и информация	Знания способности Внешняя экпертиза Инсайдеры	Тренинги Самообучение Информация
Организация и управление	Команда/Коллеги Эксперты Практиканты Доноры	Планирование и контроль Рекрутинг Мотивация Проекты

Статус реформ в сфере Государственных финансов: что еще необходимо сделать?

Указ Президента КР от 29 июня 2006 года №337, утвержден План действий по реформированию системы УГФ КР. Дважды продлевался срок исполнения.

Трастовый фонд с 2010 г.

Реформа должна была обеспечить:

- информационную систему, способствующую улучшению качества бюджетного процесса;
- бюджет более реально отражающего потребности бюджетных учреждений в средствах и представляющего им большую свободу в распределении фондов между подведомственными учреждениями;
- сокращение количества изменений, вносимых в бюджет;
- получение более точного макроэкономического прогноза, включая определение доходной части бюджета;
- получение улучшенного прогноза потребности в расходах на коммунальные услуги;
- получение более точных прогнозов операционных расходов на основе усовершенствованных нормативов;
- создание Единого счета казначейства;
- создание базы данных по доходной части госбюджета, интегрированной с базой данных ГНС, ГТС и Центрального Казначейства;
- Внедрение Бюджетного кодекса.

Коррупционные риски

- Формирование бюджета:
  - отсутствие стандартов, неполная форма отчета (отсутствие в отчетах показателей по сети, штатам и контингентам), питание школьников, назначение инвалидности в системе медико-социальной экспертизы, адресности назначения государственных пособий, компенсаций и т.д.
- Хаотичность исполнения бюджета:
  - за 2012 год количество выписанных справок-уведомлений по изменению сметных назначений составило – 1777;
  - данные сводных смет бюджетных учреждений превышают итоговую сумму бюджетной росписи на 237,7 млн. сомов.
- Нерегламентированность бюджетных процессов:
  - процедуры формирования и утверждения смет БУ затягиваются до 3- го кв.

Пример устойчивого коррупционного риска

Действующая схема исполнения бюджета

Закон о РБ	»	Смета (I, II, III, IV, в-л)	»	Фин. план на месяц	»	Бюджетный реестр	»	Кассовый расход

Схема которая должна быть

Закон о РБ	»	Кассовый план	»	Кассовый расход

Стратегические проблемы УГФ

- Автоматизации казначейства, внедрение ЕКС и создание единой базы данных с ГНС, ТС, ГРС, СФ.
- Принятие Бюджетного кодекса и формирования простых и исполнимых правил и процедур, а также обеспечения открытости процесса формирования и исполнения бюджета на всех его этапах.
- Оптимизация бизнес процессов с целью исключения физических контактов, наведения порядка, сроков и ответственности в процедурах.
- Низкая эффективность системы УЧР на стратегическом уровне в целях усиления и развития потенциала сотрудников МФ.
- Внедрение системы мониторинга и контроля результатов реализации реформ в области УГФ, а также ответственности исполнителей.
- Разработка стратегического документа по административному и структурному развитию Минфина.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1.

Инструментарий: План работ (пример ОНС Минфин)

Согласованный годовой план работ

Общественный Наблюдательный совет при Министерстве финансов КР

1. Снижение коррупции в системе Минфина.
2. Повышение прозрачности госфинансов и бюджетного процесса (Достижение Кыргызстаном прогресса в рейтинге Open Budget Index).
3. Улучшение кадрового потенциала Минфина.
4. Повышение эффективности управления государственными средствами и госдолгом (Достижение Кыргызстаном прогресса при PEFA анализе) срок исполнения: до 30 марта 2012 года.

Тема	**Первый отчет и обсуждения**	**Ответственный**	**Примечание**	**Продукт на выходе**
1. Система казначейства, возможности для коррупционных схем и разработка рекомендаций для повышения эффективности в системе казначейства	20 мая	Алина Сагинбаева Бакай Жунушов Азамат Акелеев		Отчет и публикация в СМИ
Мероприятия:				
1.1. Анализ системы казначейства на базе существующих отчетов ВБ, ДФИД и пр., дискуссий с экспертами, опросов и пр. 1.2. Рекомендация по внедрению системы электронного управления финансовыми транзакциями в ЦК			Получение информации от Лимакан Султановой. Получение информации от ГП Инфосистема. Экспертное совещание для изучения данного вопроса	

Тема	Первый отчет и обсуждения	Ответственный	Примечание	Продукт на выходе
1.3. Формулирование проблем в системе казначейства в порядке приоритетности для ГО			Получение отчета Счетной палаты	
1.4. Разработка рекомендаций				
2. Анализ кадровой политики Минфина (возрастной и квалификационный состав работников Минфина, образование, % молодых и т.д.), выработка рекомендаций в кадровой политике	До майской встречи	Рысбюбю Алымбекова Арсен Сарыбагишев Алина Сагинбаева	Получить информацию от Динары Шайдиевой Участие в комиссии Рысбюбю Алымбекова Арсен Сарыбагишев Алина Сагинбаева	Рекомендации и план мониторинга
Мероприятия:				
2.1. Анализ количественного и качественного состава кадров, анализ процедур найма, отбора, продвижения, мотивации и повышения квалификации				
2.2. Участие в аттестационной комиссии Минфина				
2.3. Предоставление рекомендаций ОНС				
3. Обеспечение эффективности госрасходов	До июньской встречи	Чинара Маматова Азамат Акелеев	Получить информацию из Минфина об отчете аудита Счетной палаты (Лимакан Осмонкуловна)	
Мероприятия:				

Тема	Первый отчет и обсуждения	Ответственный	Примечание	Продукт на выходе
3.1. Обсудить переход на принципы программного бюджетирования госфинасов: степень готовности системы, преимущества и недостатки, потребности в обучении и финансовые затраты для его реализации				
3.2. Анализ/выявление «слабых звеньев», позволяющих коррупцию, откаты и пр.				
3.3. Встреча с представителями Счетной палаты, ОНС Минздрава, Минтранса, Минобразования и др. для выработки совместных усилий по внедрению показателей эффективности и механизмов оценки эффективности в пилотных министерствах		Чинара Маматова Азамат Акелеев		
3.4. Предложение рекомендация для Минфина				
4. Обеспечение прозрачности и подотчетности: обеспечение механизмов прозрачности путем регулярного раскрытия полной информации. Использование модели Budget Transparency International.	До июньской встречи	Азамат Акелеев	Получить информацию из Минфина о бюджете 2011-2013 (Лимакан Осмонкуловна)	План внедрения и мониторинга
Мероприятия:				
4.1. Анализ соблюдения Минфином порядка и норм предоставления информации гражданам на государственном и официальном языках («мамлекеттик тил» боюнча мызамды аткаруу)		Бакай Жунушов		

Тема	Первый отчет и обсуждения	Ответственный	Примечание	Продукт на выходе
4.2 Внедрение механизма регулярной публикации Гражданского бюджета Министерством финансов КР		Азамат Акелеев Чинара Маматова	Встреча с У. Абдынасыровым	
4.3. Выработка рекомендаций для повышения прозрачности				
5. Децентрализация и укрепление местного самоуправления: предложить меры по усилению финансовой независимости и подотчетности местных органов самоуправления	30 июня 2011 г.	Алымбек Эрдолатов Арсен Сарыбагишев		Рекомендации, план внедрения и мониторинга
6. Управление государственным долгом: анализ и выработка видения и рекомендаций ГО	15 сентября 2011 г.	Алымбек Эрдолатов Арсен Сарыбагишев Толобай Ж.	Информация из Минфина и Казначейства	Рекомендации, план внедрения и мониторинга
7. Мониторинг исполнения бюджета (по доходам и расходам) и решений по дефициту госбюджета	Август 31, 2011 г.	Уруйпа Сулайманова Сапар Орозбаков Айжан	Информация из Минфина и Казначейства	План мониторинга, публикации
8. Рассмотрение вопроса по повышению минимальных заработных плат для бюджетных служащих	Сентябрь 15, 2011 г.	Алымбекова Р.	Информация от Сапара Орозбакова	Рекомендации, план внедрения и мониторинга
9. Анализ специальных средств Минфина	До 30 июля	Чинара Маматова АзаматАкелеев Уруйпа Сулайманова Алымбек Эрдолатов Арсен Сарыбагишев	Информация из Минфина и других ведомств. Участие в комиссии Минфина	Рекомендации, план внедрения и мониторинга

Председатель ОНС Минфина КР, Акелеев Азамат

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.

Инструментарий: Пресс-релиз

ПРЕСС-РЕЛИЗ

КОМУ: ПРЕЗИДЕНТУ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ, ОТУНБАЕВОЙ РОЗЕ ИСАКОВНЕ
КОПИЯ: МИНИСТРУ ФИНАНСОВ КР, МАМБЕТЖАНОВУ МЕЛИСУ ТУЛИНДЫЕВИЧУ
ОТ: ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ОБЩЕСТВЕННОГО НАБЛЮДАТЕЛЬНОГО
СОВЕТА ПРИ МИНФИН КР, АКЕЛЕЕВА А.
ТЕМА: ПО УГОЛОВНОМУ ДЕЛУ ГКНБ К СОТРУДНИКАМ МИНФИНА
ЗА ПУБЛИКАЦИЮ БЮДЖЕТА ГКНБ
ДАТА И МЕСТО: 24.11.11

Общественный наблюдательный совет при Министерстве финансов Кыргызской Республики заявляет о недопустимости возбуждения уголовного дела в отношении сотрудников Министерства финансов КР по статье о разглашении государственной тайны. Согласно Закону Кыргызской Республики от_____и статье Конституции №_____ каждый гражданин Кыргызской Республики имеет доступ к информации. Государственный Комитет Национальной Безопасности своими действиями противоречит букве закона и духу Конституции. Оказывая давление на сотрудников Министерства финансов, которые исполняют закон, ГКНБ само нарушает закон и идет против интересов общества.

В развитых, демократических странах, таких как Великобритания, США, Индия, Дания, имеющих куда более масштабные оборонные бюджеты, основные, агрегированные данные находятся в открытом доступе, открыто обсуждаются в обществе и прессе. Данные, опубликованные Министерством финансов в виде общих статей никоим образом не должны повлиять на способность соответствующих служб исполнять свои обязанности. ГКНБ необходимо срочно менять свою организационную культуру и тоталитарный менталитет. Необходимо всегда помнить, что он является службой, подотчетной в первую очередь обществу. Общество - как налогоплательщик имеет право знать, в какой сумме и насколько эффективно расходуются их средства. ОНС Минфина оставляет за собой право подачи в суд на ГКНБ в случае продолжения преследования сотрудников Минфина.

С уважением,
ОНС МФ КР

ПРИЛОЖЕНИЕ 3.

Инструментарий: Анализ бюджета и текст выступления на Общественных слушаниях бюджета, 2012 год

Открытые парламентские слушания «Закона о республиканском бюджете 2013 и прогнозе на 2014-15 годы»

Дата: 26.11.12

Эксперт: Акелеев Азамат, ОНС Минфин

Экспертное заключение
Об экспертизе проекта закона «ЗАКОН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2013 год и прогнозе на 2014-2015 годы».

Общие сведения
На рассмотрение эксперта Общественного фонда «Promotank NP» Акелеева Азамата, г. Бишкек, ул. Байтик Батыра 61/8, был направлен «ЗАКОН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2013 год и прогнозе на 2014 - 2015 годы» для проведения общей (макро) и антикоррупционной экспертиз.

Председателем ОНС при Министерстве финансов проведен общий (макро) и антикоррупционный анализ проекта ЗАКОНа КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2013 год и прогнозе на 2014-2015 годы».

Данная экспертиза проводится ежегодно и предназначена для консолидированной оценки проекта бюджета, предложений и критики в адрес проекта бюджета. Общий (макро) анализ проекта бюджета предполагает общий обзор устойчивости и сбалансированности бюджета, эффективности расходов и предсказуемости доходов предлагаемого бюджета, соответствия стратегическим целям развития.

Антикоррупционная экспертиза предполагает анализ проектов законов на предмет содержания в них условий (коррупционных факторов), потенциально способствующих коррупционной практике, оценке степени возможности использования соответствующих особенностей нормативно-правовых формул в коррупционных целях, даче рекомендации по их устранению.

Предметом макроэкспертизы будет являться устойчивость и сбалансированность бюджета, эффективности расходов и предсказуемости доходов предлагаемого бюджета, соответствия стратегическим целям развития.

Предмет антикоррупционной экспертизы - анализ качества закона в предовращении коррупции и достаточная мера защиты государственных средств от злоупотреблений и хищений.

19.11.2012. г. Бишкек, Парламентские слушания Проекта Закона о республиканском бюджете на 2013 и прогнозе на 2014-2015 годы.

Аналитическая часть
Бюджетный процесс в Кыргызской Республике регулируется Законом Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике». Министерством финансов Кыргызской Республики подготовлен проект республиканского бюджета Кыргызской Республики на 2013-2015 годы. Данный проект республиканского бюджета Кыргызской Республики разработан с учетом основных приоритетов и направлений, определенных Бюджетной резолюцией Кыргызской Республики на 2013 год и прогнозом на 2014-2015 годы,

утвержденной постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики №2191-V от 29 июня 2012 года.

Параметры бюджета в Бюджетной резолюции определены на основе показателей Среднесрочного прогноза бюджета на 2013-2015 гг., утвержденного Протокольным решением Координационного совета по макроэкономической и инвестиционной политике при Правительстве Кыргызской Республики от 25 мая 2012 г.

Основная проблема бюджетного процесса на сегодня заключается в слабом прогнозировании доходов и слабой дисциплине при расходовании средств. Прогноз роста ВВП и соответственно налоговых поступлений в проекте бюджета 2012 года был 7,8% и 25% соответственно, однако в конце 2012 рост ВВП составил всего 1,8% и план по доходам был выполнен всего на 89%, при этом план по получению трансфертов всего на 69%. (см Таблицу 1.)

Бюджет 2012 года переутверждался дважды в 2011 году на этапе принятия, и изменялся дважды в 2012. Кроме этого в течение 2012 года в Казначейство было предоставлено 2139 заявок на изменение сметных назначений и более 50 дополнительных финансовых планов. Согласно статье 42 Закона о принципах бюджетного права, бюджет может быть изменен не более 2 раз в год. Соответственно, все изменения в бюджет после утверждения являются нарушениями закона. Остается низкой ответственность за подобного рода нарушения, несмотря на выявление этих нарушений Счетной палатой, практически никто не понес наказания, а практика перекраивания бюджета в течение года остается.

Общий анализ бюджета показывает прежде всего несбалансированность и неустойчивость бюджета в связи с нарастающим государственным долгом и социальными обязательствами. Сейчас уровень государственного долга достиг 47,7% к ВВП, что является опасным уровнем, учитывая подверженность экономики Кыргызстана внешним шокам и частой торговой блокаде соседних стран, зависимости доходов от объемов производства на руднике Кумтор, неэффективной работе органов госуправления и постоянному политическому давлению по увеличению госрасходов и предоставлению налоговых льгот со стороны популистически настроенных партий. Также предполагается, что основная сумма выплат наступит в ближайшие 2-3 года, что ляжет тяжелым бременем на госбюджет и экономику страны в целом. Предполагается, что более 17 миллиардов сомов будет получено из внешних источников в 2013 году, однако и в 2011 и в 2012 мы были свидетелями непоступления внешних кредитов и грантов в силу различных политических и технических причин.

В проекте бюджета на 2013 год также не указаны данные по блокам «Общественный порядок и безопасность» и «Оборонный комплекс», что является нарушением закона «О гарантиях и свободе доступа к информации». Не указаны расходы МВД, ГКНБ и Погранслужбы и в ведомственной классификации. Как известно, ведущие мировые военные державы-демократии, такие как США, Великобритания указывают данные на соответствующих официальных сайтах ведомств с указанием расходов на зарплаты, коммунальные услуги, закупки без указания чувствительных статей и детализации прямых военных расходов. В Кыргызстане создалась опасная ситуация, когда указанные силовые ведомства вновь пытаются засекретить все данные, представляющие общественный интерес, не успев при этом завоевать достаточный уровень общественного доверия. Это опасный прецедент отката назад в темное прошлое. Несмотря на отстутствие данных, методом исключения можно легко определить что на 2 вышеупомянутых блока будет потрачено более 11 миллиардов сомов, что на 3% больше чем в 2012 году.

Несмотря на то, что в этом году Министерство финансов предоставило впервые форму Программного бюджета с указанием программных целей и показателей по 15 пилотным министерствам и ведомствам, реальная ситуация не отражает целенаправленное, программно

ориентированное распределение бюджетных средств. Практика непрозрачного и неэффективного процесса планирования и формирования бюджета полностью сохранилась. Сегодня мы не знаем почему мы тратим почти 2 миллиарда сомов на Министерство сельского хозяйства, 1.2 миллиарда сомов на Министерство молодежи, 250 миллионов на Академию наук и так далее. Неизвестно насколько верны заявки и контрольные данные Соцфонда, Министерству образования, Минздрава. Продолжается неэффективное распределение средств в условиях жесткого дефицита.

Расходы республиканского бюджета выросли на 100% с 2009 года, но при этом ФОТ вырос всего на 35%, а защищенные статьи в целом на 88% по итогам 2011 года. Это говорит о низкой эффективности госаппарата при остающимися низкими зарплатами и условиями труда госслужащих и бюджетников.

Госорганы так и не восприняли программный бюджет, несмотря на пилотный проект, запущенный в 6 министерствах и ведомствах который предполагал выделение средств и отчетность по конкретным программам еще в 2011 году. На сегодня отчетность в открытом доступе по своей деятельности предлагают только 3 министерства – Минэконом, Минюст и ГАС. Какая-либо стратегия или планы на будущее опубликованы лишь у 5 министерств и ведомств. Программный бюджет, разработанный Министерством финансов, слабо связан со Стратегией развития страны на 2012-2014 годы, по которому формально работает Правительство, и не принят официально на исполнение Правительством КР, не воспринят в качестве официального документа даже пилотными министерствами и ведомствами. Нет в открытом доступе какой-либо информации о конкретном плане мероприятий, принятом по итогам реализации программы предыдущего правительства, «Стабильность и достойная жизнь», отсутствует преемственность экономической и социальной политики. Аппарат Правительства не располагает отчетами о проделанной работе отдельными министерствами и ведомствами и не контролирует успешность или провал тех или иных органов. На сегодняшний день у Правительства КР нет конкретного, единого плана работ, нет ключевых показателей успешности, нет системы подотчетности и ответственности и управление государством ведется аварийно-командным методом.

Одной из основных проблем также является прогнозирование и выполнение планов по поступлению в бюджет. На середину ноября 2012 года показатель исполнения по доходу составил всего 89%, из них по налоговым доходам 91%, по неналоговым 94.4%, по трансфертам 68,4%.

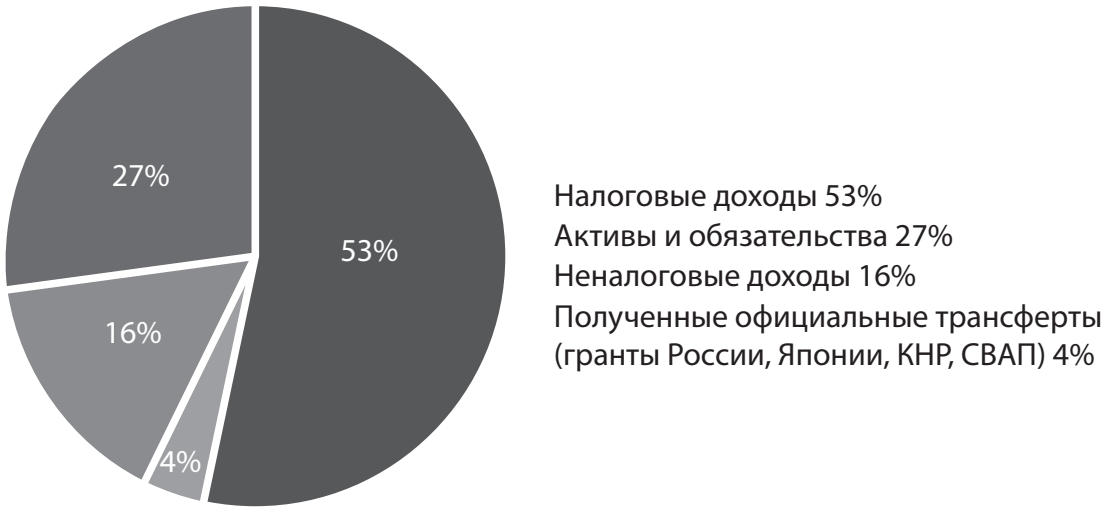
Таблица 1: Сведения об исполнении доходной части республиканского бюджета Кыргызской Республики за 14.11.2012 года

		Республиканский бюджет			
	Наименование показателя	Уточненный план с начала года	Факт поступления за с начала года	Выполнение плана (в %)	Отклонение (-,+)
1	**Общие доходы, активы и обязательства**	**98476,89**	**87538,20**	**88,89**	**-10938,69**
2	**Налоговые доходы**	**51125,83**	**46660,66**	**91,27**	**-4465,17**
2.1	Государственная налоговая служба при ПКР	23145,83	21371,82	92,34	-1774,01

2.2	Государственная таможенная служба при ПКР	27980,00	25288,84	90,38	-2691,16
3	**Полученные официальные трансферты (гранты России, Японии, КНР, СВАП)**	**5071,04**	**3480,81**	**68,64**	**-1590,23**
4	**Неналоговые доходы**	**14313,55**	**13517,30**	**94,44**	**-796,25**
	в т.ч. всего неналоговых ГНС	498,45	575,86	115,53	77,41
	Проценты по депозитам Правительства, находящимся в Национальном банке КР	38,23	108,06	282,66	69,83
	Проценты по выданным бюджетным ссудам и кредитам	553,58	566,31	102,30	12,73
	Дивиденды, начисленные на государственный пакет акций	1746,80	1819,97	104,19	73,17
	Арендная плата	3562,10	2856,35	80,19	-705,75
	Доходы от продажи товаров и оказания услуг	6109,11	5652,29	92,52	-456,82
	в т.ч. спец.средства	5435,26	4944,89	90,98	-490,37
5	**Активы и обязательства**	**27966,47**	**23879,43**	**85,39**	**-4087,04**
	Нефинансовые активы	150,00	101,51	67,67	-48,49
	Финансовые активы	2634,90	2616,99	99,32	-17,91
	Обязательства	21798,67	17780,13	81,57	-4018,54

В 2011 году отклонения по трансфертам составили также всего 89% от плана. На 2013 год структура доходов бюджета выглядит таким образом: (см. Диаграмму 1).

Диаграмма 1: Факт поступления с начала года



Как видно из таблицы, налоговые доходы все еще составляют львиную долю от всех доходов страны. Но у Кыргызстана есть возможность существенно увеличить поступления в госбюджет за счет эффективного управления государственными активами в виде госпредприятий и ОАО с госдолей. К сожалению, до сегодняшнего дня не существует единого баланса с указанием всех активов и пассивов государства, и всех связанных с этим поступлений. Между тем на долю данной статьи приходится сегодня около 27% всех поступлений, но на сегодня не существует полноценной, институциональной оценки всего потенциала и определения объектов для приватизации всех не стратегических и неэффективных активов. Зачастую Фонд госимущества является лишь номинальным акционером, при этом управление и надзор за госкомпанией осуществляет отраслевое министерство. Это приводит к размытию ответственности и нарушению принципов управления. Примеры ниже иллюстрируют в полной мере всю картину неэффективности и коррупции происходящей в управлении госсобственностью.

Примером неэффективного управления может служить история ОАО «Кыргызагропродкорпорация» (100% госдоли), которое выдало через беспроцентные и беззалоговые ссуды деньги и материальные ценности под отчет и создало невозврат более 240 миллионов сомов из бюджетной ссуды. Фонд госимущества и назначаемые им советы директоров оказывались не способны эффективно управлять государственными активами, и становятся замешанными в коррупции, входя в сговор с правлениями и назначая себе миллионные премии и получая деньги под отчет.

Происходит также неэффективное использование зданий, сооружений, а также земель находящихся в государственной и муниципальной собственности. По данным газеты Эркин-Тоо на первый квартал 2011 года, в городе Бишкек было продано 2,14 гектаров земли по средней цене за 13 тыс сом за сотку, в аренду было сдано более 15 тыс квадратных метров муниципальной недвижимости по цене 65 сом за кв метр. Эти цифры существенно ниже рыночных и говорят либо о коррупционном сговоре, либо о халатном, неэффективном управлении государственной собственностью и нанесении ущерба государству.

Рекомендации:

1. Минфину КР согласовать и привести в полное соответствие программы и планы пилотных министерств и ведомств с программным бюджетом.
2. Правительству Кыргызской Республики внедрить и поставить на контроль исполнение программ и программных бюджетов, повысить ответственность за исполнение данных программ.
3. Провести функциональный и управленческий анализ всех бюджетных организаций с целью ликвидации или перевода на хозрасчет неэффективных и ненужных госорганов.
4. Улучшить качество экономического прогнозирования ВВП и доходов путем создания рабочих групп с привлечением независимых экспертов, мозговых центров и соответствующих госорганов.
5. Повысить ответственность госорганов, местных органов власти за исполнение бюджетного законодательства.
6. Внедрить общий баланс государства с указанием всех активов и пассивов, а также доходов и отчислений.
7. Улучшить эффективность управления государственными компаниями, сосредоточив управление, надзор и владение госактивами в одном органе, рассмотреть полную приватизацию нестратегических активов.

Антикоррупционный анализ Законопроекта бюджета

Бюджетные процессы и управление государственными средствами регулируется следующими Законами Кыргызской Республики:

- Закон Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» (Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, 1998 г., № 10, ст. 374);
- Закон Кыргызской Республики «Об основных положениях Казначейства Кыргызской Республики» (Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, 1994 г., № 7, ст. 232);
- Закон Кыргызской Республики «О государственном и негосударственном долге Кыргызской Республики» (Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, 2001 г., № 9, ст. 331);
- Закон Кыргызской Республики «О финансово-экономических основах местного самоуправления» (Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, 2004 г., № 2, ст. 65);
- Закон Кыргызской Республики «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» (газета «Эркин Тоо» от 2 декабря 2011 года № 102);
- постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики «О введении в действие Закона Кыргызской Республики «Об основных положениях Казначейства Кыргызской Республики» от 28 мая 1994 года № 1554-XII.

Нормами Конституции, направленными на противодействие коррупции:

1. Пункт 3 статьи 3 - государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципе «открытости и ответственности государственных органов и органов местного самоуправления перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа»;
2. Пункт 2 статьи 42 - «на экономическую свободу, свободное использование своих способностей и своего имущества для любой экономической деятельности, не запрещенной законом»;
3. Пункт 1 статьи 20 - «В Кыргызской Республике не должны приниматься законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина»;
4. Пункт 3 статьи 20 - «Законом не могут устанавливаться ограничения прав и свобод в иных целях и в большей степени, чем это предусмотрено Конституцией»;
5. Пункт 4 статьи 52 - «Граждане имеют равные права, равные возможности при поступлении на государственную и муниципальную службу, продвижение в должности».

В настоящий момент действуют Государственная стратегия антикоррупционной политики Кыргызской Республики и мерах по противодействию коррупции, утвержденная Указом Президента от 2 февраля 2012 года УП N 26 «О Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики и мерах по противодействию коррупции» и План мероприятий Правительства Кыргызской Республики по противодействию коррупции на 2012-2014 годы, утвержденный постановлением Правительства от 28 мая 2012 года №327.

Кроме того, Кыргызстан является участником целого ряда конвенций по вопросам борьбы с коррупцией:

1. Конвенция ООН против коррупции (декабрь 2003 г.);
2. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (2000 г.);
3. Конвенция Совета Европы по гражданско-правовой ответственности за коррупцию (1999 г.);
4. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (1999 г.);
5. Конвенция по борьбе с подкупом иностранных государственных должностных лиц в международных коммерческих отношениях, принятая Организацией по экономическому сотрудничеству и развитию (1997 г.);

6. Конвенция о борьбе с коррупцией, затрагивающей должностных лиц Европейских сообществ или должностных лиц государств – членов Европейского Союза, принятая Европейским Союзом (1997 г.);
7. Декларация ООН против коррупции и подкупа в международных коммерческих отношениях, принята ООН (1996 г.).

В настоящее время Кыргызстан является участником Конвенции ООН против коррупции, принятой в 2003 году, и Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности, принятой в 2000 году.

Кроме того, в рамках СНГ Кыргызская Республика является участником целого ряда договоров: В соответствии с Уставом СНГ, принятым 22 января 1993 года, государства-члены СНГ, в том числе и Кыргызстан, договорились осуществлять совместную деятельность по борьбе с организованной преступностью.

В дальнейшем 12 апреля 1996 года 12 государствами СНГ было подписано Соглашение о сотрудничестве в борьбе с преступлениями в сфере экономики. В котором, в частности, Стороны договорились осуществлять сотрудничество в целях выработки согласованной стратегии и укрепления взаимодействия правоохранительных и контрольных органов в борьбе с преступлениями в сфере экономики. Прежде всего, в банковской и кредитно- финансовой системе, в области внешнеэкономической деятельности и отмывании (легализации) доходов, полученных преступным путем.

В рамках СНГ 25 ноября 1998 года было подписано Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с преступностью. В рамках данного Соглашения Стороны сотрудничают в предупреждении, пресечении, выявлении, раскрытии и расследовании преступлений, в особенности преступлений в сфере экономической деятельности, в том числе в области налогообложения, легализации (отмывании) доходов от преступной деятельности, контрабанды, фальшивомонетничества и подделки ценных бумаг.

Законы Кыргызской Республики, направленные на противодействие коррупции (перечень не исчерпывающий):

1. Уголовный кодекс Кыргызской Республики;
2. Уголовно-процессуальный и Гражданский процессуальный кодексы;
3. Конституционный закон «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»;
4. Закон «О противодействии коррупции»;
5. Закон «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах»;
6. Закон «О банкротстве»;
7. Закон «О консервации, ликвидации и банкротстве банков»;
8. Закон «Об административных процедурах»;
9. Закон «О государственных закупках»;
10. Закон «О государственной службе»;
11. Закон «О декларировании и публикации сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников»;
12. Закон «О Счетной палате Кыргызской Республики»;
13. Закон «О противодействии финансированию терроризма и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем»;
14. Закон «О гарантиях и свободе доступа к информации»;
15. Закон «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики».

Несмотря на все вышеуказанные НПА по предотвращению коррупции, исполнение закона остается основной проблемой. В сфере управления государственными финансами необходимо ужесточение мер ответственности за исполнение бюджетного законодательства. Для этого был разработан проект Бюджетного кодекса, проходящий в данное время обсуждение в парламенте. Несмотря на то, что нынешний обсуждаемый проект Бюджетного кодекса существенно лучше первоначального проекта, предложенного Минфином, есть еще существенные недостатки в сфере противодействия и предотвращения коррупции, так например в проекте Бюджетного кодекса четко не прописана ответственность за неисполнение или нарушение положений Бюджетного кодекса, Закона о бюджете и других НПА.

В проекте БК нет четкого положения о жесткой бюджетной дисциплине, о том что все расходы и все налогообложение должно соответствовать Закону о бюджете. Это основная часть документа, которая должна проходить по всему документу, для обеспечения предсказуемости доходов и расходов, для эффективного и долгосрочного развития страны.

Бюджетный кодекс также не содержит конкретных и прозрачных механизмов рассмотрения заявок превышающих целевые показатели. Необходимо прописать механизм и процесс, для обеспечения прозрачности и обоснованности изменений контрольных показателей, а также определенный пороговый процент, который нельзя будет превышать. Это обеспечит дисциплину и предсказуемость общего бюджетного процесса.

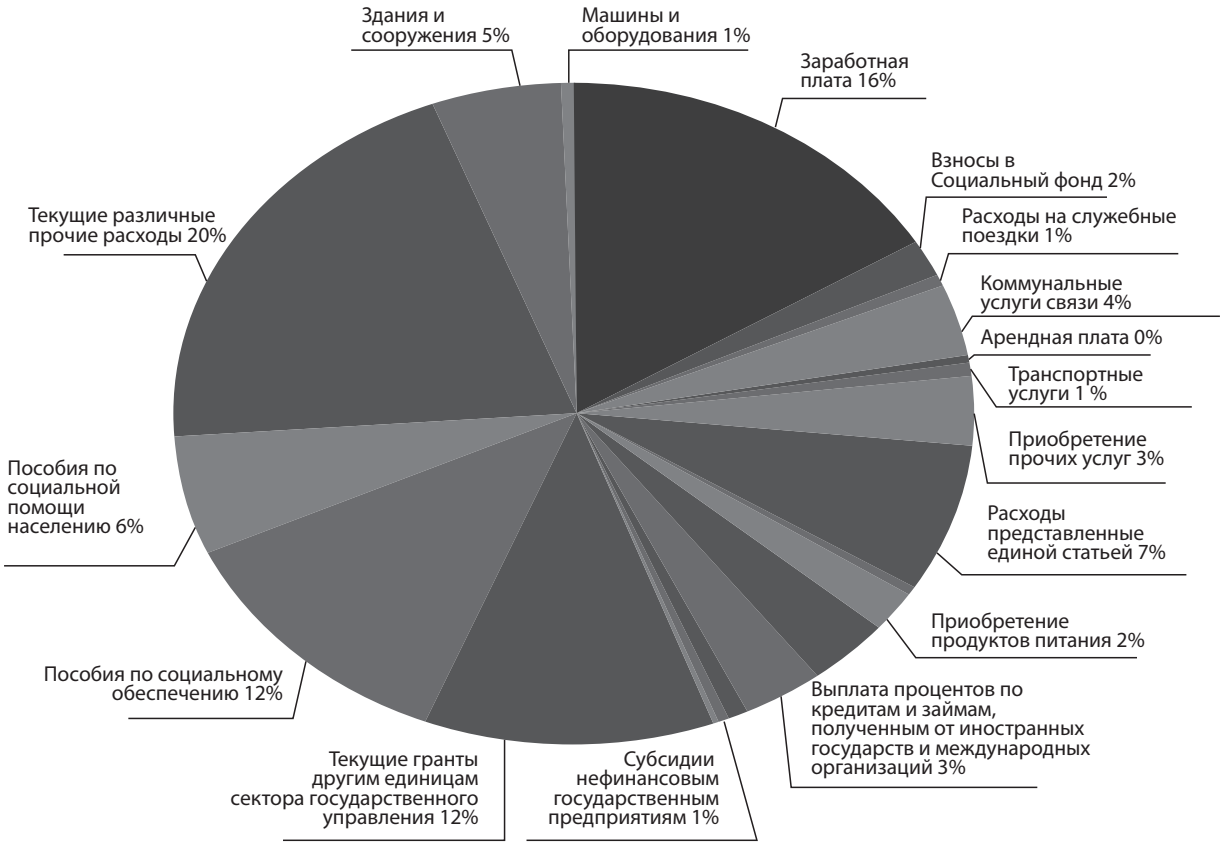
Необходимо расширить роль Счетной палаты и включить в объекты проверок отчеты органов о реализации материальных средств. Необходимо также прописать общественный доступ к материалам и отчетам Счетной палаты.

Необходимо предусмотреть постепенный переход Социального фонда в структуру бюджета для выполнения принципа полноты отражения.

Бюджетный кодекс должен являться документом, который обеспечит эффективность и прозрачность управления государственными финансами на долгие годы вперед. Нельзя принимать данный документ в спешке, без четко поставленных целей и компетентного всестороннего анализа. ОНС Минфина рекомендует доработать данный документ с учетом комментариев гражданского сообщества и экспертов.

Другой коррупциогенный аспект Закона о республиканском бюджете - государственные закупки. Ежегодно около 1,5-2 миллиарда сомов тратится на закупки товаров и услуг бюджетными организациями. Закон о госзакупках в его нынешней интерпретации дает возможность закупающим организациям зачастую откладывать тендера и выводить на закупку из одного источника, отбирать только нужных людей в тендерные комиссии, не публиковать данные тендера на специализированном вебсайте и т.д. В данное время Министерством финансов проводится работа по внесению изменений в данный закон. К сожалению, в настоящее время на сайте госзакупок зарегистрировано лишь 225 закупающих бюджетных организаций из более 3000, и всего около 100 поставщиков из более 2000. Необходимо в Бюджетном кодексе и в Законе о госзакупках предусмотреть в качестве официального инструмента оповещения сайт goszakupki.okmot.kg, требовать регистрации всех поставщиков и закупающих организаций.

Диаграмма2: Общие расходы по статьям



Остается проблема с детализацией некоторых статей расходов в Законе о бюджете. Такие статьи как "Текущие прочие различные расходы", "Приобретение прочих услуг" продолжают составлять около 23% всех бюджетных расходов. 20% заложенные в Текущие прочие различные расходы в основном подразумевают Программу госинвестиций, финансируемую средствами доноров, и составляют в общем около 21,5 миллиарда сомов. Данные программы не в достаточной мере описаны, расходы не детализируются, не отражают насколько эффективно донорские средства расходуются. Закупки и тендера по данным программам не подпадают под действие Закона о госзакупках и не публикуются на официальном сайте госзакупок. Необходима большая прозрачность и подотчетность данных программ, Правительству и Минфину необходимо требовать согласия донорского сообщества на большую детализацию данных расходов, так как 73% всех средств ПГИ - это кредитные средства, которые лягут бременем на бюджет КР.

В проекте Закона о республиканском бюджете на 2013 год и прогнозе на 2014-2015 в статье 8 записано:

Статья 8.

1. Правительство Кыргызской Республики вправе:

   1. вносить изменения в приложения к настоящему Закону в пределах сумм, утвержденных статьей 1 настоящего Закона, если это не приведет к уменьшению доходной части республиканского бюджета;

   2. вносить уточнения во взаимные расчеты республиканского бюджета Кыргызской Республики с бюджетами местного самоуправления, вытекающие из принимаемых соответ-

ствующими органами нормативных правовых актов, а также изменений объемов производства (работ, услуг), уровней цен, структурных изменений;

3. рассмотреть увеличение расходной части республиканского бюджета за счет сверхпрогнозных поступлений государственных доходов.

2. Вносимые Правительством Кыргызской Республики изменения и уточнения в приложения к настоящему Закону рассматриваются и принимаются Жогорку Кенешем Кыргызской Республики.

Необходимо исключить пункт 1.

В пункте 3 необходимо уточнить процедуры по рассмотрению увеличения расходной части республиканского бюджета с целью контроля и повышения ответственности.

Рекомендации:

1. Внести необходимые изменения в Бюджетный кодекс, ужесточающие ответственность за нарушение бюджетного законодательства.
2. Раскрыть статьи расходов "Текущие прочие различные расходы", "Прочие услуги". Детализировать бюджет развития.
3. Усовершенствовать Закон о госзакупках с целью минимизации возможностей закупок из одного источника, определения единого инструмента публикации, внедрения электронного аукциона, регистрации всех закупающих и поставляющих организаций, проведения всех закупок через прозрачные электронные торги и обратные аукционы.

Исключение возможностей изменения Закона о бюджете в течение года, кроме случаев предусмотренных Бюджетным кодексом Кыргызской Республики.

ГЛАВА 2.

Инструкция по проведению антикоррупционной экспертизы законопроектов, а также планов и стратегий государственных органов Кыргызской Республики

Турдумалиева Динар
эксперт по антикоррупционной экспертизе

ПРЕАМБУЛА

Настоящая Инструкция описывает порядок проведения антикоррупционной экспертизы законопроектов, планов и стратегий государственных органов.

Сегодня у общества, организаций гражданского общества, в особенности у ОСГО, созданы достаточные условия в противодействии коррупции.

Наиболее значимую роль влияния на государственное регулирование правоотношений имеет независимость института общественных советов, которые обладают серьезным потенциалом в противодействии коррупции, так как представлены различными экспертами.

ОСГО, как и ОГО, участвуют в проведении общественного мониторинга деятельности министерств, государственных комитетов и административных ведомств, а также в подготовке независимой антикоррупционной экспертизы.

Участие ОСГО и ОГО в указанных правоотношениях является наиболее значимым механизмом взаимосвязи общества и государства.

Как показывает практика, большинство ОСГО или независимых экспертов реализуют свои функции по проведению антикоррупционной экспертизы не систематически, это в основном связано с необходимостью расширения своего профессионального уровня знаний в той или иной области.

Представленная инструкция по проведению антикоррупционной экспертизы законопроектов, планов и стратегий государственных органов позволяет, прежде всего, очень точно и легко сориентироваться ОСГО в данном вопросе, она выстраивает четкую и пошаговую схему проведения антикоррупционной экспертизы.

В инструкции также рассмотрен вопрос участия ОСГО и ОГО. Так, применение механизма антикоррупционной экспертизы, а именно: выявление коррупциогенных факторов, соблюдение процедуры осуществления антикоррупционной экспертизы - все это должно препятствовать возникновению коррупционных элементов в системе законодательства. А ОСГО в виде инструмента по проведению независимой антикоррупционной экспертизы является одним из наиболее важных и эффективных мер противодействия коррупции.

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА

Целью антикоррупционной экспертизы является предупреждение возникновения коррупциогенных норм в проекте нормативного правового акта путем оценки положений проекта на содержание в них коррупционных факторов.

Задачи экспертизы:

- оценка качества и обоснованности законопроектов, планов и стратегий государственных органов;
- оценка проекта на соответствие законодательству Кыргызской Республики;
- определение эффективности воздействия рассматриваемых документов и последствий его принятия и т. д.

Проведение антикоррупционной экспертизы основывается на следующих принципах:

- законности;
- компетентности;
- научной обоснованности;

- объективности заключения;
- независимости;
- гласности;
- недопустимости «конфликта интересов».

Правовое регулирование в сфере антикоррупционной экспертизы

Законодательные акты Кыргызской Республики:

- Закон Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»;
- Закон Кыргызской Республики «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики».

Инструктивные документы:

- Стандарты по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики;
- Инструкция о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики.

ЭТАПЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ПРОЕКТОВ ПЛАНОВ И СТРАТЕГИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

Этапами проведения антикоррупционной экспертизы планов и стратегий государственных органов (программных документов) являются:

1. общая оценка проекта программного документа:
2. оценка положений проекта программного документа.

ЭТАПЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ПРОЕКТОВ ПЛАНОВ И СТРАТЕГИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ

Общая оценка проекта программного документа	• соответствие Конституции Кыргызской Республики; • соответствие государственной политике в области противодействия коррупции и программным документам, в рамках реализации государственной политики; • соответствие положениям международных договоров в области противодействия коррупции, участником которых является Кыргызская Республика; • соответствие законодательству КР, регулирующему вопросы противодействия коррупции.
Оценка положений программного документа	• наличие «конфликта интересов»; • наличие финансирования; • изменение полномочий государственных органов; • внедрение / исключение завышенных требований положений (административные барьеры); • внедрение / исключение конкурсных процедур; • усиление / снижение доступа к информации; • усиление / снижение контроля, в том числе общественного, за публичными органами и их должностными лицами.

ОБЩАЯ ОЦЕНКА ПРОЕКТА ПРОГРАММНОГО ДОКУМЕНТА

Общая оценка проекта программного документа проводится по следующим направлениям:

Шаг 1. Проведение анализа проекта программного документа на соответствие Конституции Кыргызской Республики:

- оценка цели, задач и предмета регулирования проекта программного документа основам конституционного строя, принципам и нормам, установленным Конституцией Кыргызской Республики.

Шаг 2. Соответствие положений проекта программного документа государственной политике в области противодействия коррупции и программным документам, в рамках реализации государственной политики:

- оценка положений проекта программного документа на предмет соответствия государственной политике и программным документам.

Государственная политика в области противодействия коррупции и программные документы, принятые в целях реализации государственной политики, включают в себя:

- Указ Президента Кыргызской Республики от 12 ноября 2013 года УП № 215 «О мерах по устранению причин политической и системной коррупции в органах власти»;
- Государственная стратегия антикоррупционной политики Кыргызской Республики, утвержденная Указом Президента Кыргызской Республики от 2 февраля 2012 года № 26;
- План мероприятий государственных органов Кыргызской Республики по выполнению Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики на 2015-2017 годы (постановление Правительства КР от 30 марта 2015 года № 170).

Шаг 3. Соответствие проекта программного документа положениям международных договоров в области противодействия коррупции, участником которых является Кыргызская Республика:

- оценка положений проекта нормативного правового акта на предмет соответствия Конвенции ООН против коррупции (декабрь 2003 г.) и международным антикоррупционным стандартам.

Международные договоры универсального характера (Конвенция ООН против коррупции), а также международные договоры регионального характера (документы Совета Европы, Организации Сотрудничества и Экономического Развития, Европейского Союза, Группы Государств против Коррупции (GRECO) ит.д.) содержат международные антикоррупционные стандарты. Оценка соответствия проекта международным антикоррупционным стандартам подразумевает идентификацию положений, которые не соответствуют данным стандартам или противоречат им.

Шаг 4. Соответствие проекта программного документа законодательству Кыргызской Республики, регулирующему вопросы противодействия коррупции:

- ознакомление с нормами Закона Кыргызской Республики «О противодействии коррупции»;
- оценка положений проекта нормативного правового акта на предмет соответствия или противоречия Закону Кыргызской Республики «О противодействии коррупции».

Оценка положений проекта программного документа

<table>
<tr><td colspan="5">Наличие «конфликта интересов»</td></tr>
<tr><td rowspan="5">Оценка группового или индивидуального интереса, поощряемого проектом, на предмет соответствия общественным интересам</td><td colspan="4">Наличие финансирования</td></tr>
<tr><td rowspan="4">Оценка наличия реалистичных источников финансирования планируемых мероприятий, финансово-экономическое обоснование</td><td colspan="3">Изменение полномочий государственных органов</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Оценка изменения регламентации полномочий публичных органов и их должностных лиц, на предмет исключения возможностей злоупотребления должностными лицами</td><td colspan="2">Внедрение /исключение завышенных требований положений (административные барьеры)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Оценка изменений требований к лицам, предъявляемым для реализации принадлежащим им прав, не приведет ли реализация рассматриваемого программного документа к внедрению завышенных требований</td><td>Внедрение / исключение конкурсных процедур</td></tr>
<tr><td>Оценка изменений конкурсных (аукционных) процедур либо степени регулирования конкурсной (аукционной) процедуры</td></tr>
</table>

Оценка положений проекта программного документа проводится по следующим направлениям:

Шаг 1. Наличие «конфликта интересов».

Все планы и стратегии государственных органов являются носителями определенных интересов. Они включают в себя общие, групповые и индивидуальные интересы.

В процессе оценки должны быть определены интересы, поощряемые проектом программного документа. Также необходимо идентифицировать лица, которые возможно получат выгоду или понесут ущерб в результате реализации программного документа. Информация о таких лицах и критерии их отбора должны быть ясно изложены в проекте программного документа. Особое внимание следует уделять проектам, которые призваны продвигать групповые или индивидуальные интересы.

В случае если программный документ приводит к поощрению или ущемлению какого-либо группового или индивидуального интереса, следует произвести проверку этого проекта на предмет соответствия общественным интересам.

Шаг 2. Наличие финансирования.

Любой проект программного документа должен содержать описание источников финансирования планируемых мероприятий, финансово-экономическое обоснование. В противном случае возникает риск срыва реализации программного документа.

Также может создаваться ситуация подмены целей программного документа, когда истинной задачей является изыскание средств на ту или иную деятельность, как из государственного бюджета, так и из внешних источников. В условиях дефицита средств государственного бюджета, это может вести к возникновению неоправданной конкуренции, что может вести к возникновению рисков злоупотреблений должностными лицами публичных органов, ответственных за управление государственными финансами.

Шаг 3. Изменение полномочий государственных органов.
Регламентация полномочий публичных органов и их должностных лиц, исключение возможностей злоупотребления должностными лицами является одним из основных направлений противодействия коррупции. В этой связи требуется оценка всех инициатив, связанных с перераспределением полномочий между публичными органами, реформированием отдельных публичных органов в части изменения полномочий. Планируемые изменения не должны вести к возникновению дискреционных полномочий, снижению или снятию специализированных, детализированных запретов и ограничений для должностных лиц, а также исключению ответственности со стороны публичных органов, должностных лиц.

Шаг 4. Внедрение / исключение завышенных требований положений (административные барьеры).
Требования к лицам, предъявляемые для реализации принадлежащим им прав, являются завышенными, если их реализация субъектами права требует значительных усилий, превышающих разумные.

Проекты программных документов, содержащие планы по изменению полномочий публичных органов, реформе в разрешительной или регистрационной сфере необходимо оценивать на предмет планируемых изменений к требованиям к лицам, предъявляемым для реализации принадлежащим им прав, не приведет ли реализация рассматриваемого программного документа к внедрению завышенных требований.

Шаг 5. Внедрение / исключение конкурсных процедур.
Конкурсные (аукционные) процедуры обладают следующими характеристиками, значительно снижающими коррупционные риски:

- возможность выбора из нескольких предложений для заключения договора (контракта) на наиболее выгодных условиях;
- возможность привлечения максимального количества предложений по заключению договора;
- максимальная открытость конкурсных процедур (непосредственный контроль других участников конкурса (аукциона), а также средств массовой информации).

Проекты программных документов в сфере регулирования приобретения либо предоставления имущества и имущественных прав физическими и юридическими лицами подлежат оценке на предмет внедрения / исключения конкурсных процедур.

Шаг 6. Усиление / снижение доступа к информации.
Проекты программных документов должны обеспечивать усиление доступа к информации, поскольку ограничение доступа к информации влечет снижение:

- отчетности публичных органов перед гражданским обществом;
- информационной прозрачности публичных органов посредством информационных технологий.

Ограниченный доступ к информации представляет собой коррупциогенный фактор, проявляющийся в отсутствии или в недостаточности:

- положений и процедур относительно обеспечения лиц информацией об их правах и обязанностях;
- положений относительно обеспечения доступа лиц к информации, необходимой для исполнения ими своих прав и обязанностей;
- положений и процедур относительно обеспечения доступа широких положений и процедур относительно обеспечения доступа широкой общественности к информации о внедрении проекта.

Шаг 7. Усиление / снижение контроля, в том числе общественного,
за публичными органами и их должностными лицами.
Контроль, в том числе общественный, за публичными органами и их должностными лицами является фактором, снижающим коррупционные риски, поскольку обеспечивает:

- контроль над процессом применения положений проекта;
- возможность своевременного оспаривания решений и действий публичных органов.

Проекты программных документов подлежат оценке на предмет изменений в части контроля, в том числе общественного, за публичными органами и их должностными лицами.

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Проекты нормативных правовых актов, подлежащие антикоррупционной экспертизе

Антикоррупционной экспертизе в обязательном порядке подлежат проекты нормативных правовых актов:

1. Содержащие положения, направленные на урегулирование вопросов обеспечения конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, правового статуса общественных объединений и СМИ, государственного бюджета, налоговой системы, борьбы с правонарушениями, введения новых видов государственного регулирования предпринимательской деятельности;
2. Содержащие положения, направленные на урегулирование полномочий публичных органов, должностных лиц, включая их нормотворческие, контрольные, разрешительные, регистрационные, юрисдикционные полномочия.

Этапы антикоррупционной экспертизы

Этапами проведения антикоррупционной экспертизы являются:

1. Оценка положений проекта нормативного правового акта в соответствии с общими требованиями антикоррупционной экспертизы;
2. Оценка положений проекта нормативного правового акта в соответствии со специальным требованием антикоррупционной экспертизы.

ЭТАПЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Оценка положений НПА в соответствии с общими требованиями антикоррупционной экспертизы	• соответствие Конституции КР; • соответствие государственной политике в области противодействия коррупции и программным документам, в рамках реализации государственной политики; • соответствие положениям международных договоров в области противодействия коррупции, участником которых является Кыргызская Республика; • соответствие законодательству КР, регулирующему вопросы противодействия коррупции; • проверка правильности использования употребляемых в проекте НПА понятий и терминов.

Оценка положений НПА в соответствии со специальными требованиями антикоррупционной экспертизы	• наличие бланкетных и (или) отсылочных положений проекта НПА; • наличие расширенных прав по ведомственному и (или) локальному нормотворчеству; • наличие завышенных требований положений проекта НПА (административные барьеры); • наличие дискреционных полномочий должностного лица; • определение компетенции публичных органов, должностных лиц по формуле «вправе»; • отсутствие конкурсных процедур; • отсутствие специализированных, детализированных запретов и ограничений для должностных лиц; • отсутствие установленных составов правонарушений со стороны публичных органов, должностных лиц, а также их конкретной ответственности; • отсутствие процедуры доступа к информации; • отсутствие контроля, в том числе общественного, за публичными органами, должностными лицами; • наличие «конфликта интересов»; • другие факторы.

Общие требования к проведению антикоррупционной экспертизы

Общими требованиями к проведению антикоррупционной экспертизы являются:

Шаг 1. Проведение анализа положений проекта нормативного правового акта на соответствие нормам Конституции Кыргызской Республики, направленным на противодействие коррупции:

- ознакомление с нормами Конституции Кыргызской Республики, гарантирующими и направленными на противодействие коррупции;
- оценка положений проекта нормативного правового акта на предмет соответствия или противоречия нормам Конституции Кыргызской Республики.

Шаг 2. Проведение анализа положений проекта нормативного правового акта на соответствие государственной политике в области противодействия коррупции и программным документам, принятым в рамках реализации государственной политики:

- ознакомление с государственной политикой в области противодействия коррупции и программными документами, принятыми в целях реализации государственной политики;
- оценка положений проекта нормативного правового акта на предмет соответствия государственной политике и указанным программным документам.

Государственная политика в области противодействия коррупции и программные документы, принятые в целях реализации государственной политики, включают в себя:

- Указ Президента Кыргызской Республики от 12 ноября 2013 года УП № 215 «О мерах по устранению причин политической и системной коррупции в органах власти»;
- Государственная стратегия антикоррупционной политики Кыргызской Республики, утвержденная Указом Президента Кыргызской Республики от 2 февраля 2012 года № 26;

- План мероприятий государственных органов Кыргызской Республики по выполнению Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики на 2015-2017 годы (постановление Правительства КР от 30 марта 2015 года № 170).

Оценка соответствия проекта нормативного правового акта государственной политике в сфере противодействия коррупции подразумевает идентификацию норм, которые не соответствуют направлениям данной политике или противоречат им.

Шаг 3. Проведение анализа положений проекта нормативного правового акта на соответствие положениям международных договоров в области противодействия коррупции, участником которых является Кыргызская Республика:

- ознакомление с текстами международных договоров в области противодействия коррупции, участником которых является Кыргызская Республика;
- оценка положений проекта на предмет соответствия Конвенции ООН против коррупции (декабрь 2003 г.) и международным антикоррупционным стандартам.

Международные договоры универсального характера (такие акты как документы Организации Объединенных Наций), а также международные договоры регионального характера (документы Совета Европы, Организации Сотрудничества и Экономического Развития, Европейского Союза, Группы Государств против Коррупции (GRECO) и т.д.) содержат международные антикоррупционные стандарты. Оценка соответствия проекта нормативного правового акта международным антикоррупционным стандартам подразумевает идентификацию норм, которые не соответствуют данным стандартам или противоречат им.

Шаг 4. Проведение анализа положений проекта нормативного правового акта на соответствие законам Кыргызской Республики, регулирующим вопросы противодействия коррупции:

- ознакомление с Законом Кыргызской Республики «О противодействии коррупции»;
- оценка положений проекта нормативного правового акта на предмет соответствия или противоречия Закону Кыргызской Республики «О противодействии коррупции».

Закон Кыргызской Республики «О противодействии коррупции» устанавливает основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации, ликвидации последствий коррупционных правонарушений, а также направлен на обеспечение национальной безопасности Кыргызской Республики, защиту прав и свобод граждан и общественных интересов от угроз, вытекающих из проявлений коррупции. Оценка соответствия проекта нормативного правового акта Закону Кыргызской Республики «О противодействии коррупции» подразумевает идентификацию норм, которые не соответствуют данному закону или противоречат ему.

Шаг 5. Проверка правильности использования употребляемых в проекте закона понятий и терминов.

Неправильное понимание и/или толкование одних и тех же терминов, используемых в различных международных договорах и законодательстве Кыргызской Республики, может вести к искажению их смысла и вводит в заблуждение при применении на практике.

Во избежание неправильного понимания и толкования одних и тех же терминов и понятий следует провести анализ различных понятий и использовать их в том значении, которое уже принято в международном праве и законодательстве Кыргызской Республики.

Специальное требование к проведению антикоррупционной экспертизы

Специальным требованием к проведению антикоррупционной экспертизы является проведение оценки положений проекта нормативного правового акта на содержание в них коррупционных факторов. На данном этапе проводятся следующие мероприятия:

1. Выявляются факторы коррупциогенности правовых норм;
2. Составляются выводы и разрабатываются рекомендации по исключению или уменьшению последствий действия этих факторов.

ФАКТОРЫ КОРРУПЦИОГЕННОСТИ ПРАВОВЫХ НОРМ

1. Наличие бланкетных и (или) отсылочных положений проекта НПА	Оценка отсылочных и бланкетных норм на предмет полноты правового регулирования
2. Наличие расширенных прав по ведомственному и (или) локальному нормотворчеству	Расширенные права по ведомственному и (или) локальному нормотворчеству проявляются при наличии положений, позволяющих государственным органам и органам местного самоуправления принимать подзаконные акты, не вытекающие из установленной компетенции
3. Наличие завышенных требований положений (административные барьеры)	Требования к лицам, предъявляемые для реализации принадлежащим им прав, являются завышенными, если их реализация субъектами права требует значительных усилий, превышающих разумные
4. Наличие дискреционных полномочий должностного лица	Оценка норм, регулирующих полномочия должностных лиц, на предмет возможности произвольного выбора должностного лица между применением варианта, отвечающего интересам государства и общества и вариантом, который отвечает корыстным интересам должностного лица или третьих лиц
5. Определение компетенции публичных органов, должностных лиц по формуле «вправе»	Оценка норм, регулирующих полномочия должностных лиц, на предмет возможности использовать полномочие как право (то есть не осуществлять его)
6. Отсутствие конкурсных процедур	Оценка наличия конкурсных (аукционных) процедур либо степени регулирования конкурсной (аукционной) процедуры
7. Отсутствие специализированных, детализированных запретов и ограничений для должностных лиц	Оценка наличия норм, регламентирующих поведение должностного лица
8. Отсутствие установленных составов правонарушений со стороны публичных органов, должностных лиц, а также их конкретной ответственности	Оценка норм, относящихся к определению ответственности и санкций за нарушения правовых норм
9. Отсутствие процедуры доступа к информации	Оценка наличия процедур доступа к информации
10. Отсутствие контроля, в том числе общественного, за публичными органами, должностными лицами	Оценка норм о внутреннем и внешнем контроле, норм об отчетности о результатах деятельности
11. Наличие «конфликта интересов»	Оценка группового или индивидуального интереса, поощряемого проектом, на предмет соответствия общественным интересам

ПЕРЕЧЕНЬ ОСНОВНЫХ КОРРУПЦИОННЫХ ФАКТОРОВ

Шаг 1. Наличие бланкетных и (или) отсылочных положений проекта нормативного правового акта.

Отсылочные и бланкетные нормы являются коррупциогенными, если:

- содержатся в проекте нормативного правового акта и являются первичными правовыми нормами;
- содержат общие отсылки на действующее законодательство или отсылки на некоторые нормативные акты, без уточнения наименования, и устанавливают какие-либо правила или определяют какие-либо критерии;
- предоставляют органам власти возможность самостоятельно устанавливать правила, критерии и процедуры, внедрять их и применять санкции за их несоблюдение.

Пример:
Порядок проведения торгов определяется специально уполномоченным государственным органом в соответствии с Гражданским кодексом Кыргызской Республики.

Шаг 2. Наличие расширенных прав по ведомственному и (или) локальному нормотворчеству.

Расширенные права по ведомственному и (или) локальному нормотворчеству проявляются при наличии положений, позволяющих публичным органам принимать подзаконные акты, не вытекающие из установленной компетенции.

Пример:
В Кыргызской Республике используется единая классификация доходов и расходов бюджета для республиканского и местных бюджетов, утверждаемая Министерством финансов Кыргызской Республики.

Шаг 3. Наличие завышенных требований положений проекта нормативного правового акта (административные барьеры).

Требования к лицам, предъявляемые для реализации принадлежащим им прав, являются завышенными, если их реализация субъектами права требует значительных усилий, превышающих разумные.

Особое внимание необходимо уделять проектам, регламентирующим полномочия и обязанности публичных органов, имеющим разрешительный или регистрационный характер.

Требования к лицам, предъявляемые для реализации принадлежащих им прав, являются завышенными и представляют собой коррупциогенный фактор, если:

- список оснований для отказа в реализации права является открытым (не является исчерпывающим);
- содержат отсылки на основания для отказа, которые непосредственно изложены в других нормативных актах, включая ведомственные;
- содержат условия, выполнение которых является затруднительным (например, требование о выполнении дорогостоящей проверки документов, которые сами по себе не представляют особой значимости);
- содержат условия, список которых не является исчерпывающим, что позволяет публичным органам предъявлять дополнительные произвольные требования к обладателям прав;
- содержат условия, адаптированные к определенным лицам или группам (например, условия лицензирования, адаптированные к единственному поставщику из определенного сектора).

Шаг 4. Наличие дискреционных полномочий должностного лица.

Дискреционность полномочий публичных органов и их должностных лиц проявляется в:

- предоставлении полномочий принимать решения без определения ясных критериев к таким решениям;
- отсутствии четких сроков для принятия решений;
- предоставлении чрезмерно долгих сроков для принятия решений;
- предоставлении полномочия определять и продлевать сроки принятия решений без каких-либо ограничений или без обязательства представления четкого основания для таких продлений;
- отсутствии исчерпывающих оснований или в установлении неопределенных и субъективных оснований для отказа в осуществлении каких-либо действий (например, в процессе подачи заявления);
- отсутствии или в недостаточности конкурсных процедур для заключения договоров, присуждения контрактов и концессий;
- наличии дублирующих полномочия должностных лиц публичных органов.

Пример:
Нарушение санитарно-гигиенических и противоэпидемиологических правил и норм в учреждениях, организациях и предприятиях независимо от форм собственности - влечет наложение административного штрафа на должностных лиц от десяти до двадцати расчетных показателей.

Шаг 5. Определение компетенции публичных органов, должностных лиц по формуле "вправе".

Право и обязанность для публичного органа образуют полномочие, то есть они связаны неразрывно. Разделение прав и обязанностей в нормативных формулах создает неоправданную иллюзию того, что в определенных случаях можно использовать полномочие как право (то есть не осуществлять его). Это не означает, что у публичного органа, должностного лица вообще не может быть прав, которые можно использовать по усмотрению. Но эти права приобретают характер исключения и находятся в строгой зависимости от определенных, законодательно установленных условий (например, право задержания подозреваемого в совершении преступления). Поэтому эксперт должен принимать во внимание данный факт при анализе положений проекта нормативного правового акта, регулирующих полномочия должностных лиц.

Пример:
Государственный антимонопольный орган за неисполнение в срок предписаний о прекращении нарушения законодательства Кыргызской Республики о рекламе и решений об осуществлении контррекламы вправе налагать на рекламопроизводителей и рекламораспространителей штраф в размере до 5000 размеров расчетного показателя, установленного законодательством Кыргызской Республики.

Шаг 6. Отсутствие конкурсных процедур.

Коррупциогенным фактором является отсутствие в проекте нормативного правового акта, предусматривающем приобретение либо предоставление имущества и имущественных прав, конкурсных (аукционных) процедур либо ненадлежащее регулирование конкурсной (аукционной) процедуры.

Конкурсные (аукционные) процедуры обладают следующими характеристиками, значительно снижающими коррупционные риски:

- возможность выбора из нескольких предложений для заключения договора (контракта) на наиболее выгодных условиях;

- возможность привлечения максимального количества предложений по заключению договора;
- максимальная открытость конкурсных процедур (непосредственный контроль других участников конкурса (аукциона), а также средств массовой информации).

Признаки отсутствия либо ненадлежащего регулирования конкурсных (аукционных) процедур:

- отсутствие правовых, организационных и информационных гарантий, обеспечивающих правильное определение стоимости имущества или имущественного права, выставляемого на конкурс или торги (как правило, оценка стоимости должна быть получена на принципах беспристрастной и независимой экспертной оценки);
- отсутствие механизмов обеспечения участия в процедуре большего количества участников;
- отсутствие возможности контроля за проведением конкурса (аукциона);
- отсутствие в проекте нормативного правового акта критерия выбора наилучшего предложения участников конкурса (аукциона);
- отсутствие других конкурсных (аукционных) процедур либо иное ненадлежащее регулирование конкурсной (аукционной) процедуры, способных создать условия для совершения коррупционных правонарушений.

Шаг 7. Отсутствие специализированных, детализированных запретов и ограничений для должностных лиц.

Коррупциогенным фактором является отсутствие в проекте нормативного правового акта, норм, регламентирующих поведение должностного лица. Признаки отсутствия специализированных, детализированных запретов и ограничений для должностных лиц:

- отсутствие ограничений и запретов для должностного лица при осуществлении им от имени государства деятельности, связанной с финансовыми и имущественными отношениями;
- отсутствие ограничений и запретов для должностного лица в случае оставления им своей должности, например, в отношении права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью;
- отсутствие ограничений и запретов для должностного лица при осуществлении возложенных на него функций и полномочий.

Шаг 8. Отсутствие установленных составов правонарушений со стороны публичных органов, должностных лиц, а также их конкретной ответственности.

В процессе оценки необходимо идентифицировать и проанализировать положения проекта нормативного правового акта, относящиеся к определению ответственности и санкций за нарушения правовых норм. В этом отношении, коррупциогенными факторами являются:

Отсутствие четкой ответственности лиц и органов власти за нарушение положений проекта, выраженное в следующих признаках:

- из содержания нормативного правового акта (проекта) невозможно установить ответственного должностного лица (органа);
- отсутствуют ограничения и запреты, позволяющие не допустить возникновение коррупционного правонарушения (например, запрет передавать принятие решения другому должностному лицу, разглашать ставшие известными сведения и т.п.);
- не установлена персональная ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей;
- не определена процедура контроля за исполнением должностными лицами обязанностей и полномочий;

- иное ненадлежащее определение в проекте нормативного правового акта полномочий и ответственности должностных лиц.

Шаг 9. Отсутствие процедуры доступа к информации.

Ограниченный доступ к информации представляет собой коррупциогенный фактор, проявляющийся в отсутствии или в недостаточности:

- положений и процедур относительно обеспечения лиц информацией об их правах и обязанностях;
- положений относительно обеспечения доступа лиц к информации, необходимой для исполнения ими своих прав и обязанностей;
- положений и процедур относительно обеспечения доступа широких положений и процедур относительно обеспечения доступа широкой общественности к информации о внедрении проекта.

Отсутствие прозрачности в работе публичных органов может стать коррупциогенным фактором, если:

- отсутствуют или недостаточны правовые нормы, определяющие обязанности отчетности публичных органов перед гражданским обществом;
- отсутствуют или недостаточны правовые нормы, обеспечивающие информационную прозрачность государственных органов и органов местного самоуправления посредством информационных технологий.

Шаг 10. Отсутствие контроля, в том числе общественного, за публичными органами, должностными лицами.

В процессе оценки механизмов контроля изучаются нормы относительно внутреннего и внешнего контроля, нормы относительно отчетности о результатах деятельности.

В этом отношении проект может быть коррупциогенным в случаях:

- отсутствия четких процедур контроля над процессом применения положений проекта;
- отсутствия или недостаточности внутренних или судебных процедур для оспаривания решений и действий публичных органов, принятых в силу полномочий и обязанностей, предоставленных проектом.

Шаг 11. Наличие «конфликта интересов».

Любой нормативный правовой акт является носителем определенных интересов. Они включают в себя общие, групповые и индивидуальные интересы.

В процессе оценки должны быть определены интересы, поощряемые проектом. Также необходимо идентифицировать лица, которые возможно получат выгоду или понесут ущерб в результате применения положений проекта. Особое внимание следует уделять проектам, которые призваны продвигать групповые или индивидуальные интересы.

В случае если проект приводит к поощрению или ущемлению какого-либо группового или индивидуального интереса, следует произвести проверку этого проекта на предмет соответствия общественным интересам.

Иные факторы

В процессе экспертизы могут быть выявлены и другие факторы коррупциогенности, такие как:

1) Наличие лингвистической коррупциогенности

Лингвистические формулировки проектов законных и нормативных актов должны соответствовать требованиям, установленным Законом Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики».

Неясные лингвистические формулировки могут рассматриваться как коррупциогенный фактор в той мере, в которой они предоставляют возможности применения нормы права в предпочитаемой интерпретации, в зависимости от интересов лиц, ответственных за ее реализацию.

Неясные лингвистические формулировки представляют собой коррупциогенный фактор в случае, если:

- имеют неясный или двузначный смысл;
- используют формулировки (определения, характеристики), которые не определены в законодательстве, или которые ранее не применялись на практике;
- используют различные определения для одного и того же явления или используют одно и то же определение для различных явлений.

При проведении экспертизы особое внимание должно уделяться неясным лингвистическим формулировкам в тех случаях, когда они используются для регламентирования юридической ответственности, полномочий публичных органов и механизмов контроля.

2) Наличие пробела в правовом регулировании

Наличие пробела в правовом регулировании предоставляет возможности его произвольного восполнения на практике с созданием коррупциогенных условий.

3) Отсутствие или ненадлежащее регулирование административных процедур

Коррупциогенным фактором является отсутствие в проекте нормативного правового акта административных процедур либо их ненадлежащее регулирование, которые способны создать условия для совершения коррупционных правонарушений.

Для констатации отсутствия административной процедуры эксперт должен оценить содержание не только того проекта нормативного правового акта, в отношении которого проводится экспертиза, но и связанных с ним иных нормативных правовых актов.

Об отсутствии или ненадлежащем регулировании административной процедуры могут свидетельствовать следующие признаки:

- не определены или недостаточно четко определены обязанности должностных лиц в отношении физических и юридических лиц;
- отсутствует процессуальный порядок, обеспечивающий влияние гражданина или организации на ход проведения административной процедуры;
- отсутствуют сроки проведения административных процедур;
- нормативный правовой акт (проект) не устанавливает исчерпывающих оснований и порядка принятия решений публичным органом или должностным лицом;
- нормативный правовой акт (проект) позволяет должностному лицу немотивированно изменять ход проведения административной процедуры, прекращать или возобновлять эти процедуры;
- иные признаки, говорящие об отсутствии или ненадлежащем регулировании административных процедур, способствующие совершению коррупционных правонарушений.

4) Наличие коллизий - противоречий между различными правовыми актами, позволяющих государственному (муниципальному) служащему произвольно выбирать положение, подлежащее применению

Коллизия норм права означает расхождение или противоречие между различными правовыми актами.

Нормы, имеющие коллизионный потенциал, дают возможность лицам, ответственным за внедрение нормативного правового акта, возможность злоупотребления выбором применимой нормы.

Для выявления коллизий норм права требуется анализ, как проекта, так и имеющих к нему отношение нормативных правовых актов различного уровня.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

По результатам проведенной антикоррупционной экспертизы эксперт готовит экспертное заключение.

Заключение должно содержать:

- дату и место составления, фамилию и имя эксперта, проводившего экспертизу;
- выводы, касающиеся общей оценки проекта нормативного правового акта;
- выводы, касающиеся оценки по существу проекта нормативного правового акта;
- конкретные рекомендации по исключению или уменьшению последствий действия коррупциогенных факторов, а также, в случае необходимости, рекомендации по дополнению проекта нормами, предотвращающими коррупцию.

Выводы и рекомендации должны содержать перечень коррупциогенных факторов и ясные предложения по исключению или уменьшению последствий возможного действия коррупциогенных факторов.

Лицо, осуществляющее экспертизу, представляет выводы и рекомендации только по идентифицируемым коррупциогенным факторам.

В заключении могут содержаться и иные сведения, необходимые для полного анализа проекта.

ГЛОССАРИЙ

Бланкетная норма – норма, предоставляющая публичным органам, должностным лицам право самостоятельно устанавливать правила поведения, запреты, санкции и другое.

Публичные органы – органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные органы, учреждения и организации, образованные на основе законов, решений Президента Кыргызской Республики и Правительства Кыргызской Республики.

Должностное лицо – любое лицо, назначаемое или избираемое для работы в публичный орган, выполняющее определенный круг обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного публичного органа.

Дискреционные полномочия – полномочия, которые должностное лицо может осуществлять по собственному усмотрению. Персональная неконкретность нормы права определяет необходимость существования «люфта», усмотрения в его поведении, без которого применить норму невозможно.

Коррупциогенные положения проекта нормативного правового акта – положения проекта нормативного правового акта, в которых заложены коррупционные факторы, способствующие появлению и росту коррупции.

Коррупционные факторы - заложенные в положениях проекта нормативного правового акта условия, возможности, способствующие (провоцирующие) совершению коррупционных правонарушений в процессе реализации их как норм действующего закона.

Отсылочная норма - норма, отсылающая к норме другой статьи (пункта) данного нормативного правового акта или другого нормативного правового акта.

Полномочия публичных органов, должностных лиц - права и обязанности, закрепленные за публичными органами, должностными лицами на основе правовых актов.

Полномочия нормотворческие - полномочия по принятию подзаконного нормативного правового акта, устанавливающего правила поведения для неограниченного круга лиц.

Полномочия контрольные - полномочия, осуществляемые в целях проверки законности деятельности, в том числе порядка деятельности, субъектов права (например, инспекции, ревизии, контроль, надзор).

Полномочия разрешительные - полномочия, осуществляемые в целях выдачи документов, подтверждающих специальные права на занятие определенной деятельностью (например, удостоверения, лицензии, аккредитации, сертификаты) или на пользование определенными предметами (например, оружием).

Полномочия юрисдикционные - полномочия, осуществляемые в целях применения мер административно-правовой ответственности (например, наложение административных штрафов).

Перечень нормативных правовых актов Кыргызской Республики в сфере антикоррупционной экспертизы

1. Конституция Кыргызской Республики http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202913
2. Закон КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202591
3. Закон КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203166
4. Закон Кыргызской Республики «О противодействии коррупции» http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203753
5. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/17562?cl=ru-ru
6. Указ Президента Кыргызской Республики от 12 ноября 2013 года УП № 215 «О мерах по устранению причин политической и системной коррупции в органах власти» http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/61721
7. Государственная стратегия антикоррупционной политики Кыргызской Республики (Указ Президента Кыргызской Республики от 2 февраля 2012 года № 26) http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/94445?cl=ru-ru
8. План мероприятий государственных органов КР по выполнению Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики на 2015-2017 годы (постановление Правительства КР от 30 марта 2015 года № 170) http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/97423
9. Стандарты по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/94185
10. Инструкция о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/92342

ГЛАВА 3.

Мониторинг и оценка качества предоставления государственных услуг

Учреждение «Центр регионалистики и развития», г. Бишкек

ПРЕАМБУЛА

Данное методическое пособие разработано для использования ОСГО и ОГО в проведении мониторинга и оценки качества государственных услуг для повышения прозрачности деятельности государственных органов Кыргызской Республики и повышению потенциала членов ОСГО в данном вопросе.

Цель данного методического пособия заключается в обеспечении единого подхода у ОСГО к проведению исследования и анализа качества предоставляемых государственных услуг.

Так, в пособии говорится о том, что основными целями проведения мониторинга являются получение информации о качестве и доступности государственных услуг, и необходимости участия граждан в системе оценки качества государственных услуг, а также на что необходимо обратить внимание ОСГО при проведении мониторинга и оценки.

Также, в материале представлена общая информация о том, что такое общественный мониторинг, о практиках общественного мониторинга и оценки качества государственных услуг зарубежных стран, очень подробно описаны роль и механизмы участия ОСГО в общественном мониторинге и правовых основаниях для вовлечения ОСГО в работах по мониторингу и оценке качества предоставления государственных услуг, выводы, где говорится о трудностях и проблемах, с которыми могут столкнуться члены ОСГО при проведении мониторинга.

Представленная методика разработана на основе различных методик проведения общественного мониторинга и оценки качества государственных услуг в Кыргызстане и за рубежом и предназначена для применения на практике членами ОСГО.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВАНИЯ ДЛЯ УЧАСТИЯ ОСГО В РАБОТАХ ПО МОНИТОРИНГУ И ОЦЕНКЕ КАЧЕСТВА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

Логика развития Кыргызстана основывается на сложном общественно-политическом опыте, который получен за 25 лет независимости. Бесспорные достижения и трагические события 2005 и 2010 гг. убедительно показали то, что без развития демократических принципов, расширения роли и прав граждан в управлении государственными делами невозможно обеспечить стабильность, устойчивый экономический рост и социальное благополучие.

Революционные события 2010 г. показали необходимость совершенствования взаимодействия и сотрудничества государственных институтов с общественностью, создание механизмов для осуществления общественного мониторинга над деятельностью министерств, государственных комитетов и административных ведомств и их должностных лиц, учета властными структурами общественного мнения при принятии решений, в том числе при формировании и реализации государственной политики.

С этими целями в Кыргызстане были созданы ОСГО, которые стали еще одним институтом демократии в нашем обществе, неотъемлемой частью системы государственного управления. Активный гражданский сектор нашел свое место в деле укрепления государственных институтов, в обеспечении прозрачности и результативности их деятельности.

Можно отметить два этапа развития участия гражданского общества в процессе принятия решений государственными органами в Кыргызской Республике:

1-й этап - после революции 7 апреля 2010 года, когда по инициативе Президента переходного периода Отунбаевой Р.И. был издан Указ[1] , которым создаются Общественные наблю-

[1] Указ Президента КР от 29 сентября 2010 года УП N 212 «О совершенствовании взаимодействия органов государственного управления с гражданским обществом».

дательные советы (ОНС) в 10 пилотных государственных органах. В составы ОНС вошли активные представители из гражданского сектора (бизнес, НПО, экспертное и академическое сообщество). ОНС под руководством Аппарата Президента стали активно вовлекаться в процессы принятия решений государственными органами и показали успешные истории сотрудничества власти с гражданским обществом.

2-й этап - в мае 2014 года был принят Закон «Об Общественных советах государственных органов», разработанный инициативной группой активных членов ОНС. ОНС был переименован в Общественный совет государственных органов (ОСГО) и были внесены уточнения в миссию, цели, функции, права и обязанности ОСГО. В соответствии с Законом КР «Об общественных советах государственных органов» в 2015 году были определены 36 государственных органов, в которых создаются ОСГО [2].

Закон КР «Об общественных советах государственных органов» закрепляет следующее:

> «Общественные советы - это консультативно-наблюдательные органы, созданные на общественных началах из представителей гражданского общества для взаимодействия и сотрудничества с министерствами, государственными комитетами и административными ведомствами, а также осуществления общественного мониторинга над деятельностью этих министерств, государственных комитетов и административных ведомств в установленном настоящим Законом порядке. Общественные советы осуществляют свою деятельность независимо от этих министерств, государственных комитетов и административных ведомств, открыто и в интересах общества».

и устанавливает:

> «Целями создания и деятельности общественных советов являются: улучшение качества предоставляемых услуг населению министерствами, государственными комитетами и административными ведомствами».

ОСГО имеют право, в том числе:

> «…создавать по мере необходимости постоянные и/или временные рабочие органы: комитеты, комиссии и рабочие группы» для решения различных задач, среди которых особое место занимает следующая: «…осуществляют мониторинг и оценку качества предоставляемых министерствами, государственными комитетами и административными ведомствами услуг, общественный мониторинг деятельности министерств, государственных комитетов и административных ведомств».

При этом Закон гарантирует обратную связь и обязывает:

> «Министерство, государственный комитет и административное ведомство после поступления письменного обращения общественного совета (предложений, рекомендаций либо иных документов) в течение 14 календарных дней со дня поступления обращения обязаны ответить в письменной форме, где должны отразить свое мнение по поступившему обращению. В случае несогласия с обращением общественного совета министерство, государственный комитет и административное ведомство обязаны обосновать свой ответ».

[2] Постановление Правительства КР от 25 августа 2014 года № 482 «О мерах по реализации Закона Кыргызской Республики "Об общественных советах государственных органов"».

Необходимо учитывать то, что для граждан ситуации взаимодействия с государством чаще всего возникают в связи с получением услуг от государственных органов. Для активного участия ОСГО в этой сфере существует хорошо разработанная нормативная правовая база, которую составляют:

Конституция КР, которая устанавливает следующее:

- часть 1 статьи 1 - Кыргызская Республика (Кыргызстан) является суверенным, демократическим, правовым, светским, унитарным, социальным государством;
- пункт 3 статьи 3 - Государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципе открытости и ответственности государственных органов, ОМСУ перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа; - статья 33:

3. Каждый имеет право на получение информации о деятельности органов государственной власти, ОМСУ и их должностных лиц, юридических лиц с участием государственных органов и ОМСУ, а также организаций, финансируемых из республиканского и местных бюджетов.
4. Каждому гарантируется доступ к информации, находящейся в ведении государственных органов, ОМСУ и их должностных лиц.

Таким образом, Конституция КР определяет, что Кыргызстан является **сервисным государством,** важнейшей целью которого является оказание услуг населению, а также определяются права человека на доступ к информации, находящейся в ведении государственных органов, ОМСУ и их должностных лиц и на информацию об их деятельности.

Закон КР «О государственных и муниципальных услугах» устанавливает основные принципы предоставления государственных и муниципальных услуг, регулирует правоотношения в данной сфере между исполнителями и потребителями государственных и муниципальных услуг, а также определяет порядок формирования реестров государственных и муниципальных услуг, стандартов их предоставления.

При этом действие данного Закона не распространяется на сферу предоставления услуг государственными и муниципальными предприятиями, и услуги, предоставляемые государственными и муниципальными учреждениями друг другу. Данные услуги предоставляются на договорной основе в соответствии с гражданским законодательством.

Деятельность государственных органов, ОМСУ, иных государственных и муниципальных учреждений по реализации функций государственного надзора, контроля и лицензионных требований к деятельности по предоставлению государственных и муниципальных услуг не относится и регулируется в ином порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.

Также Законом устанавливается обязательное вовлечение гражданского сектора в процесс реформирования системы предоставления государственных и муниципальных услуг (формирование реестров услуг, выработка стандартов услуг).

Закон КР «Об основах административной деятельности и административных процедурах»:

1. Основан на требованиях норм Конституции КР, устанавливающих, что государственные органы и ОМСУ при осуществлении своих полномочий должны действовать на основе принципов открытости и ответственности перед народом и в интересах народа, служить всему обществу, а не какой-то его части;
2. Определяет единые и основные принципы, правила и процедуры деятельности государственных органов и ОМСУ во взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами.

Данный Закон:

1. устанавливает основы административной деятельности публично-правового характера;
2. регулирует правоотношения между административными органами и физическими, юридическими лицами при осуществлении административных процедур;
3. определяет порядок:
   a. обжалования административного акта, действий и бездействия административных органов;
   b. исполнения административного акта;
   c. взыскания административных расходов;
   d. возмещения вреда, причиненного административной процедурой.

Закон КР «О порядке рассмотрения обращений граждан» регулирует отношения, связанные с реализацией права каждого на обращение в государственные органы и ОМСУ, закрепленного Конституцией КР, а также порядка рассмотрения обращений граждан государственными органами, ОМСУ и должностными лицами.

Закон КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» регулирует отношения, связанные с доступом физических и юридических лиц к находящейся в ведении государственных органов и ОМСУ информации, а также меры для организации доступа к информации, в том числе и порядок доступа к автоматизированным информационным системам.

Устанавливает обязанность государственных органов и ОМСУ ежегодно и в доступной форме обнародовать следующую информацию:

- перечень и описание услуг, оказываемых государственным органом и ОМСУ;
- перечни информационных систем общего пользования, банков данных, реестров, регистров, находящихся в ведении государственного органа и ОМСУ, а также перечни информационных ресурсов и услуг, предоставляемых гражданам и организациям.

Закон КР «О неналоговых платежах» определяет понятие и перечень неналоговых платежей, создает законодательную основу для добровольного взноса и принудительного взыскания.

Закон КР «О защите прав потребителей» регулирует отношения, возникающие между потребителями и изготовителями, исполнителями, продавцами при продаже товаров (выполнении работ, оказании услуг), устанавливает права потребителей на приобретение товаров (работ, услуг) надлежащего качества и безопасных для жизни и здоровья потребителей, получение информации о товарах (работах, услугах) и их изготовителях (исполнителях, продавцах), просвещение, государственную и общественную защиту их интересов, а также определяет механизм реализации этих прав.

Статья 54 данного Закона определяет права общественных объединений потребителей (их ассоциаций, союзов) при проведении мероприятий по защите прав потребителей.

Постановление Правительства КР «О мерах по оптимизации системы предоставления государственных услуг физическим и юридическим лицам» от 31 марта 2011 года № 129 закладывает порядок формирования Единого реестра (перечня) государственных услуг, предоставляемых физическим и юридическим лицам государственными органами исполнительной власти и бюджетными учреждениями.

При этом устанавливает обязательное включение в ведомственную рабочую комиссию по проведению инвентаризации государственных услугах представителей гражданского и бизнес-сообществ, которых должно быть не менее половины от общего числа членов комиссии.

Постановление Правительства КР «Об утверждении Единого реестра (перечня) государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями» от 10 февраля 2012 года № 85 утверждает Единый реестр (перечень) государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями, сформированный в соответствии с требованиями постановления Правительства КР «О мерах по оптимизации системы предоставления государственных услуг физическим и юридическим лицам» от 31 марта 2011 года № 129.

Постановление Правительства КР «О Типовом стандарте государственных услуг» от 3 сентября 2012 года № 603 утверждает типовой стандарт государственной услуги и Инструкцию по разработке стандарта государственных услуг.

Постановление Правительства КР «Об утверждении стандартов государственных услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями» от 3 июня 2014 года № 303 утверждает стандарты государственных услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями.

Распоряжением Правительства КР от 31 мая 2011 года № 191-р образована Межведомственная комиссия по оптимизации системы предоставления государственных и муниципальных услуг. При этом в 2016 году распоряжением Правительства КР от 23 июня 2016 года № 287-р в состав Межведомственной комиссии введен председатель Координационного совета общественных советов государственных органов.

Помимо вышеуказанных нормативных правовых актов необходимо ориентироваться на Программные документы такие как:

Национальная стратегия устойчивого развития на период 2013-2017 годы (НСУР), утвержденная Указом Президента КР от 21 января 2013 года № 11:

> «Установление законности, основанной на принципах уважения, защиты и обеспечения прав человека во всех сферах общественной, политической и экономической жизни страны является главным фактором стабильности, устойчивости государства и успешного развития Кыргызстана. Отсутствие законности и пренебрежение законными интересами граждан дважды привело к революционной смене власти в Кыргызстане.
>
> Поэтому важнейшим направлением работы всех ветвей государственной власти становится формирование действительно правового государства, укрепление правовой системы государства, обеспечение верховенства права и законности во всех сферах жизни».

Программа и План по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017 годы (ППУР) утвержденные постановлением Жогорку Кенешем КР от 18.12.2013 года №3694-V, в которой признается следующая проблема: «Уязвимым местом действующей системы государственного управления является отсутствие институционального механизма по решению вопросов межсекторального/межведомственного взаимодействия, поэтому государственным услугам, оказавшимся в межведомственном сегменте, практически не уделяется никакого внимания, несмотря на то, что за ними стоят конкретные категории граждан страны, которые в них нуждаются».

Такое положение дел сказывается на низком уровне доверия населения к органам исполнительной власти...

Для решения проблемы:

«Отсутствие в деятельности государственных органов подхода, ориентированного на человека, и качество государственных услуг также не способствует доверию населения. Не работает механизм реального учета мнения гражданского общества при подготовке и принятии государственных решений».

«…Правительство Кыргызской Республики намерено внести существенные коррективы в процесс реформирования действующей системы государственного управления.

Во-первых, ключевой ролью министерств и ведомств в современном мире является оказание услуг обществу и гражданам. В этой связи, будут выработаны и утверждены согласованные с общественностью стандарты оказания услуг населению, за соблюдением которых призвано следить государство. Во-вторых, функции государственного управления будут перераспределены по принципу: все задачи следует решать на тех уровнях управления и теми организациями, которые сделают это наиболее рациональным, экономичным способом и с большей результативностью для государства и общества. В-третьих, Правительство Кыргызской Республики намерено ориентировать деятельность всех институтов государственного управления на результат и повысить ответственность за его достижение. В-четвертых, Правительство Кыргызской Республики перейдет от преимущественного администрирования к разработке и реализации государственной политики, с участием всех заинтересованных сторон общества. Такое участие будет нормативно закреплено соответствующими регламентами».

План мероприятий государственных органов Кыргызской Республики по выполнению Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики на 2015-2017 годы (далее - План), утвержденный Постановлением Правительства КР от 30 марта 2015 года № 170, включающем ряд мер в разделах:

VII. Усиление взаимодействия государственных органов с гражданским обществом и повышение его информированности.

VIII. Снижение коррупции в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности и предоставления государственных услуг.

XII. Мониторинг и оценка реализации антикоррупционных мер.

Программа Правительства КР по внедрению электронного управления («электронное правительство») в государственных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления Кыргызской Республики на 2014-2017 годы, утверждена постановлением Правительства КР от 17 ноября 2014 года № 651, разработана в целях кардинального улучшения использования информационно-коммуникационных технологий в государственных органах исполнительной власти и ОМСУ КР для повышения эффективности их деятельности, открытости и расширения спектра предоставляемых электронных услуг, эффективного и менее затратного администрирования, совершенствования демократии и повышения ответственности власти перед народом.

Программа определяет главным принципом внедрения электронного управления - фокус внимания к интересам граждан и бизнес-сообщества. Другими важными принципами являются:

1. Уменьшение административной нагрузки на граждан и бизнес-сообщество в их взаимоотношениях с государством на всех уровнях.

2. Предоставление наиболее полезных электронных услуг для граждан и бизнеса-сообщества.
3. Создание новых интерактивных механизмов гражданского контроля и участия в процедурах выработки решений органами управления.
4. Экономия финансовых средств за счет консолидации ресурсов и коренной реорганизации внутренних бизнес-процессов на основе общих для всех органов управления решений в сфере информационных технологий и информационно-коммуникационных технологий.
5. Максимальное использование современных технологических инноваций (например, «облачных вычислений»).
6. Вовлечение всех заинтересованных сторон на партнерской основе, включая бизнес-сообщество и гражданское общество.

Содержание нормативных правовых актов демонстрирует твердый курс государства на реформирование системы предоставления государственных услуг, который заключается в изменении отношений государства и гражданина. Государство должно стать ориентированным на интересы клиентов, а все услуги, оказываемые им, должны быть направлены на удовлетворение потребностей гражданина на основании его запроса.

Каждый чиновник должен помнить **главный принцип оказания государственных услуг – все услуги оплачены гражданином через систему налогообложения и в перспективе должны стать бесплатными.**

Реформа системы предоставления государственных и муниципальных услуг должна обеспечить прозрачность, требуемое качество, а также право гражданина на обжалование и минимизацию условий для коррупционных проявлений.

Главный смысл государственной политики в этой сфере состоит в реализации принципов социального государства по обеспечению конституционных прав граждан на получение услуг, обеспечение качества и доступности их предоставления.

Таким образом с принятием Закона КР «Об общественных советах государственных органов» государство создало предпосылки для создания «площадок», на которых представители гражданского общества могут обсуждать и продвигать актуальные вопросы, мониторить процесс предоставления услуг населению и вносить предложения по их улучшению.

ПРАКТИКИ ОБЩЕСТВЕННОГО МОНИТОРИНГА И ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

В зарубежных странах обязательное участие потребителей и обратная связь с ними является неотъемлемой частью политики, связанной с управлением государственными и муниципальными услугами. Общественный мониторинг или оценка - это управленческий инструмент, используемый общественными объединениями, трудовыми коллективами и гражданами для проверки выполнения требований стандартов государственных услуг поставщиками независимо от их форм собственности и подчиненности. Результаты общественного мониторинга или оценки в сочетании с внутренним контролем дают возможность государственному органу улучшать свои рабочие процессы и экономить ресурсы.

Наиболее интересен опыт стран, имеющих сходные системы государственного управления и организации предоставления государственных услуг (Россия, Казахстан, Грузия и др.).

В этих странах осуществляются масштабные изменения, направленные на переход к оказанию всех государственных услуг по принципу «единого окна», которое подразумевает объединение широкого спектра услуг в одном месте и создание единой информационной базы и систем идентификации.

По смыслам внедрение «единого окна» в предоставлении государственных услуг тесно связано с внедрением электронного правительства и предоставлением максимального количества услуг заявителю в режиме онлайн. Помимо предоставления услуг онлайн другими предпочтительными вариантами получения услуг со стороны потребителей является личное присутствие или возможность оформления заявки по телефону. Получатель услуги в этих странах, не утруждаясь, приходит или обращается в обусловленное место и может получить любую услугу по заранее утвержденным стандартам и процедурам.

В **России** созданы многофункциональные центры (далее – МФЦ) предоставления услуг, как организаторы процессов, которые могут иметь любую организационно-правовую форму, но проходят обязательную регистрацию в качестве юридического лица. МФЦ применяют Автоматизированную информационную систему МФЦ (АИС МФЦ), которая позволяет переводить заявления на получение услуг в электронный формат и передавать по технологической цепочке непосредственным исполнителям результата услуги, осуществляя в том числе и межведомственное взаимодействие в соответствии с подписанными соглашениями между ведомствами.

Опыт **Казахстана** по модели аналогичен российскому и фронт-офисом выступают Центры обслуживания населения (далее – ЦОН), которые зарегистрированы в качестве юридических лиц, учредителем которых выступает Министерство юстиции Казахстана.

В **Грузии** принцип «единого окна» осуществляется Домами Юстиции; государственными учреждениями с юридической регистрацией как часть реформы по внедрению электронного правительства. Ключевым отличием от предлагаемой кыргызской модели является физическая удаленность Домов Юстиции, что отражается на доступности услуг населению.

Коммуникация с потребителем во всех трех странах при этом может проходить благодаря доступу к государственным порталам услуг, которые привязаны к автоматизированным информационным системам, которые обеспечивают доведение заявления потребителя до исполнителя услуги.

Как в России, так и в Казахстане и Грузии, все процессы, обеспечивающие оказание услуги, двигаются по специально разработанным информационным технологиям, исключая лишние обращения потребителей за справками или информацией для получения услуги. Потребитель предоставляет только минимум документов и сведений, которые имеются у него в распоряжении. Автоматизация большинства процессов способствовала тому, что сроки предоставления услуг значительно сократились, как и расходы денег и времени получателя услуги.

Наиболее простыми каналами передачи информации от потребителей услуг до вышестоящих органов считаются различные организации, институты гражданского общества и средства массовой информации как печатные, так и ресурсы вышестоящих органов и провайдеров услуг, отмечается заинтересованность самого вышестоящего органа власти в получении такой «внешней», по отношению к нему информации.

Широко применяются консультации с потребителями услуг и заинтересованными лицами:

- Общественные совещания с представителями гражданского общества;
- Постоянно действующие пункты опроса потребителей;
- Ежегодный опрос потребителей;

- Социологические исследования, в том числе анкетные опросы;
- Вовлечение населения в управление муниципальными акционерными предприятиями, оказывающими услуги;
- Регулирование цен на муниципальные услуги на местных референдумах;
- Жалобы и обращения граждан на качество услуг.

Этим практика участия населения не ограничивается, так как возможны и другие формы сотрудничества между властью и населением.

Результаты подобных опросов позволяют получать информацию, имеющую самое прямое отношение к определению стандартов качества оказываемых услуг.

Следует отметить и то, что в некоторых европейских странах общественный мониторинг государственных услуг вообще не осуществляется. Свое отношение к качеству работы государственных органов граждане выражают на местных и национальных выборах.

В Кыргызстане уже наработан опыт общественного мониторинга на разных уровнях и в разных секторах. Апробированная методика[3] получила одобрение на уровне Правительства[4] и рекомендована для использования.

Организаторы общественного мониторинга используют различные способы работы. Например, для активизации населения привлекаются местные НПО и гражданские активисты, для которых проводятся:

- обучение/разъяснение методики проведения общественного мониторинга предоставления услуг и ее инструментов;
- помощь в планировании и осуществлении работ по проведению мониторинга согласно предложенной методике;
- консультирование групп мониторов по нормам действующего законодательства КР о предоставлении государственных и муниципальных услуг и порядке обжалования действий/бездействия государственных муниципальных служащих;
- консультирование и экспертное сопровождение (наблюдение) работы групп мониторов в ходе проведения опросов, контрольных закупок, фокус-групповых дискуссий и общественных обсуждений;
- согласование и корректировка последующих шагов по мере проведения мониторинга и др.

При проведении работ такого типа следует учитывать:

- не очень ответственное отношение некоторых мониторов;
- мониторам трудно организовывать фокус-группу, так как это требует определенных знаний и умений;
- при проведении опроса мониторам не всегда удается убедить людей принять участие в опросе, так как они опасаются репрессивных мер со стороны чиновников;
- люди не заинтересованы в участии в тренингах и семинарах, считая это тратой их времени, предпочитая апробацию на практике, где их работу могут корректировать консультанты, и они могут получить качественные навыки;
- в виду малой численности населения в селе, люди неохотно отвечают на вопросы мониторов и избегают отвечать на вопросы, касающиеся деятельности органов власти, в том числе касательно неформальной оплаты за услуги, несмотря на заверения мониторов о том, что опрос будет анонимным;
- недостаточный потенциал у мониторов для анализа результатов;
- недостаточная вовлеченность в мониторинговые группы лиц с особыми нуждами;
- преобладание в мониторинговых группах женщин.

[3] http://mineconom.gov.kg/index.php?option=com_content&view=article&id=5862&catid=63&lang=ru
[4] Протокол Межведомственной комиссии от 05.01.2016 года №39.

ОСГО В ОБЩЕСТВЕННОМ МОНИТОРИНГЕ И ОЦЕНКЕ КАЧЕСТВА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

ОСГО занимает уникальное место в структуре общества, которое обеспечивается нормативными правовыми актами, а также теми ожиданиями граждан и их объединений, интересы которых они представляют.

ОСГО имеет возможность играть несколько важных ролей в общественном мониторинге.



Каждая из этих ролей может выполняться как по отдельности, так и в любом сочетании.

1. Заказчик работ по общественному мониторингу и оценке

Сегодня заказчиком на проведение общественного мониторинга и оценки государственных услуг по большей части выступают Отдел государственного управления и кадровой работы Аппарата Правительства КР и сами НПО.

Учитывая нормативно закреплённое право ОСГО ставить перед государственным органом вопросы улучшения качества и доступности услуг, представляется целесообразным вынести на рассмотрение государственного органа вопрос о включении в его бюджет статьи на государственный социальный заказ или консультационные услуги, предназначенные для проведения общественного мониторинга. Использование этих средств может осуществляться на основании Закона КР «О государственном социальном заказе» или закона КР «О государственных закупках». Таким образом, заказчиком будет выступать ОСГО, а плательщиком - государственный орган (государственный бюджет) или международная организация.

ОСГО необходимо участвовать в тендере по отбору заявок или выбору поставщика услуги.

ОСГО может формировать техническое задание и выставлять параметры конечного продукта (отчета, презентации, сообщения и т.п.) перед объявлением тендера и при заключении контракта, передавая его руководству государственного органа.

При этом ОСГО, регулярно собирая данные с результатами мониторингов, выполняет роль держателя информации по динамике изменений в предоставлении государственных услуг, которая может использоваться им самим или другими заинтересованными участниками для анализа (оценки) качества государственных услуг.

Заказ на проведение общественного мониторинга и оценку государственных услуг представлен в виде следующего алгоритма, Рисунок 1.



2. Общественный «монитор»

Мониторинг позволяет отслеживать процесс предоставления государственной услуги с помощью непрерывного или периодически повторяющегося сбора данных, представляющих собой совокупность определенных ключевых показателей.

Члены ОСГО по отдельности или вместе могут самостоятельно производить мониторинг государственных услуг в соответствии с предлагаемой Методикой[5]. Ключевым основанием для мониторинга является стандарт услуги, если он разработан, или Типовой стандарт, утвержденный постановлением Правительства КР. Право на проведение мониторингов закреплено в законодательстве КР.

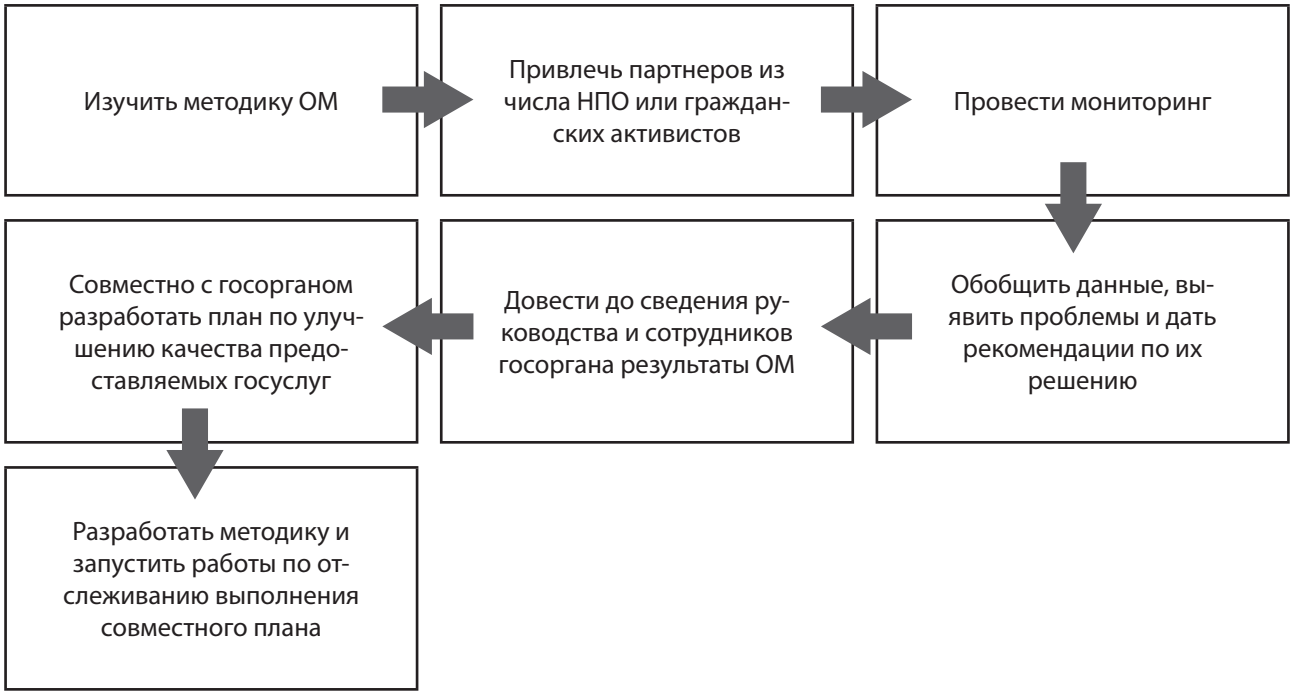
Результаты мониторинга могут являться предметом обсуждения на заседаниях ОСГО и представителями государственного органа.

Результаты всех мониторингов и протоколы обсуждений в перспективе могут показать динамику работы государственного органа по улучшению качества своих услуг, обеспечению их доступности и, конечно, его реагирование на решения и рекомендации ОСГО.

Важно помнить о том, что общественный мониторинг, как и оценка, не должны ставить целью принятие не административных, а управленческих мер в интересах получателей услуг – граждан Кыргызстана.

[5] Смотри в Приложении.

Алгоритм общественного «монитора» выглядит таким образом, Рисунок 2.



3. Оценщик

Оценка качества предоставления государственной и муниципальной услуги – исследование достижения реализации конечных результатов или соблюдения соответствующих стандартов структурами, предоставляющими государственные услуги.

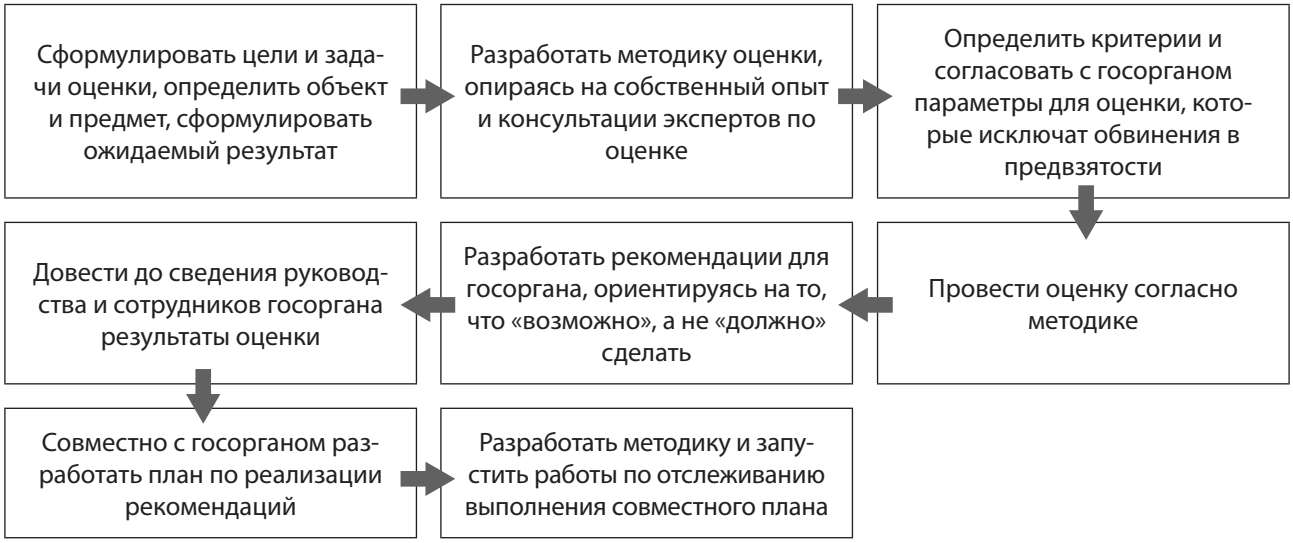
Для проведения оценки необходимо использовать несколько источников информации:

- нормативные правовые акты, внутриведомственные инструкции и регламенты;
- результаты нескольких мониторингов одних и тех же государственных услуг;
- материалы, собранные в процессе интервью и т.д.

Оценка позволяет ответить на вопросы:

1. Соответствует ли полученный результат тому, который закреплен нормативно;
2. Если есть отклонение, то в чем причина (анализ рабочего процесса);
3. Какие меры нужно предпринять для того, чтобы улучшить качество государственной услуги и процесс ее предоставления.

Ниже представлен алгоритм проведения оценки, Рисунок 3.



4. «Мост» между государственным органом и гражданами и их объединениями

Все большее число НПО вовлекаются в процесс мониторинга и оценки государственных услуг, как на местном, так и на национальном уровне. Спектр таких услуг расширяется.

В то же время следует признать наличие одной важной проблемы: результаты мониторинга и оценки не доносятся до руководства государственных органов и по ним никаких решений не принимается.

ОСГО, как полномочный орган, к мнению которого обязаны прислушиваться в государственных структурах, может сыграть важную роль «моста» между НПО и властными структурами.

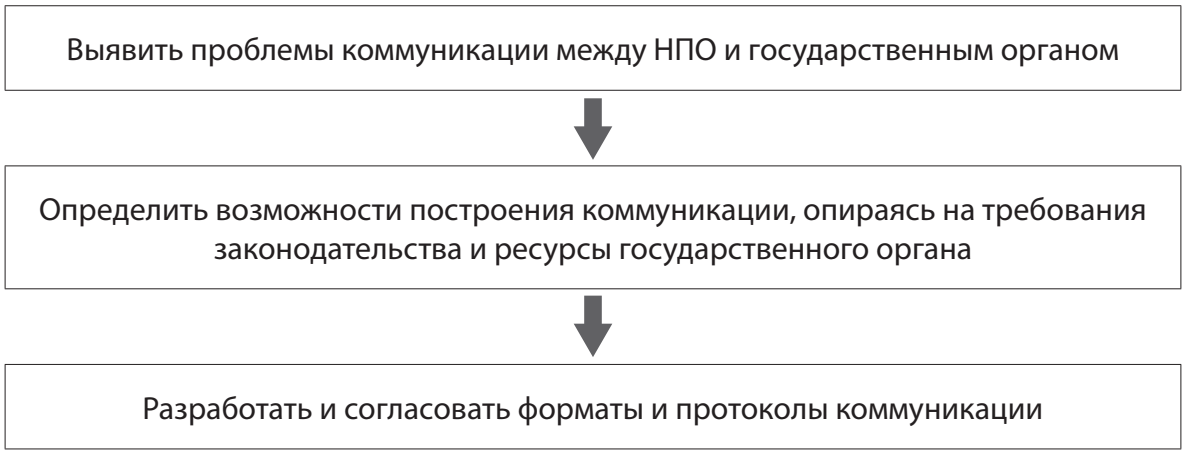
Для этого необходимо наладить контакты с НПО, работающими в секторе и регулярно собирать материалы, собранные ими в процессе общественного мониторинга, а также проблемы, выводы и рекомендации, произведённые в ходе оценок.

Такая форма вовлеченности ОСГО позволит относительно скромными ресурсами обеспечить достоверной и актуальной информацией лиц, принимающих решения и способствовать тому, чтобы голос общественности достигал ушей чиновников.

Для минимизации усилий и расходов на сайтах государственного органа и ОСГО можно было бы открыть страницу, куда НПО и граждане могли бы размещать информацию о результатах общественного мониторинга и оценки.

Другая форма обеспечения коммуникации – регулярное заслушивание на заседаниях ОСГО или коллегиях информации о проведенных мониторингах и оценках, а также отчеты по реагированию на них.

Алгоритм обеспечения коммуникации между государственным органом и гражданами и их объединениями, Рисунок 4.



5. Площадка для коммуникаций между заинтересованными сторонами в процессе развития системы предоставления государственных услуг в секторе

ОСГО обладает уникальным преимуществом перед любой организацией гражданского сектора: к нему обязаны прислушиваться соответствующие государственные органы. В этой связи ОСГО может не только транслировать позиции НПО по поводу качества и доступности государственных услуг, но стать коммуникативной площадкой, на которой лицом к лицу будут встречаться поставщики и получатели услуг и согласовывать свои интересы.

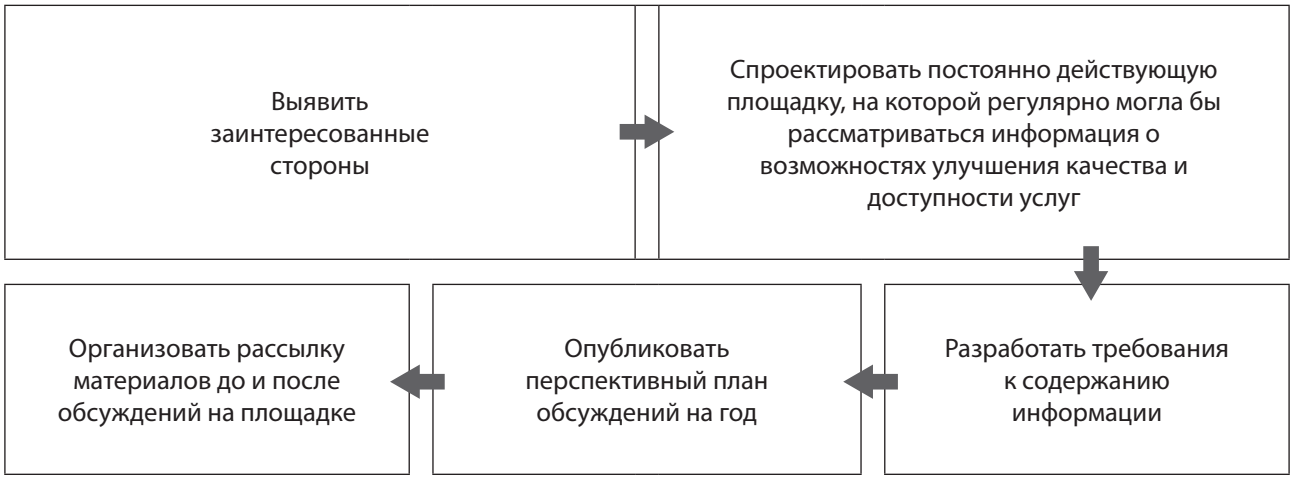
Для организации эффективной коммуникации необходимо разработать стандартизированные процедуры, которые позволяют заинтересованным сторонам взаимодействовать в интересах граждан, избегая конфронтации, например, установленные правила обращения

участников друг к другу только через модератора, равное время на выступления, удержание предмета обсуждения и т.д.

Важными факторами доверия участников друг к другу и ОСГО станут:
- заблаговременное согласование повестки дня и невозможность ее изменения без согласия всех участников;
- возможность реагировать на утверждения и вопросы;
- получение материалов или доступ к ним для всех без ограничения.

Ценность площадки также будет задаваться отчетом о мерах, предпринятых со дня последнего обсуждения.

Алгоритм площадки для коммуникаций между заинтересованными сторонами в процессе развития системы предоставления государственных услуг в секторе выглядит следующим образом, Рисунок 5.



6. «Аналитический центр», вырабатывающий рекомендации для государственного органа

ОСГО имеет необходимые ресурсы для того, чтобы постепенно перерастать в «Аналитический центр». Данный термин в оригинале пишется как think tank (ТТ). Это – независимый аналитический центр, помогающий вырабатывать государственную политику и призванный защищать интересы общества при ее формировании в противовес лоббистским усилиям различных групп влияния.

«В той или иной степени все ведущие ТТ используют следующие каналы влияния:
- личные контакты (ланчи, презентации и т.п., организуемые по инициативе ТТ);
- официальные контакты (участие в парламентских слушаниях в качестве приглашенных экспертов);
- распространение среди ключевых лиц небольших эссе (1-3 страницы) по насущным вопросам с конкретными рекомендациями (т.н. policy briefs); подобные эссе, как правило, распространяются вместе с более полным отчетом по данному исследованию, который предназначается прежде всего для аппарата и советников официального лица;
- распространение справочников для парламентариев, содержащих краткое описание и рекомендации практически по всем ключевым аспектам государственной политики (это издание делается в расчете на очередной срок пребывания в парламенте и переиздается после очередных выборов);
- средства массовой информации (регулярная публикация статей по насущным вопросам государственной политики в центральных газетах, выступления на телевидении, интервью и т.п.);

- публикация книг и статей в научных академических изданиях;
- организация научных конференций, куда приглашаются как представители академических кругов, так и лица, отвечающие за выработку и реализацию государственной политики»[6].

Логика развития реформ в государственном управлении ведет к тому, что в обозримой перспективе государство полностью перейдет к выполнению сервисных функций, как основному способу взаимодействия с гражданами. В этом смысле роль ОСГО как проводника интересов простых граждан будет только расти, а значит, она должна будет корректироваться и усложняться.

Алгоритм выработки рекомендации для государственного органа, Рисунок 6.



7. Участник рабочих групп по формированию Единого реестра (перечня) государственных услуг, их стандартизации и регламентации

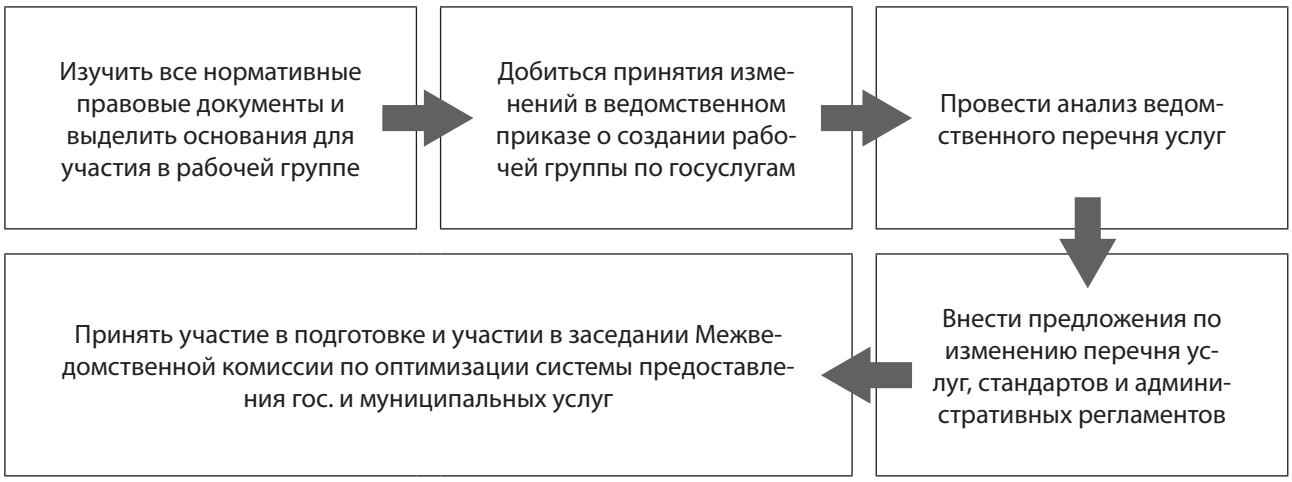
В соответствии с Законом КР «О государственных и муниципальных услугах», а также постановлениями Правительства КР, определяющими порядок формирования Единого реестра (перечня) государственных услуг, разработки и утверждения проектов стандартов и административных регламентов, в составе рабочих групп должны быть представлены НПО.

Как показывает практика, НПО не всегда готовы или могут участвовать в этой работе и государственным органам сложно выполнить требования законодательства. ОСГО могли бы взять на себя роль члена рабочих групп в государственных органах, от которых зависит включение интересов потребителей в вышеперечисленные документы. Тем более согласно статье 5 Закона КР «Об общественных советах государственных органов», ОСГО имеют право:

1. Участвовать в разработке и общественном обсуждении проектов нормативных правовых актов и управленческих решений;
2. Рассматривать общественные инициативы, связанные с отраслевым развитием министерства, государственного комитета или административного ведомства;
3. Разрабатывать предложения, рекомендации по совершенствованию планируемых или принятых министерствами, государственными комитетами и административными ведомствами решений.

Участие в рабочих группах по формированию Единого реестра (перечня) государственных услуг, их стандартизации и регламентации представлено в виде алгоритма на Рисунке 7.

[6] http://www.finansy.ru/publ/pmix001.htm



ПРИЛОЖЕНИЕ 1.

Методика общественного мониторинга государственных и муниципальных услуг[7]

Объект мониторинга: деятельность организаций (их должностных лиц), связанная с взаимодействием с гражданами, обращающимися за получением государственной услуги.

Предмет мониторинга:

a. соответствие качества государственной услуги ожиданиям граждан;
b. качество предоставления государственных услуг в соответствии со стандартом услуги, разработанным уполномоченным государственным органом.

Критерии: Соответствие качества оказания услуг требованиям, закрепленных в стандартах (проектах стандартов) государственных услуг.

Субъекты мониторинга:

- лица, предоставляющие информацию;
- лица, собирающие и обрабатывающие информацию;
- заказчики мониторинга.

Результаты:

Общественный мониторинг дает в распоряжение органов власти самый мощный инструмент управления – инициативы и интересы самих жителей, являющихся конечными потребителями государственных услуг.

Система общественного мониторинга государственных услуг самими жителями позволяет соблюсти интересы всех участвующих сторон, повысить качество оказываемых населению услуг и улучшить материально-техническую базу поставщиков услуг.

Инструменты:

1. Контрольная закупка.

Относится к традиционным методам технологий влияния потребителей на исполнителя, оказывающего государственные услуги физическим и юридическим лицам.

[7] http://mineconom.gov.kg/

Сущность метода состоит в том, что информация об услуге собирается «из-за прилавка», то есть исследователь обращается за получением услуги анонимно, не декларируя своих исследовательских целей.

Он проходит все этапы получения услуги (от поиска информации о правилах до получения результата) и фиксирует все свои впечатления от процесса получения услуги, проблемы, вопросы и пути их разрешения.

Преимущество метода в том, что организация, деятельность которой исследуется, не предупреждается об исследовании и не имеет возможности создать для исследователя особые условия обслуживания или иным образом повлиять на достоверность результатов. Кроме того, контрольная закупка не требует специальной подготовки исследователей. Отсутствие у исследователя на момент начала закупки информации об установленных правилах позволяет более объективно оценить фактическую (обычную) ситуацию с предоставлением услуги.

Недостатком метода можно считать его относительную субъективность. Исследователь оценивает качество и доступность информации, сравнивая их с собственными предпочтениями и компетенцией. В то же время он может не учесть (не увидеть) проблемы, которые могут возникнуть у получателей услуг с иными или дополнительными потребностями.

Контрольная закупка является одним из самых простых и относительно экономных методов оценки различных аспектов взаимодействия органов исполнительной власти с юридическими и физическими лицами при исполнении государственных функций и государственных услуг.

Контрольная закупка не предполагает никакого специального взаимодействия между чиновником и получателем услуги. Контрольная закупка позволяет оценивать множество параметров вместе или по отдельности. В ходе закупки будет оцениваться соблюдение правил и процедур, установленных стандартами, как в отношении всех получателей услуги, так и в отношении одной или нескольких целевых групп.

Подготовка:

1. Прежде всего, внимательно изучите стандарт государственной услуги и те параметры качества, которые он гарантирует.
2. Посмотрите Закон Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах», выделите для себя все пункты, которые обеспечивают ваше право на получение государственной услуги и проведение мониторинга.
3. Возьмите с собой записывающие устройства и распечатанный стандарт, для того чтобы делать пометки.

Проведение:

1. Постарайтесь получить информацию об услуге через интернет и по телефону.
2. Если необходимо получить услугу непосредственно в госоргане, постарайтесь найти информацию о его местонахождении, контактов, необходимых документах и действиях потребителя услуги на сайте правительства или госоргана.
3. Прибыв к месту получения услуги, осмотритесь, найдите информационный стенд и внимательно изучите стандарт государственной услуги, которую собираетесь получить.
4. Если вы не нашли стандарт попробуйте затребовать его у сотрудников. В стандарте отражены все необходимые требования к госоргану (его обязательства) по качеству предоставления и результату услуги.
5. Следите за тем, насколько точно представитель поставщика услуги выполняет стандарт. За каждый пункт стандарта можно ставить 1 балл.
6. Сопоставьте прописанный в стандарте и полученный вами результат услуги.

7. Подсчитайте баллы и обратитесь с претензией или благодарностью к сотруднику. Если он не реагирует на претензии – в стандарте указаны возможные способы обжалования действий сотрудника и качества предоставленной услуги.

   Результат контрольной закупки:
   Мониторинговый отчет, включающий:
   a. информацию о действиях лица, осуществляющего мониторинг;
   b. результаты мониторинга в баллах и комментариев по каждому баллу.

2. Фокус-групповая дискуссия для подтверждения полученных результатов.
Метод фокус-группы (или, как его еще называют, фокусированное интервью) представляет собой по сути дела групповую дискуссию, в ходе которой выясняется отношение участников к тому или иному виду деятельности или продукту этой деятельности.

Ценность получаемой информации состоит в том, что участники дискуссии, по возможности «очистившись» от идеологических установок (вербальных штампов), становятся свободными и раскованными в своих ответах.

Методу присущи следующие характеристики:
- численность групп обычно составляет от 2 до 8 участников и, как правило, не превышает 10 участников;
- группа формируется с учетом цели исследования. Например, если изучается услуга по дошкольному образованию, то пригласить надо родителей, имеющих детей дошкольного возраста;
- длительность дискуссии в зависимости от задач исследования колеблется от 1 до 3 ч;
- дискуссию ведет модератор.

Групповая дискуссия предусматривает создание благоприятных условий общения для каждого участника и атмосферы доброжелательности и комфорта для группы в целом.

Подготовка:
1. Написание программы, где формулируется и обосновывается проблема, определяются цель, задачи, объект, предмет исследования.
2. Подготовка команды, которая состоит из модератора и ассистентов. Один из ассистентов ведет аудио- или видеозапись, фиксируя особенности высказываний (например, эмоциональность, невербальные характеристики). Другой ассистент, если необходимо, может заниматься обеспечением тишины, подавать прохладительные напитки и т. п.
3. Набор респондентов, которому может предшествовать предварительное интервью. Участники фокус-групп могут также выбираться методом «снежного кома», когда один респондент называет кандидата, отвечающего заданным критериям, а этот кандидат называет еще одного кандидата и т.д. Нельзя использовать уже сложившиеся группы, так как система сложившихся отношений влияет на характер обсуждения.
4. Написание гайда (организованного плана). Он состоит из приветствия, объяснения основных правил, формулирования вопросов, разбитых на смысловые блоки; в гайде указываются время и продолжительность перерывов. Гайд завершается выражением благодарности участникам.

Проведение:
1. Перед дискуссией, когда собираются незнакомые между собой участники, модератор и его ассистенты приветствуют входящих, создают непринужденную обстановку.
2. Помещение, где проводится дискуссия, должно быть просторным и комфортабельным.
3. Обязательно наличие большого стола, где участники дискуссии смогли бы пользоваться записями, бланками, рисунками. За столом (столами) во время перерыва или до дискуссии участникам предлагаются кофе, чай, безалкогольные напитки и прочее.

4. В начале дискуссии модератор сообщает участникам цели и основные правила дискуссии, отмечая при этом для себя некоторые их личностные характеристики. Затем происходит знакомство участников дискуссии.
5. Обсуждение, как правило, начинается с открытых вопросов, которые раскрывают особенности характера участников, разнообразие их мнений. Закрытые вопросы обычно задаются ближе к концу дискуссии, что позволяет сфокусировать ответы на конкретных аспектах обсуждаемой проблемы. Модератору в процессе дискуссии рекомендуется избегать оценочных реплик как в вербальной форме («согласен», «хорошо», «неверно»), так и в невербальной (кивок, покачивание головой, жест отрицания и т.д.).
6. В процессе дискуссии модератор незаметно контролирует группу, используя 5-секундные паузы и «дознания» типа: «Вы не объясните более подробно?», «Вы не приведете пример?»
7. В конце дискуссии он напоминает о ее целях, обобщает сказанное, благодарит участников и прощается с ними. Впоследствии запись дискуссии расшифровывается и распечатывается. На основе полученной стенограммы происходит анализ и составляется отчет.

Результат фокус-группы:
1. Проверка результатов, полученных в ходе Контрольной закупки;
2. Дополнительная информация, полезная для сводного отчета и рекомендаций.

3. Обсуждение результатов общественного мониторинга.

Основой технологии общественного мониторинга является вынесение на публичное общественное обсуждение двух ключевых вопросов обеспечения населения государственными и муниципальными услугами:

- данные мониторинга;
- обобщенное общественное мнение о реальном состоянии дел с оказываемой населению услугой, полученное инициативной группой общественного мониторинга.

По результатам такого общественного обсуждения могут быть направлены рекомендации в органы государственного и муниципального управления по улучшению управления услугами, руководству поставщика или контролирующей организации для принятия конкретных мер, опубликованы материалы общественной оценки в прессе и пр.

Регулярный формат таких публичных мероприятий позволит дисциплинировать поставщиков услуг, сделать их деятельность более прозрачной, обеспечит доверие жителей к органам власти, улучшит управление услугами и бюджетом.

Подготовка:
1. Взаимодействие с органами власти, общественностью и иными заинтересованными лицами на предмет организации и проведения общественных обсуждений.
2. Подготовка текстов докладов и официальных информационных сообщений для СМИ.
3. Информирование общественности через официальные СМИ, Интернет и др. способами.
4. Консультирование представителей Заказчика, а по его письменному поручению других лиц (представителей органов власти, общественных организаций и др. заинтересованных лиц) по вопросам организации общественных обсуждений, методологии их проведения и последствиях совершения действий.
5. Подготовка наглядных материалов и проектов документов и материалов, необходимых для проведения общественных обсуждений: порядок проведения, протокол общественных обсуждений.
6. Рассылка приглашений и материалов участникам общественных обсуждений (отчеты, пресс-релиз, регламент и др.).
7. Аренда и подготовка помещения для проведения общественных слушаний.

8. Подготовка модератора на основе разработанного регламента.
9. Организация секретариата для ведения стенограммы и подготовки протокола.

Проведение:

1. Проверить оформление помещения и готовность необходимого оборудования.
2. Организовать регистрацию участников.
3. Контролировать процесс обсуждения на соответствие регламенту.
4. По завершении подготовить стенограмму и протокол.
5. Протокол разослать участникам.
6. Направить в СМИ пресс-релиз по итогам общественных обсуждений.
7. Подготовить рекомендации и направить их Заказчику.

Результат общественных обсуждений:

1. Информация о состоянии дел с оказанием конкретных государственных услуг донесена до всех заинтересованных сторон;
2. Разработаны рекомендации по мерам, необходимым для улучшения работы по предоставлению государственных услуг.

4. Дополнительный инструмент: опрос получателей государственной услуги «на выходе».

Для получения более объективного результата мониторинга можно провести опрос получателей «на выходе». По каждой услуге необходимо опросить не менее 10 человек, которые должны будут ответить на следующие вопросы:

1. Довольны ли Вы качеством государственной услуги?
2. Почему?
3. Что нужно изменить для улучшения качества предоставления этой услуги?

Результат опроса:

1. Полноценная картина субъективного восприятия качества государственной услуги;
2. Набор пожеланий граждан по улучшению качества государственной услуги.

Ожидаемые продукты:

1. Мониторинговые отчеты с мест, включающие оценочные листы и сводный информационный отчет о результатах наблюдения и действиях, совершенных для проведения мониторинга.
2. Аналитическая записка по проблемам, выявленным при проведении мониторинга и возможным путям решения, а также рекомендациями для различных субъектов.
3. Информация для граждан о проведении общественного мониторинга.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.

ЗАКОН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

г. Бишкек, от 17 июля 2014 года № 139

О государственных и муниципальных услугах

Глава 1. Общие положения

Статья 1. Сфера действия настоящего Закона

1. Настоящий Закон устанавливает основные принципы предоставления государственных и муниципальных услуг, регулирует правоотношения в данной сфере между исполнителями и потребителями государственных и муниципальных услуг, а также определяет порядок формирования реестров государственных и муниципальных услуг, стандартов их предоставления.
2. Действие настоящего Закона не распространяется на сферу предоставления услуг государственными и муниципальными предприятиями и услуги, предоставляемые государственными и муниципальными учреждениями друг другу.

Данные услуги предоставляются на договорной основе в соответствии с гражданским законодательством.

3. Деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, иных государственных и муниципальных учреждений по реализации функций государственного надзора, контроля и лицензионных требований к деятельности по предоставлению государственных и муниципальных услуг не относится и регулируется в ином порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.

Статья 2. Законодательство о предоставлении государственных и муниципальных услуг

1. Законодательство о предоставлении государственных и муниципальных услуг основывается на Конституции Кыргызской Республики, законе, регулирующем административную деятельность, и состоит из настоящего Закона и иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики, принятых в соответствии с настоящим Законом.

В случае возникновения коллизий с другими нормативными правовыми актами, обладающими равной юридической силой с настоящим Законом, при отсутствии противоречий с нормативными правовыми актами с более высокой юридической силой в части предоставления государственных и муниципальных услуг применяются положения настоящего Закона.

2. В сфере государственных и муниципальных услуг применяются нормы вступивших в установленном законом порядке в силу международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика.

Статья 3. Основные понятия, используемые в настоящем Законе

В настоящем Законе используются следующие понятия:

административный регламент государственной и муниципальной услуги - документ, регламентирующий сроки и последовательность административных процедур (действий) исполнителя государственной или муниципальной услуги, необходимых для предоставления государственной и муниципальной услуги, включая межведомственное взаимодействие при его наличии;

базовый реестр муниципальных услуг - утвержденный минимальный перечень муниципальных услуг, предоставляемых физическим и юридическим лицам муниципальными уч-

реждениями на бесплатной и платной основе, в соответствии с полномочиями, установленными законодательством Кыргызской Республики;

государственная услуга - результат деятельности государственных учреждений, осуществляемой в рамках их компетенции по исполнению запроса физических и юридических лиц и направленной на реализацию прав, удовлетворение законных интересов потребителей услуг, либо исполнение обязанностей, возникающих в результате гражданско-правовых отношений;

государственное или муниципальное учреждение - организация, созданная государственным органом или органом местного самоуправления для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая им полностью или частично;

дополнительный перечень муниципальных услуг - утвержденный перечень муниципальных услуг, предоставляемых физическим и юридическим лицам муниципальными учреждениями на бесплатной и платной основе, который формируется сверх базового реестра муниципальных услуг с учетом особенностей каждой административно-территориальной единицы, исходя из возможностей местного бюджета;

единое окно - способ организации и предоставления государственных и муниципальных услуг в одном месте, начиная от подачи заявления до получения результатов оказания услуги в одном учреждении;

единый реестр государственных услуг - систематизированный перечень государственных услуг, предоставляемых потребителям государственными учреждениями на бесплатной или платной основе, утверждаемый Правительством Кыргызской Республики в порядке, определяемом настоящим Законом;

запрос на предоставление государственной или муниципальной услуги - любое действие физического или юридического лица, совершенное лично либо через уполномоченного представителя, позволяющее определить его волеизъявление на получение государственной или муниципальной услуги, выраженное в форме, установленной законодательством Кыргызской Республики;

исполнитель государственной или муниципальной услуги - государственные и муниципальные учреждения, предоставляющие в пределах своей компетенции государственные и муниципальные услуги по запросу физических и юридических лиц;

межведомственная комиссия - консультативно-совещательный орган, образуемый Правительством Кыргызской Республики в соответствии с требованиями настоящего Закона в целях систематизации и формирования реестров государственных и муниципальных услуг (внесения изменений в них), действующий на постоянной основе;

местный реестр муниципальных услуг - утвержденный перечень муниципальных услуг, предоставляемых физическим и юридическим лицам муниципальными учреждениями на платной и бесплатной основе на территории конкретной административно-территориальной единицы;

муниципальная услуга - результат деятельности муниципальных учреждений, осуществляемой в рамках их компетенции по исполнению запросов физических и юридических лиц, направленной на реализацию прав, удовлетворение законных интересов потребителей услуг, либо исполнение обязанностей, возникающих в результате гражданско-правовых отношений;

учреждение, ответственное за стандартизацию государственной или муниципальной услуги - учреждение, разрабатывающее стандарт государственной или муниципальной услуги, определяемое Правительством Кыргызской Республики или соответствующим местным кенешем по разработке стандартов муниципальных услуг, входящих в дополнительный перечень муниципальных услуг;

оценка качества предоставления государственной и муниципальной услуги - исследование достижения реализации конечных результатов или соблюдения соответствующих стандартов, установленных настоящим Законом, субъектами, предоставляющими государственные или муниципальные услуги;

потребитель государственной или муниципальной услуги - физическое или юридическое лицо, осуществившее непосредственно либо через своего представителя запрос на предоставление государственной или муниципальной услуги к исполнителю государственной или муниципальной услуги;

стандарт государственной и муниципальной услуги - документ, содержащий систематизированный набор требований, предъявляемых к государственной или муниципальной услуге, утверждаемый Правительством Кыргызской Республики или соответствующим местным кенешем, определяющий процедуру взаимодействия исполнителя государственной или муниципальной услуги с потребителем услуги;

уполномоченный орган - государственный орган, обладающий правом ведения единого реестра государственных услуг, базового реестра муниципальных услуг, орган местного самоуправления, обладающий правом ведения местного реестра муниципальных услуг. Уполномоченный орган по ведению единого реестра государственных услуг и базового реестра муниципальных услуг определяется Правительством Кыргызской Республики;

электронный формат предоставления государственной или муниципальной услуги - дистанционное предоставление государственной или муниципальной услуги с использованием информационно-коммуникационных технологий.

Статья 4. Основные принципы предоставления государственных и муниципальных услуг

1. Предоставление государственных и муниципальных услуг в Кыргызской Республике основывается и осуществляется на принципах: доступности услуг, обеспечения безопасности и качества услуг, ориентации на потребителя, добросовестности, подотчетности, прозрачности, равного права доступа к получению услуг независимо от пола, расы, языка, инвалидности, этнической принадлежности, вероисповедания, возраста, политических или иных убеждений, образования, происхождения, имущественного или иного положения, а также других обстоятельств, участия потребителей услуг в принятии решений по всем затрагивающим их права и интересы вопросам на всех стадиях планирования, предоставления, оценки качества и эффективности предоставляемых услуг.
2. Со стороны исполнителя государственной и муниципальной услуги не допускается требование от потребителя услуг получения одной государственной или муниципальной услуги в целях получения последующей.
3. Предоставление государственных и муниципальных услуг административными органами за счет республиканского и местного бюджетов осуществляется в порядке, предусмотренном законодательством, регулирующим административную деятельность.

Глава 2. Реестры государственных и муниципальных услуг

Статья 5. Формирование реестров государственных и муниципальных услуг

1. Государственные и муниципальные учреждения оказывают только те услуги, которые включены в единый реестр государственных услуг и местные реестры муниципальных услуг.
2. Проекты единого реестра государственных услуг и базового реестра муниципальных услуг формируются соответствующими уполномоченными органами и вносятся на рассмотрение в межведомственную комиссию, образуемую Правительством Кыргызской Республики.

Формирование проекта единого реестра государственных услуг и базового реестра муниципальных услуг осуществляется на основании предложений государственных органов, органов местного самоуправления, ответственных за предоставление государственных и муниципальных услуг.

3. Порядок формирования и функционирования межведомственной комиссии устанавливается Правительством Кыргызской Республики при соблюдении следующих обязательных условий:
   1) межведомственная комиссия должна состоять не менее чем наполовину из представителей гражданского сообщества и бизнес-сообщества;
   2) при формировании межведомственной комиссии обеспечивается гендерный баланс: в состав комиссии должно входить не более 70 процентов лиц одного пола;
   3) все члены межведомственной комиссии осуществляют свою деятельность на общественных началах.
4. Межведомственная комиссия:
   1) по представлению уполномоченных органов рассматривает проект единого реестра государственных услуг и базового реестра муниципальных услуг и дает заключение в Правительство Кыргызской Республики;
   2) по представлению уполномоченных органов рассматривает и дает заключения в Правительство Кыргызской Республики по вопросам внесения изменений в реестры государственных и муниципальных услуг;
   3) рассматривает жалобы потребителей на отказ исполнителя услуг и уполномоченных органов по внесению изменений в реестры государственных и муниципальных услуг, вносит соответствующие предложения в Правительство Кыргызской Республики;
   4) вырабатывает на основании поступивших в межведомственную комиссию предложений рекомендации по улучшению качества предоставляемых государственных и муниципальных услуг, упрощению их предоставления физическим и юридическим лицам, а также совершенствованию законодательства, регулирующего сферу предоставления государственных и муниципальных услуг;
   5) дает заключение по внесению платных муниципальных услуг в дополнительные реестры муниципальных услуг.
5. Основным условием для положительного заключения межведомственной комиссии при согласовании реестров государственных и муниципальных услуг, а также внесении в них изменений является соответствие услуг критериям, установленным статьями 6 и 7 настоящего Закона, отсутствие навязывания услуг обществу.

6. Единый реестр государственных услуг и базовый реестр муниципальных услуг по представлению межведомственной комиссии утверждаются Правительством Кыргызской Республики.

7. Местный реестр муниципальных услуг состоит из базового реестра муниципальных услуг и дополнительного перечня муниципальных услуг. Дополнительный перечень муниципальных услуг формируется с учетом особенностей каждой административно-территориальной единицы, исходя из возможностей местного бюджета.

8. Дополнительный перечень муниципальных услуг и предложения по внесению изменений в него формируются исполнительными органами местного самоуправления и утверждаются местными кенешами. Включение в дополнительный перечень муниципальных услуг, оказываемых на платной основе, допускается только после положительного заключения межведомственной комиссии.

Статья 6. Критерии для включения услуги в реестры государственных и муниципальных услуг

1. Государственные услуги, включаемые в единый реестр государственных услуг, должны соответствовать следующим критериям:

   1) наличие запроса от физического и юридического лица на получение соответствующей государственной услуги;
   2) наличие установленных законодательством Кыргызской Республики полномочий у исполнителя государственной услуги на предоставление данного вида услуги;
   3) целостность государственной услуги, выраженная в непосредственной связи процесса предоставления услуги с данным государственным учреждением и исключающая необходимость обращения физических и юридических лиц в другие государственные/муниципальные и негосударственные учреждения и предприятия для получения конечного результата;
   4) возможность стандартизации государственной услуги.

2. Муниципальные услуги, предлагаемые для включения в реестры муниципальных услуг, должны соответствовать следующим критериям:

   1) наличие запроса от физических, юридических лиц на получение соответствующей муниципальной услуги;
   2) наличие установленных законодательством Кыргызской Республики полномочий у исполнителя муниципальной услуги на предоставление данного вида услуги;
   3) целостность муниципальной услуги, выраженная в непосредственной связи процесса предоставления услуги с данным муниципальным учреждением и исключающая необходимость обращения физических и юридических лиц в другие государственные/муниципальные и негосударственные учреждения и предприятия для получения конечного результата;
   4) возможность стандартизации муниципальной услуги.

3. Условием включения в реестры государственных и муниципальных услуг является соответствие услуг всем перечисленным критериям.

Статья 7. Основания для предоставления государственных и муниципальных услуг на платной основе

1. Государственные и муниципальные услуги оказываются на бесплатной основе, за исключением случаев, установленных в части 2 настоящей статьи.

2. Допускается оказание государственных и муниципальных услуг на платной основе в случае соответствия их одному из следующих критериев:

1) получение государственной или муниципальной услуги предоставляет ее потребителю право на владение и пользование объектами и предметами, которые могут представлять источник повышенной опасности или связаны с предпринимательской деятельностью;
2) повторное и каждое последующее предоставление государственной или муниципальной услуги при условии первичного предоставления услуги на бесплатной основе, за исключением государственных или муниципальных услуг, предоставление которых предусматривает многократность либо регулярность обращения;
3) оказание государственной или муниципальной услуги по параметрам качества, превосходящим закрепленные в стандарте на данную услугу (ускоренное оказание услуги, оказание услуги в условиях повышенной комфортности, оказание услуги по месту нахождения потребителя или в ином, определенном потребителем месте);
4) создание необходимых условий для лиц с ограниченными возможностями здоровья для получения государственных и муниципальных услуг наравне с другими не является основанием для установления платности услуги.

3. Не могут предоставляться на платной основе государственные и муниципальные услуги, бесплатность которых закреплена в Конституции и законах Кыргызской Республики, а также вытекающие из обязательств Кыргызской Республики по международным договорам.

4. Порядок определения размера оплаты за оказание государственной или муниципальной услуги определяется Правительством Кыргызской Республики.

5. Размер оплаты не должен превышать себестоимости государственной или муниципальной услуги.

6. Допускается предоставление платных услуг с размером оплаты менее себестоимости при условии закрепления соответствующих льгот в законодательстве Кыргызской Республики для определенных категорий потребителей услуг.

Статья 8. Внесение изменений в реестры государственных и муниципальных услуг

1. Инициативой по внесению изменений в реестры государственных и муниципальных услуг обладают уполномоченные органы, исполнители государственных и муниципальных услуг, объединения (ассоциации и союзы) потребителей государственных и муниципальных услуг.

2. Исполнители государственных и муниципальных услуг, объединения (ассоциации и союзы) потребителей обращаются с запросом о внесении изменений в реестры государственных или муниципальных услуг в соответствующий уполномоченный орган либо исполнительный орган местного самоуправления при внесении изменений в дополнительный перечень муниципальных услуг.

3. Уполномоченный орган, исполнительный орган местного самоуправления на основании запроса в 30-дневный срок инициирует внесение соответствующих изменений в реестры государственных или муниципальных услуг либо дает мотивированный отказ.

Отказ по внесению изменений в реестры государственных и муниципальных услуг в адрес общественных объединений (ассоциаций и союзов) может быть обжалован в межведомственную комиссию, Правительство как коллегиальный орган либо в суд в порядке, определенном законодательством Кыргызской Республики.

4. Уполномоченный орган вносит проект решения о внесении изменений в единый реестр государственных услуг и базовый реестр муниципальных услуг на рассмотрение межведомственной комиссии.

5. Межведомственная комиссия осуществляет проверку вносимых услуг на предмет соответствия их критериям государственных и муниципальных услуг, установленным статьями 6 и 7 настоящего Закона.

В случае внесения межведомственной комиссией положительного заключения Правительством Кыргызской Республики принимается решение о внесении изменений в единый реестр государственных услуг и базовый реестр муниципальных услуг.

6. Решение о внесении изменений в дополнительный перечень муниципальных услуг принимается соответствующим решением местного кенеша. Решение о включении в дополнительный перечень муниципальных услуг, оказываемых на платной основе, принимается после получения положительного заключения межведомственной комиссии.

7. После внесения изменений в реестры государственных и муниципальных услуг исполнитель государственной и муниципальной услуги обязан в 10-дневный срок проинформировать общественность о соответствующих изменениях, в том числе посредством размещения информации на веб-сайте.

Статья 9. Сведения, включаемые в реестры государственных и муниципальных услуг

Реестры государственных и муниципальных услуг содержат следующие сведения:

1) наименование государственной или муниципальной услуги;
2) наименование учреждения, ответственного за стандартизацию государственной или муниципальной услуги;
3) наименование учреждения, предоставляющего государственную или муниципальную услугу;
4) платность или бесплатность оказываемой государственной или муниципальной услуги.

Глава 3. Стандарт предоставления государственной и муниципальной услуги

Статья 10. Разработка и утверждение стандарта предоставления государственной и муниципальной услуги

1. Стандарт государственной и муниципальной услуги разрабатывается учреждением, ответственным за стандартизацию услуги, в соответствии с единым реестром государственных услуг и местным реестром муниципальных услуг, на основании типового стандарта государственной и муниципальной услуги, утверждаемых Правительством Кыргызской Республики.

2. Учреждение, ответственное за стандартизацию, при разработке и утверждении стандарта государственной и муниципальной услуги обязано соблюдать принципы, определенные в статье 4 настоящего Закона.

3. Стандарты государственных услуг утверждаются Правительством Кыргызской Республики.

4. Стандарты муниципальных услуг утверждаются соответствующим местным кенешем.

5. Учреждение, ответственное за стандартизацию государственной и муниципальной услуги, для разработки проекта стандарта (пересмотра стандарта) образует рабочую груп-

пу, которая в обязательном порядке не менее чем наполовину должна состоять из представителей гражданского сообщества и бизнес-сообщества.

При формировании рабочей группы обеспечивается гендерный баланс: в состав комиссии должно входить не более 70 процентов лиц одного пола.

6. Проект стандарта государственной и муниципальной услуги подлежит общественному обсуждению в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.

Статья 11. Типовой стандарт государственных и муниципальных услуг

Стандарт государственной и муниципальной услуги состоит из следующих разделов:

1) наименование государственной или муниципальной услуги, а также краткое описание действий исполнителя государственной или муниципальной услуги в процессе ее предоставления;
2) полное наименование учреждения, предоставляющего государственную или муниципальную услугу;
3) потребители государственной или муниципальной услуги;
4) правовые основания получения государственной или муниципальной услуги;
5) конечный результат предоставляемой государственной или муниципальной услуги;
6) условия, в которых предоставляется государственная или муниципальная услуга (требования к помещениям, условиям ожидания, разумные приспособления для лиц с ограниченными возможностями, способы формирования очередности и т.д.), с учетом особенностей мужчин и женщин;
7) продолжительность предоставления государственной или муниципальной услуги (предельное время на прием документов, предоставление услуги и выдачу результата услуги);
8) информирование об услугах, предоставляемых потребителю (перечень необходимой информации), и учреждении, ответственном за их стандартизацию;
9) способы распространения информации о государственной и муниципальной услуге (охарактеризовать или перечислить все возможные способы);
10) правила общения с посетителями (соблюдение профессионально-этических норм, особенности по способам общения с различными категориями потребителей - лицами с ограниченными возможностями здоровья, несовершеннолетними, пожилыми и т.д.);
11) способы обеспечения конфиденциальности при предоставлении государственной и муниципальной услуги;
12) перечень необходимых документов и/или действий со стороны потребителя государственной и муниципальной услуги;
13) сведения о порядке формирования стоимости платной государственной и муниципальной услуги, а также об органе, утверждающем стоимость услуг;
14) параметры качества государственной и муниципальной услуги;
15) способы предоставления государственной и муниципальной услуги, особенности ее предоставления в электронном формате;
16) основания и порядок отказа в предоставлении государственной или муниципальной услуги;
17) порядок обжалования отказа в предоставлении государственной или муниципальной услуги;
18) периодичность пересмотра стандарта государственной и муниципальной услуги.

Статья 12. Изменение стандарта государственной и муниципальной услуги

1. Стандарт государственной и муниципальной услуги должен регулярно пересматриваться с периодичностью не менее одного раза в 3 года.

Стандартом могут быть предусмотрены более короткие сроки его пересмотра.

2. Потребитель государственной и муниципальной услуги, объединения (ассоциации и союзы) потребителей государственных и муниципальных услуг вправе обратиться в учреждение, ответственное за стандартизацию государственных и муниципальных услуг, о досрочном пересмотре стандарта.
3. По обращению потребителя, объединения (ассоциаций и союзов) потребителей государственных и муниципальных услуг учреждение, ответственное за стандартизацию государственных и муниципальных услуг, в 30-дневный срок инициирует изменение стандарта либо дает мотивированный отказ.
4. Отказ в досрочном пересмотре стандарта может быть обжалован в межведомственную комиссию, Правительство как коллегиальный орган либо в суд в порядке, определенном законодательством Кыргызской Республики.

Статья 13. Административный регламент государственной и муниципальной услуги

1. Административный регламент государственной и муниципальной услуги разрабатывается в соответствии с единым реестром государственных услуг и местным реестром муниципальных услуг учреждением, ответственным за предоставление государственной или муниципальной услуги, и утверждается Правительством Кыргызской Республики.
2. Административный регламент государственной и муниципальной услуги в обязательном порядке должен включать:
    1) описание каждой административной процедуры (действия), совершаемой исполнителем государственной и муниципальной услуги в процессе предоставления государственной или муниципальной услуги и имеющей конкретный результат;
    2) сведения о должностном лице, ответственном за выполнение каждой административной процедуры, его обязанностях;
    3) продолжительность или максимальные сроки выполнения каждой административной процедуры;
    4) порядок взаимодействия с другими государственными и муниципальными учреждениями в процессе предоставления государственной или муниципальной услуги, если таковое имеется;
    5) решения, которые могут или должны быть приняты должностным лицом, а при возможности различных вариантов решения - критерии или процедуры выбора вариантов решения;
    6) результат административной процедуры и порядок его передачи для начала следующей административной процедуры;
    7) состав сведений, характеризующий конечный результат предоставления государственной или муниципальной услуги, включая отказ в предоставлении государственной или муниципальной услуги;
    8) порядок и способ передачи (направления) конечного результата предоставления государственной или муниципальной услуги потребителю государственной или муниципальной услуги, в том числе в электронном формате;
    9) особенности предоставления государственной или муниципальной услуги в элек-

тронном формате в случае, если услуга предоставляется в электронном формате, а также особенности (если таковые имеются) предоставления государственной или муниципальной услуги отдельным категориям потребителей государственной и муниципальной услуги (лицам с ограниченными возможностями здоровья, несовершеннолетним, пенсионерам и т.д.);

10) порядок и формы контроля за исполнением требований административного регламента с учетом вовлечения потребителей в данный процесс;
11) ответственность должностных лиц за нарушение требований административного регламента государственной и муниципальной услуги.

3. Административный регламент государственной и муниципальной услуги должен обеспечивать исполнение соответствующего стандарта государственной и муниципальной услуги и разрабатывается в соответствии с его требованиями.

Статья 14. Оценка качества предоставления государственной и муниципальной услуги

1. Проведение оценки качества предоставления государственных и муниципальных услуг осуществляется:

   1) общественными объединениями (ассоциациями и союзами) потребителей;
   2) учреждением, предоставляющим государственную или муниципальную услугу;
   3) уполномоченным органом.

2. Оценка качества государственной или муниципальной услуги, предоставляемой потребителю, проводится на соответствие установленным критериям качества, указанным в стандарте государственной или муниципальной услуги.

Методика проведения оценки субъектами, указанными в пункте 1 настоящей статьи, определяется самостоятельно.

3. Учреждением, предоставляющим государственную и муниципальную услугу, уполномоченным органом проводится внутренняя оценка качества предоставления государственной и муниципальной услуги, по результатам которой принимается решение о целесообразности внесения изменений в стандарт и/или административный регламент предоставления соответствующей государственной и муниципальной услуги.

Необходимые изменения инициируются в порядке, установленном настоящим Законом.

4. Общественными объединениями потребителей (ассоциациями и союзами) проводится внешняя оценка качества предоставления государственной и муниципальной услуги, по результатам которой они вправе требовать пересмотра стандарта и административного регламента государственной и муниципальной услуги в порядке, установленном настоящим Законом.

Глава 4. Доступ к государственным и муниципальным услугам

Статья 15. Организация пунктов доступа к государственным и муниципальным услугам

1. Государственные или муниципальные услуги оказываются через пункты доступа к государственным или муниципальным услугам либо в электронном формате.

Перечень предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном формате определяется Правительством Кыргызской Республики, порядок их предоставления опре-

деляется в соответствующем стандарте и административном регламенте государственной и муниципальной услуги.

2. В административных территориальных единицах, в границах, на которых действуют государственные и муниципальные учреждения, образуются пункты доступа к государственным и муниципальным услугам.
3. Организация и предоставление помещений возлагаются на соответствующие государственные и муниципальные учреждения. Помещения пунктов доступа к государственным и муниципальным услугам должны отвечать требованиям стандарта.
4. Пункты доступа к государственным и муниципальным услугам могут быть стационарными и/или передвижными (мобильными).

В населенных пунктах, отдаленных от мест расположения стационарных пунктов доступа к государственным и муниципальным услугам, наиболее востребованные государственные и муниципальные услуги предоставляются передвижными (мобильными) пунктами доступа с участием специалистов уполномоченных государственных и муниципальных учреждений.

5. Организация работы стационарного или передвижного (мобильного) пункта доступа к государственным и муниципальным услугам должна отвечать соответствующим стандартам услуг.
6. Государственные и муниципальные учреждения образуют пункты доступа к государственным и муниципальным услугам по способу единого окна.
7. Для лиц с ограниченными возможностями здоровья исполнителем государственной и/или муниципальной услуги создаются необходимые условия для получения государственных и муниципальных услуг наравне с другими. Требования к порядку и условиям предоставления государственной и муниципальной услуги данной категории потребителей должны содержаться в соответствующем стандарте.
8. В целях повышения качества, доступности и эффективности предоставления государственных и/или муниципальных услуг государственные и муниципальные учреждения могут передавать государственные и муниципальные услуги на исполнение частным юридическим и физическим лицам с передачей средств и источников финансирования.

Передача государственных и муниципальных услуг на исполнение частным юридическим и физическим лицам осуществляется в соответствии с требованиями законодательства о государственных закупках после получения положительного заключения межведомственной комиссии.

Государственные и муниципальные учреждения несут полную ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение норм настоящего Закона при предоставлении государственных и муниципальных услуг, переданных на исполнение частным юридическим и физическим лицам, в том числе за соблюдением установленных стандартов, а также оснований для предоставления услуг на платной основе, изложенных в статье 7 настоящего Закона.

Статья 16. Доступ к информации о предоставляемых государственных и муниципальных услугах

1. Реестры государственных и муниципальных услуг, типовой стандарт и стандарты государственных и муниципальных услуг, положение о межведомственной комиссии подлежат опубликованию в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.

Кроме этого, вышеназванные нормативные правовые акты публикуются на веб-сайтах исполнителей государственных и муниципальных услуг, а также должны размещаться в местах предоставления услуг.

Уполномоченный государственный орган, ответственный за перевод системы предоставления государственных и муниципальных услуг в электронный формат, определяется Правительством Кыргызской Республики.

2. Информация о государственных и муниципальных услугах должна предоставляться всем потребителям государственных и муниципальных услуг на государственном и официальном языках.
3. Для лиц с ограниченными возможностями здоровья исполнителем государственной и/или муниципальной услуги создаются необходимые условия для получения информации о государственных и муниципальных услугах, их стандартах наравне с другими.
4. Исполнитель государственной и муниципальной услуги должен на регулярной основе информировать общественность о проводимой работе по предоставлению государственных и муниципальных услуг.

Глава 5. Ответственность за неисполнение норм настоящего Закона

Статья 17. Ответственность за неисполнение норм настоящего Закона

1. За неисполнение или ненадлежащее исполнение норм настоящего Закона государственные и муниципальные учреждения, их должностные лица несут дисциплинарную, административную, материальную и уголовную ответственность в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.
2. Доход, полученный государственными и муниципальными учреждениями от оказания платных услуг, не включенных в соответствующий реестр государственных и муниципальных услуг, в полном объеме изымается в республиканский бюджет Кыргызской Республики.

Глава 6. Переходные и заключительные положения

Статья 18. Порядок вступления в силу настоящего Закона

1. Настоящий Закон вступает в силу по истечении шести месяцев со дня официального опубликования.

Опубликован в газете "Эркин Тоо" от 25 июля 2014 года № 58

2. Правительству Кыргызской Республики в шестимесячный срок принять соответствующие меры по реализации настоящего Закона.

Президент Кыргызской Республики **А.Атамбаев**

Принят Жогорку Кенешем Кыргызской Республики **25 июня 2014 года**

ПРИЛОЖЕНИЕ 3.

Постановления Правительства Кыргызской Республики

от 3 сентября 2012 года № 603

О Типовом стандарте государственных и муниципальных услуг

В целях повышения качества и доступности государственных услуг, оказываемых гражданам и юридическим лицам, Правительство Кыргызской Республики

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Утвердить:
   - Типовой стандарт государственных и муниципальных услуг согласно приложению 1;
   - Инструкцию по разработке стандарта государственных услуг согласно приложению 2.
2. Уполномоченным государственным органам, ответственным за стандартизацию государственных услуг, определенных постановлением Правительства Кыргызской Республики "Об утверждении Единого реестра (перечня) государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями" от 10 февраля 2012 года № 85 (далее - уполномоченные государственные органы, ответственные за стандартизацию):
   - обеспечить разработку стандартов государственных услуг, отнесенных к их компетенции, в соответствии с Типовым стандартом государственных услуг и Инструкцией по его разработке, и в срок до 10 декабря 2012 года завершить внесение проектов стандартов государственных услуг на рассмотрение Межведомственной комиссии по формированию единого систематизированного реестра (перечня) государственных услуг (далее - Межведомственная комиссия), образованной распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 31 мая 2011 года № 191-р;
   - после рассмотрения и одобрения Межведомственной комиссией проектов стандартов государственных услуг внести их в установленном порядке на утверждение в Правительство Кыргызской Республики;
   - ежемесячно, в срок до 5 числа месяца, следующего за отчетным, представлять в Министерство экономики и антимонопольной политики Кыргызской Республики отчет о количестве разработанных стандартов государственных услуг.
3. Министерству экономики и антимонопольной политики Кыргызской Республики в процессе разработки стандартов государственных услуг оказывать консультативную помощь уполномоченным государственным органам, ответственным за их стандартизацию.
4. Контроль за исполнением настоящего постановления возложить на отдел государственного и муниципального управления Аппарата Правительства Кыргызской Республики.
5. Настоящее постановление вступает в силу со дня официального опубликования.

Исполняющий обязанности
Премьер-министра,
исполняющий обязанности
первого вице-премьер-министра **А. Карашев**

ПРИЛОЖЕНИЕ 4.

Типовой стандарт государственных и муниципальных услуг

1. Паспорт государственной услуги

Наименование услуги, а также краткое описание действий исполнителя услуги в процессе ее предоставления.
Полное наименование государственного органа (учреждения), органа местного самоуправления(муниципального учреждения).
Получатели государственной услуги.
Правовые основания получения государственной услуги.
Конечный результат предоставляемой государственной услуги.
Условия предоставления государственной услуги.
Срок предоставления государственной услуги.

2. Информирование получателей государственной услуги

Информирование о государственной и муниципальной услуге, предоставляемой потребителю (перечень необходимой информации), в государственном органе и органе местного самоуправления, ответственных за стандартизацию, представляющего услугу.
Способы распространения информации о государственной и муниципальной услуге (охарактеризовать или перечислить все возможные способы).

3. Обслуживание и оказание государственной услуги

Общение с посетителями.
Способы обеспечения конфиденциальности.
Перечень необходимых документов и/или действий со стороны потребителя государственной услуги.
Стоимость платной государственной услуги.
Параметры качества государственной услуги.
Способы предоставления государственной и муниципальной услуги, особенности ее предоставления в электронном формате.

4. Отказ в предоставлении государственной услуги и порядок обжалования

Отказ в предоставлении государственной услуги.
Порядок обжалования.
Периодичность пересмотра стандарта государственной и муниципальной услуги.

ПРИЛОЖЕНИЕ 5.

ИНСТРУКЦИЯ по разработке стандарта государственных и муниципальных услуг

Утверждена
постановлением Правительства
Кыргызской Республики
от 3 сентября 2012 года № 603

1. Общие положения.
2. Разработка и утверждение стандарта государственной и муниципальной услуги.
3. Описание (паспорт) услуги.
4. Информирование потребителей услуги.
5. Обслуживание и оказание услуги.
6. Отказ в предоставлении государственной и муниципальной услуги и порядок обжалования.

1. Общие положения

1. Настоящая Инструкция устанавливает общие типовые требования к разработке стандартов государственных и муниципальных услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам органами исполнительной власти, их структурными подразделениями, органами местного самоуправления, подведомственными и муниципальными учреждениями (далее – уполномоченные органы).
2. Стандарт государственной и муниципальной услуги, разрабатываемый на основании утвержденного Типового стандарта государственных услуг, предназначен для потребителей государственных услуг (физических и юридических лиц) и устанавливает условия предоставления услуг, исчерпывающий перечень необходимых документов и/или действий со стороны потребителя услуги, параметры качества услуги, способ получения услуги, способы информирования потребителей о получении услуги, сроки предоставления услуги, стоимость платной услуги, порядок обжалования в случаях нарушения стандарта услуги, исчерпывающий перечень оснований для отказа в приеме документов, необходимых для предоставления государственной и муниципальной услуги, а также оснований для отказа в предоставлении государственной и муниципальной услуги.
3. Стандарт государственной и муниципальной услуги должен отвечать следующим принципам:
   - простота и доступность языка изложения (государственный и официальный);
   - объем и полнота содержания информации для потребителей услуг;
   - доступ граждан к информации и услугам;
   - компактность документа и наличие обратной связи с целью определения удовлетворенности граждан от предоставленных услуг.

2. Разработка и утверждение стандарта государственной и муниципальной услуги

4. Стандарты государственных и муниципальных услуг разрабатываются уполномоченными государственными органами и органами местного самоуправления, ответственными за стандартизацию услуг в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

5. Уполномоченные государственные органы и органы местного самоуправления, ответственные за стандартизацию, предусмотренные реестром государственных и муниципальных услуг:
   - определяют очередность разработки стандартов государственных и муниципальных услуг, с ежемесячной разбивкой, которая утверждается приказом;
   - решением образуют рабочую группу по разработке, внедрению стандартов государственных и муниципальных услуг и их инспектированию.
6. Ответственность за разработку и внедрение стандартов государственных и муниципальных услуг возлагается на одного из заместителей руководителей уполномоченных государственных органов и органов местного самоуправления, ответственных за стандартизацию.

3. Описание (паспорт) услуги

7. Наименование услуги, а также краткое описание действий исполнителя услуги в процессе ее предоставления: указать наименование услуги согласно реестрам государственных и муниципальных услуг, а также последовательное осуществление действий лицом, обеспечивающим предоставление услуги.
8. Полное наименование уполномоченного органа, предоставляющего услугу: указать наименование органа исполнительной власти, его структурного подразделения, органа местного самоуправления, подведомственного и муниципального учреждения, оказывающего услугу.
9. Потребители государственной муниципальной услуги: указать круг потребителей, имеющих право получить данную услугу, по следующим признакам: возраст потребителей, пол, уязвимость, юридический статус и т.д.
10. Правовые основания получения государственной и муниципальной услуги: перечислить законы и иные нормативные правовые акты, на основании которых оказывается услуга.
11. Конечный результат предоставляемой государственной и муниципальной услуги: описать, как для потребителя выглядит конечный результат оказанной услуги. Также результатом услуги может являться устная рекомендация.

Например, результатом услуги является выдача какого-либо документа, если выдаваемый документ является не результатом услуги, а подтверждением выполнения органом, оказывающим услугу, необходимых действий, то описание результата должно включать необходимость определенных действий, совершенных органом, оказывающим услугу.

12. Условия предоставления государственной и муниципальной услуги: описать требования к помещениям, какие условия ожидания гарантируются посетителям (гардероб, туалет, наличие мест для сидения, наличие приспособлений для лиц с ограниченными возможностями здоровья, способ формирования очередности: электронная, живая очередь, запись) с учетом особенностей мужчин и женщин.
13. Сроки предоставления государственной и муниципальной услуги: указать сроки предоставления услуги:
   - указать предельное время на прием документов и/или действий на получение услуги;
   - указать общий срок предоставления услуги (если указан в нормативных правовых актах Кыргызской Республики, то не указывать, если срок не указан, то необходимо указать в стандарте);
   - указать предельное время на выдачу результата услуги.

4. Информирование потребителей услуги

14. Информирование о государственной и муниципальной услуге, предоставляемой потребителю:

Полнота и объем информирования уполномоченными органами граждан должны отвечать следующему перечню:

- информация о местонахождении уполномоченных органов, оказывающих услугу, графике их работы, процедурах приема посетителей (предварительная запись по телефону, прием в день обращения, живая очередь, электронная очередь и т.п.), включая обязательную информацию о государственном органе и органе местного самоуправления, ответственном за стандартизацию тех или иных услуг, в котором потребитель может получить всю необходимую информацию о той или иной государственной услуге;
- информирование о способе получения услуги: перечислить все возможные способы информирования граждан о предоставляемой государственной услуге, исходя из способов обращения:
- письменное;
- устное (по телефону, при личном контакте);
- факсимильное, электронное ("вопросы-ответы" на сайте);
- информационные стенды, брошюры;
- информация о порядке заполнения бланков (образцы);
- информация о порядке оплаты (наличными, перечислением);
- информация о процедурах получения услуги;
- информация о наличии стандарта государственной и муниципальной услуги и способах ознакомления с ним.

15. Способы распространения информации о государственной и муниципальной услуге (охарактеризовать или перечислить все возможные способы):

- СМИ (указать название);
- Интернет (указать адрес электронного сайта);
- стенды;
- по телефону (номера телефонов);
- буклеты (брошюры) и др. приемлемые способы.

Уполномоченный государственный орган, ответственный за стандартизацию, обязан обеспечить распространение информации всеми возможными способами для обеспечения ее доступности во всех уполномоченных органах, предоставляющих услуги.

Предоставление вышеуказанной информации гарантируется любому обратившемуся лицу на безвозмездной основе.

Размещаемая информация должна поддерживаться в актуальном состоянии и своевременно обновляться.

5. Обслуживание и оказание услуги

16. Общение с посетителями: стандарт должен содержать указание на соблюдение сотрудниками профессионально-этических норм, устанавливающих и регулирующих правила поведения в соответствии с законодательством Кыргызской Республики о государственной и муниципальной службе.

В случае предоставления услуг особым категориям потребителей (лица с ограниченными возможностями здоровья, несовершеннолетние, пожилые и др.), стандарт должен содержать требования по способам общения с ними.

При оказании услуг потребителям со специальными потребностями, например, трудным подросткам или слабослышащим, пенсионерам, указывается на то, как эти потребности будут учитываться. Например, имеется специалист по подростковой психологии или все сотрудники обучены основам общения со слабослышащими.

17. Способы обеспечения конфиденциальности: указать способы обеспечения конфиденциальности информации, полученной от потребителя услуги информации в процессе ее получения и по завершении.
18. Перечень необходимых документов и/или действий со стороны потребителя услуги: указать исчерпывающий перечень необходимых документов, порядок их сбора и/или действий со стороны потребителя услуги; указать также требования к порядку фиксации обращений и заявлений граждан (журнал регистрации, штамп и другие способы).

В случае предоставления государственной и муниципальной услуги в электронном формате указываются требования к подаче запроса в электронном формате (заполнение интерактивной формы, электронная цифровая подпись, формат электронных документов, их качество и т.д.).

Далее указывается исчерпывающий перечень других документов, необходимых для предоставления государственной и муниципальной услуги в соответствии с нормативными правовыми актами Кыргызской Республики.

Возможно указание нескольких перечней документов, необходимых для предоставления государственной и муниципальной услуги, например, для различных категорий потребителей или различных форм предоставления услуги.

Если в перечне имеются документы, для получения которых надо совершить определенные действия (обратиться в определенную организацию), то следует подробно разъяснить потребителю, где и по какой процедуре могут быть получены эти документы.

В том случае, если часть документов должна быть составлена по определенной форме (на бланке), то следует указать, где можно получить образцы необходимых форм (бланков) для заполнения.

Запрещается требовать от заявителя:

- представления документов и информации, которые не предусмотрены нормативными правовыми актами, регулирующими отношения, возникающие в связи с предоставлением данной государственной и муниципальной услуги;
- представления документов и информации, которые находятся в распоряжении уполномоченного органа, предоставляющего государственную услугу, иных уполномоченных органов, подведомственных организаций, участвующих в предоставлении государственной и муниципальной услуги в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

19. Стоимость платной государственной и муниципальной услуги: указать нормативный правовой акт, на основании которого взимается плата: государственная пошлина, плата за предоставление услуги.

Сведения о размере государственной пошлины, платы за предоставление государственной и муниципальной услуги в обязательном порядке должны содержаться в соответствующих информационных материалах о государственной услуге (информационные стенды, буклеты, интернет-сайт государственного органа, портал государственных и муниципальных услуг, автоинформирование и т.д.), а также предоставляться по запросу потребителя во время личного приема, обращения по телефону, по письменному запросу, направленному почтовым отправлением, с использованием факсимильной связи либо электронной почты.

При этом, в случае если размер государственной пошлины, платы варьируется в зависимости от категории потребителя и (или) отдельным категориям потребителей предоставляются льготы, то должен быть указан размер пошлины, платы для каждой категории потребителей, с указанием такой категории.

Если услуга оказывается бесплатно, то об этом следует указать в стандарте, чтобы исключить возможность недобросовестности со стороны лиц, оказывающих услугу. При платности государственной и муниципальной услуги обеспечить наличие прейскурантов цен в месте оказания услуги для общего доступа, информацию об условиях внесения оплаты (наличный/безналичный расчет, банковские реквизиты).

20. Параметры качества государственной и муниципальной услуги: указать перечень критериев, на основании которых будет оцениваться качество предоставляемой государственной и муниципальной услуги руководством уполномоченного органа, предоставляющего услугу обществом, НПО. Оценка качества предоставляемых государственных услуг будет осуществляться на основании перечня критериев. К примеру, своевременность предоставления государственной и муниципальной услуги, т.е. соответствие сроков предоставления услуги заявленным в стандарте; вежливость сотрудников при оказании государственной и муниципальной услуги, соответствие условий предоставления государственной и муниципальной услуги, указанных в стандарте, и другие критерии.
21. Способы предоставления государственной и муниципальной услуги, особенности ее предоставления в электронном формате: указать, каким образом будет предоставляться государственная и муниципальная услуга, включая ее предоставление в электронном формате в полном объеме либо частично.

Решения по заявлениям на получение государственных услуг, поступающим в электронном формате через веб-сайты соответствующих уполномоченных органов, их предоставляющих, должны быть приняты в установленном регламентом порядке и доведены до сведения заявителя в течение 3-х рабочих дней со дня поступления. Извещение направляется заявителю тем же способом, каким было получено заявление и должно содержать информацию о решении по заявлению, необходимых дальнейших действиях для получения услуги в полном объеме, а в случае отказа - информацию о порядке обжалования действий государственного органа, принявшего решение.

Информация о государственных и муниципальных услугах, их стандартах является бесплатной и публикуется на сайте уполномоченного органа, предоставляющего услугу. В стандарте обязательно отражается наименование электронного сайта и перечень необходимых документов и/или действий со стороны потребителя услуги и стоимость платной услуги, указанных в пунктах 18 и 19.

Периодичность пересмотра стандарта государственной и муниципальной услуги: стандарт государственной и муниципальной услуги подлежит пересмотру и корректировке с периодичностью не менее одного раза в три года. Стандартом также могут быть предусмотрены более короткие сроки его пересмотра.

6. Отказ в предоставлении государственной и муниципальной услуги и порядок обжалования

22. Отказ в предоставлении государственной и муниципальной услуги: указать исчерпывающий перечень оснований для отказа в приеме документов и их возврата на доработку, а также в предоставлении государственной и муниципальной услуги в целом.

К примеру, перечень оснований для отказа может содержать следующие пункты:

- отсутствие у лица, обратившегося за услугой, права на ее получение, либо полномочий, действовать от имени другого лица;
- несоответствие документов установленным требованиям (в случае предоставления не полного перечня необходимых документов и/или неправильного заполнения-предоставить время для исправления ошибок и сбора документов);
- наличие в представленных документах сведений, не соответствующих действительности;
- несоответствие лица, обратившегося за получением услуги, определенным требованиям, подтвержденное заключением соответствующего органа (например, недостаточность квалификации лица, претендующего на аттестацию в качестве преподавателя высшей категории, подтвержденная заключением соответствующей комиссии).

Отказ не допускается в случае предоставления услуг по вопросам обеспечения жизни и здоровья потребителя услуги и иных случаях, предусмотренных законодательством.

23. Порядок обжалования: перечислить все способы и органы обжалования, предусмотрев процедуры подачи жалоб на нарушение процедур обслуживания (требований к месту, времени, сроку, комфортности оказания услуги), а также указав на возможные способы обжалования содержательных нарушений (отказ в предоставлении услуги, отказ в приеме документов и т.п.). Прописать процедуру обжалования действий и бездействия уполномоченного органа, предоставляющего услугу и должностных лиц на любом этапе предоставления услуги.

Список источников и рекомендуемой литературы

1. Конституция Кыргызской Республики;
2. Закон Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах»;
3. Закон Кыргызской Республики «Об административных процедурах»;
4. Закон Кыргызской Республики «О порядке рассмотрения обращений граждан»;
5. Закон Кыргызской Республики «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики»;
6. Закон Кыргызской Республики «О неналоговых платежах»;
7. Закон Кыргызской Республики «О защите прав потребителей»;
8. Указ Президента Кыргызской Республики «О совершенствовании взаимодействия органов государственного управления с гражданским обществом» от 29 сентября 2010 года № 212;
9. Постановление Правительства Кыргызской Республики «О мерах по оптимизации системы предоставления государственных услуг физическим и юридическим лицам» от 31 марта 2011 года № 129;
10. Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Единого реестра (перечня) государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями» от 10 февраля 2012 года № 85;
11. Постановление Правительства Кыргызской Республики «О Типовом стандарте государственных услуг» от 3 сентября 2012 года № 603;
12. 100 вопросов и ответов о деятельности органов местного самоуправления: справочное пособие, 2 изд. – /Д.Т. Балтагулов, А.С. Букалаев, А.Н. Мадеюев, А.А. Чекиров. Центр общественных технологий/ – Бишкек, 2013;
13. «Государственные услуги в Кыргызской Республике: вопросы и ответы». Пособие / Под общ. ред. Н.С. Момуналиева/ – Бишкек, 2014;
14. «Государственные услуги в Кыргызстане: неотложные меры». Аналитический документ. /Центр общественных технологий/ – Бишкек, 2013;
15. Методические рекомендации для НПО и органов управления по совместной стандартизации услуг. /Центр общественных технологий/ – Бишкек, 2013;
16. Методические рекомендации по стратегическому планированию устойчивого развития. /Центр общественных технологий/ – Бишкек, 2013;
17. Методическое пособие по организации мониторинга общественных услуг на местном уровне. /Центр общественных технологий/ – Бишкек, 2010;
18. «Муниципальные услуги в Кыргызской Республике: вопросы и ответы». /Под общ. ред. Н.С. Момуналиева/ – Бишкек, 2014;
19. Оптимизация системы предоставления государственных и муниципальных услуг в Кыргызской Республике: теория и практика. – Учеб. пособие /К. Б. Шадыбеков, А. В. Третьяков, С. К. Мурзаев, А. А. Капарова/ Под общ. ред. Н. С. Момуналиева – Бишкек, 2015;
20. Оценка эффективности деятельности государственных органов в Кыргызской Республике: методика и практика. – Учеб. пособие /К.Б. Шадыбеков, А.В. Третьяков, С.К. Мурзаев/ Под общ. ред. Н.С. Момуналиева – Бишкек, 2015;

21. Руководство для родителей «Доступ к государственным услугам для ЛОВЗ и их семей» / Сост.: Т. Архипова, С. Дыйканбаева – Бишкек, 2014;
22. Руководство для органов местного самоуправления по работе с проверяющими органами: справочное пособие, Центр общественных технологий – Бишкек, 2013.

Электронные ссылки:

http//www.ca-cpp.org

http://grany-center.org/position/publications/details_120.html

http://vsevreg.ru/regulatory/services/

http://www.myshared.ru/slide/87768/

http://www.pandia.ru/text/77/167/4190.php

Тамбовцев В.Л. Стандарты публичных услуг: экономическая теория, международный опыт и российские реформы (http://www.twirpx.com/file/57494/)

http://www.lawmix.ru/comm/2379

Freedland Mark R.Public. Services and Citizenship in European Law

ГЛАВА 4.

Практический пример (кейс): Методика мониторинга и оценки деятельности управлений Министерства юстиции Кыргызской Республики

Центр общественных технологий, г. Бишкек

ПРЕАМБУЛА

Настоящая методика определяет единый порядок проведения мониторинга и оценки (далее – МиО) результативности деятельности управлений Министерства юстиции КР.

Предметами МиО являются процессы и результаты деятельности Чуй-Бишкекского территориального управления и Управления нотариата и адвокатуры за истекший год.

МиО осуществляется на основе анализа нормативной правовой базы, стратегических и иных документов Кыргызской Республики, секторальных политик, внутриведомственных документов и регламентов; оценки персонала; результатов опроса получателей/заявителей о качестве и доступности услуг и других материалов, позволяющих охарактеризовать на основе установленных критериев и показателей процессы производства и самих конечных результатов по основным направлениям деятельности вышеуказанных структурных подразделений.

- Согласованный перечень критериев и показателей оценки результативности деятельности.
- Перечень показателей при необходимости может корректироваться.
- МиО производится членами Общественного совета Министерства юстиции КР.
- По результатам МиО Общественный совет формирует пакет рекомендаций по повышению результативности деятельности структурных подразделений и Министерства юстиции КР в целом.

Что дают результаты оценки?

Инструменты методики позволяют оценить эффективность работы государственного органа и сотрудников по нескольким направлениям, показателям и характеристикам.

Анализ бизнес процесса позволит проанализировать цепочку процесса, определить слабые или недостающие звенья, выявить общие и частные проблемы, а также способы их устранения. Детально описанные БП будут служить кейсами успешного или неуспешного исполнения функций подразделениями и сотрудниками, позволят членам ОС и всем заинтересованным лицам формулировать рекомендации по изменению регламентов и предписаний.

Данные, полученные в процессе оценки персонала по методу «360 градусов», вносятся в таблицу (Excel)* для дальнейшего их обобщения и визуализации, а также дальнейшего анализа и выставления рейтинга сотрудников по следующим характеристикам: соответствие занимаемой должности – профессионализм сотрудника, инициативность в работе, открытость и результативность сотрудника, умение создавать команду и развивать подчиненных, умение строить эффективное взаимодействие для решения поставленных задач, насколько сотрудник ориентируется на интересы получателей услуг. В ходе оценки будут выявлены явные сильные стороны, скрытые сильные стороны, потребности для развития и зона «слепое пятно».

Данные, полученные в ходе опроса получателей услуг на выходе, вносятся в таблицу (Excel)** и позволяют определить уровень удовлетворенности услугами, удовлетворенность граждан процессом предоставления услуг в компонентах: сроки выполнения, условия получения услуги, отношение сотрудников, доступ к информации. Ответы респондентов на открытый вопрос о способах улучшения услуги, позволят выработать рекомендации, максимально учитывающие мнение получателей.

Ключевые стратегии оценки:

- Системный подход к деятельности отобранных структур (основные потребители услуг и их характеристики; основные продукты и услуги системы; функции и процессы, определяющие деятельность системы; вспомогательные элементы и смежные коммуникации);

- Детальный анализ функций и процессов на базе отобранных структурных подразделений и основные продукты их деятельности (сравнение нормативного подхода (исходя из положений), идеального объекта (исходя из проектирования), программного подхода (исходя из поставленных задач) и "как это в действительности работает" (исходя из практики)).

Критерии проведения оценки:

1. Анализ НПА
   - соответствие внутренних нормативно-правовых документов действующему законодательству;
   - соответствие фактической деятельности отобранных ведомств внутренним документам и НПА различного уровня.

2. Качество оказания услуг (функции):
   - количество обращений/запросов на одного сотрудника;
   - срок предоставления услуги;
   - цена услуг;
   - обратная связь;
   - инфраструктура.

3. Количество услуг, оказываемых Министерством и департаментами.

4. Обеспечение деятельности:
   - управление человеческими ресурсами;
   - материально-техническое обеспечение;
   - технологическая часть.

5. Потенциал/квалификация сотрудников

ПОЗИЦИИ ОС В ПРОВЕДЕНИИ МиО

Членам ОС предлагается проводить мониторинг и оценку управлений МЮ КР со следующих позиций:

Позиция №1

ОС является коммуникационной площадкой для построения диалога между ОГО и населением в мониторинге и оценке деятельности управлений МЮ КР. Инструментами для данной позиции являются анкетирование сотрудников ОГВ (Приложение 1) на предмет выявления факторов, содействующих или наоборот препятствующих качественному предоставлению услуг населению страны и представителей ОГО (Приложение 2) на предмет выявления факторов, содействующих или наоборот препятствующих взаимодействию ОГВ и ОГО, в принятии решений относительно вопросов, касающихся предоставления услуг населению. Дополнительным, но не обязательным инструментом может являться проведение ФГД по взаимодействию ОГВ с ОГО и с партнерами (Приложение 3 и 4).

Позиция №2

ОС является представителем интересов потребителей и самостоятельно или посредством организаций партнеров проводит анкетирование для изучения общественного мнения о качестве предоставления услуг (Приложение 5).

Позиция №3

ОС является профессиональным оценщиком или заказчиком профессиональной оценки деятельности МЮ КР и проводит/заказывает мониторинг и оценку деятельности министерства посредством набора инструментов, который включает: кабинетный анализ, оценку сотрудников по методу 360°, опрос потребителей услуг на выходе, описание и анализ бизнес процессов, проведение ФГД по взаимодействию ОГВ с ОГО и с партнерами (Методика для профессиональной оценки разработана, апробирована и передана ОС МЮ КР для дальнейшего использования).

ЭТАПЫ И ИНСТРУМЕНТЫ ПРОВЕДЕНИЯ МиО

1. **Подготовительный:**
   - распределение и запуск работ.
2. **Кабинетный анализ:**
   - анализ нормативной правовой базы (Приложение 1: Методика анализа НПА);
   - анализ стратегических и иных документов Кыргызской Республики, секторальных политик (Приложение 1: Методика анализа НПА);
   - анализ функций МЮ отобранных управлений (Приложение 2: Анализ функций);
   - анализ соответствия реестра услуг МЮ КР, государственного реестра услуг и Стандарта предоставления услуги (Приложение 3: Методика и Реестр услуг);
   - реестр документов по противодействию коррупции (Приложение 4: Реестр документов).
3. **Оценка персонала:**
   Анкетирование сотрудников – получение информации о характеристиках сотрудников (Приложение 5: Анкета оценки по методу 360°).
4. **Оценка качества предоставляемых государственных услуг:**
   Анкетирование клиентов – получение информации о предоставлении услуги с точки зрения получателей/заявителей (Приложение 6: Анкета получателей услуг).
5. **Описание бизнес-процессов:**
   Применение анкеты для описания и анализа бизнес процессов (Приложение 7: Методика и Анкета).
6. **Проведение фокус-групповой дискуссии по взаимодействию ОГВ и ОГО**
   (Приложение 8: Вопросник).
7. **Проведение фокус-групповой дискуссии по взаимодействию ОГВ и партнеров**
   (Приложение 9: Вопросник).
8. **Обработка полученных материалов**
   После проведения анкетирования заполненные анкеты необходимо внести в таблицу (excel) по ответам каждого респондента на все вопросы анкеты. Далее необходимо обработать полученные данные в таблице и вывести в графически информацию по заданным параметрам, к примеру: количество мужчин и женщин, принявших участие в опросе, их возраст и образование; количество респондентов, удовлетворенных качеством предоставления услуг, основные проблемы, выявленные в ходе опроса и т.д.

Обработка данных по ФГД проводится следующим образом: ответы участников ФГД на вопросы дискуссии, рассуждения и мнения фиксируются на электронный или твердый носитель и далее проводится анализ полученной информации.

9. Подготовка аналитических документов

Полученная информация структурируется в аналитический документ и включает в себя:

- Резюме
- Анализ ситуации
- Описание актуальности проблемы/возможности
- Выводы и рекомендации
- Приложения

10. Подготовка организационного отчета

Организационный отчет это структурированный документ, который включает в себя обобщенные данные о процессе разработки и апробации методики МиО.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

***Таблица для внесения данных по методу 360°**

№	ФИО сотрудника, которого оценивают	Кто вы?		Кого вы оцениваете?			3. Ориентируется на интересы получателей услуг				…	11. Добивается результата				
		Руководитель	Исполнитель	Коллега	Подчиненный	Руководитель	3,1	3,2	3,3	3,4		11,1	11,2	11,3	11,4	11,5
1	ФИО		1	1			4	3	5	3		3	4	5	2	4

****Таблица для внесения данных по опросу получателей услуг**

	Паспортичка								2. Удовлетворенность процессом от 1 до 5																3. Удовл-ть конечным результатом		4. Затраты на услугу			5. Как можно сделать данную услугу лучше? (живые голоса)
									Срок			Обслуживание			Отказ			2.1. Условия, в которых получали услугу						2.2 Источник информации		2.3. Качество и доступность информ		2.4. Требования	2.5. Сроками получения			всего потрачено			
№	М	Ж	Возт	Обре	род занятий	ПМЖ	Н-Пункт	1	2	3	1	…	9	1	2	3	1	2	3	4	5	6								да-1/нет-2	комментарии	оф-но	не/оф	соп-е	
1	1		2	2	директор	1		5	4	5	5	…	4	4	4	4		4										5	5	5	1		427			текст

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.

Информация по заполнению анкеты по методу 360°

Количество участников анкетирования
В каждом коллективе, деятельность которого будут оценивать, анкетированию будут подвержены все сотрудники. Каждый сотрудник оценивает каждого, кроме себя самого. Например, если в коллективе 10 человек, то для получения полноценной картины будет собрано 90 анкет.

Краткое описание оценки по методу «360 градусов»
Данная оценка будет проводиться (в вашем коллективе) впервые и в дальнейшем будет проводиться представителями ОС на регулярной основе. Суть оценки заключается в получении информации о каждом сотруднике от его рабочего окружения: коллег, начальства, подчиненных.

Информация будет собрана относительно деловых качеств сотрудников. Результатом оценки станет рейтинг сотрудников **и степень соответствия сотрудников занимаемым должностям.**

Цель оценки по методу «360 градусов» – сбор количественной и качественной информации о сотрудниках департамента. Анкеты заполняются вручную, лично, на бумажном или электронном носителе. Полученные данные будут использованы для выработки рекомендаций и составления рейтинга сотрудников по определенным параметрам (для выявления сильных и слабых сторон, формирования групп по повышению квалификации, обучения). Вопросы построены в утвердительной форме относительно деловых качеств сотрудника.

Каждое качество необходимо оценить по 5 балльной шкале со следующим описанием:
5 – уровень мастерства – позволяет проявлять данное качество в сверхсложных условиях, развивать его стандарты и обучать других;
4 – уровень расширенного опыта – позволяет проявлять качество не только в стандартных, но и в сложных условиях;
3 – уровень базового опыта – позволяет проявлять качество в большинстве рабочих ситуаций;
2 – уровень развития – деловое качество проявляется далеко не всегда, но сотрудник уже понимает важность его проявления и старается его развивать;
1 – качество не проявляется.

Информация по заполнению анкеты по описанию бизнес процессов (БП)

Количество участников анкетирования
Для проведения полноценного описания и анализа бизнес процессов анкетированию будут подвержены все сотрудники управлений. Каждому сотруднику необходимо заполнить опросники на каждую услугу, согласно приложенному Реестру услуг, в предоставлении которой он принимает участие.

Краткое описание бизнес анализа процессов
Описание и анализ бизнес процессов будет проводиться (в вашем коллективе) впервые и в дальнейшем будет проводиться представителями ОС на регулярной основе. Цель проведения описания и анализа бизнес процессов заключается в получении информации о процессе предоставления услуг для проведения дальнейшей оптимизации процессов и ресурсов.

Описание и анализ бизнес процессов позволит оптимизировать предоставление услуг гражданам страны, улучшить (где это необходимо) их качество и выявить зоны развития сотрудников в предоставлении услуг гражданам. Информация будет собрана относительно поэтапного (пошагового) пути в предоставлении услуг, а также зон ответственности и взаимодействия сотрудников на каждом этапе.

Цель описания и анализа бизнес процессов – сбор количественной и качественной информации об услугах, предоставляемых департаментами Министерства юстиции КР. Анкеты заполняются вручную, лично, на бумажном или электронном носителе. Полученные данные будут использованы для выработки рекомендаций и оптимизации бизнес процессов по определенным параметрам (выявление сильных и слабых сторон процесса, улучшение качества и сроков предоставляемых услуг, обучающая работа с сотрудниками).

В анкете используются открытые и закрытые вопросы.

ПРИЛОЖЕНИЕ 3.

Методика анализа нормативно-правовой базы, документов Министерства юстиции Кыргызской Республики

1.1. Настоящая Методика устанавливает порядок проведения анализа нормативно-правовой базы, документов Министерства юстиции Кыргызской Республики (далее – Министерства) и отдельных управлений – Управление нотариата и адвокатуры, Чуй-Бишкекское управление юстиции.

1.2. Предметом анализа являются нормативно-правовые акты (НПА), регулирующие деятельность Министерства, стратегические и иные документы Кыргызской Республики, секторальные политики, внутриведомственные документы и регламенты, а также другие материалы, позволяющие охарактеризовать функции, основные направления деятельности и услуги Министерства, отдельных ведомств МЮ КР.

1.3. Перечень документов при необходимости может корректироваться.

1.4. Анализ производится членами Общественного совета Министерства юстиции КР.

1.5. Методика позволяет определить соответствие результатов деятельности Министерства, установленных НПА и другими документами целям и планам работы МЮ КР.

1.6. По результатам анализа Общественный совет сформирует реестр документов Министерства, реестр услуг, а также предложит рекомендации по повышению результативности деятельности структурных подразделений и Министерства юстиции КР в целом.

Цели, задачи, продукты оценки

Цель: анализ нормативно-правовой базы, документов Министерства юстиции Кыргызской Республики на предмет соответствия результатов деятельности Министерства, на примере конкретных управлений – ЧБУЮ и УНА, установленных НПА и другими документами, целям и планам работы МЮ КР.

Продукты мониторинга и оценки:

1. Реестр нормативно-правовых актов и документов управлений МЮ КР.
2. Схема реестра документов.
3. Расширенная схема реестра документов.

Этапы проведения анализа

1. Сбор информации

На данном этапе осуществляется сбор всей информации, документов, относящихся к деятельности Министерства и отдельных ведомств МЮ КР, в число которых входят:

- Политические страновые документы;
- Нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность МЮ КР;
- другие материалы, позволяющие охарактеризовать функции, основные направления деятельности и услуги Министерства, отдельных ведомств МЮ КР.

Для проведения данного этапа необходимо собрать и обработать информацию из официальных источников: сайты Правительства, Президента, Министерства, ведомств КР, документы из открытых источников, внутренняя документация Министерства, ведомств, предоставленная для рассмотрения и др.

Проводится анализ законодательства на предмет НПА, непосредственно относящихся к деятельности, функциям Министерства и отдельных ведомств.

Реестр документов в обязательном порядке должен содержать следующие документы:

- Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017гг.;
- Программа по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017гг.;
- Программа Правительства Кыргызской Республики «Стабильность, доверие и новые возможности»;
- Государственная стратегия антикоррупционной политики Кыргызской Республики на 2015-2017 годы;
- План мероприятий государственных органов Кыргызской Республики по выполнению Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики на 2015-2017 годы;
- План действий, обязательств главы профильного государственного органа;
- План работы профильного государственного органа;
- Положение о профильном государственном органе;
- Регламент профильного государственного органа;
- Положение профильного управления;
- Закон КР «О государственных и муниципальных услугах»;
- Закон КР «О противодействии коррупции»

2. Составление Реестра документов

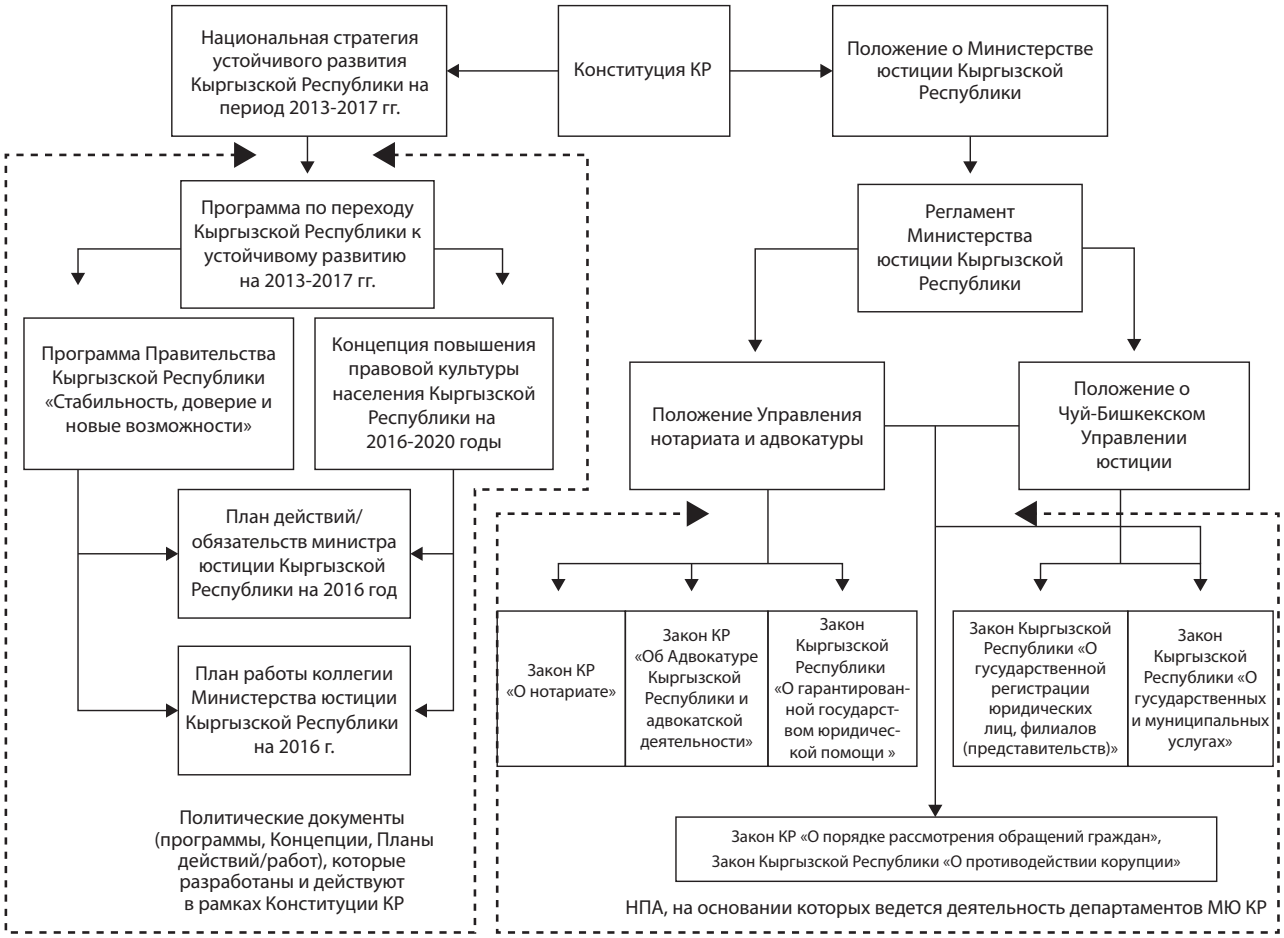
На основе полученных данных составляется полный реестр документов, относящийся к деятельности Министерства и отдельных ведомств. Реестр документов должен содержать:

- Название документа;
- Вид документа;
- Дата издания и номер;
- Указанное в документе направление работы Министерства, отдельных ведомств;
- Заложенная в документе цель деятельности Министерства, отдельных ведомств.

№	Название документа	Вид документа	Дата издания и номер	Направление	Цель
1					

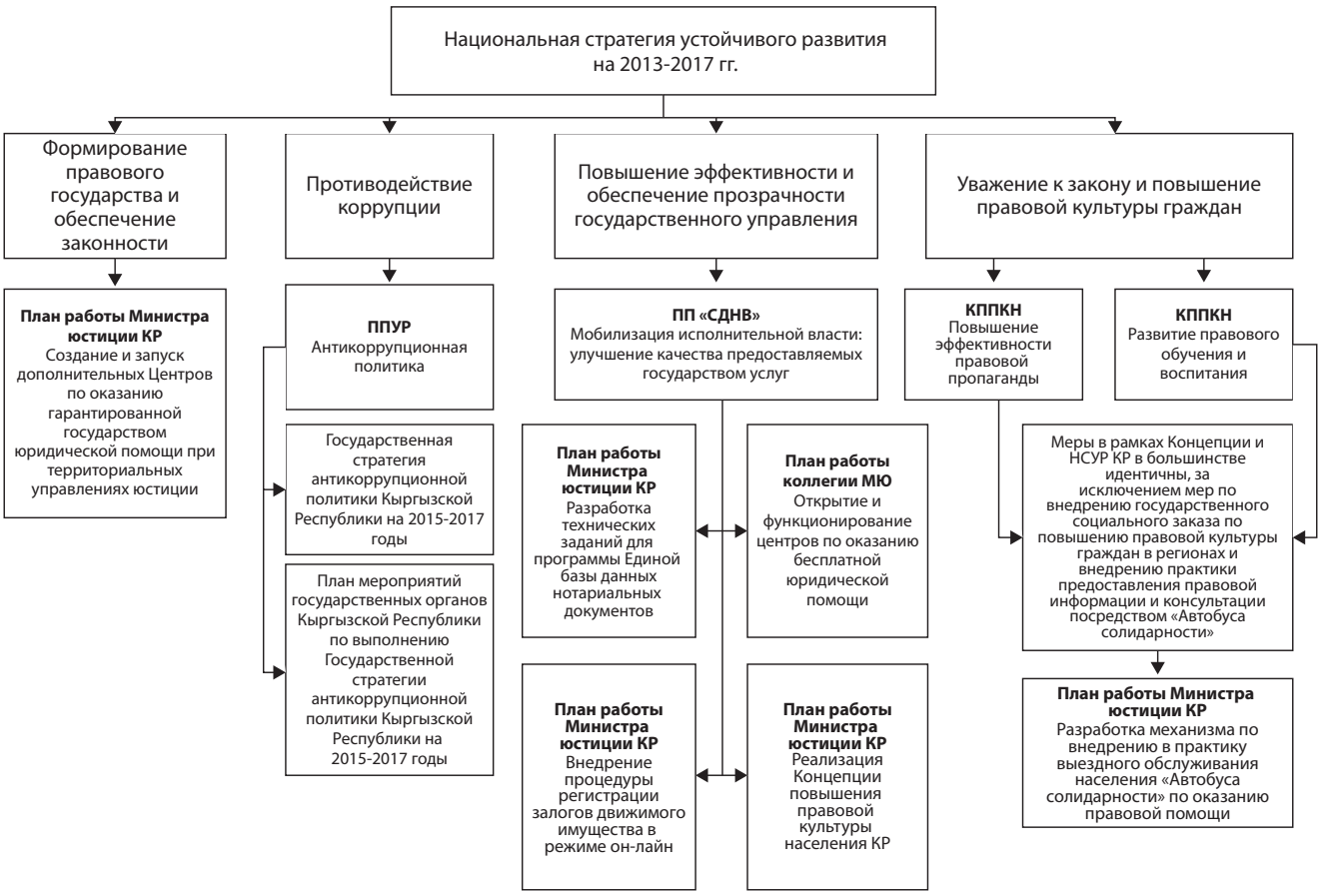
3. Схема Реестра документов

На основе выявленных связей между документами строится иерархия – схема – от страновых документов, стратегий, концепций до планов и внутренних документов Министерства и отдельных ведомств. В схеме отражаются все выявленные связи между документами.



4. Расширенная схема реестра документов

Проводится анализ каждого документа иерархии на предмет выявления и описания функций и направлений работы Министерства и отдельных ведомств. На основе анализа строится расширенная схема с указанием документов и заложенных функций, основных направлений работы Министерства и отдельных ведомств – каждая функция, направление работы выделяется в отдельный блок. К схеме приводится более подробное описание выделенных документов, функций и направлений с указанием подробной информации о содержании документа, выделенных функций и направлений работы Министерства, отобранных ведомств.



5. По итогам анализа членами Общественного совета отмечается, заложены ли направления и цели страновых политических документов в планах, функционале Министерства, отобранных ведомств на указанный период.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4.

Реестр функций Министерства юстиции Кыргызской Республики

№	Функции	Управление	Входит в реестр государственных услуг
Функции нормотворчества и экспертизы			
1	проводит работу по систематизации и кодификации законодательства Кыргызской Республики;		
2	формирует и обобщает планы законопроектных работ Правительства Кыргызской Республики на основе предложений государственных органов, вносит их в установленном порядке на утверждение в Правительство Кыргызской Республики и осуществляет контроль за их исполнением;		
3	проводит инвентаризацию законодательства в рамках деятельности межведомственной комиссии по инвентаризации нормативных правовых актов Кыргызской Республики;		
4	разрабатывает или принимает участие в подготовке проектов нормативных правовых актов;		
5	разрабатывает проекты нормативных правовых актов, необходимых для развития и эффективного функционирования единой системы регистрации населения и актов гражданского состояния, движимого и недвижимого имущества и ведения государственного земельного кадастра;		
6	разрабатывает проекты нормативных правовых актов по вопросам функционирования государственных информационно-регистрационных ресурсов;		
7	разрабатывает проекты стандартов предоставления государственных услуг в рамках своей компетенции;		
8	разрабатывает проекты нормативных правовых актов по вопросам выработки единой государственной политики в сфере управления земельными ресурсами и регулирования земельных отношений, а также по вопросам совершенствования нормативов возмещения потерь, порядка использования государственных земель и перевода земель из одной категории в другую;		
9	разрабатывает проекты нормативных правовых актов по вопросам организации делопроизводства и ведения архива учреждений, организаций, предприятий независимо от форм собственности;		
10	разрабатывает предложения по формированию проекта республиканского бюджета, в части, касающейся финансирования органов юстиции;		

11	проводит правовую, правозащитную, антикоррупционную и гендерную экспертизы проектов нормативных правовых актов, вносимых государственными органами на рассмотрение Президента Кыргызской Республики и Правительства Кыргызской Республики;		
12	проводит мероприятия по правовой пропаганде;		
13	проводит аккредитацию физических и юридических лиц, осуществляющих деятельность по проведению специализированных видов экспертиз проектов нормативных правовых актов (правовой, правозащитной, гендерной, антикоррупционной и экологической);		
14	осуществляет судебно-экспертную деятельность;		
15	проводит и развивает в установленном порядке международные связи по правовым вопросам, участвует в подготовке и экспертизе проектов международных договоров и соглашений;		
16	ведет Государственный реестр нормативных правовых актов Кыргызской Республики;		
17	осуществляет регистрацию инициативной группы и проекта Закона, инициируемого в реализацию права народной законодательной инициативы.		
Функции координации			
18	в целях обеспечения принятия законопроектов, вносимых Правительством Кыргызской Республики, обеспечивает взаимодействие с постоянным представителем Правительства Кыргызской Республики в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики;		
19	координирует законопроектную деятельность министерств, административных ведомств;		
20	осуществляет организационно-методическое и техническое обеспечение деятельности Межведомственной комиссии по имплементации международного гуманитарного права;		
21	координирует научно-исследовательскую деятельность в сфере судебной экспертизы;		
22	координирует деятельность государственных органов по правовой пропаганде.		
Функции регулирования			
23	осуществляет лицензирование на право занятия частной нотариальной деятельностью;	УНА	
24	осуществляет лицензирование на право занятия адвокатской деятельностью.	УНА	
Функции по предоставлению услуг			
25	оказывает гарантированную государством юридическую помощь гражданам Кыргызской Республики;	ЧБУЮ (организация процесса)	Не входит

26	осуществляет государственную регистрацию, перерегистрацию и регистрацию прекращения деятельности юридических лиц и филиалов (представительств) юридических лиц, средств массовой информации и политических партий;	ЧБУЮ	Входит (выдача дубликата)
27	ведет государственный реестр юридических лиц и филиалов (представительств) юридических лиц и средств массовой информации;	ЧБУЮ	
28	осуществляет нотариальные действия;		
29	ведет государственный реестр государственных и частных нотариусов;	УНА	
30	ведет государственный реестр адвокатов;	УНА	
31	осуществляет государственную регистрацию залоговых сделок;		
32	ведет единый государственный реестр залоговых сделок;		
33	осуществляет аппостилирование исходящих от Кыргызской Республики документов, кроме судебных и правоохранительных;	УНА	Входит
34	предоставляет информацию заинтересованным физическим и юридическим лицам из централизованного банка данных правовой информации Кыргызской Республики;		Входит (распечатка/ксерокопия)
35	представляет в порядке, установленном законодательством, интересы Правительства Кыргызской Республики в судебных органах в рамках полномочий Министерства юстиции;		
36	формирует банк данных, содержащий сведения о фамилии, имени и отчестве, подписи и закрепленных печатях соответствующих должностных лиц Кыргызской Республики и должностных лиц иностранных государств.	УНА	
Функции поддержки			
37	содействует деятельности уполномоченного государственного органа в области государственной службы в вопросах подбора, расстановки и повышения квалификации кадров органов юстиции;		
38	организует курсы повышения квалификации для нотариусов и адвокатов;	УНА	
39	ведет централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики;		
40	организует материально-техническое обеспечение и финансирование органов юстиции, в том числе по строительству и ремонту их зданий, обеспечивает организацию бухгалтерского учета и отчетности, принимает решения по вопросам материального и социального обеспечения работников органов юстиции, а также другие меры по организации деятельности органов юстиции;		

41	осуществляет анализ, оценку и мониторинг адекватности и эффективности системы внутреннего контроля, надежности и достоверности финансовой и управленческой информации, результативности, экономичности и эффективности деятельности и управления, сохранности активов и соблюдения законодательства Кыргызской Республики в органах юстиции;		
42	осуществляет в соответствии с законодательством работу по комплектованию, хранению, учету и использованию архивных документов министерства;		
43	Министерство юстиции осуществляет также иные функции, возложенные на него законодательством.		

ПРИЛОЖЕНИЕ 5.

Функции Чуй-Бишкекского управления юстиции:

- рассматривает дела об административных правонарушениях в соответствии с Кодексом Кыргызской Республики об административной ответственности;
- осуществляет мероприятия по правовой пропаганде, в том числе с привлечением средств массовой информации, неправительственных организаций и других субъектов;
- координирует и оказывает методическую помощь территориальным подразделениям государственных органов по вопросам правовой пропаганды;
- организует доступ к правовой информации граждан и юридических лиц;
- принимает участие в формировании Государственного реестра нормативных правовых актов Кыргызской Республики путем направления копий нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления в Министерство юстиции в день их поступления к ним;
- оказывает содействие представительным органам местного самоуправления по вопросам разработки проектов нормативных правовых актов;
- координирует работу адвокатов и адвокатов, оказывающих гарантированную государством юридическую помощь;
- организует оплату труда адвокатов, оказывающих гарантированную государством юридическую помощь;
- представляет в Министерство юстиции отчет о работе адвокатов по оказанию гарантированной государством юридической помощи;
- организует работу Центра по оказанию юридической помощи малоимущим гражданам;
- взаимодействует с правоохранительными и другими органами по вопросам укрепления законности, охраны прав и законных интересов граждан и юридических лиц;
- рассматривает жалобы, заявления, письма физических и юридических лиц о нарушении прав и законных интересов в пределах своей компетенции;
- ведет Единый государственный реестр юридических лиц, филиалов (представительств);
- осуществляет государственную регистрацию, перерегистрацию и регистрацию прекращения деятельности юридических лиц и филиалов (представительств), средств массовой информации, создаваемых на территории области и города Бишкек, продукция которого предназначена для распространения на территории района и города, несколь-

ких районов (городов) области, а также на территории предприятия и организации;
- осуществляет своевременную передачу информации в Министерство юстиции о зарегистрированных, перерегистрированных и прекративших деятельность средств массовой информации;
- дает заключение по соответствию предъявляемым требованиям помещений частных нотариальных контор;
- представляет в Министерство юстиции сводный отчет государственных нотариальных контор по совершенным нотариальным действиям;
- осуществляет контрольно-ревизионную работу в пределах своей компетенции и порядке, предусмотренном законодательством;
- обеспечивает организацию статистического, бухгалтерского учета и отчетности в Управлении, составляет проекты планов по расходам на их содержание;
- осуществляет контроль за хранением, использованием и учетом бланков строгой отчетности, своевременным предоставлением отчетов в Министерство юстиции об их расходовании;
- представляет в Министерство юстиции информацию о проделанной работе за полугодие и год в соответствии с планами работ и мероприятий Управления, а также по исполнительской дисциплине;
- осуществляет в соответствии с законодательством работу по комплектованию, хранению, учету и использованию архивных документов;
- а также иные функции, возложенные на него Министерством юстиции.

ПРИЛОЖЕНИЕ 6.

Функции Управления нотариата и адвокатуры:

- разрабатывает методические рекомендации по вопросам совершенствования нотариальной практики;
- разрабатывает и осуществляет мероприятия по совершенствованию деятельности нотариусов;
- проводит регулярные проверки деятельности нотариусов;
- контролирует исполнение правил нотариального делопроизводства государственными и частными нотариусами, а также должностными лицами государственных органов, уполномоченных на совершение нотариальных действий;
- осуществляет прием и составление сводного статистического отчета о деятельности нотариусов;
- оказывает территориальным подразделениям Министерства юстиции необходимую организационно-методическую помощь по руководству и координации деятельности нотариусов;
- информирует общественность о функционировании системы гарантированной государством юридической помощи;
- осуществляет сбор статистических данных, обобщение практики и оценку потребности в гарантированной государством юридической помощи;
- разрабатывает предложения по вопросам гарантированной государством юридической помощи с участием профессиональной организации адвокатов, в том числе по вопросам:
  - тарифов и условий оплаты труда адвокатов в рамках оказания гарантированной государством юридической помощи;

- минимальных требований к качеству юридической помощи, оказываемой адвокатами в системе гарантированной государством юридической помощи;
- процедур оценки и мониторинга работы адвокатов по оказанию гарантированной государством юридической помощи;
- процедур рассмотрения заявлений и жалоб по предоставлению и оказанию гарантированной государством юридической помощи;

- разрабатывает проекты договоров с адвокатами об оказании гарантированной государством юридической помощи;
- контролирует деятельность координаторов по предоставлению гарантированной государством юридической помощи;
- формирует проект ежегодного бюджета гарантированной государством юридической помощи по согласованию с Национальным советом по гарантированной государством юридической помощи при Президенте Кыргызской Республики (далее – Национальный совет);
- готовит и представляет проект ежегодного отчета в Правительство и в Национальный совет о реализации политики по гарантированной государством юридической помощи;
- организует заседания Национального совета, готовит материалы по рассматриваемым вопросам;
- сотрудничает по вопросам обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина с соответствующими государственными структурами в стране и за рубежом, правозащитными и неправительственными организациями;
- реализует механизм оплаты труда адвокатов;
- ведет реестр адвокатов и адвокатов, оказывающих гарантированную государством юридическую помощь, составляет территориальные списки и списки резерва адвокатов;
- организует деятельность по повышению квалификации адвокатов и нотариусов;
- осуществляет сбор образцов подписей лиц, имеющих право на подписание официальных документов, и печатей;
- удостоверяет документы, исходящие из Кыргызской Республики путем проставления на них апостиля;
- удостоверяет подлинности подписи и печати государственных нотариусов для консульской легализации;
- разрабатывает методические рекомендации по вопросам апостилирования для сотрудников Министерства юстиции;
- разрабатывает и осуществляет мероприятия по совершенствованию процедуры апостилирования;
- формирует Банк данных, содержащий сведения о фамилии, имени и отчестве, подписи и закрепленных печатей должностных лиц Кыргызской Республики;
- ведет книгу регистраций документов, представленных для проставления апостиля;
- рассматривает заявления и обращения физических и юридических лиц по вопросам, относящимся к компетенции Управления.

ПРИЛОЖЕНИЕ 7.

Методика составления реестра услуг Министерства юстиции Кыргызской Республики

Этапы проведения анализа

1. Сбор информации

На данном этапе осуществляется сбор всей информации, документов, о предоставлении услуг Министерством и отдельными ведомствами МЮ КР, в число которых входят:

- Перечень государственных услуг, оказываемых Министерством юстиции Кыргызской Республики;
- Прейскурант тарифов (цен) на государственные услуги, оказываемые Министерством юстиции;
- Стандарты государственных услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам государственным органом Министерством юстиции Кыргызской Республики.

Для проведения данного этапа необходимо собрать и обработать информацию из официальных источников: сайт, предоставленные документы МЮ КР, ведомств, документы из открытых источников, внутренняя документация Министерства, ведомств, предоставленная для рассмотрения и др.

Проводится выявление услуг, предоставляемых отобранными ведомствами. Для этого необходимо выписать из Положений отобранных ведомств – Чуй-Бишкекское управление юстиции, Управление нотариата и адвокатуры.

2. Составление Реестра услуг

На основе полученных данных составляется полный реестр услуг, относящийся к деятельности Министерства и отдельных ведомств. Реестр услуг должен содержать:

- Наименование государственной услуги;
- Отражение в реестре функций Министерства юстиции Кыргызской Республики;
- Государственные органы и организации, предоставляющие данные услуги (с указанием департамента);
- Условие предоставления государственной услуги (платность или бесплатность);
- Наличие в едином реестре государственных услуг;
- Наличие и соответствие стандарту предоставления услуги (платность или бесплатность).

№ п/п	Наименование государственной услуги	Отражение в реестре функций МЮ	Государственные органы и организации, предоставляющие данные услуги	Условие предоставления государственной услуги (платность или бесплатность)	Наличие в Едином реестре государственных услуг	Наличие и соответствие стандарту предоставления услуги (платность или бесплатность)

Реестр услуг Министерства юстиции и отдельных ведомств позволяет провести анализ государственных услуг.

ПРИЛОЖЕНИЕ 8.

Реестр услуг Управления нотариата и адвокатуры и Чуй-Бишкекского управления юстиции Министерства юстиции

№ п/п	Наименование государственной услуги	Отражение в реестре функций МЮ	Государственные органы и организации, предоставляющие данные услуги	Условие предоставления государственной услуги (платность или бесплатность)	Наличие в Едином реестре государственных услуг	Наличие и соответствие стандарту предоставления услуги (платность или бесплатность)
Услуги регистрации, выдачи справок, удостоверений и других документов, а также их копий и дубликатов						
1	Проставление апостиля	Да	ГКНБ, МЮ, МВД	Платно	Да	Да/Платно
2	Выдача дубликата свидетельства о государственной регистрации (перерегистрации) юридического лица, филиала (представительства)	Да	МЮ	Платно	Да	Да/Платно
3	Вызов нотариуса физическими и юридическими лицами совершения нотариальных действий	Да	МЮ	Платно	Да	Да/Платно
4	Предварительная проверка наименования для регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)	Да	МЮ	Бесплатно	Да	Да/Бесплатно
5	Разработка проектов нетиповых документов для совершения нотариального удостоверения	Да	МЮ	Платно	Да	Да/Платно
6	Выдача свидетельства юридическому лицу, филиалу (представительству), зарегистрированному по принципу «Единого окна», за исключением случаев, установленных статьей 24 Закона Кыргызской Республики «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)»	Да	МЮ	Платно	Нет	Да/Платно

7	Выдача копии приказа о регистрации прекращения деятельности юридического лица, филиала (представительства), с внесением сведений в электронную базу данных юридических лиц, филиалов (представительств) и извещением уполномоченных государственных органов, за исключением случаев принудительной ликвидации по решению суда	Да	МЮ	Платно	Нет	Да/Платно
8	Подготовка и выдача залогового регистрационного свидетельства и залогового уведомления	Да	МЮ	Платно	Нет	Да/Платно
9	Подготовка и выдача Выписки из Единого государственного реестра по залогам движимого имущества	Да	МЮ	Платно	Нет	Да/Платно
Услуги исследования, анализа, оценки и экспертизы						
10	Проведение криминалистических инженерно-технических, экономических исследований, связанных с оформлением пенсий и пособий для пенсионеров, инвалидов и приравненным к ним категориям гражданам	Нет	МЮ	Бесплатно	Да	Да/Бесплатно
11	Проведение криминалистических, инженерно-технических, экономических исследований по заявлениям физических и юридических лиц	Нет	МЮ	Платно	Да	Да/Платно
Предоставление информации						
12	Поиск регистрационных документов юридических лиц в архивах Министерства юстиции Кыргызской Республики	Да	МЮ	Бесплатно	Да	Да/Бесплатно
13	Предоставление сведений из Государственного реестра СМИ	Да	МЮ	Бесплатно	Да	Да/Бесплатно
14	Выдача выписки из Единого государственного реестра юридических лиц, филиалов (представительств)	Да	МЮ	Бесплатно	Да	Да/Бесплатно
Услуги печати, копирования и издания						
15	Распечатка копий (ксерокопия) нормативных правовых актов Кыргызской Республики в бумажном варианте	Да	МЮ	Платно	Да	Да/Платно
Обеспечение безопасности и хранения						
16	Прием и хранение нотариальных документов частных нотариусов в архив государственной нотариальной конторы	Да	МЮ	Платно	Да	Да/Платно

(*) Примечание: взимается государственная пошлина в соответствии со статьей 1 Закона Кыргызской Республики «О государственной пошлине».

ПРИЛОЖЕНИЕ 9.

Реестр документов по противодействию коррупции

№	Название документа	Вид документа	Дата издания и номер	Направление	Цель, задачи, меры, индикаторы
Политические документы Кыргызской Республики					
	Государственная стратегия антикоррупционной политики Кыргызской Республики на 2015-2017 годы	Государственная стратегия		Устанавливает основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции, и борьбы с ней, минимизации, ликвидации последствий коррупционных правонарушений, а также направлен на обеспечение национальной безопасности Кыргызской Республики, защиту прав и свобод граждан, и общественных интересов от угроз, вытекающих из проявлений коррупции.	
	План мероприятий государственных органов Кыргызской Республики по выполнению Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики на 2015-2017 годы	ПОСТАНОВЛЕНИЕ Об утверждении Плана мероприятий государственных органов Кыргызской Республики по выполнению Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики на 2015-2017 годы	от 30 марта 2015 года № 170 (В редакции постановлений Правительства КР от 16 июня 2015 года № 364)	В целях реализации Указа Президента Кыргызской Республики «О Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики и мерах по противодействию коррупции» от 2 февраля 2012 года № 26, дальнейшего укрепления институтов противодействия коррупции, придания системности в устранении коренных причин коррупции, консолидации усилий государственных органов, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и граждан в сфере противодействия коррупции на 2015-2017 годы, в соответствии со статьями 10 и 17 конституционного Закона Кыргызской Республики «О Правительстве Кыргызской Республики» Правительство Кыргызской Республики	**Усиление взаимодействия государственных органов с гражданским обществом и повышение его информированности** **Задача:** Создать соответствующие условия и возможности реализации гражданских инициатив, направленных на реализацию антикоррупционной политики. **Меры:** 1. заключение меморандумов по взаимодействию государственного органа и ИГО в сфере предупреждения коррупции; 2. создание площадок для участия граждан в обсуждении реализации антикоррупционной политики; 3. проведение анализа основных тенденций развития взаимодействия государственных органов и гражданского общества в сфере противодействия коррупции на современном этапе;

					4. внедрение образовательно- просветительских программ для ИГО. **Индикатор:** Приняты ведомственные меморандумы о взаимодействии с институтами гражданского общества, налажена обратная связь и обеспечено активное участие гражданского общества в разработке антикоррупционных мер и политик / формы и достижения. **Задача:** Повысить и укрепить роль общественных советов (ОС) государственных органов в сфере противодействия коррупции. **Меры:** 1. обучение членов ОС государственных органов правовым и институциональным механизмам предупреждения коррупции; 2. обеспечение прозрачности деятельности государственных органов; 3. разработка совместных коммуникационных планов взаимодействия; 4. обеспечение общественного контроля за деятельностью госорганов в сфере противодействия коррупции. **Индикаторы:** Проведены обучающие семинары и тренинги, внедрены механизмы подотчетности госорганов и взаимодействия государственных органов и гражданского общества в сфере противодействия коррупции, утвержден согласованный коммуникационный план, создан действенный общественный контроль за деятельностью госорганов в сфере противодействия коррупции.

					Задача: Обеспечить прозрачность в предоставлении государственных услуг. **Меры:** 1. внедрение процедур и стандартов предоставления отдельных государственных услуг через интернет; 2. обеспечение доступа к данным государственных органов через интернет; 3. внедрение системы электронного документооборота в целях эффективного взаимодействия государственных органов, ОМСУ и общества; 4. публикация информации о стандартах государственных услуг, стоимости за обучение, о государственных и муниципальных платных услугах и фиксированных тарифах на них; 5. размещение перечней платных услуг в общедоступных местах; 6. внедрение механизмов ограничения личных контактов должностных лиц и клиентов (в том числе на основе принципов «единого окна»), а также сокращение установленных форм отчетности и санкций. **Индикаторы:** Обеспечена доступность услуг госорганов и ОМСУ для населения, частного сектора и НПО средствами ИКТ; экономия бюджетных средств/количество и виды сокращенных или автоматизированных государственных услуг /публикация перечня платных государственных услуг на местах их предоставления/ разработаны процедуры обеспечения

					онлайновых услуг и повсеместно внедрены принципы «единого окна». **Мониторинг и оценка реализации антикоррупционных мер** **Задача:** Разработать процедуры, обеспечивающие вовлечение широкой общественности в разработку и мониторинг реализации антикоррупционных мер путем расширения постоянных форм сотрудничества. Вовлеченность широкой общественности в разработку, реализацию и мониторинг антикоррупционных мер (тематика, формы и достижения); наличие согласованных коммуникационных планов, обратная связь. **Задача:** Внедрить систему регулярного мониторинга и оценки реализации Государственной стратегии антикоррупционной политики с привлечением институтов гражданского общества и донорских организаций. **Меры:** Обеспечено широкое обнародование отчетов о реализации положений Государственной стратегии антикоррупционной политики в целом и планов действий по ее реализации в частности, включая альтернативные отчеты подготовленные со стороны ИГО, ОС, МО и гражданского и экспертного сообщества; функционирование национальной комплексной системы механизмов противодействия коррупции; наличие действенной системы оценки реализации госорганами антикоррупционных мер.

Нормативные правовые акты в сфере противодействия коррупции					
	Закон Кыргызской Республики «О противодействии коррупции»	Закон Кыргызской Республики	г. Бишкек, от 8 августа 2012 года N 153 О противодействии коррупции (В редакции Закона КР от 17 мая 2014 года N 70)	Настоящий Закон устанавливает основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации, ликвидации последствий коррупционных правонарушений, а также направлен на обеспечение национальной безопасности Кыргызской Республики, защиту прав и свобод граждан и общественных интересов от угроз, вытекающих из проявлений коррупции.	Указ Президента Кыргызской Республики от 12 ноября 2013 года УП № 215
	Конвенция ООН против коррупции	КОНВЕНЦИЯ Организации Объединенных Наций против коррупции	Ратифицирована Законом КР от 6 августа 2005 года №128 г. Мерида от 10 декабря 2003 года	Цели настоящей Конвенции заключаются в следующем: a. содействие принятию и укрепление мер, направленных на более эффективное и действенное предупреждение коррупции и борьбу с ней; b. поощрение, облегчение и поддержка международного сотрудничества и технической помощи в предупреждении коррупции и борьбе с ней, в том числе принятии мер по возвращению активов; c. поощрение честности и неподкупности, ответственности, а также надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом.	
	Указ Президента Кыргызской Республики от 12 ноября 2013 года УП N 215	УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ	г. Бишкек, от 12 ноября 2013 года УП №215	d. О мерах по устранению причин политической и системной коррупции в органах власти	

	Постановление Правительства Кыргызской Республики от 16 сентября 2015 года № 642	ПОСТАНОВЛЕНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ	г. Бишкек, от 16 сентября 2015 года № 642	Об утверждении Типового положения об уполномоченном по вопросам предупреждения коррупции в государственных органах и органах местного самоуправления Кыргызской Республики	
	Распоряжение Правительства Кыргызской Республики о приоритетных направлениях реформы государственного сектора	РАСПОРЯЖЕНИЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ	г Бишкек, от 20 мая 2014 года № 167-р	В целях определения приоритетных направлений реформы государственного сектора в условиях ограниченности ресурсов, а также осуществления контроля за ходом ее реализации: 1. Определить следующие приоритетные направления реформирования государственного сектора: - антикоррупционная реформа	
	Типовое положение об уполномоченном по вопросам предупреждения коррупции	Типовое положение об уполномоченном по вопросам предупреждения коррупции	Утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 16 сентября 2015 года № 642	Об уполномоченном по вопросам предупреждения коррупции в государственных органах и органах местного самоуправления Кыргызской Республики	
Ведомственные акты в сфере противодействия коррупции					
	Приказ МЮ КР «Об утверждении должностной инструкции уполномоченного по вопросам предупреждения коррупции в Министерстве юстиции Кыргызской Республики» от 18.01.2016 года №18	Приказ	18 января 2016 г. №18	Об утверждении должностной инструкции уполномоченного по вопросам предупреждения коррупции в Министерстве юстиции Кыргызской Республики	В целях устранения коррупционных зон и рисков в МЮ КР

	Приказ МЮ КР «Об утверждении Положения об уполномоченном по вопросам предупреждения коррупции в Министерстве юстиции Кыргызской Республики» от 18.01.2016 года №17	Приказ	18 января 2016 г. №17	Об утверждении Положения об уполномоченном по вопросам предупреждения коррупции в Министерстве юстиции Кыргызской Республики	В целях устранения коррупционных зон и рисков в МЮ КР
	Приказ МЮ КР «Об утверждении Плана мероприятий по устранению коррупционных зон и рисков в Министерстве юстиции на 2015 год» от 15.09.2015 года №117	Приказ	15 сентября 2015г. №117		В целях устранения коррупционных зон и рисков в МЮ КР

ПРИЛОЖЕНИЕ 10.

АНКЕТА Для проведения опроса сотрудников государственного органа

_____Дата и время проведения

_____Место проведения

_____Организация (учреждение) предоставляющая услугу

Уважаемый респондент!
Просим Вас принять участие в опросе, который проводится для сбора количественной и качественной информации о сотрудниках управлений Министерства юстиции Кыргызской Республики.

Описание системы оценки:

5 – уровень мастерства – позволяет проявлять данное качество в сверхсложных условиях, развивать его стандарты и обучать других;
4 – уровень расширенного опыта – позволяет проявлять качество не только в стандартных, но и в сложных условиях;
3 – уровень базового опыта – позволяет проявлять качество в большинстве рабочих ситуаций;
2 – уровень развития – деловое качество проявляется далеко не всегда, но сотрудник уже понимает важность его проявления и старается его развивать;
1– качество не проявляется.

Заранее благодарим за сотрудничество!
Ваше мнение очень важно и будет влиять на улучшение работы государственного органа.

1. Кто вы? Нужное подчеркнуть Руководитель/Исполнитель

2. Кого вы оцениваете? Нужное подчеркнуть 1. Коллега; 2. Подчиненный; 3. Руководитель.

№	Вопрос	1	2	3	4	5
3	**Ориентируется на интересы получателей услуг**					
3.1	Выполняет обещания данные получателям услуг, оперативно реагирует на запросы					
3.2	Понимает потребности получателей услуг, предлагает оптимальное решение					
3.3	Собирает обратную связь для повышения качества предоставления услуги (критику/замечания/рекомендации/благодарности)					
3.4	Всегда готов помочь					
4	**Проявляет инициативность**					
4.1	Не останавливается на достигнутом, инициативен, предлагает новые подходы					
4.2	Предлагает и реализует решения					
4.3	Действует решительно (берет на себя ответственность)					
4.4	Действует самостоятельно, не требует постоянного контроля					
4.5	С энтузиазмом берется за сложные задачи, выходящие за пределы его должностных обязанностей					
5	**Демонстрирует открытость**					
5.1	Говорит то, что думает, делает то, что говорит					
5.2	Открыто высказывает свою точку зрения, говорит об ошибках/ проблемах					

№	Вопрос	1	2	3	4	5
5.3	Принимает от окружающих обратную связь (критику/замечания/ рекомендации/благодарности)					
5.4	Делится опытом, знаниями, информацией					
5.5	Относится ко всем с равным уважением					
5.6	Преодолевает барьеры и формальности/находит выход из сложных ситуаций					
6	**Строит эффективное взаимодействие**					
6.1	Выстраивает долгосрочные отношения с ключевыми людьми внутри департамента и за его пределами					
6.2	Инициирует взаимодействия между отделами и управлениями					
6.3	Понимает и учитывает интересы, особенности других людей, а также восприимчив к особенностям получателей услуг (ЛОВЗ, этнические меньшинства, уязвимая категория населения и т.д.)					
6.4	Демонстрирует позитивное отношение к работе, сотрудникам, получателям услуг					
6.5	Выполняет принятые на себя обязательства					
7	**Демонстрирует профессионализм**					
7.1	Обладает достаточным опытом и знаниями					
7.2	Быстро адаптируется, учится новому					
7.3	Постоянно улучшает свои навыки, приобретает новые знания и использует их в работе					
7.4	Прорабатывает несколько вариантов действий, учитывая возможные пути развития событий (рассматривает более чем один вариант решения)					
7.5	Расставляет приоритеты в работе					
8	**Создает команду**					
8.1	Расставляет людей соответственно их квалификации					
8.2	Выстраивает и налаживает взаимодействие в команде					
8.3	Организует взаимозаменяемость в команде					
8.4	Информирует о целях министерства/ управления					
8.5	Поддерживает инициативу сотрудников, поощряет новые решения					
8.6	Подает пример, как нужно вести себя в коллективе (вежлив, эффективен, позитивен и т.д.)					
8.7	Воодушевляет команду на достижение высоких результатов					
8.8	Поддерживает в сложных ситуациях					
9	**Управляет исполнением**					
9.1	Четко ставит задачу и требования к результату					
9.2	Регулярно контролирует выполнение задач					
9.3	Оценивает исполнение и указывает на возможные последствия					
9.4	Предпринимает решительные действия в случае некачественной работы					

№	Вопрос	1	2	3	4	5
10	**Развивает подчиненных, добивается результата**					
10.1	Анализирует результаты работы подчиненного, выявляет возможные слабые и сильные стороны					
10.2	В корректной манере предоставляет обратную связь (критику/ замечания/рекомендации)					
10.3	Ставит задачи, стимулирует развитие					
10.4	Дает возможность самостоятельно находить решения					
10.5	Обсуждает с сотрудником план его карьерного развития					
10.6	Готовит приемников себе, а также на ключевые позиции в подразделении					
11	**Добивается результата**					
11.1	Преодолевает препятствия, с которыми сталкивается при выполнении своих должностных обязанностей					
11.2	Находит взаимовыгодные решения даже в условиях конфликта интересов					
11.3	Добивается цели, вовлекая заинтересованных лиц					
11.4	Для достижения наилучших результатов, привлекает к реализации целей заслуживающих доверия коллег					
11.5	Доводит дело до конца					

ПРИЛОЖЕНИЕ 11.

АНКЕТА Для проведения опроса получателей государственных услуг

Анкета опроса получателей услуг

_____Дата и время проведения

_____Место проведения

_____Организация (учреждение) предоставляющая услугу

Уважаемый гражданин!
Просим Вас принять участие в опросе, проводимого с целью получения достоверной информации о качестве услуг, оказываемых населению департаментом

_____

Министерства юстиции Кыргызской Республики.
Опрос проводится анонимно и направлен на улучшение качества предоставляемых населению услуг.
Заранее благодарим за сотрудничество! Ваше мнение очень важно и будет влиять на улучшение работы государственного органа.

Расшифровка градации:
1 – крайне не удовлетворен
2 – скорее не удовлетворен
3 – затрудняюсь ответить
4 – удовлетворен
5– полностью удовлетворен

1. За какой услугой Вы обратились?

_____

2. Оцените уровень удовлетворенности процессом получения услуги по шкале от 1 до 5 (обведите в круг подходящую оценку):

Срок предоставления государственной услуги					
Выполняется предельное время на прием документов на получение государственной услуги	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
Выполняется предельное время на выдачу результатов государственной услуги	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
Соблюдается общий срок предоставления государственной услуги	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
Обслуживание и оказание государственной услуги					
Имеются информационные таблички на дверях кабинетов сотрудников, задействованных в оказании услуги	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
Сотрудники, работающие с населением, имеют бейджи с указанием ФИО и должности	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
При общении с посетителями сотрудники соблюдают основные принципы этики (вежливость, доброжелательность, внимательность, корректность)	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
Для лиц с особыми нуждами (ЛОВЗ, престарелые пенсионеры, ветераны войны и труда, беременные женщины) созданы условия, предоставление информации производится в понятной и доступной для них форме	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
Запрашиваемый перечень необходимых документов соответствует стандарту	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
Прейскурант цен на услуги вывешен в доступном месте	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
Услуга предоставляется бесплатно/платно в соответствии со стандартом услуги	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**

Соответствие конечного результата (полученной услуги) ожиданиям заявителя услуги	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
Наличие книги жалоб и предложений граждан в доступном месте	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
Раздел 5. Отказ в предоставлении государственной услуги и его обжалование					
В предоставлении государственной услуги отказывается обосновано – в соответствии с требованиями стандарта на услугу (предоставления неполного перечня документов; установления недостоверной информации, указанной в представленных документах и т.д.)	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
Письменную жалобу уполномоченный сотрудник зарегистрировал в течение 1 рабочего дня	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
Срок рассмотрения письменного обращения и направления ответа заявителю не превышал 14 дней со дня его регистрации	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**

3. Условия, в которых получали услугу (помещение, места ожидания)

Помещение отвечает установленным санитарным нормам	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
Наличие беспрепятственного доступа граждан в здание и санитарно-гигиенические помещения (туалеты, умывальные комнаты), в т.ч. для лиц с ограниченными возможностями здоровья по зрению и слуху, и лиц с ограниченными возможностями здоровья с нарушениями опорно-двигательного аппарата (далее – ЛОВЗ), оборудованные (здания, помещения) пандусами, поручнями	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
Соблюдается принцип живой очереди	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
Помещение располагают местами для ожидания, туалетами, отоплением, водопроводом, телефоном	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
Льготные категории граждан (участники и инвалиды Великой Отечественной войны, труженики тыла и приравненные к ним лица, ЛОВЗ, беременные женщины) обслуживаются вне очереди или, если они не могут подняться в помещение, сотрудник спускается к ним для приема заявления	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
Для удобства посетителей размещен перечень документов, необходимых для получения услуги, и образцы заявлений	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**

2.2. Из каких источников Вы получили информацию об услуге:

1. на сайте уполномоченного государственного органа
2. в общественной приемной уполномоченного государственного органа
3. при личном обращении в уполномоченный государственный орган
4. из информационных стендов, брошюр, буклетов в организации (учреждении) предоставляющей услугу
5. от друзей, знакомых, соседей
6. другое_____

Информация предоставляется на государственном и официальном языках

2.3. Довольны ли Вы качеством и доступностью информации о получаемой услуге	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
2.4. Требованиями для получения услуги	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
2.5. Сроками получения услуги	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**

I. Вы довольны конечным результатом? ДА / НЕТ

Почему_____

II. Какую сумму Вы потратили в процессе получения услуги (сом):

a. Официально *(уплачено государству в виде пошлин и сборов согласно прейскуранту, с получением квитанции/чека)*_____

b. Неофициально *(оплата третьим лицам за устранение препятствий, ускорение процесса, благодарность, взятка)*_____

c. Сопутствующие расходы *(транспорт, ксерокопии, бланки и др. продукты без выдачи квитанции/чека)* _____

Дайте развернутый ответ на следующий вопрос

III. На Ваш взгляд, как можно сделать данную услугу лучше? (Ваши пожелания по улучшению качества государственной услуги).

_____

_____

Данные о респонденте:

1. Ваш пол: М Ж
2. Возраст: **1.** 17-21 **2.** 22-35 **3.** 36-60 **4.** 61-75 **5.** 76 и старше
3. Образование:
    1. нет образования/начальное
    2. среднее / среднее профессиональное
    3. неоконченное высшее
    4. высшее
    5. послевузовское: магистратура, аспирантура
4. Основной род деятельности: _____
5. Место проживания: Город / Село

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!

ПРИЛОЖЕНИЕ 12.

Методика анализа бизнес процессов управлений МЮ

Департаменты:

- Чуй-Бишкекское управление юстиций
- Управление нотариата и адвокатуры

Цель:

Подготовка методики анализа бизнес процессов управлений МЮ КР является оптимизация рабочих и бизнес процессов управлений для повышения качества предоставляемых услуг внутри МЮ КР и гражданам страны.

Задачи:

1. Описать и провести анализ основных бизнес процессов Чуй-Бишкекского управления юстиций и Управления нотариата и адвокатуры;
2. Выявить расхождения в стандартизированном и фактическом предоставлении услуг;
3. Оценить количество задействованных ресурсов (технические, временные, человеческие);
4. Выявить наличие дублирования действий и оптимизировать бизнес процессы.

Инструменты, используемые для описания и анализа процессов

1. Проведение глубинного интервью с сотрудниками управлений;
2. Проведение анализа последовательности/алгоритма действий сотрудников в ходе предоставления услуги (с учетом ресурсных затрат). Включает:
   1. Качественный анализ бизнес процесса – включает:
      I. SWOT анализ – определяет слабые, сильные стороны процесса, риски/угрозы и возможности – используется для выяснения причин низкой эффективности процесса и определения характеризующих его показателей.

Таблица SWOT анализа

	СИЛЬНЫЕ СТОРОНЫ	**СЛАБЫЕ СТОРОНЫ**
ВНУТРЕННИЕ	Внутренние элементы, относящиеся к рассматриваемым показателям. Должны быть максимально сужены	
	ВОЗМОЖНОСТИ	**УГРОЗЫ**
ВНЕШНИЕ	Внешние элементы, относящиеся к различным средам, таким как законодательство, политика, регулирование, общество, экономика, технология.	

      II. Анализ проблем процесса – рассматривает проблемные области, с которыми сотрудник сталкивается в ходе предоставления услуги – осуществляется путем интервьюирования руководителей и сотрудников, участвующих в рассматриваемом процессе.

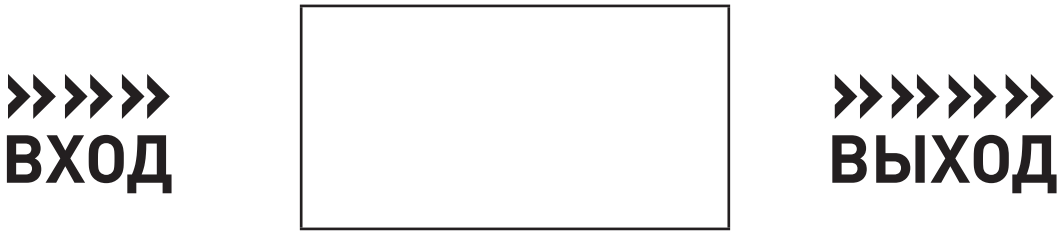
III. Ранжирование процессов – дает характеристику каждому крупному процессу (указывает на степень важности/приоритетности процесса) и помогает принять решения, какие из них следует улучшать в первую очередь.

Таблица ранжирования процессов

Важность процесса/состояние процесса	Высокая эффективность	Средняя эффективность	Низкая эффективность
Очень важный процесс			
Важный процесс			
Второстепенный процесс			

2. Качественный анализ схем процесса (графическое/схематическое отображение процесса – визуализация алгоритма процесса) – включает:
   I. Анализ входов/выходов – рассматривает наличие входов и выходов процесса, т.е. включает в себя наличие информации о входящих запросах, с указанием даты поступления запроса и исполнителем запроса на входе и исходящих документах/результатах предоставленных услуг с указанием даты исполнения запроса и конечного исполнителя. В данном виде анализа прослеживается движение запроса.

Графическое изображение бизнес процесса



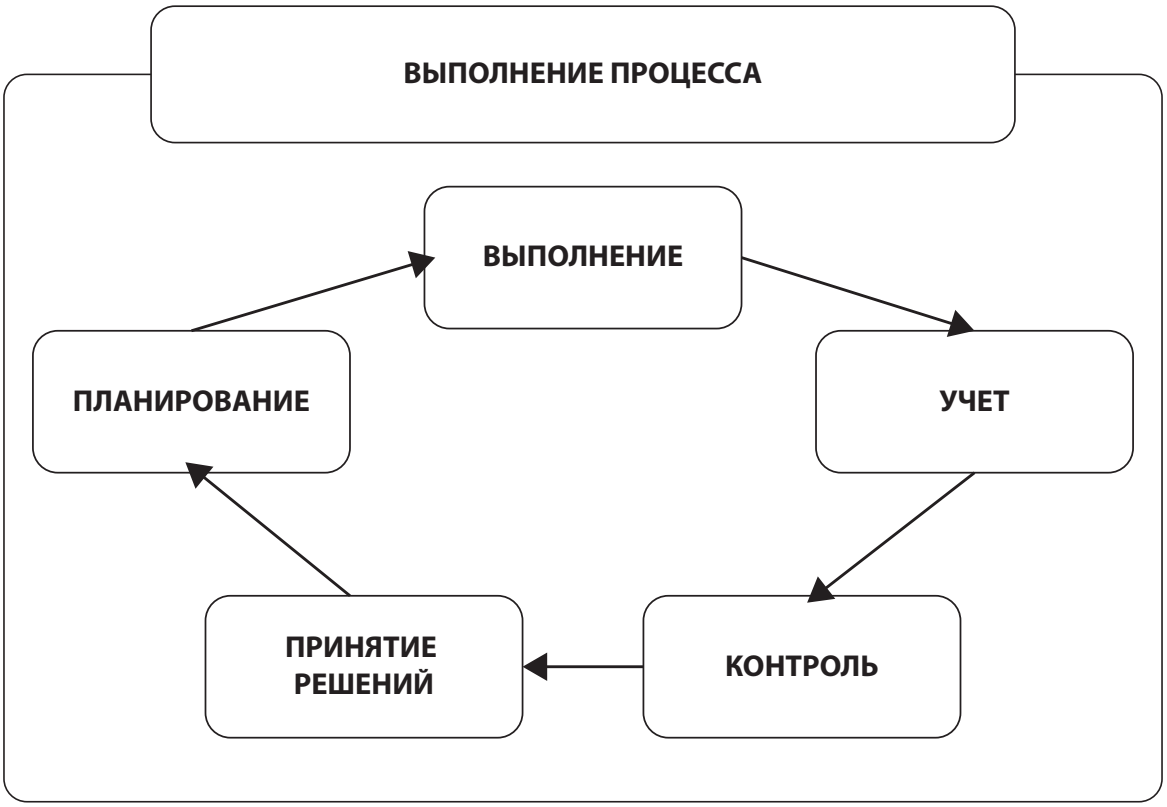
Бизнес процесс

   II. Анализ функций управления процессом – позволяет выявить общее количество функций, необходимых для выполнения запроса, дублирование функций в ходе исполнения запроса, определить наличие необходимых и избыточных функций для предоставления качественной услуги в рамках принятых стандартов.

   III. Анализ ресурсов (персонал (человеко/часы), оборудование (компьютер, принтер, сканер и т. д.), программное обеспечение/системы (ИТ), офисные расходные материалы (канцелярские товары)) – позволяет определить ресурсоемкость выполнения процесса, выявить недостаточность или избыточность ресурсов.

3. Анализ процесса по отношению к требованиям стандарта по предоставлению услуги – показывает, насколько работают стандарты, принятые для предоставления услуги и регламентируемые НПА. Работает в связке со схемой управления отклонениями: «планирование процесса — выполнение процесса — учет — контроль — принятие решений».

Графическое отображение схемы управления отклонениями



4. Анализ показателей услуги – характеризует результат выполнения процесса, включающий номенклатуру оказанных услуг, количество оказанных услуг и отказов в оказании услуги.
5. Анализ удовлетворенности пользователей – проводится на основе обратной связи от получателей услуг, характеризующей степень удовлетворенности получателя услуги (фиксируется в специальной анкете, журнале), на выходе/по результату работы.

Таблица результатов анализа

Заполняется на основании проведенного анализа с использованием вышеуказанных инструментов.

Тип бизнес процесса	**Ресурсы**	**Продукты**	**Потребители**	**Технологии**
Бизнес-процесс 1	-достаточность -адекватность	-качество -доступность -открытость	-удовлетворенность -охват -информированность	-скорость -безопасность -гибкость

Требования к анализу процесса

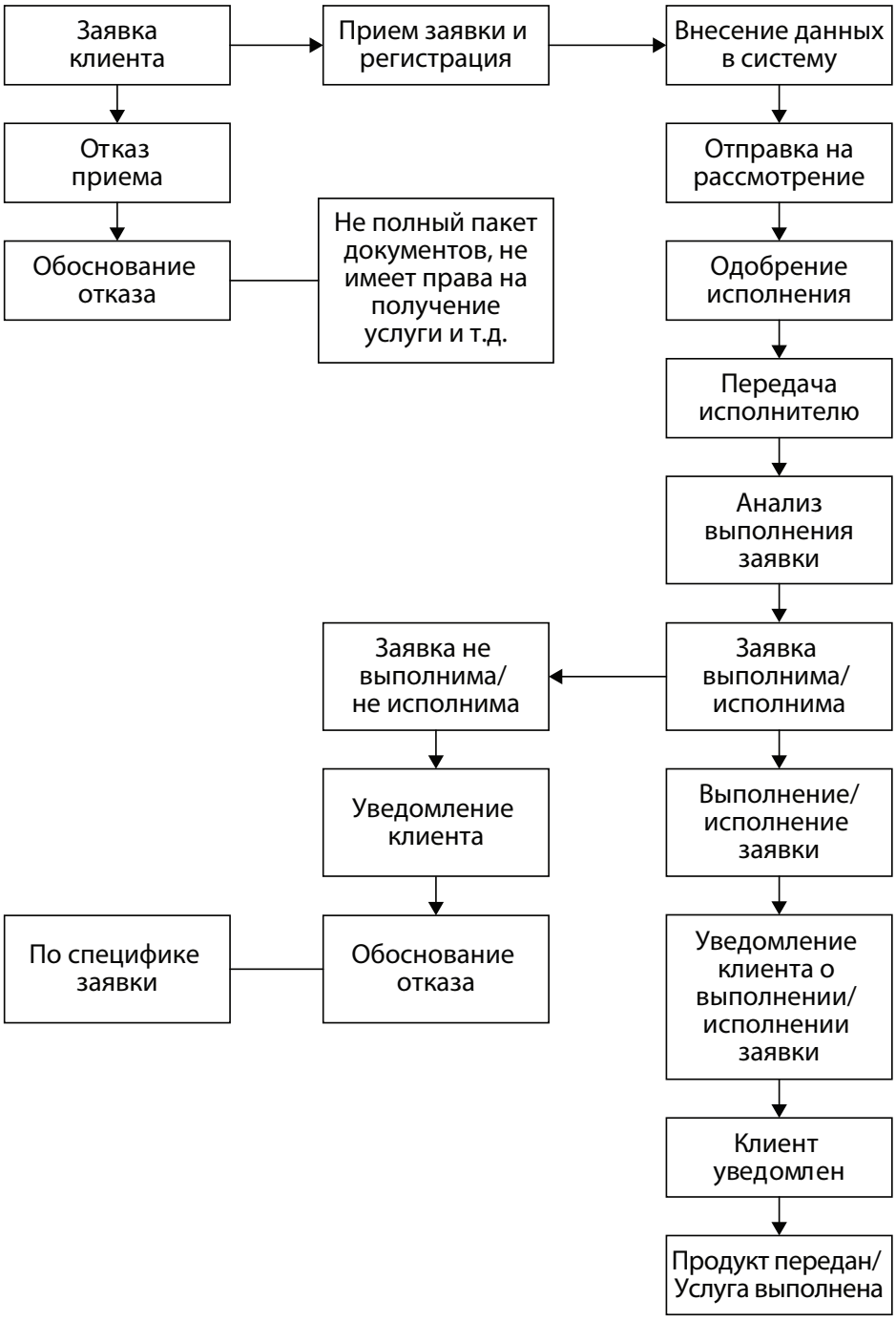
1. Один владелец процесса с четко определенными полномочиями и зоной ответственности.
2. Четкие, документально зафиксированные границы функциональных подразделений процесса.

3. Функционирование регламентирующих процесс документов (стандарты, должностные инструкции, положения, НПА).
4. Спецификация на каждый выход и вход процесса с указанием исполнителя/ответственного, контроль качества выходов и входов процесса.
5. Спецификация требований к каждому ресурсу, закрепленному за материально-ответственным лицом.
6. Система показателей эффективности процесса, его продукта/услуг и индекса удовлетворенности клиентов процесса.

Реестр основных бизнес процессов

Код процесса	Название	Регламентирующие документы	Владелец процесса	Цели процесса	Показатели процесса
Операционные процессы (ОП) ОП 1	Разработка стратегии/ концепции				
ОП 1.2	Разработка портфеля продуктов и услуг				
ОП 1.3	Планирование и обеспечение предоставления услуг и продуктов				
ОП 1.4	Предоставление/ доставка услуг потребителю				
ОП 1.5	Измерение и оценка показателей качества продуктов и услуг				
Управленческие процессы (УП) УП 1	УЧР (кадровая политика)				
УП 1.2	Управление ИТ (ПО, оборудование)				
УП 1.3	Управление рисками и соответствие требованиям				
УП 1.4	Управление взаимодействием				
УП 1.5	Контроль качества и изменений				
УП1.6	Развитие и управление корпоративными знаниями				

Процесс подачи заявки



ПРИЛОЖЕНИЕ 13.

АНКЕТА Для проведения опроса сотрудников по бизнес анализу процессов

_____ Дата и время проведения

_____ Место проведения

_____Организация (учреждение) предоставляющая услугу

Уважаемый респондент!

Просим Вас принять участие в интервью, проводимого с целью получения информации о процессе предоставления услуг для проведения дальнейшей оптимизации процессов и ресурсов управлений _____ Министерства юстиции Кыргызской Республики. Заранее благодарим за сотрудничество! Ваше мнение очень важно и будет влиять на улучшение работы государственного органа.

1. Наименование услуги?

_____

_____

2. Какие должностные лица задействованы в процессе предоставления услуги?

_____

_____

3. Сколько этапов работ можно выделить?

_____

_____

4. Что является точкой входа и выхода процесса предоставления услуги на каждом этапе?

_____

_____

5. Кто является ответственным лицом за процесс предоставления услуги на каждом этапе? Какова зона его ответственности? И на основании каких документов она регламентируется? Принимает ли ответственное лицо решение?

_____

_____

6. Опишите пошагово, какие действия производит должностное лицо, ответственное за исполнение процесса предоставления услуги на каждом этапе?

_____

_____

7. Опишите, с какими проблемами внутри коллектива Вы сталкиваетесь во время процесса предоставления услуги?

_____

_____

8. С какими проблемами чаще всего обращаются заявители/получатели услуг?

_____

_____

9. Дайте характеристику ресурсоемкости процесса предоставления услуги по шкале от 1 до 4, где 1 полностью не согласен, а 4 полностью согласен (обведите в круг подходящую оценку):

Срок предоставления государственной услуги					
1)	Предельное время (по Стандарту) на прием документов на предоставление государственной услуги является приемлемым	**1**	**2**	**3**	**4**
2)	Предельное время (по Стандарту) на выдачу результатов государственной услуги является приемлемым	**1**	**2**	**3**	**4**
3)	Общий срок предоставления государственной услуги (по Стандарту) является приемлемым	**1**	**2**	**3**	**4**
Техническо-материальное обеспечение для предоставления услуг гражданам					
1)	Имеется достаточная материальная база (столы, стулья, канцелярские товары) для предоставления услуг	**1**	**2**	**3**	**4**
2)	Имеется достаточная техническая база (компьютеры, принтеры, сканеры) для предоставления услуг	**1**	**2**	**3**	**4**
3)	Установлены автоматизированные системы, позволяющие ускорить процесс предоставления услуг	**1**	**2**	**3**	**4**

Дайте развернутый ответ на следующий вопрос

10. На Ваш взгляд, за счет чего процесс предоставления услуг может быть оптимизирован (сроки, процедуры, автоматизация, человеческие ресурсы и прочее)?

_____

_____

_____

_____

Данные о респонденте:

1. Ваш пол: М Ж
2. Возраст: 21-30 31-40 41-50 51 и более
3. Образование:
   a. высшее
   b. послевузовское: магистратура, аспирантура

Позиция/Должность

_____

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!

ПРИЛОЖЕНИЕ 14.

Фокус-групповая дискуссия по взаимодействию ОГВ и ОГО

Вопросы для фокус-группы (органы государственной и муниципальной власти)
(6-10 человек, состав – представители органов государственной/муниципальной власти).
Вводная: объяснить, что целью фокус-группы является обсуждение того, **какие факторы содействуют или наоборот препятствуют** взаимодействию организаций гражданского общества и органов государственной власти **для принятия государством общественно важных решений.** Важно упомянуть, что в ходе разговора важен именно этот аспект взаимодействия.

Продолжительность: 1,5-2 часа.

Вопросы :

1. Должны ли органы государственной власти, прежде чем принимать какие-либо решения, обсуждать с общественностью вопросы общественной значимости? Если да, то в каких случаях и в какой мере?
2. С кем из общественности и в какой форме они должны обсуждать эти вопросы?
3. Являются ли организации гражданского общества теми структурами, с кем необходимо обсуждать вопросы общественной значимости?
4. Являются ли организации гражданского общества эффективными структурами для взаимодействия с органами государственной власти при выработке решений для общественно значимых вопросов? Что способствует тому, что они эффективно взаимодействуют с органами гос. и муниципальной власти? Что мешает?
5. Насколько органы государственной власти активно взаимодействуют с организациями гражданского общества при принятии решений? Что в практике работы органов государственной власти способствует этому взаимодействию? Что препятствует?
6. Исходя из существующей практики взаимодействия между органами государственной/муниципальной власти и организациями гражданского общества, что можно предложить для его улучшения?

ПРИЛОЖЕНИЕ 15.

Фокус-групповая дискуссия по взаимодействию ОГВ и партнеров

Вопросы для фокус-группы (партнеры органов государственной и муниципальной власти)

(6-10 человек, состав – представители коллегии адвокатов, руководители правозащитных организаций гражданского общества и других негосударственных субъектов тесно взаимодействующие с Министерством юстиции и его подразделениями).

Данная фокус-группа актуальна для мониторинга деятельности конкретного управления/департамента, при подборе участников необходимо учитывать этот факт.

Вводная: объяснить, что целью фокус-группы является обсуждение того, какие существуют проблемы в работе с государственным учреждением, какие факторы содействуют или наоборот препятствуют эффективному взаимодействию.

Продолжительность: 1,5-2 часа.

Вопросы:

1. По каким вопросам происходит взаимодействие между вашими организациями и государственным органом?
2. Какие проблемы чаще всего встречаются в процессе вашего взаимодействия?
3. Какие меры принимаются для решения этих проблем? Вашими организациями, органами государственной власти, другими организациями?
4. Что способствует эффективному взаимодействию?
5. Что препятствует эффективному взаимодействию?
6. Исходя из существующей практики, что можно предложить для улучшения ситуации?

ДЛЯ ЗАМЕТОК

Проект «Улучшение Верховенства права и доступа
к правосудию для устойчивого мира» реализован
Программой развития ООН при финансовой поддержке
Фонда миростроительства ООН
720001, г. Бишкек, ул. Турусбекова 109/2

Подписано в печать: 11.10.2016
Формат издания: 210х297 мм
Заказ: №261
Тираж: 320 экз.
Бумага: офсетная.
Печать: цифровая
Отпечатано:
ПОЛИГРАФИЧЕСКИЙ САПОН ЭПО

720000, Кыргызская Республика,
г. Бишкек, проспект Чуй, 32А
Тел.: 0 (312) 43 25 24



25 сентября государства – члены ООН приняли Повестку дня в области устойчивого развития до 2030 года. Она содержит ряд целей, направленных на ликвидацию нищеты, сохранение ресурсов планеты и обеспечение благополучия для всех. Каждая из 17 Целей содержит ряд показателей, которые должны быть достигнуты в течение 15 лет.

Для достижения Целей в области устойчивого развития необходимы совместные усилия правительств, частного сектора, гражданского общества и жителей Земли.

Хотите принять участие в этом процессе? Для начала вы можете просто рассказать об этих Целях своим друзьям.