



РУКОВОДСТВО

ПО ОБЩЕСТВЕННОМУ МОНИТОРИНГУ СОЦИАЛЬНО- ЭКОЛОГИЧЕСКИХ ФАКТОРОВ ЦЕЛЕЙ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Бишкек 2024

**УДК
ББК**

Рецензенты:

к.филос.н, Карыбаева М.А., Агентство социальных технологий
проф., д.ю.н., Ниязова А.Н., Высшая школа права «Адилет» (по согласованию).

Третьякова Т. А., Абдрахматова А. Б., Байназаров И., Какеев И.

**Руководство по общественному мониторингу Целей Устойчивого Развития
и социально-экологической поддержке населения / Ответственный
редактор: В.А. Коротенко, ХХ - Б., 2024. - 120 с.**

ISBN

Публикация “Руководство по общественному мониторингу Целей Устойчивого Развития и социально-экологической поддержке населения” посвящена описанию процесса проведения мониторинга с участием граждан в сборе данных, а также механизмов взаимодействия по проведению мониторинга между гражданами, органами государственной власти и местного самоуправления. Эта публикация призвана способствовать созданию системы, которая поможет гражданам участвовать в отслеживании прогресса по достижению Целей устойчивого развития. Данные общественных мониторингов, дополненные данными Национального статистического комитета Кыргызской Республики по индикаторам ЦУР и ведомственными данными государственных органов, должны стать неотъемлемой частью системы мониторинга и оценки в стране. Руководство предназначено для всех сторон, заинтересованных в развитии гражданского участия и совершенствовании системы мониторинга и оценки на местном уровне.

Публикация издана в рамках финансируемого Европейским Союзом проекта «Мониторинг юстиции – Укрепление гражданского общества в продвижении прав человека в Кыргызстане» и реализуется консорциумом во главе с Фондом им. Конрада Аденауэра в партнерстве с ЭД «БИОМ», ОО «Алга» и Фондом “Макса Планка за международный мир и верховенство права”.

Содержание данной публикации является предметом ответственности авторов и может не отражать точку зрения Европейского Союза

ISBN

**УДК
ББК**

Оглавление

Сокращения.....	5
Введение.....	6
I. Общественный мониторинг прав человека как часть системы мониторинга...	10
1.1. Основания участия граждан общества в системе мониторинга и оценки	10
1.1.1. Мониторинг и оценка как управленческая технология.....	11
1.1.3. Анализ логики разработки НПА и программ.....	13
1.1.4. Система мониторинга и оценки.....	15
1.2. Методика общественного мониторинга прав человека.....	16
1.2.1. Последовательность проведения общественного мониторинга.....	18
Определение проблемной ситуации и анализ заинтересованных сторон.....	18
Объект мониторинга.....	19
Разработка плана проведения мониторинга.....	20
Методы сбора данных.....	21
Сбор и обработка информации. Анализ результатов.....	21
Формат отчета по итогам мониторинга.....	23
Обсуждение и принятие решений по результатам оценки.....	23
1.2.2. Стоимость проведения МиО.....	23
1.2.3. Квалификация команды, проводящей мониторинг и оценку.....	24
II. Правовые основы общественного мониторинга прав человека.....	25
2.1. Анализ НПА, позволяющих проводить общественный мониторинг.....	25
2.1.2. Взаимодействие с Жогорку Кенешем при проведении общественного мониторинга.....	31
2.1.2. Конституционный суд Кыргызской Республики.....	34
2.1.4. Взаимодействие с ОМСУ при проведении общественного мониторинга	35
2.1.5. Взаимодействие граждан и власти, предусмотренные в ЦУР.....	39
2.2. Правовые основы национальных институтов обеспечения прав человека.	41
2.2.1. Акыйкатчы (Омбудсмен) Кыргызской Республики.....	42
2.2.2. Национальный центр по предупреждению пыток.....	44
2.2.3. Уполномоченный по правам ребенка при Президенте Кыргызской Республики.....	46

2.2.4. Координационный совет по правам человека при Кабинете Министров	46
2.3. Международные инструменты мониторинга прав человека.....	47
2.3.1. Договорные органы ООН по правам человека.....	47
2.3.2. Уставные органы ООН по правам человека.....	50
3. Общественный мониторинг в сферах гендерного равенства, экологии, защиты персональных данных.....	53
3.1. Общественный мониторинг обеспечения гендерного равенства.....	53
3.1.1. Актуальность общественного мониторинга достижения гендерного равенства.....	53
3.1.2. Правовые основы общественного мониторинга достижения гендерного равенства.....	54
3.1.3. Объекты и предметы общественного мониторинга гендерного равенства.....	55
3.1.4. Порядок организации и проведения общественного мониторинга.....	57
3.1.5. Порядок вынесения результатов мониторинга на рассмотрение Комитета КЛДЖ.....	61
3.2. Общественный мониторинг обеспечения права человека на обеспечение экологической безопасности.....	64
3.2.1. Актуальность общественного мониторинга обеспечения экологической безопасности.....	64
3.2.2. Правовые основы общественного мониторинга реализации права на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду.....	65
3.2.3. Объекты и предметы общественного мониторинга и оценки окружающей среды.....	66
3.2.4. Порядок организации и проведения общественного мониторинга.....	68
3.3. Специфика общественного мониторинга системы защиты персональных данных.....	71
3.3.1. Актуальность общественного мониторинга защиты персональных данных граждан.....	71
3.3.2. Правовые основы общественного мониторинга сферы персональных данных и приватности.....	72
3.3.3. Объекты и предметы общественного мониторинга.....	73
3.3.4. Порядок организации и проведения общественного мониторинга правоприменения в сфере защиты персональных данных.....	74
4. Взаимодействие граждан с государственными органами и ОМСУ для принятия решений по итогам мониторинга и оценки.....	78
4.1. Общественный мониторинг и вовлечение местных сообществ.....	78
4.2. Функции участников общественного мониторинга.....	80

4.3. Основные методы проведения общественного мониторинга.....	83
4.4. Порядок подачи и рассмотрения Отчета по итогам общественного мониторинга.....	84
5. Механизмы мониторинга и общественной экспертизы НПА.....	86
5.1. Существующие способы участия общественности в процессе законотворчества.....	86
5.2. Народная законодательная инициатива.....	95
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	97
Список литературы:.....	107

Сокращения

ГСЗ	Государственный социальный заказ
ЖК КР	Жогорку Кенеш Кыргызской Республики
ИКТ	Информационно-коммуникационные технологии
ИПХ	Информация персонального характера
КЛДЖ женщин	Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
КСПЧ	Координационный совет по правам человека при Кабинете министров Кыргызской Республики
МЗ КР	Министерство здравоохранения Кыргызской Республики
МКИСМП КР	Министерство культуры, информации, спорта и молодежной политики Кыргызской Республики
МОН КР	Министерство образования и науки Кыргызской Республики
МПРЭТН КР	Министерство природных ресурсов, экологии и технического надзора Кыргызской Республики
МТСОМ КР	Министерство труда, социального обеспечения и миграции Кыргызской Республики
МЭиК КР	Министерство Экономики и коммерции Кыргызской Республики
МЮ КР	Министерство юстиции Кыргызской Республики
НДО	Национальный добровольный обзор достижений ЦУР
НПА	Нормативно-правовые акты
НПЗУ	Национальные правозащитные учреждения
НСК КР	Национальный статистический комитет Кыргызской Республики
НЦПП	Национальный центр по предотвращению пыток
ОВОС	Оценка воздействия на окружающую среду
ОМСУ	Органы местного самоуправления
ПВФУ	Политический форум высокого уровня по устойчивому развитию
ПРООН	Программа развития ООН в Кыргызской Республике
РЭЦЦА	Региональный экологический центр Центральной Азии
СВТ	Сфера высоких технологий
СМИ	Средства массовой информации
СПЧ	Совет по правам человека ООН
УВКПЧ ООН	Управление Верховного Комиссара по правам человека ООН
УПО	Универсальный периодический обзор
ЦУР	Цели устойчивого развития
ЧП	Чрезвычайное положение
ЧС	Чрезвычайная ситуация

ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИСЕФ	Детский фонд ООН
ЮНФПА	Фонд ООН в области народонаселения

Введение

«Руководство по общественному мониторингу Целей Устойчивого Развития и социально-экологической поддержке населения» может стать инструментом для повышения потенциала граждан, которые готовы участвовать в процессе мониторинга процесса реализации государственных программ и политик, ориентированных на улучшение положения различных групп населения на местном уровне.

Особенно это важно в настоящее время, когда во всем мире и в Кыргызской Республике идет процесс реализации Целей устойчивого развития (ЦУР). 25 сентября 2015 года Генеральная Ассамблея Организации объединенных наций (ООН) приняла резолюцию «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года», в которой утверждены 17 целей¹. Центральное место в усилиях на глобальном и национальном уровнях в период десятилетия 2020—2030 годов занимает принятие мер по повсеместному соблюдению прав человека и расширению возможностей уязвимых групп, борьба с бедностью и снижение рисков, связанных с изменением климата².

Кыргызская Республика присоединилась к этой резолюции. ЦУР включены в государственную политику и отражены в Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018–2040 годы³. В 2020 году был образован Совет по экономическим реформам при Правительстве Кыргызской Республики⁴. Для обеспечения деятельности Совета сформирован секретариат, его функции исполняет Министерство экономики и коммерции Кыргызской Республики (МЭиК КР)⁵, координация их работы закреплена за Управлением политических и экономических исследований Администрации Президента Кыргызской Республики⁶.

В повестке на период до 2030 года предусмотрена глобальная структура отчетности, включающая в себя все уровни - местный, национальный, региональный, завершающаяся на политическом форуме ООН высокого уровня. Важно организовать эффективный процесс отслеживания прогресса по

¹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/92/PDF/N1529192.pdf?OpenElement>

² <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/about/development-agenda/>

³ <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430002?cl=ru-ru#unknown>

⁴ <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/451440?cl=ru-ru#pr2>

⁵ п. 5 Положения о Совете по экономическим реформам при Правительстве КР

⁶ Положение об управлении политических и экономических исследований Администрации Президента Кыргызской Республики, утвержден распоряжением Руководителя Администрации Президента КР, от 31.03.2023 года № 116

<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/219546>

достижению ЦУР, так как это влияет на реализацию прав уязвимых групп.

Важную часть работы по разработке национальных индикаторов и сборе данных выполняет Национальный статистический комитет Кыргызской Республики (НСК КР), который является основным органом, ответственным за создания доказательной базы по ЦУР. На сегодняшний день НСК КР осуществляет мониторинг 171 показателя ЦУР, из них 110 глобальных и 61 национальный⁷.

При этом, в последние годы в мире широкое распространение получил подход, при котором граждане начинают играть более важную роль в системе сбора данных для проведения мониторинга и оценки программ развития, описанный в Копенгагенской рамочной программе по гражданским данным⁸.

Польза такого подхода в том, что он помогает заполнить пробелы в данных для маргинализированных групп, обеспечивая отражение их опыта в статистике, способствуя справедливости, инклюзивности, открытости, подотчетности и прозрачности в статистике и, в целом, в государственной политике. Вклад граждан в работу с данными особенно актуален в связи с принципом "не оставлять никого позади", закрепленным в Повестке дня по ЦУР.

Гражданский вклад в данные может быть инициирован различными заинтересованными сторонами, включая лидеров сообществ, организации гражданского общества, научные круги или самих граждан и сообщества, национальные статистические управления (в случае Кыргызстана это НСК КР), другие государственные учреждения в рамках национальных статистических систем, национальные правозащитные учреждения (НПУ). Например, в процесс реализации ЦУР активно привлекаются эксперты, которые являются неотъемлемой частью национальных консультаций по методологии статистических операций и требованиям к показателям. Статистические ведомства в некоторых странах используют данные, полученные от граждан, для отчетности по ЦУР в качестве дополнительной информации. Так, например, официальная статистика, собираемая НСК КР по насилию в отношении женщин, содержит в себе ведомственные не только данные Министерства внутренних дел Кыргызской Республики (МВД КР) и Министерства здравоохранения Кыргызской Республики (МЗ КР), но и данные, полученные по числу обращений в Суды аксакалов и кризисные центры по работе с лицами, пережившими семейное насилие.

Кроме того, граждане и их объединения могут возглавлять работу по сбору данных в сообществах, в которых они работают, уделяя особое внимание важным для них вопросам, таким как потребности маргинализированных групп населения и актуальные проблемы, например, окружающей среды и здравоохранения. Эти данные могут помочь улучшить документирование жизненного опыта маргинализированных групп населения, выявить факторы уязвимости, отслеживать уровень признания и реализации их прав. Таким образом, вклад граждан в получение данных может стать бесценным дополнением к мониторингу развития.

Однако раскрытие всего потенциала данных, получаемых от граждан, и их

⁷ Статистический индекс результативности Кыргызстана равен 81,5 балла, что является наиболее высоким в Центральной Азии (Казахстан - 78,2 балла, Узбекистан – 70,6 балла, Таджикистан – 53,4 балла): www.stat.kg.

⁸ https://unstats.un.org/UNSDWebsite/statcom/session_55/documents/BG-4c-CGD_Framework-E.pdf

использование для разработки политики сопряжено со многими трудностями. К ним, например, относятся отсутствие доверия или взаимодействия между государством и негосударственными субъектами, опасения по поводу качества данных, собираемых негосударственными субъектами, недостаток знаний и потенциала для работы с данными граждан, опасения по поводу устойчивости усилий по сбору данных граждан и т. д.

При этом, собираемые данные могут стать основой для участия граждан в отслеживании прогресса не только по индикаторам ЦУР, но и в проведении мониторинга соблюдения прав человека на основе международных обязательств в рамках ООН. Основой для такого мониторинга является международное право в области прав человека - совокупность принципов и норм, регулирующих защиту прав и основных свобод индивидов, представляющих собой международные стандарты для национального права. Ее основу составляют, прежде всего, договоры и процедуры, принятые в системе ООН, нацеленные на регистрацию отклонений от принятого международного стандарта правовых отношений, который национальные государства внедрились в своё законодательство. Наиболее подробный отчет по правам человека на международном уровне происходит во время подготовки Универсального периодического обзора (УПО), который представляет собой уникальный процесс обзора ситуации с правами человека во всех 193 государствах-членах ООН.

Механизм оценки по УПО — это медленный и циклический процесс, в который Кыргызская Республика включилась впервые в 2008 году. За это время доклады страны были рассмотрены трижды⁹. Это важный международный механизм, но он не решает проблем в ситуациях, когда необходимо оперативное реагирование на конкретные случаи нарушения прав человека.

Еще один возможный механизм мониторинга с участием граждан – процедура периодической отчетности стран по международным обязательствам в рамках реализации ряда конвенций ООН. Поэтому настоящее Руководство содержит и описание правил и процедур сбора, анализа и предоставления результатов мониторинга членам профильных комитетов ООН на примере Конвенции ООН о дискриминации в отношении женщин и Орхусской конвенции - Конвенция Европейской Экономической Комиссии ООН «О доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды».

Мониторинг – это технология для совершенствования управления, в идеале он должен быть востребован лицами, принимающими решения, органами государственной власти и самоуправления, ответственными за решение проблем в конкретной сфере. Государственные органы работают на основании национального законодательства, согласно которого они могут реагировать на данные, которые входят в плановые показатели государственного органа. Это могут быть данные НСК КР, ведомственной статистики, а также дополнительные данные, которые предоставляются гражданами по результатам проведения ими общественного мониторинга.

В связи с тем, что в Кыргызстане есть много сфер, где можно проводить общественный мониторинг, в настоящем Руководстве в качестве примеров

⁹ <https://www.ohchr.org/ru/hr-bodies/upr/kg-index>

были выбраны три сферы: гендерное равенство, экология и информационная безопасность. Ранее были опубликованы аналитические данные из всех трех сфер, которые выявили особенности процессов в каждой сфере и коллизии, связанные с разночтениями в законодательстве, реализации программ, практики правоприменения и традиционного поведения населения.

В связи с этим в Руководстве дан обзор законодательной среды и выявлены законные возможности для граждан, на основании которых они могут проводить общественный мониторинг, с учетом задач государственных органов, предоставляя им для принятия решений дополнительную информацию. Например, у МЭиК КР существует методология общественного мониторинга государственных услуг и с ними можно взаимодействовать на основании их же нормативно-правовой базы (Раздел 2). Таким же образом может быть организовано взаимодействие с местными органами власти (Раздел 4). Кроме этого, Руководство содержит примеры и рекомендации для проведения мониторинга в различных сферах (Раздел 3), а также наблюдение за реализацией законодательных инициатив и участия граждан в них (Раздел 5).

Как выявил проведенный анализ, у граждан есть реальные возможности участия в рабочих группах и комиссиях по постановке задач и осуществлению наблюдения за работой государственных органов, проведением мониторинга и оценки, которые могут осуществлять государственные органы, органы местного самоуправления и Жогорку Кенеш (ЖК КР).

Немаловажным является взаимодействие граждан с Омбудсменом (Акыйкатчы) Кыргызской Республики. Так как у института Омбудсмана существует собственная система мониторинга соблюдения прав человека¹⁰, можно проводить общественный мониторинг в сотрудничестве с ним и доводить информацию до лиц, принимающих решения, по каналам доступным Омбудсмену.

Таким образом, предлагаемая методология общественного мониторинга состоит не столько в том, чтобы описать процесс проведения конкретного мониторинга, но также из способов, с помощью которых граждане в сотрудничестве с государственными органами и ОМСУ могут взаимодействовать для достижения общего результата.

Такой подход требует подготовленности активных граждан в различных областях, а также понимания механизмов межсекторального взаимодействия на основе существующего законодательства и методологий. К подготовке общественных мониторингов необходимо подходить тщательно, обсуждая последовательно дизайн и планы реализации в ходе полного цикла мониторинга: постановка проблемы, определение стейкхолдеров, соответствие обозначенным результатам и выбранным индикаторам, представление отчетов структурам, ответственным за реализацию государственных программ и политик на разных уровнях.

Граждане могут предоставлять данные о реальных изменениях, влияющих на качество жизни населения в стране. Общественный мониторинг может играть здесь значительную роль.

¹⁰ Методология мониторинга соблюдения прав и свобод человека института Акыйкатчы (Омбудсмана) Кыргызской Республики

I. Общественный мониторинг прав человека как часть системы мониторинга

1.1. Основания участия граждан общества в системе мониторинга и оценки

С обретением независимости в Кыргызской Республике сформировалась новая структура экономики и гражданского общества. Современная экономика предполагает активное участие различных групп населения в экономическом развитии страны. В аграрном секторе страны появились фермерские хозяйства. Активно работают различные типы бизнеса - от индустриального до предоставления услуг, развиваются народные промыслы. Что касается социального развития, то в поддержку государства активно включились граждане в деле оказания услуг и представление интересов социально незащищенных групп, тем самым сформировав активную позицию, которую необходимо учитывать, если есть намерение объединять усилия по достижению целей устойчивого развития в стране.

При реализации задач государственной политики, стратегий и программ необходимы способы учета интересов граждан, которые из пассивных потребителей стали их заинтересованными участниками, располагают собственными ресурсами и готовы их вкладывать в развитие страны. Поэтому при принятии решений должны быть предусмотрены процедуры, которые учитывают мнение населения.

Программа Правительства Кыргызской Республики по переходу к устойчивому развитию до 2026 года одним из центральных приоритетов ставит наращивание институтов государственного управления и местного самоуправления. Целью приоритета является формирование эффективной и открытой системы государственного управления в стране, отвечающую нуждам населения, способной решать задачи устойчивого развития.

Для того чтобы государственное управление справлялось с современными вызовами, необходимо включение новых технологий в процесс управления. Такой управленческой технологией становится управление, ориентированное на результат с мониторингом и оценкой (МиО). Методы такого управления предусматривают участие заинтересованных групп в постановке целей, определении степени удовлетворенности реализацией программ, проектов и получаемыми результатами. Также эксперты могут стать независимыми оценщиками. Достаточно широко в таких условиях может использоваться общественный мониторинг.

Управление, ориентированное на результат — это целостная система, которую интегрируют в структуру управления государственных органов, и в дальнейшем - в культуру управления, перестраивая её ценности, операционные системы и процедуры принятия решений. При таком управлении сотрудники государственных учреждений должны фокусироваться в первую очередь на достижении результатов и обеспечении воздействия, и через такую призму рассматривать реализуемые действия и затрачиваемые ресурсы.

Для того, чтобы осуществлять управление по результатам, руководство государственных органов должно уметь пользоваться информацией,

основанной на подтверждающих данных, а также организовать процесс поступления данных из разных источников для принятия решений. Общественный мониторинг входит составляющей частью в поток поступающих данных.

Эта формируемая система в Кыргызстане сделает более востребованным те государственные программы, которые ориентированы на достижение положительных результатов и создают продукты или услуги для конкретных заинтересованных сторон. Если эти группы интересов будут пользоваться продуктами государственных программ, то в итоге они получают реальную пользу, например, снижат бедность, улучшат возможности обучения, производительность труда и т.п. Все эти параметры непосредственно влияют на соблюдение прав человека.

Принятые страной обязательства по адаптации к изменению климата и достижению ЦУР также требуют участия общественности, как в реализации, так и в МиО. Важную роль здесь может играть рабочая группа депутатов по внедрению ЦУР, которая создана Постановлением ЖК КР «Об утверждении Концепции применения инструментов оценки в рамках реализации контрольных функций парламента Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 20 ноября 2019 г. №3362-VI.

Учитывая вышесказанное, становится очевидным, что методология проведения общественного мониторинга должна обеспечивать гражданское общество инструментами и методами ее использования, а также учитывать все возможности донесения информации до государственных органов по различным тематикам, чтобы МиО стали действенным инструментом совершенствования государственного управления.

1.1.1. Мониторинг и оценка как управленческая технология

Невозможно понять, насколько управленческие действия эффективны, если нельзя подсчитать результаты.

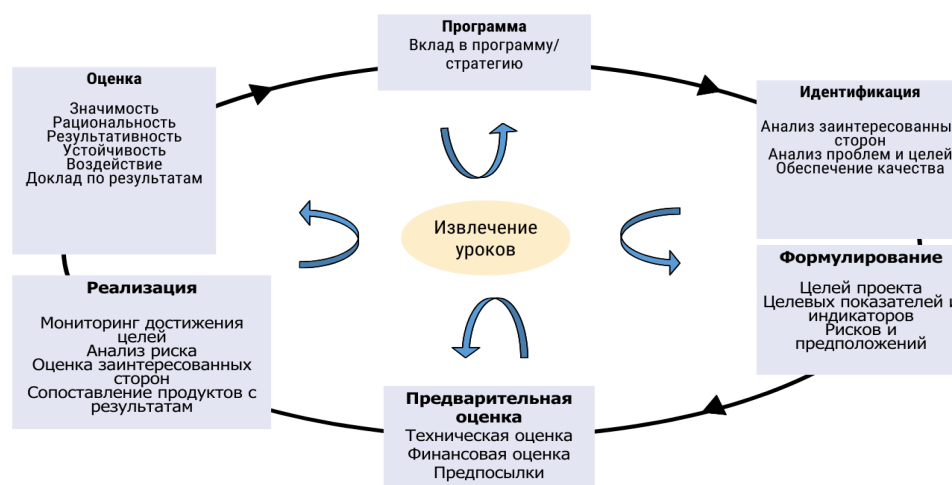
Государственные органы действуют на основании законодательства. Для них цель МиО состоит в том, чтобы понять, почему и в какой мере были достигнуты намеченные и непреднамеренные результаты, какое влияние они оказывают на заинтересованные стороны. Оценка – это важный источник данных, подтверждающих достижение результатов и показатели деятельности государственного органа. МиО реализации законодательства со стороны государственных органов покажет, насколько тщательно разработаны законы и эффективно они применяются.

Оценка представляет собой систематический и беспристрастный анализ законов, программ, стратегий, политики, темы, вопроса, сектора, оперативной области, вклада деятельности организации и т.д. Ее цель состоит в определении актуальности, результативности, эффективности и устойчивых изменений от действий исполнительных органов.

Мониторинг позволяет отследить, все ли действия были выполнены надлежащим образом и в срок, позволяет судить о возможных нарушениях или прогрессе в связи с различными факторами при осуществлении законов и

программ. Общественный мониторинг позволит рассмотреть полученные данные с различных сторон, повысить достоверность данных.

Схема 1. Цикл управления



Интеграция МиО в дизайн программ или концепцию закона на самых ранних этапах разработки будет способствовать улучшению практики учета и обратной связи от заинтересованных сторон и граждан, что повысит доверие населения к государственным органам. Если государственные структуры получат инструмент обратной связи в результате общественного мониторинга, они будут лучше мотивированы на эффективную работу, видя связь между выполняемыми действиями и ее результатами.

МиО проводятся для того, чтобы определить изменения, насколько нормативные правовые акты (НПА) хорошо регулируют общественные отношения, или определить произошедшие в обществе под воздействием программы изменения. Задача - измерить воздействие, которое оказала или (не) оказал/а закон\программа\проект на население. Воздействие программы намного шире, чем должностные обязанности конкретного человека или даже группы людей, поэтому по итогам мониторинга и оценки, наказание не предусматривается.

Схема 2. Место мониторинга в цикле управления



Мониторинг – процесс отслеживания и/или измерения того, что происходит при реализации НПА или программы, какие процессы ведут к достижению целей, а какие недостаточно хорошо организованы и их необходимо скорректировать.

Для этого проводят постоянный и систематический сбор информации о значениях заранее разработанных индикаторов для обеспечения руководителей программ и других заинтересованных сторон сведениями о том, насколько успешно выполняется программа, в какой степени достигаются поставленные цели и как используются фонды, выделенные на данную программу. Система мониторинга создается на стадии разработки программы и является ее частью. Если в государственном органе существует подразделение, занимающееся мониторингом, то с результатами общественного мониторинга можно обращаться туда, даже если у них нет способов взаимодействия с гражданами и их объединениями, с ними можно обсуждать цели и методологию проведения мониторинга таким образом, чтобы результаты показывали дополнительную картину, на которую следует реагировать государственному органу.

Как правило, различают два вида мониторинга:

- Мониторинг исполнения предполагает измерение хода процесса относительно изначального плана вмешательства в ситуацию (например, программы, стратегии, политик) и степени достижения конкретных целей;
- Мониторинг ситуации предполагает измерение того, как изменяется – или не изменяется - определенный параметр или набор параметров (например, положение детей и женщин или ситуация в стране в целом).

Назначение мониторинга:

- Обеспечить контроль, чтобы работы выполнялись согласно плану;
- Улучшить выполнение закона / программы;
- Определить, когда нужно быстро адаптировать закон / программу, особенно в условиях кризиса и нестабильности;
- Служить источником информации для оценки;
- Обеспечить информацию для обоснования необходимости изменить политику и программы (особенно мониторинг ситуации).

Зачастую, осуществление мониторинга производится специалистами государственного органа, хотя для разработки системы мониторинга могут быть приглашены и внешние эксперты. В настоящий момент появились ситуации, когда необходимы дополнительные данные к тем, которые регулярно получают государственные органы. Они выявляются в результате мониторинга прав человека и измерений по индикаторам ЦУР, поэтому все чаще возникает необходимость проведения общественных мониторингов. Информация о результатах мониторинга поступает к руководителю программы.

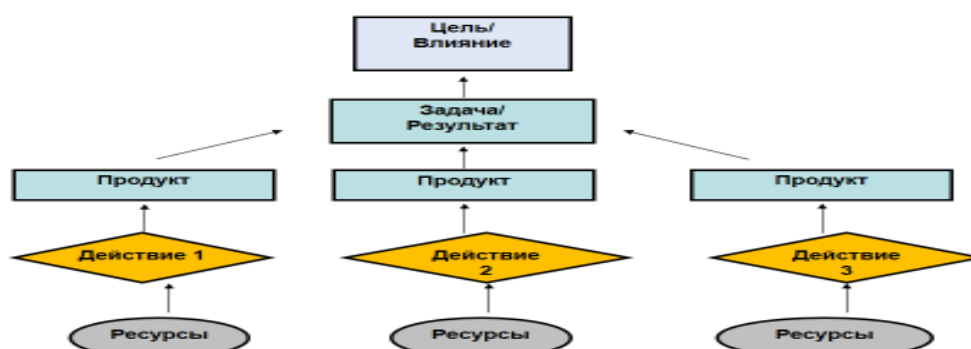
Основой для проведения мониторинга является система индикаторов. Индикаторы, как правило, разрабатываются совместно - экспертами в той предметной области, в которой реализуется программа и экспертами по МиО. Разработка системы индикаторов является сложной профессиональной задачей, когда изменения в объекте воздействия закона или программы должны быть описаны математическими способами. Важно, чтобы совокупность индикаторов адекватно отражала результаты регулирования и воздействия в ходе реализации рабочих процессов.

Таким образом, оценка - периодический анализ соответствия эффективности воздействия по сравнению с установленными целями посредством сбора и объективного анализа данных. В данном пособии мы сконцентрируемся на мониторинге.

1.1.3. Анализ логики разработки НПА и программ

Проведение общественного мониторинга будет более успешным, если организаторы будут понимать итоговые цели и задачи регулирования общественных отношений законом, а также логику организуемой программы. Если логика разработки программы уже хорошо описана, то логика формулирования целей и предполагаемых результатов закона достаточно сложна и включает в себя множество специальных компонентов, которыми, как правило, занимаются юридические службы.

Схема 3. Структура ожидаемых результатов для достижения целей



Анализ логики разработки закона или программы, как правило, включает восстановление взаимосвязей между планируемым воздействием, результатами, и услугами, или запланированными мероприятиями. И насколько предоставленные услуги и/или мероприятия позволили достичь запланированных результатов и оказали соответствующее воздействие.

Для такой работы можно воспользоваться анализом документов, консультациями с разработчиками или руководителями программы. В итоге должна быть восстановлена полная картина, за счет каких инструментов предполагалось провести воздействие на население.

На этом этапе важно выявить:

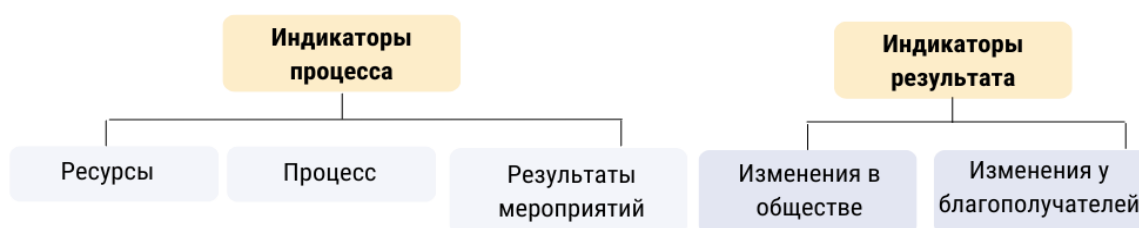
- Насколько точно и однозначно поставлена цель, за счет каких изменений в социальной среде планировалось ее достичь;
- Каковы промежуточные и конечные цели и продукты у различных направлений программы, не противоречат ли они друг другу;
- Достаточен ли охват населения, чтобы произвести планируемые услуги, необходимые изменения институтов, поведения целевых групп и т.д.:

- Определены ли индикаторы, данные по которым несложно собрать данные, которые покажут наличие или отсутствие воздействия на решаемую проблему.

Индикаторы

Сначала намечают цели и результаты и только затем – индикаторы. Индикаторы определяют по методу сбора: количественные и качественные, однако более продуктивно иное основание, посредством их характеристики как индикаторов процесса и изменений. Такой подход поможет избежать путаницы, когда дело доходит до измерения значений индикаторов.

Схема 4. Типы индикаторов



Количество обслуженных клиентов, количество потраченных финансовых средств, количество мероприятий, оборудованные помещения, написанные и изданные печатные материалы – это все индикаторы, характеризующие процесс. При этом даже если эти индикаторы выбираются как свидетельства результатов выполненных работ или оказанных услуг, они все равно остаются индикаторами процесса, поскольку не указывают на изменения в состоянии или поведении клиентов и их значимого окружения. Оборудованное помещение не представляет никакого изменения, пока им не начнут пользоваться по назначению. Изданные пособия ничего не меняют, пока люди не начнут их читать и применять информацию из пособия на практике.

Что может свидетельствовать о том, что вложенные средства и усилия изменяют качество жизни наших целевых групп, благополучателей? Свидетельства этому – индикаторы изменений (см. Схему 4), которые измеряют, насколько изменились получатели услуг и насколько работа, подкрепленная их обновленными действиями, поменяла к лучшему ситуацию в среде значимого для благополучателей окружения.

1.1.4. Система мониторинга и оценки

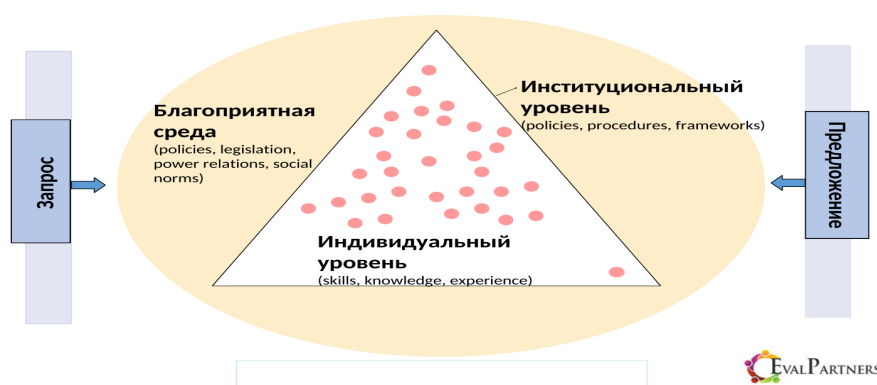
В Кыргызстане целостная страновая система МиО пока не сформирована, однако есть ряд ее элементов. Так, например, создана законодательная база, в ряде государственных органов приняты НПА об использовании МиО, во многих государственных органах есть отделы МиО, которые являются либо самостоятельными, либо входят в сводные управления или стратегические отделы. Поэтому при осуществлении общественного мониторинга нужно понимать последовательность своих действий для того, чтобы полученные результаты были использованы при принятии решений государственными или муниципальными органами, или депутатами.

Наиболее эффективно МиО работают тогда, когда они встроены в систему управления, что означает создание механизма обратной связи между результатами и предпринятыми действиями, и для его обеспечения необходимо профессиональное сотрудничество между государством и гражданским обществом, которое может предоставить данные мониторинга локального уровня.

Для того чтобы МиО реально влияли на результаты управления, необходимо вводить комплексные изменения на всех взаимосвязанных уровнях:

- Благоприятная среда (разработанное законодательство, вводящее соответствующие социальные нормы);
- Институциональные механизмы (наличие подразделений, действующих в заданных рамках, по взаимосвязанным процедурам);
- Индивидуальные умения (умения, знания, опыт, квалификация).

Схема 5. Система мониторинга и оценки



*источник: UNICEF

Формирование благоприятной нормативно правовой среды, в первую очередь определяет законодательство, которое задает место МиО в системе управленческих процедур и закрепление правоотношений и взаимодействия различных сторон при проведении МиО: благополучателей программы, исполнителей программы, депутатов, экспертов, работающих в соответствующих сферах, профессиональных оценщиков, представителей академических кругов, а также закрепления статей бюджета на проведение оценки¹¹

На институциональном уровне – это создание подзаконных актов. Например, использование такого инструмента, как логическая рамка или теория изменений при формировании законов и программ и, следовательно, определение позиций групп интересов и согласования формулирования проблем и желаемых результатов, и соответствующих индикаторов. А также и порядка использования результатов МиО в системе принятия решений.

Для этого в государственных органах понадобятся изменения, начиная от внесения изменений в положение о государственном органе, заканчивая

¹¹ Оценка потребует дополнительных вложений, но ее эффект плане организации взаимодействия государства и общества, формирования государственных программ, дающих обратную связь с обществом, и понимание «узких мест» не дожидаясь итогов программы, окажутся в итоге большей экономией и эффективностью.

созданием конкретных рабочих мест или функций, которые будут выполнять обязанности по ведению МиО. Также должны быть разработаны процедуры проведения заказа независимой оценки от государственного органа профессиональным организациям.

На индивидуальном уровне необходима подготовка кадров, для каждого уровня государственного управления: начиная от формулирования задач на МиО, заканчивая сбором информации с вовлечением благополучателей программы. Крайне важно, чтобы государственные служащие умели работать с полученными данными общественного мониторинга.

Немаловажным является и наличие компетентных профессиональных организаций по МиО и независимых экспертов в стране, с помощью которых будут установлены стандарты проведения и методы МиО в различных ситуациях. Профессиональная среда должна поддерживаться учебными, научными заведениями и обучающими программами в области МиО. Также при проведении общественного мониторинга всегда можно проконсультироваться с профессиональными организациями по различным вопросам о том, какие именно выбрать методы мониторинга до организации взаимодействия с получателями результатов мониторинга.

1.2. Методика общественного мониторинга прав человека¹²

В общем смысле мониторинг — это система постоянного наблюдения за явлениями и процессами, происходящими в окружающей среде и обществе, результаты которого служат для обоснования управленческих решений по обеспечению прав и интересов людей, объектов экономики, окружающей среды, регулирования общественных отношений.

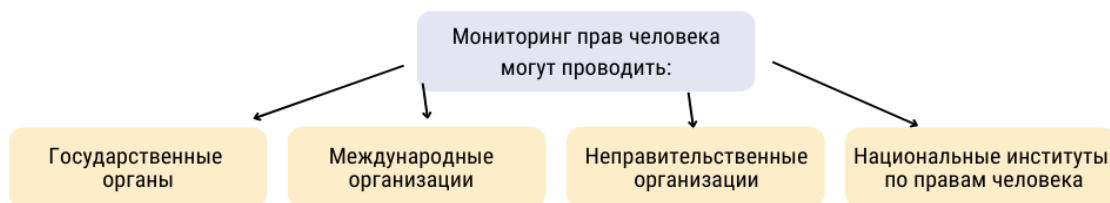
Есть два основных подхода к мониторингу соблюдения прав человека: мониторинг нарушений норм и мониторинг прогрессивного внедрения норм, принятых государством. Мониторинг нарушений направлен на сравнение норм и стандартов, закрепленных в законодательстве, и фактического положения дел. Прогрессивный подход чаще применяется при мониторинге социальных, экономических и культурных прав. Это обусловлено тем, что социальные и экономические права закреплены в конвенциях, которые отражают состояние, к достижению которого государство стремиться. В текущей ситуации такую роль могут играть ЦУР, связанные с реализацией прав человека и по которым НСК КР разработали индикаторы достижения¹³.

Мониторинг прав человека — это комплекс спланированных мер по изучению соблюдения стандартов прав человека в различных областях.

Схема 6. Какие организации могут проводить мониторинг прав человека

¹² В данном разделе приводится общая последовательность проведения Общественного мониторинга прав человека. В Разделе 3 и 4 представлен мониторинг по конкретным направлениям: окружающей среде, гендеру и персональным данным

¹³ <https://sustainabledevelopment-kyrgyzstan.github.io/>



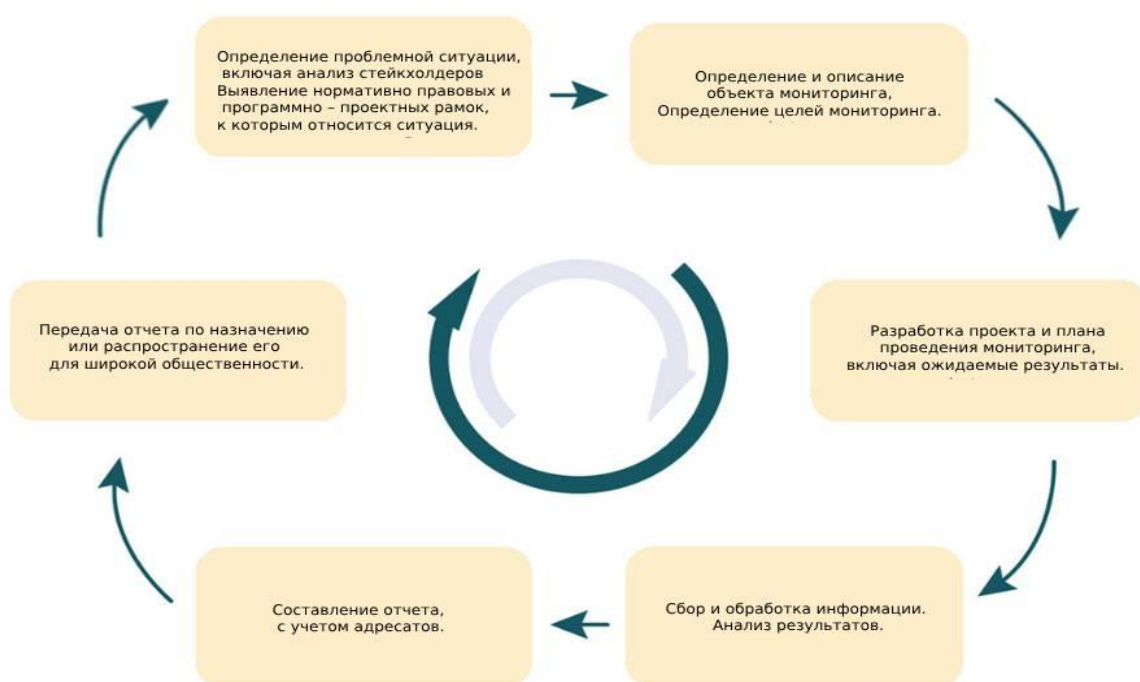
В случае, когда мониторинг проводят граждане и их объединения, это называется общественный мониторинг.

Общественный мониторинг прав человека — это систематизированное исследование ситуации, проводимое по разработанной методике, в результате применения которой сформируется характеристика состояния в области соблюдения и защиты прав человека.

Мониторинг требует таких ресурсов, как навыки, время, доступ к заинтересованным сторонам и каналам коммуникации, которые, необходимо планировать и предусматривать в бюджете, либо учитывать как волонтерский вклад.

Мониторинг является циклическим процессом и требует регулярных неоднократных измерений. У общественных организаций как правило, не так много ресурсов, чтобы осуществлять мониторинг на постоянной основе, поэтому необходимо точно понимать объект предполагаемого мониторинга и те государственные организации, которые ответственны за его управление, наличие показателей/ индикаторов, по отношению к которым будет проведен мониторинг, чтобы данные мониторинга были доставлены по назначению.

Схема 7. Цикл мониторинга



Общественный мониторинг – это прежде всего предоставление обратной связи власти (разных уровней) от населения по широкому кругу вопросов. Поэтому очень важно знать, какие стандарты прав человека существуют в конкретной области, какие НПА их регулируют, какой государственный орган отвечает за реализацию обязательств в данной сфере.

Общественный мониторинг призван обратить внимание на наиболее чувствительные места, которые проявляются в ходе повседневной жизни, и он не решает системных задач мониторинга программ, проектов, законов. Наиболее плодотворно проходят общественные мониторинги в тех случаях, когда гражданское общество осуществляет их в сфере, в которой долго работает и хорошо разбирается. Поэтому для начала мониторинга нужно задать себе ряд таких вопросов как:

- в какой области наша организация имеет хороший опыт?
- каков размер проблемы?
- кому (какой группе) мы хотим помочь?
- какой результат мы хотим получить?
- какие государственные структуры отвечают за данную область?

У гражданских организаций как правило, ресурсы ограничены, поэтому нужно точно планировать мониторинг, чтобы все действия и ресурсы внутри него были точно направлены на цель.

1.2.1. Последовательность проведения общественного мониторинга

ШАГ 1 - Определение проблемной ситуации, включая анализ стейкхолдеров. Выявление нормативно правовых и программно–проектных рамок, к которым относится ситуация. Определение уровня проблемы и ответственных государственных органов.

ШАГ 2 - Определение и описание объекта и целей мониторинга.

ШАГ 3 - Разработка проекта и плана проведения мониторинга, включая ожидаемые результаты. Определение методов получения информации и разработка инструментария (опросники, сценарии интервью и т.д.) Выявление источников получения информации, разработка инструкций по сбору информации.

ШАГ 4 - Сбор и обработка информации. Анализ результатов.

ШАГ 5 - Составление отчета, с учетом адресатов, которым будет предоставлена информация.

Шаг 6 - Передача отчета по назначению или распространение его для широкой общественности (в зависимости от целей проводимого мониторинга).

Определение проблемной ситуации и анализ заинтересованных сторон

К настоящему моменту разработаны различные методики определения заинтересованных сторон. Традиционно заинтересованные стороны определяются как «люди или группы, которые заинтересованы в результатах

регулирования общественных отношений законом, программой или проектом и/или могут быть затронуты ими». Анализ заинтересованных сторон часто охватывает более широкий круг участников, включая всех участников, которые могут влиять или находиться под влиянием достижения данной цели. К ним относятся выигравшие от перемен и проигравшие (те, кто может потерять во власти, статусе и/или материальном благосостоянии). Это важно, если мы хотим принимать во внимание и каким-то образом реагировать на тех акторов, которые могут чувствовать угрозу изменениям и сопротивляться им. Также важно различать основные заинтересованные стороны, тех, кто получает пользу от вмешательства или программы.

Анализ заинтересованных сторон используется для того, чтобы понять, кто является ключевыми действующими лицами в отношении данной проблемы, и оценить важность интересов различных групп и их возможности влияния.

Порядок действий:

- Определите различные группы, которые могут быть источниками информации;
- Интерпретируйте результаты с точки зрения каждой группы;
- Определите, кто может *положительно* или *отрицательно* повлиять на регулирование взаимоотношений в обществе или реализацию программы;

Для удобства анализа можно распределить все заинтересованные стороны на группы.

- первичные заинтересованные стороны - благополучатели – те, на кого закон непосредственно влияет и/или которые влияют на него – (целевые группы). В некоторых сложных программах целевых групп может быть несколько.
- вторичные заинтересованные стороны - доноры – партнеры – правительство – местное самоуправление, другие группы
- третичные заинтересованные стороны – коммерческие торговцы – основные провайдеры услуг.

Анализ всех заинтересованных сторон предполагает получение ответов на следующие вопросы:

- Каковы ожидания заинтересованных сторон?
- Какую пользу заинтересованные стороны скорее всего извлекут?
- Какие ресурсы заинтересованные стороны представят или не предоставят?
- Какие интересы заинтересованных сторон могут противоречить интересам при регулировании?
- Как одни заинтересованные стороны относятся к другим категориям заинтересованных сторон?
- Какие другие вещи по мнению заинтересованных сторон закон должен или не должен регулировать?

Для упорядочивания всех категорий заинтересованных сторон, обычно составляют список или таблицу заинтересованных сторон.

Таблица 1. Категории заинтересованных сторон.

Иерархия заинтересованных сторон	Почему вовлечены?	Как вовлечены?	Когда вовлекаются?	Журнал данных мониторинга
Первичные				
Вторичные				
Третичные				

После анализа всех заинтересованных сторон уточняются вопросы для опросников и интервью, при проведении оценки.

Объект мониторинга

Объектами мониторинга могут быть, как непосредственно природные, технические и социальные объекты, так и процессы. Объектом мониторинга прав человека в первую очередь является соблюдение принятых государством законодательства и ратифицированных международных стандартов по правам человека. Как указывалось выше, можно отслеживать нарушения или невыполнение этого законодательства по каким-либо причинам, либо тенденции по формированию поддержки и закрепления этих стандартов формирующимися социальными отношениями.

При научном подходе выделяют объект и предмет мониторинга, для общественного мониторинга этого делать не обязательно, но нужно точно ответить на вопрос, что именно вы предполагаете отслеживать и зачем вам это необходимо.

Например:

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

Предмет мониторинга

а) соответствие качества государственной услуги ожиданиям граждан;

б) качество предоставления государственных услуг в соответствии со стандартом услуги, разработанным уполномоченным государственным органом.

Для проведения общественного мониторинга важным является понимание взаимоотношений различных групп интересов. В случае, когда объектом мониторинга являются общественные отношения, важно понимать какие интересы могут вступать в противоречие и по каким причинам. Это необходимо, чтобы в дальнейшем предложить рекомендации, которые учтут эти особенности и противоречия заранее.

Целями общественного мониторинга являются:

1) Обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов объединений граждан;

- 2) Обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан и их объединений при принятии решений государственными органами и ОМСУ;
- 3) Содействие удовлетворительности функционирования объектов мониторинга за счет выявления общественного отношения к их деятельности и информирование о недостатках управляющие органы;
- 4) Выявление эффективных механизмов сотрудничества граждан, государственных органов и ОМСУ;
- 5) Противодействие коррупции.

Разработка плана проведения мониторинга

План проведения мониторинга соблюдения прав человека будет зависеть от ваших приоритетов, стратегических целей. Все это определит методологию и методы мониторинга, которые вы выберете в зависимости от ваших возможностей и ресурсов.

Когда определен объект и цели мониторинга, то будет понятен набор задач для проведения мониторинга, необходимо разработать методы и инструменты, а также последовательность сбора данных. Немаловажным фактором выбора инструментов будет выборка респондентов из всех групп интересов, которых будет касаться объект данного мониторинга. Если общее количество людей, представляющих группы интересов большое, то используется выборка или выборочная совокупность — часть генеральной совокупности элементов, которая охватывается экспериментом (наблюдением, опросом). Как правило, объем выборки составляет 40-10% генеральной совокупности.

Достаточно часто используют такие выборки как: случайная выборка, стратифицированная выборка, удобная выборка, выборка методом «снежного кома».

Простая случайная выборка является популярным и простым методом отбора. Он предполагает отбор подмножества индивидов из более крупной совокупности таким образом, что каждый индивид имеет равные шансы быть включенным в выборку. Случайную выборку можно провести самыми разными способами. Например, каждому участнику группы можно присвоить число, а затем выбрать «выигрышные» числа с помощью случайного генератора чисел.

Стратифицированная выборка — это метод, предполагающий разделение населения на отдельные подгруппы (страты) по определенным признакам, таким как возраст, пол, место проживания и т.д. Затем из каждой страты отбираются участники пропорционально численности этой страты в совокупности.

Удобная выборка — это метод, при котором участники отбираются на основе их легкой доступности или наличия. Например, исследователь может набрать участников на занятиях, которые он ведет, или на интернет-форуме.

Выборка по принципу «снежного кома» — это метод отбора участников, который основывается на рекомендациях от уже существующих участников. Этот метод может быть полезен при исследовании групп населения, которые трудно идентифицировать или получить к ним прямой доступ, например, потребителей наркотиков или иммигрантов без документов.

Последовательность проведения опросов в ходе мониторинга должна быть оформлена в график с указанием сроков, ответственных за проведение различных мероприятий оценки. Также должны быть указаны источники получения информации, разработаны инструкции для интервьюеров, выработаны единые принципы проведения опросов, чтобы получить сравнимые данные

Методы сбора данных

Традиционно, данные можно собирать с помощью количественных и качественных методов.

Количественные данные, как правило нужны, когда требуется агрегирование и обобщение.

Качественные данные используются для анализа комплексных вопросов и когда требуется описание подробностей произошедшего.

Нужно отметить и то, что в настоящее время регулярно появляются как новые методы сбора информации, так и новые системы обработки. Достаточно просто стало проводить опросы с помощью гугл форм, monkey survey и других простых и доступных методов.

Таблица 2. Типы собираемых данных:

Качественные Без прямого сравнения	Количественные С прямым сравнением или относительно стандарта
Кейс-стади (описание конкретного примера)	Коэффициенты – финансовые, экспорт и т.д.
Истории/наиболее существенные изменения	Категоризация – объединение в группы
Быстрые оценки	Порядковые данные – большой, малый, увеличение, сокращение, и т.д.
Мета-планирование	Баллы по шкале – отлично, хорошо, пойдет, слабо, плохо
Создание карт	Ранжирование предпочтений
Онлайн-форумы – чаты	Структурированные и полуструктурированные анкеты
Фокус-группы	Экспертиза
Интервью	Тестирование

Сбор и обработка информации. Анализ результатов

Сбор данных — это процесс получения информации, относящейся к теме мониторинга. Это может включать в себя множество разных методов, включая наблюдение, опросы, интервью и изучение документов. Сбор информации должен быть стандартизирован, для этого разрабатываются инструкции для интервьюеров и проводится инструктаж по правилам и процедурам использования методов опроса. Также необходимо определить точные сроки сбора информации различными методами и из различных источников.

Для сбора информации респонденты, представляющие выборочную совокупность, должны быть определены заранее. Для того, чтобы этими данными можно было пользоваться, необходимо провести надлежащую обработку и обеспечить их хранение. Обработка информации — вся

совокупность операций: сбор, ввод, запись, преобразование, считывание, хранение, уничтожение, регистрация, осуществляемые с помощью технических и программных средств. Как правило, это трудоемкий процесс.

Диаграмма 1. Источники информации, соотношение сложности и стоимости использования



Есть свои особенности хранения, если речь идет о бумажных носителях или об электронных. База данных делается в электронном виде и снабжается всеми необходимыми системами ввода, поиска и выдачи информации. Данные вносятся в систему вручную, зато потом их очень просто отыскать в хранилище – база быстро выдает нужный результат, избавляя от продолжительных поисков документа.

Как правило, для общественного мониторинга бывает достаточно бумажных носителей, хранения документов в специальных папках, подшитыми в определенном порядке. Если же появляется необходимость в электронных носителях, то нужно обращаться к специалистам, потому что это процедуры, которые без особых знаний не выполнить.

Требования к обработанной информации:

- наглядность;
- достоверность;
- точность;
- возможность внести коррективы;
- возможность внести дополнительные данные;
- возможность расширить параметры.

Анализ данных включает в себя организацию и классификацию собранной информации, сравнение результатов с другими данными для извлечения полезной информации, которая отвечает на соответствующие вопросы мониторинга.

Анализ данных направлен на выявление моделей в доказательствах путем выделения важных заключений (анализ) или же комбинирование источников информации для достижения большего понимания (синтез). Также анализ данных должен предоставлять достаточно доказательств, при приведении определенных аргументов. На хорошо проведенный анализ будет легко сослаться в отчете.

Анализ данных достаточно легко проводить, когда хорошо выстроена вся логика проведения общественного мониторинга, точно определены группы, чьи права уже нарушены или могут быть нарушены, поставлены цели, выявлены индикаторы, определены методы мониторинга, данные которых после сравнения позволят получить логически обоснованный ответ - по каким причинам нарушаются права человека (группы). Что позволит сформулировать рекомендации. Рекомендации могут быть обращены как лицам, принимающим решение, так и группам, работающим с идентичными благополучателями.

Формат отчета по итогам мониторинга

По итогам мониторинга должен быть написан отчет. Составление отчета является важным этапом мониторинга. Хотя отчеты и могут принимать различные формы и основываться на разных подходах, существует несколько основных принципов, лежащих в основе их написания. Например, может быть написан короткий отчет, сконцентрированный на базовых выводах вашего мониторинга и развернутый вариант отчета, описывающий используемые подходы, методы, процесс мониторинга и итоговые выводы и рекомендации.

Написание отчета – это не искусство, это важный навык, которым необходимо овладеть. Нужно писать четко, структурировано и придерживаться фактов, чтобы добиться наибольшего эффекта и доверия к излагаемой информации. (Приложение: Форма и структура отчета)

Обсуждение и принятие решений по результатам оценки

Результаты мониторинга должны быть представлены лицами, принимающими решения, по ним должны пройти обсуждения и приняты необходимые корректирующие изменения. В рекомендациях по поводу корректирующих изменений должны быть учтены интересы всех включенных групп.

Сейчас достаточно часто можно наблюдать ситуацию, когда результаты проведенного мониторинга не влияют на дальнейшее управление системой, коррективы не вводятся. И тогда необходимо лоббирование этих изменений, обучение руководителей различных подразделений в государственных или муниципальных органах.

Наказания по данным мониторинга и оценки не предусматриваются, по крайней мере, на первом шаге. Это связано с тем, что МиО анализируют гораздо более широкий круг вопросов, чем те, за которые отвечает конкретный сотрудник или даже подразделение. По результатам МиО можно судить о принципиальных направлениях и отклонениях в реализации программы, проекта, закона.

1.2.2. Стоимость проведения МиО

Мониторинг является достаточно затратной статьей расходов и поэтому необходимо планирование бюджета для его проведения. Самая простая форма приведена ниже в таблице.

Таблица 3. Форма планирования бюджета.

Ключевые мероприятия по МиО (Опрос, фокус группы, разработка базы данных, Разработка плана МиО, Распространение, оценка качества данных)	З/п	Консультант	Командировочные	Встречи	Документация	Распространение	Прочие прямые расходы, например, аренда,	Итого по действию
Действие по МиО 1								
Действие по МиО 2								
Всего								

Анализ опыта внедрения функции оценки в работу органов исполнительной и законодательной власти позволяет выделить ряд факторов, которые способствуют успешной интеграции функции оценки:

- При создании подразделения, на которое возложена задача проведения оценки, объем проводимой работы нужно наращивать постепенно, чтобы отработать процессы работы как внутри подразделения, так и взаимодействие с другими службами и подразделениями, дать людям время на адаптацию и наработку соответствующих знаний и навыков.
- Чтобы снизить сопротивление со стороны исполнителей программы, которая будет оцениваться, важно позиционировать оценку как инструмент улучшения их работы, а не очередной вариант проверки с целью наказания за недоработки. Например, в ряде стран в начале работы департаментов планирования, МиО использовалась практика позиционирования оценки как услуги для программ, реализуемых органами исполнительной власти, и эти органы добровольно подавали заявки на оценку своих программ. Эта практика позволила преодолеть барьер недоверия к оценке со стороны тех, чья работа оценивалась.
- Важно проводить просвещение и обучение госслужащих, занятых реализацией государственных программ, тому, что такое МиО, чтобы снизить сопротивление проведению оценок и повысить степень использования результатов оценки для улучшения работы госорганов.
- Национальные объединения специалистов по оценке могут служить хорошим ресурсом для развития функции оценки в органах законодательной и исполнительной власти.

1.2.3. Квалификация команды, проводящей мониторинг и оценку

Проведение мониторинга – это высококвалифицированная работа, потому что необходимо определить эффективность управления, которое само по себе является одной из сложных профессиональных задач. Высококвалифицированными должны быть как государственные служащие,

отвечающие за МиО, так и эксперты, которых пригласили провести мониторинг. Если же мониторинг инициирован гражданами, их объединениями, представителями научных кругов, то необходимы методы, подтверждающие надежность приводимых данных и желательно заранее согласовать методологию проведения мониторинга с ответственными ведомствами.

Если общественный мониторинг не располагает высококвалифицированными специалистами, то необходимо провести консультации со специалистами. Как показывает практика, специалисты по МиО должны располагать опытом и умением системно мыслить, а не только знаниями методов.

Тем не менее, существующие потребности в проведении общественных мониторингов растут. В частности, при оценке достижения ЦУР запрашивают данные от организаций и граждан, которые должны дополнить показатели НСК КР и ведомственные данные государственных органов. Поэтому необходимо постепенно наращивать их потенциал, например, при проведении первых оценок воспользоваться сопровождением консультантов, которые уже проводили МиО.

Так же есть требования к отдельным командам, проводящим общественный мониторинг, они должны обладать профессиональной квалификацией, и быть способны: разработать дизайн МиО, располагать потенциалом собирать и систематизировать количественные и качественные данные, обладать возможностью обрабатывать данные, анализировать их, предоставлять логически обоснованные отчеты на рассмотрение органам, принимающим решения.

В международном сообществе сейчас возник запрос на получение данных, дополняющих материалы национальной статистики, что требует выработки подходов к проведению общественных мониторингов. Поэтому в стране необходима работа по формированию профессиональных стандартов получения данных в ходе общественных мониторингов.

II. Правовые основы общественного мониторинга прав человека

2.1. Анализ НПА, позволяющих проводить общественный мониторинг

Каждый гражданин, либо объединения граждан, вовлекаясь в общественный мониторинг, оценивает изменения на самом себе и в своей жизни, которые должны происходить для построения устойчивого развития страны. Альтернативная оценка деятельности государственных и муниципальных органов имеет решающее значение для лиц, принимающих решение, показывая им мнение простых граждан о ситуации, которая является следствием реализации программ и действующих законов.

Наиболее важным в процессе общественного мониторинга, является реализация гражданами своего конституционного права свободного и реального доступа к управлению делами государства и общества¹⁴. Через полученное в результате общественного мониторинга мнение (оценку принимаемых властями мер, выработку предложений или рекомендаций как лучше действовать и т.д.), граждане могут влиять на депутатов, Президента, Кабинет Министров, местные

¹⁴ Статья 2 Конституции Кыргызской Республики

органы власти, тем самым повышая качество принимаемых ими решений, законов или программ развития, а также вносить свой вклад в обеспечение верховенства права. Общественный мониторинг создает возможности и условия для эффективного сотрудничества, совместной работы граждан с представителями власти на разных уровнях.

Правовыми основаниями для проведения общественного мониторинга служат:

1) Национальное законодательство:

- Конституция Кыргызской Республики;
- Конституционный закон «О Кабинете Министров Кыргызской Республики»;
- Закон «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»;
- Закон «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»;
- Закон «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» и иные нормативные правовые акты Кыргызской Республики»;

2) Международные договоры и стандарты в области мониторинга ЦУР и прав человека:

- Всеобщая декларация прав человека (ст.21)¹⁵;
- Международный пакт о гражданских и политических правах (ст. 25)¹⁶;
- Замечание общего порядка №25 (57) к МПГПП¹⁷;
- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (ст.7)¹⁸;
- Конвенция о правах инвалидов (ст. 29)¹⁹;
- др. международные акты.

Мониторинг в области прав человека может включать в себя сбор информации об инцидентах, наблюдение за событиями (выборы, суды, демонстрации и т. д.), визиты «на места», в том числе в места содержания под стражей и лагеря беженцев, диалог с властями государства по вопросам доступа к информации, восстановления пострадавших в правах, и другим мерам по итогам²⁰. Осуществлять мониторинг вправе различные субъекты, не только органы или лица, специально уполномоченные государством.

Схема 8. Субъекты мониторинга

¹⁵ https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml

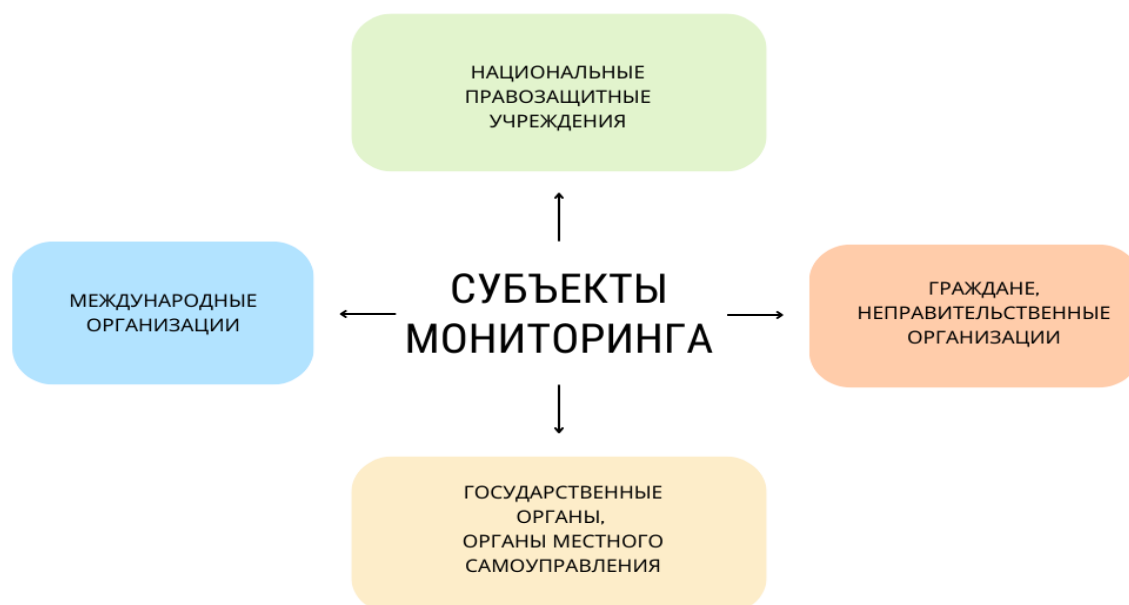
¹⁶ https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml

¹⁷ https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2F21%2FRev.1%2FAdd.7&Lang=en

¹⁸ https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cedaw.shtml

¹⁹ https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disability.shtml

²⁰ Training Manual on Human Rights Monitoring. New York, Geneva: Office of the High Commissioner for Human Rights, 2001. (Учебное пособие по мониторингу прав человека УВКПЧ ООН)



Общественный мониторинг может проводиться в различных форматах, по различным предметам (задачи, индикаторы), предусмотренных государственными, региональными и местными программами развития в рамках ЦУР и по вопросам улучшения ситуации с правами человека.

Статья 2 Конституции Кыргызской Республики закладывает фундамент участия граждан в государственных делах, в частности, установлено:

- В Кыргызской Республике народовластие основывается на принципах принадлежности всей полноты власти народу, защиты прав и свобод человека и гражданина, свободного и реального доступа к управлению делами государства и общества.
- Граждане Кыргызской Республики осуществляют свою власть непосредственно на выборах и референдумах (всенародное голосование), а также через систему государственных органов и органов местного самоуправления на основе Конституции и законов Кыргызской Республики.

Также согласно Конституции, каждому гарантируется:

- Право на получение информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, юридических лиц с участием государственных органов и органов местного самоуправления, а также организаций, финансируемых из республиканского и местных бюджетов. Каждому гарантируется доступ к информации, находящейся в ведении государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц²¹;
- Право на свободу мысли и мнения, на свободу выражения своего мнения, свободу слова и печати²²;
- Судебная защита его прав и свобод, предусмотренных Конституцией, законами, международными договорами, участницей которых является

²¹ Статья 33 Конституции Кыргызской Республики

²² Статья 32 там же

Кыргызская Республика, общепризнанными принципами и нормами международного права. Каждый вправе защищать свои права и свободы, а также обеспечивать восстановление нарушенных прав всеми доступными способами, не запрещенными законом²³.

С 2021 года Кыргызстан стал страной с президентской формой правления, когда Президент:

- является главой государства и возглавляет исполнительную власть, формирует состав Кабинета Министров;
- является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина;
- определяет основные направления внутренней и внешней политики государства;
- обеспечивает единство государственной власти, координацию и взаимодействие государственных органов²⁴.

В свою очередь, Кабинет Министров осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране общественного порядка, борьбе с преступностью; обеспечивает взаимодействие с гражданским обществом и средствами массовой информации²⁵. На Кабинет Министров также возложены обязанности по:

- разработке и реализации общегосударственных программ экономического, социального, научно-технологического, духовного и культурного развития;
- обеспечению эффективного взаимодействия с гражданским обществом²⁶;
- разработке и внесению на утверждение Президенту национальных программ и обеспечению их реализации; разработке,
- обеспечению выполнения международных договоров, вступивших в силу в соответствии с законодательством КР; обеспечения развития взаимоотношений Кыргызской Республики с иностранными государствами, международными организациями²⁷.

Кабинет Министров ежегодно разрабатывает и утверждает план законопроектных работ с учетом обращений и заявлений Президента, предложений депутатов Жогорку Кенеша, заинтересованных органов, научных учреждений, представителей граждан, а также результатов мониторинга и оценки действующего законодательства²⁸. Следует отметить, что МиО принятых им НПА с целью выявления эффективности и результативности их действия, Кабинет Министров проводит:

²³ Статья 61 там же

²⁴ Статья 66 там же

²⁵ Статья 13 там же

²⁶ Статья 91 там же

²⁷ Статья 13 Конституционного закона «О Кабинете Министров КР»

²⁸ Статья 18 там же

- на постоянной основе;
- с привлечением независимых экспертов и представителей граждан²⁹;
- на основании утвержденного порядка проведения мониторинга и оценки эффективности нормативных правовых актов Правительства КР³⁰;
- с обязательным опубликованием результатов на официальном сайте³¹.

Также, информация о МиО законодательства в конкретной сфере в обязательном порядке обнародуется вместе с проектом НПА, инициируемого Кабинетом Министров³².

Кроме этого, Кабинет Министров в целях обеспечения взаимодействия с гражданским обществом³³:

1) Проводит регулярный мониторинг соблюдения прав и свобод человека и гражданина, обеспечивает подготовку периодических докладов в международные организации по правам человека, осуществляет мероприятия по исполнению рекомендаций международных органов по правам человека с участием правозащитников и некоммерческих организаций, осуществляющих правозащитную деятельность;

2) Осуществляет общественное обсуждение проектов законов и иных НПА, затрагивающих права и свободы человека и гражданина, обеспечивая их публикацию на официальном Интернет-портале Кабинета Министров до направления на рассмотрение Жогорку Кенеша;

3) Проводит встречи с представителями граждан и другими заинтересованными сторонами с целью обсуждения и выработки рекомендаций, направленных на обеспечение прав и свобод человека и гражданина;

4) Содействует представителям граждан, осуществляющим мониторинг деятельности Кабинета Министров и подчиненных ему органов исполнительной власти, по вопросам соблюдения и обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Учитывая, что решения касательно реализации государственных, региональных и местных программ развития в рамках ЦУР и соблюдения прав человека принимаются в виде указа Президента, либо постановления Кабинета Министров, которые в свою очередь являются НПА³⁴, можно определить следующие основные направления сотрудничества и взаимодействия граждан, представителей граждан с Кабинетом Министров при проведении общественного мониторинга реализации государственных, региональных и местных программ развития в рамках ЦУР и соблюдения прав человека:

²⁹ статья 33-1 закона «О нормативных правовых актах КР»

³⁰ Постановление Правительства КР №139, от 23 марта 2015 года

³¹ п. 15 порядка проведения мониторинга и оценки эффективности нормативных правовых актов Правительства КР

³² Часть 3 статьи 22 закона КР «О нормативных правовых актах КР»

³³ Статья 36 Конституционного закона «О Кабинете Министров КР»

³⁴ Статья 6 закона КР «О нормативных правовых актах КР»

Схема 9. Основные направления сотрудничества и взаимодействия граждан, представителей граждан с Кабинетом Министров при проведении общественного мониторинга



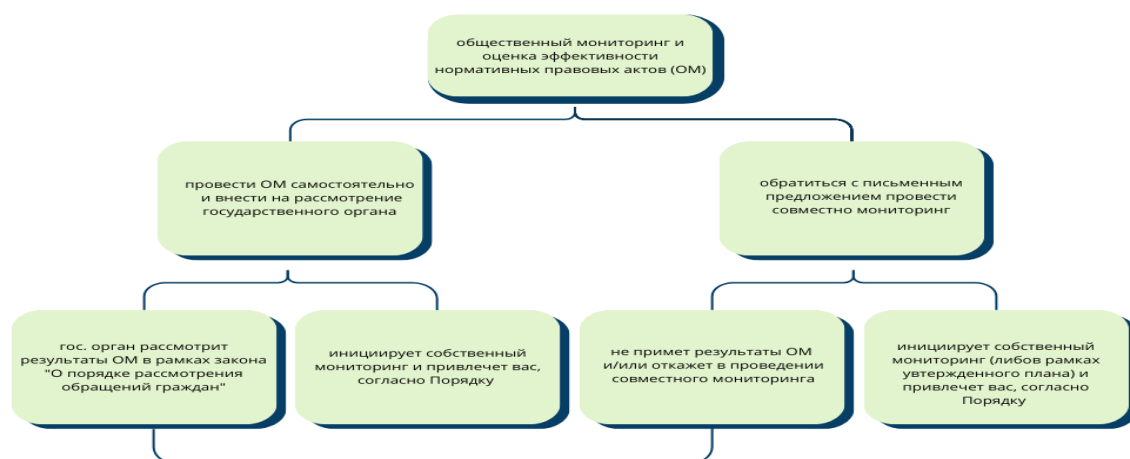
Далее рассмотрим возможный вариант сотрудничества с Президентом и Кабинетом Министров, либо иным государственным органом исполнительной ветви власти при проведении мониторинга и оценки эффективности нормативных правовых актов Кабинета Министров.

Согласно утвержденному правительством порядку³⁵, каждый государственный орган должен на постоянной основе проводить МиО эффективности НПА в сфере общественных отношений, входящих в круг его компетенции и полномочий. Одной из основных задач мониторинга является изучение мнения граждан, юридических лиц по вопросам актуальности, эффективности, исполнения и применения НПА. Учитывая, что при проведении мониторинга соответствующий государственный орган обязан вовлечь в этот процесс экспертов и представителей граждан, организации, проводящие общественный мониторинг могут выбрать один из следующих вариантов:

- 1) провести общественный мониторинг самостоятельно и внести в соответствующий государственный орган результаты с рекомендациями;
- 2) обратиться с письменным заявлением в соответствующий государственный орган с предложением провести совместно мониторинг, проводимый самим государственным органом.

Схема 10. Алгоритмы взаимодействия с органами исполнительной ветви власти при проведении общественного мониторинга

³⁵ Порядок проведения мониторинга и оценки эффективности нормативных правовых актов Правительства КР, утверждён Постановлением Правительства КР №139, от 23 марта 2015 года



Касательно проведения регулярного мониторинга соблюдения прав и свобод человека и гражданина³⁶, на момент подготовки настоящей методологии единого НПА, утвержденного Кабинетом Министров, не имеется. Однако в стране разработан ряд методик, которые используются в различных ситуациях. Например, для проведения общественного мониторинга качества предоставления государственных и муниципальных услуг разработана типовая методика общественного мониторинга (внешней оценки), утвержденная приказом МЭиК³⁷. Данная методика рекомендована общественным объединениям (ассоциациям и союзам) потребителей для использования при проведении общественного мониторинга государственных услуг.

Методика содержит следующие понятия:

- государственная услуга - результат деятельности государственных учреждений, осуществляемый в рамках их компетенции по исполнению запроса физических и юридических лиц и направленный на реализацию прав, удовлетворение законных интересов потребителей услуг, либо исполнение обязанностей, возникающих в результате гражданско-правовых отношений;
- общественный мониторинг – мониторинг, осуществляемый общественными объединениями, трудовыми коллективами и гражданами по проверке выполнения требований к стандартам государственных и муниципальных услуг поставщиками услуг независимо от их формы собственности и подчиненности;
- потребитель услуг государственной и муниципальной услуги – систематизированный набор требований, предъявляемых к государственной или муниципальной услуге, утверждаемый Кабинетом Министров или соответствующим местным кенешем, и определяющий процедуру взаимодействия исполнителя государственной или муниципальной услуги с потребителем услуги.

Методика также предусматривает цели, результаты общественного мониторинга и его пользу для улучшения работы государственных и муниципальных органов. Использование механизмов общественного мониторинга позволит в том числе, установить причины несоблюдения

³⁶ п. 1, ч.2 статьи 36 Конституционного закона «О Кабинете Министров КР»

³⁷ Приказ утвержден 29.04.2023г., №60.

https://mineconom.gov.kg/storage/documents/394/16843838556465a86f3fc3a_.pdf

интересов граждан; установить факты нарушения прав человека; оценить издержки, которые несут люди из-за плохой работы чиновников³⁸.

Согласно Методике, результаты общественного мониторинга (внешней оценки) подлежат обязательному рассмотрению соответствующим государственным органом и/или ОМСУ, ответственным за предоставление государственной и муниципальной услуги.³⁹

В рамках Методики предлагается самостоятельно определить методы общественного мониторинга, либо использовать следующие:

- «контрольная закупка» - сбор информации об услуге «из-за прилавка», когда исследователь обращается за получением услуги анонимно, открыто не заявляя своих исследовательских целей;
- фокус группа – групповая дискуссия, в ходе которой выясняется отношение участников к тому или иному виду деятельности или продукту этой деятельности;
- опрос потребителей услуг – количественный и качественный метод сбора данных.

В Методике предложены образцы анкет, вопросника и алгоритм проведения общественного мониторинга:

Схема 11. Возможные алгоритмы проведения общественного мониторинга качества предоставления государственных и муниципальных услуг



2.1.2. Взаимодействие с Жогорку Кенешем при проведении общественного мониторинга

Жогорку Кенеш (Парламент) Кыргызской Республики:

- является высшим представительным органом, осуществляющим законодательную власть и контрольные функции в пределах своих полномочий⁴⁰.

³⁸ п. 5 Методики

³⁹ п. 12 Методики

⁴⁰ Статья 76 Конституции

- вносит изменения и дополнения в Конституцию, принимает законы, дает официальное толкование законов⁴¹;
- вправе образовывать постоянно действующий общественный совет по проведению мониторинга принятия и исполнения законов и выработки рекомендаций⁴²;
- определяет направления сотрудничества с представителями граждан и включает совместные мероприятия в ежегодный план работы ЖК КР⁴³.

Жогорку Кенеш, его органы, депутаты:

- рассматривают предложения, в том числе законодательные от граждан и/или их объединений; проводят с ними собрания, конференции, встречи, круглые столы, семинары, совещания, заседания, в том числе выездные; проводят парламентские слушания по законопроектам и общественно значимым вопросам⁴⁴;
- осуществляют взаимодействие и сотрудничество с национальными, этническими, религиозными, специальными и другими организациями; с международными организациями и фондами;⁴⁵
- привлекают представителей граждан к осуществлению контроля за исполнением законов и принятых ими решений;
- поощряют гражданские инициативы⁴⁶.

Как видно из вышеперечисленного, законодательством предусмотрен большой спектр возможностей сотрудничества граждан с ЖК КР при проведении общественного мониторинга.

Схема 12. Возможности внесения результатов общественного мониторинга, либо инициативы его проведения (в том числе совместного) в парламент:



Комитеты ЖК КР:

⁴¹ Статья 80 там же

⁴² Статья 151 закона КР «О регламенте Жогорку Кенеша КР»

⁴³ для этого необходимо встретиться с Торага Жогорку Кенеша или его заместителями. Часть 4 статьи 153 там же

⁴⁴ Статья 148 там же

⁴⁵ Статья 150 там же

⁴⁶ Часть 3 статьи 153 там же

- контролируют исполнение законов и решений (в том числе по государственным программам), принятых ЖК КР;
- законы, нормативные правовые акты ЖК КР принимаются после предварительного рассмотрения их проектов соответствующими комитетами;⁴⁷
- рассматривает результаты общественной экспертизы (экспертные заключения, анализы, мнения, оценки, предложения, включая правовую, правозащитную, гендерную, экологическую, антикоррупционную и другие виды экспертиз) по проекту закона, который находится на рассмотрении депутатов⁴⁸.

При этом, контроль за исполнением⁴⁹:

- законов Кыргызской Республики осуществляется не менее чем через 3 месяца после вступления в силу соответствующего закона⁵⁰;
- решений, принятых ЖК КР в форме постановлений по вопросам, отнесенным к его ведению, осуществляется не ранее чем в срок, указанный в решении.

В настоящее время в парламенте сформированы 8 Комитетов, в каждый из которых входят депутаты от различных фракций, депутатских групп и депутатов, не вошедших в какие-либо объединения⁵¹.

Схема 13. Порядок работы Комитета по осуществлению контрольной функции⁵²:

⁴⁷ Статья 82 Конституции. Порядок работы и полномочия Комитетов ЖК КР определены в гл. 5 закона КР «О регламенте ЖК КР»

⁴⁸ Статья 152 закона КР «О регламенте Жогорку Кенеша КР».

⁴⁹ Статья 2 закона КР «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенешем Кыргызской Республики»

⁵⁰ Имеется противоречие в двух законах. Статья 27 закона «О регламенте Жогорку Кенеша» срок проведения мониторинга принятых законов, относящихся к ведению соответствующего Комитета, может быть лишь по истечении 6 месяцев после вступления их в силу.

⁵¹ <http://kenesh.kg/ru/committee/list/34>

⁵² Закон КР «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенешем КР»; п. 3 Концепции применения инструментов оценки в рамках реализации функций парламентского контроля ЖК КР.



Схема 14. Дальнейшие действия Комитета по результатам осуществления контрольной функции⁵³:



В целях развития системы мониторинга и оценки в рамках осуществления контрольных функций ЖК КР в 2019 году постановлением были приняты⁵⁴:

- Концепция применения инструментов оценки в рамках реализации функций парламентского контроля ЖК КР;
- Методическое руководство по оценке исполнения законов;

⁵³ Ст. 7-14, 16 закона КР «О порядке осуществления контрольных функций ЖК КР», ст. 114 закона КР «О Регламенте ЖК КР»

⁵⁴ Постановление ЖК КР №3362-VI, от 20.11.2019г.

<http://www.kenesh.kg/ru/article/show/6071/ot-20-noyabrya-2019-goda-3362-vi-ob-utverzhdanii-kontseptsii-primeneniya-instrumentov-otsenki-v-ramkah-realizatsii-funktsiy-parlamentskogo-kontrolya-zhogorku-kenesha-kirgizskoy-respubliki>

- Методическое руководство по оценке государственных программ.

Принимая во внимание, что согласно законодательству, постановление ЖК КР является НПА, оно является обязательным для исполнения Комитетами Парламента.

В рамках Концепции Комитетам ЖК КР предлагается оценка:

- исполнения законов;
- результатов реализации государственных программ;
- эффективности и результативности деятельности государственных органов.

При этом, важным условием оценки исполнения законов, должна стать публичность результатов и вовлечение в процессы оценки представителей граждан и экспертного сообщества, что должно обеспечить учет общественных интересов и альтернативных точек зрения. Публичность будет достигнута за счет публикации продуктов оценки и соответствующих решений Жогорку Кенеша и профильного комитета.

Вовлечение граждан и экспертов будет происходить за счет включения представителей этих секторов в состав рабочей группы, которая создается в целях проведения оценки по каждому отобранному закону/смежному законодательству, закрепления за одним объединением граждан или группой независимых экспертов функции привлеченной стороны, участия в оценочных мероприятиях и парламентских слушаниях, а также предоставление альтернативных источников информации (аналитических отчетов, альтернативных докладов, результатов социологических исследований и т.д.)⁵⁵

В рамках каждого вида оценки и методики ее проведения предлагаются следующие алгоритмы, а также методические рекомендации к каждому этапу оценки и образцы необходимых документов, инструментов оценки.

Схема 15. Алгоритм проведения Комитетом парламентской оценки исполнения законов: Объектом оценки является исполнение законов и смежного законодательства.



*Схема 16. Алгоритм проведения Комитетом парламентской оценки **результатов реализации государственных программ**: Объектом оценки являются общегосударственные программы экономического, социального, научно-технического и культурного развития.*

⁵⁵ абзац 11 пункт 3 там же



2.1.2. Конституционный суд Кыргызской Республики

Конституционный суд является высшим органом судебной власти, осуществляющим конституционный контроль посредством конституционного судопроизводства в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции⁵⁶.

Конституционный суд:

- 1) дает официальное толкование Конституции;
- 2) разрешает дела о соответствии законов и иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики Конституции;
- 3) дает заключение о конституционности вступивших в силу международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика;
- 4) разрешает споры о компетенции между ветвями государственной власти;
- 5) дает заключение к проекту закона об изменениях и дополнениях в Конституцию.

Физическое или юридическое лицо, если оно считает, что законами и иными нормативными правовыми актами нарушаются права и свободы, признаваемые Конституцией, вправе обратиться в Конституционный суд⁵⁷.

Таким образом, если после проведенного общественного мониторинга будет сделан вывод о том, что какой-либо закон, НПА или их отдельная норма нарушает права и свободы граждан, есть возможность обратиться в Конституционный суд. В случае если Конституционный суд согласится с вашими выводами, то ЖК КР должен будет внести соответствующие изменения в оспариваемый вами акт.

⁵⁶ Статья 97 Конституции

⁵⁷ более подробно: <https://cbd.minjust.gov.kg/112318?refId=1282054>, порядок обращения в Конституционный суд <https://constsot.kg/ru/category-obrash/poryadok-obrashheniya/>

2.1.4. Взаимодействие с ОМСУ при проведении общественного мониторинга

Местное самоуправление - гарантированное Конституцией право и реальная возможность местных сообществ самостоятельно решать вопросы местного значения в своих интересах и под свою ответственность. Местное самоуправление осуществляется местными сообществами граждан непосредственно или через органы местного самоуправления⁵⁸.

Непосредственное участие местного сообщества в реализации местного самоуправления осуществляется в форме⁵⁹:

1) обсуждения вопросов общественной и государственной жизни и вопросов местного значения на сходах (собраниях), курултаях членов местного сообщества;

2) выборов депутатов местных кенешей;

3) проявления нормотворческой инициативы и/или участия в прямом голосовании по особо важным вопросам местного значения.

Местные кенешы:

- представительные ОМСУ, избираемые местными сообществами в айылных аймаках, городах;
- решают вопросы местного значения⁶⁰, не отнесенные к компетенции местной государственной администрации;
- осуществляют контроль за исполнением своих решений;
- создают постоянные или временные комиссии для предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, относящихся к ведению кенеша, а также для участия в реализации решений кенеша, контроля за исполнением этих решений учреждениями и организациями, расположенными на подведомственной территории;
- принимают Уставы местных сообществ, регламентирующие основные принципы и правила внутренней жизнедеятельности местного сообщества, где предусмотрены⁶¹:

- права и обязанности членов местного сообщества,

- определены порядок взаимоотношений местного сообщества и ОМСУ в решении вопросов местного значения, включая участие местного сообщества в бюджетном процессе и другие вопросы деятельности местного самоуправления, не урегулированные законодательством.

Постоянные комиссии местного кенеша⁶²:

1) участвуют в подготовке вопросов, вносимых на рассмотрение кенеша;

⁵⁸ статья 111 Конституции

⁵⁹ статья 19 закона КР «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления»

⁶⁰ статьи 27, 34 там же

⁶¹ статья 21 там же

⁶² статья 37 там же

2) вносят в кенеш предложения по вопросам развития социально-культурной и производственной инфраструктуры на соответствующей территории, укрепления экономической основы местного самоуправления;

3) осуществляют контроль за исполнением принятых местным кенешем решений;

4) вправе привлекать к своей работе ученых, специалистов, независимых экспертов, представителей граждан и членов местного сообщества и других лиц;

5) вправе по вопросам, относящимся к их ведению заслушивать руководителей и сотрудников исполнительных органов местного самоуправления, муниципальных предприятий и учреждений;

6) на постоянной основе в порядке, установленном местным кенешем, проводят мониторинг и оценку принятых местным кенешем нормативных правовых актов с целью выявления эффективности и результативности их действий.

Депутат местного кенеша:

- поддерживает постоянную связь со своими избирателями;
- регулярно информирует их о работе местного кенеша, о выполнении планов и программ экономического и социального развития, местных экологических программ, решений местного кенеша и наказов избирателей;
- принимает участие в организации исполнения законов, решений местного кенеша и его органов, в массовых мероприятиях, проводимых на территории избирательного округа;
- изучает общественное мнение, потребности населения, информирует о них местный кенеш, принимает другие меры по удовлетворению коллективных нужд и законных требований граждан;
- опирается на помощь общественных комитетов и ОМСУ, трудовых коллективов, объединений граждан⁶³;
- вправе участвовать в формировании депутатских фракций и групп, входить в их составы, а также входить в составы постоянных или временных комиссий;
- по вопросам депутатской деятельности пользуется правом беспрепятственного посещения на территории соответствующего местного кенеша государственных органов, ОМСУ и объединений граждан, предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности, а также правом безотлагательного приема их руководителями и другими должностными лицами⁶⁴;
- при выявлении нарушения прав граждан или иных нарушений законности депутат вправе потребовать прекращения нарушения, а в необходимых случаях обратиться в соответствующие органы и к должностным лицам, за исключением судов и судей, с требованием пресечь нарушение⁶⁵.

Исполнительным органом местного самоуправления:

- в городе является мэрия во главе с мэром;

⁶³ статья 13 закона КР «О статусе депутатов местных кенешей»

⁶⁴ статья 19 там же

⁶⁵ статья 20 там же

- в айылном аймаке является айыл окмоту.

Исполнительный ОМСУ осуществляет полномочия, предусмотренные законодательством, в том числе⁶⁶:

- исполняет решения соответствующего местного кенеша;

- принимает участие в разработке и представлении на утверждение местному кенешу проектов программ социально-экономического развития территории и социальной защиты населения и обеспечивает их выполнение после утверждения айылным кенешем, а также публикует их на официальном сайте и (или) размещает в специальных местах обозрения (досках, стендах), определяемых местным кенешем.

Схема 17. Возможности внесения результатов общественного мониторинга на рассмотрение органов местного самоуправления, либо инициативы его проведения (в том числе совместного):



С 2019 года действует Типовое положение о проведении совместного мониторинга и оценки деятельности ОМСУ по решению вопросов местного значения с вовлечением граждан и их объединений (далее Типовое положение)⁶⁷, согласно которому:

- совместный мониторинг – это систематическое или временное наблюдение за деятельностью объектов мониторинга и оценки, организуемое ОМСУ и проводимое с участием граждан и их объединений;
- оценка деятельности – это регулярная или разовая оценка результатов деятельности объектов мониторинга и оценки, организуемая ОМСУ и проводимая с участием граждан и их объединений.

Типовое положение предусматривает цели и задачи совместного мониторинга, его основные принципы и требования к процессу проведения совместного мониторинга и оценки, вопросы организации и основных форм работы рабочей

⁶⁶ статьи 45, 48, 51 закона КР «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления»

⁶⁷ приказ Государственного агентства по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики № 01-18/84, от 05.09.2019 г.
<http://municipalitet.kg/ru/article/full/2223.html>

группы по совместному мониторингу и ее полномочия. Особенностью Типового положения является то, что в отличие от многих других НПА, утвержденных в сфере МиО, Типовое положение вводит понятие «конфликта интересов»⁶⁸ при проведении совместного мониторинга, что является одним из ключевых факторов для достижения целей мониторинга.

Предметом совместного мониторинга и оценки является процесс и результаты деятельности объектов МиО, направленной на решение вопросов местного значения, включая:

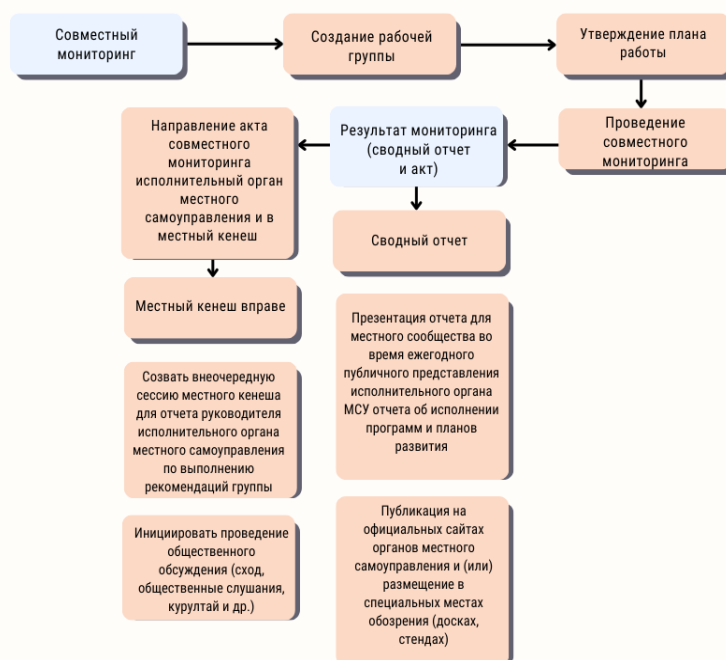
- реализацию программ и планов развития айылного аймака, города;
- реализацию местных инициатив, проектов, программ, финансируемых из средств местного и (или) республиканского бюджетов, международных и иных донорских организаций, спонсоров и других источников, не запрещенных законодательством Кыргызской Республики;
- поставку товаров, оказание услуг и выполнение работ, а также консультационных услуг при осуществлении государственных закупок за счет средств местных бюджетов.

Объектами совместного мониторинга и оценки являются:

- исполнительный орган местного самоуправления;
- муниципальные предприятия и учреждения;
- поставщики (подрядчики) и консультанты при осуществлении государственных закупок за счет средств местных бюджетов;
- общественные организации и объединения (ассоциация водопользователей, сельское объединение пользователей питьевой воды, пастбищные комитеты и др.), предоставляющие услуги, касающиеся обеспечения жизнедеятельности местного сообщества на соответствующей территории.

Схема 18. Алгоритм процесса проведения совместного мониторинга и оценки деятельности органов местного самоуправления выглядит следующим образом:

⁶⁸ Раздел VI Типового положения



2.1.5. Взаимодействие граждан и власти, предусмотренные в ЦУР

ЦУР-16 гласит, что все государства принимают на себя обязательство содействовать построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечения доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях. Данная цель имеет следующие задачи, обуславливающие активное участие граждан в мониторинге реализации мер, принимаемых властями для достижения ЦУР⁶⁹:

- 16.6. Создать эффективные, подотчетные и прозрачные учреждения на всех уровнях;
- 16.7. Обеспечить ответственное принятие решений репрезентативными органами на всех уровнях с участием всех слоев общества;
- 16.10. Обеспечить доступ общественности к информации и защитить основные свободы в соответствии с национальным законодательством и международными соглашениями.

Участие граждан в мониторинге реализации мер, принимаемых властями для достижения ЦУР, должно выражаться в непрерывном процессе взаимодействия (коммуникации):

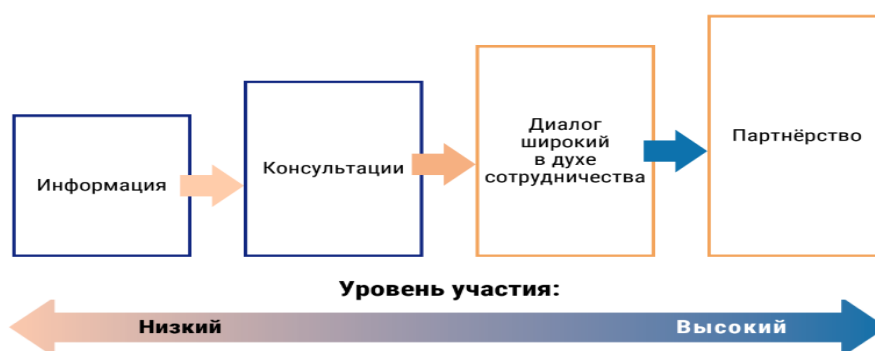
- между государством, ответственным за реализацию ЦУР, и гражданами, чьи интересы могут быть затронуты прямыми или косвенными последствиями планируемых государством решениями и действиями (мероприятиями);
- между гражданами и теми государственными органами, которые регулируют вид деятельности (отдельную сферу прав человека) в рамках выполнения задач ЦУР;

⁶⁹ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/peace-justice/>

- процесс взаимодействия (коммуникации) должен быть организован таким образом, чтобы:
 - граждане были полностью информированы о стадиях реализации ЦУР и о возможных механизмах участия граждан в каждой стадии;
 - осуществлялся активный и качественный сбор мнений граждан, оценивалось их восприятие реализуемых мер (мероприятий);
 - граждане действительно понимали механизмы исследования государством (либо конкретным государственным органом, ОМСУ) проблем и причин принятия решений, совершения действий со стороны государства.

Обеспечивая участие граждан в мониторинге реализации мер, принимаемых властями для достижения ЦУР, важно понимать и помнить, что состав групп граждан всегда определяется по отношению к конкретной задаче (индикатору, праву человека).

Схема 19. Уровни общественного участия⁷⁰



1. Информирование

Доступ к информации является основой для всех последующих шагов в участии граждан в процессе принятия политических решений. Это относительно низкий уровень участия, который обычно состоит из одностороннего предоставления информации со стороны органов государственного управления, при этом не требуется или не ожидается взаимодействия или вовлеченности граждан в этот процесс.

2. Консультации

Это такая форма инициативы, когда органы государственного управления запрашивают граждан об их мнении по конкретной теме или развитию политики. Консультации, как правило, включают информирование граждан со стороны органов государственного управления о реализуемых изменениях политики и запросы о комментариях, мнениях и реакциях. Инициатива и темы исходят от органов государственного управления. Консультации актуальны для всех этапов процесса принятия решений, прежде всего, для их подготовки, мониторинга и пересмотра.

3. Диалог

⁷⁰ Кодекс рекомендуемой практики гражданского участия в процессе принятия решений, Конференция МНПО Совета Европы, 2009г.

Инициатива вступления в диалог может исходить от любой стороны, и он может быть либо широким, либо в духе сотрудничества.

Широкий диалог – это двустороннее общение, построенное на взаимных интересах и потенциально общих задачах для обеспечения регулярного обмена мнениями. Он может включать разные формы взаимодействия, от открытых публичных слушаний до специализированных встреч между гражданами и органами государственного управления.

Диалог в духе сотрудничества построен на взаимных интересах в отношении конкретного развития политики, который как правило, приводит к выдвижению совместных рекомендаций, стратегии или законодательства. Такой диалог имеет больший потенциал, чем широкий диалог, поскольку он включает совместные, частые и регулярные, встречи для разработки ключевых политических стратегий и часто приводит к согласованным итогам.

4. Партнерство

Партнерство подразумевает взаимную ответственность на каждом этапе процесса принятия политических решений, от разработки повестки дня, подготовки решений, самого решения и до выполнения политических инициатив. Партнерство является высшей формой участия.

На этапе партнерства группы граждан:

- объединяются с государством для тесного сотрудничества по реализации ЦУР;
- сохраняют независимость от государственного органа и/или ОМСУ;
- имеют право на проведение кампаний и осуществление действий (в том числе мониторинга), независимо от положения в партнерстве.

2.2. Правовые основы национальных институтов обеспечения прав человека

На национальные правозащитные учреждения (НПЗУ) возлагается задача поощрять и защищать права человека⁷¹. НПЗУ являются государственными органами, обладающими конституционным и/или законодательным мандатом по защите и поощрению прав человека, выступают в качестве связующих механизмов между международными нормами в области прав человека и национальным государством. Они являются частью государственного аппарата и финансируются государством⁷².

⁷¹ Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека [Парижские принципы], резолюция ООН 48/134, 20.12.1993г. https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/paris.shtml

⁷² Национальные правозащитные учреждения. История, принципы, роль и функции. Издание ООН. 2010г. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_ru.pdf

Две ключевые функции НПЗУ⁷³:

- защищает права человека, в том числе путем принятия жалоб, проведения расследований и вынесения по ним решений, посредничества в урегулировании конфликтов и осуществления мониторинговой деятельности;
- поощряет права человека, с помощью просветительской деятельности, работы с населением, средств массовой информации, публикаций, учебных мероприятий и мероприятий по повышению уровня компетентности, а также за счет предоставления консультаций правительству.

ООН отмечает важную роль НПЗУ:

- в содействии благому управлению со стороны государственно-административных структур, а также в улучшении их отношений с гражданами и в совершенствовании предоставляемых государством услуг;
- в содействии эффективному обеспечению верховенства права и уважению принципов справедливости и равенства;
- в консультировании правительства на предмет приведения национального законодательства и национальной практики в соответствие с международными обязательствами страны в области прав человека.

Основные международные акты, определяющие статус и сущность НПЗУ:

- Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека [Парижские принципы], резолюция ООН 48/134, 20 декабря 1993г.,
- Белградские принципы «О взаимодействии национальных правозащитных учреждений и парламентов» (Белград, Сербия, 22-23 февраля 2012 г.)⁷⁴
- Принципы защиты и укрепления Института Омбудсмана («Венецианские принципы»), приняты Венецианской комиссией на 118-й пленарной сессии (г. Венеция, 15-16 марта 2019 г.).

Национальные правозащитные учреждения⁷⁵:

- уникальны и не похожи на другие элементы системы государственного управления: они не находятся в прямом подчинении исполнительной, законодательной или судебной властям, хотя они, как правило, отчитываются перед законодательным органом либо прямо, либо косвенно;
- не являются неправительственными организациями. Наиболее явно различия между неправительственными организациями и НПЗУ проявляются в связи с расследованиями жалоб;
- представляют собой нейтральные органы по установлению фактов и не отстаивают интересы той или иной стороны;

⁷³ Руководство по вопросам взаимодействия УВКБ ООН с национальными правозащитными учреждениями. <https://data.unhcr.org/en/documents/details/98482>

⁷⁴ Международный семинар 2012 года по вопросу взаимодействия национальных правозащитных учреждений (НПЗУ) и парламентов, организованный Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека

⁷⁵ Национальные правозащитные учреждения. История, принципы, роль и функции. Издание ООН. 2010г. https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_ru.pdf

- должно быть независимым от сектора неправительственных организаций – и должно рассматриваться как таковое, – равно как оно должно быть независимым и от правительства;
- являются не только основными элементами прочной национальной правозащитной системы;
- позволяют «навести мосты» между гражданским обществом и правительствами;
- увязывают обязанности государства с правами граждан, а внутреннее законодательство – с региональной и международной правозащитными системами.

2.2.1. Акыйкатчы (Омбудсмен) Кыргызской Республики

Парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике осуществляется Акыйкатчы (Омбудсменом)⁷⁶. Контроль Акыйкатчы (Омбудсмента) распространяется на отношения, возникающие при реализации прав и свобод человека и гражданина лишь между гражданином Кыргызской Республики, независимо от места его нахождения, иностранцем либо лицом без гражданства, которые находятся на территории Кыргызской Республики, и органами государственной власти, ОМСУ и их должностными лицами⁷⁷. При этом важно отметить, что Акыйкатчы (Омбудсмен) никоим образом не подменяет и не вправе выполнять функции и обязанности, закрепленные за соответствующими государственными органами исполнительной и судебной ветви власти.

Целью контроля Омбудсмента (Акыйкатчы) являются⁷⁸:

- 1) защита прав и свобод человека и гражданина, провозглашенных Конституцией и законами Кыргызской Республики, международными договорами и соглашениями, ратифицированными Кыргызской Республикой;
- 2) соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина субъектами, указанными в статье 2 Закона;
- 3) предупреждение нарушений прав и свобод человека и гражданина или содействие их восстановлению;
- 4) содействие приведению законодательства Кыргызской Республики о правах и свободах человека и гражданина в соответствие с Конституцией, международными стандартами в этой области;
- 5) улучшение и дальнейшее развитие международного сотрудничества в области защиты прав и свобод человека и гражданина;
- 6) предупреждение любых форм дискриминации по реализации человеком своих прав и свобод;
- 7) содействие правовой информированности населения и защита конфиденциальной информации о частном лице.

⁷⁶ статья 109 Конституция

⁷⁷ статья 2 закона КР «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) КР»

⁷⁸ статья 3 там же

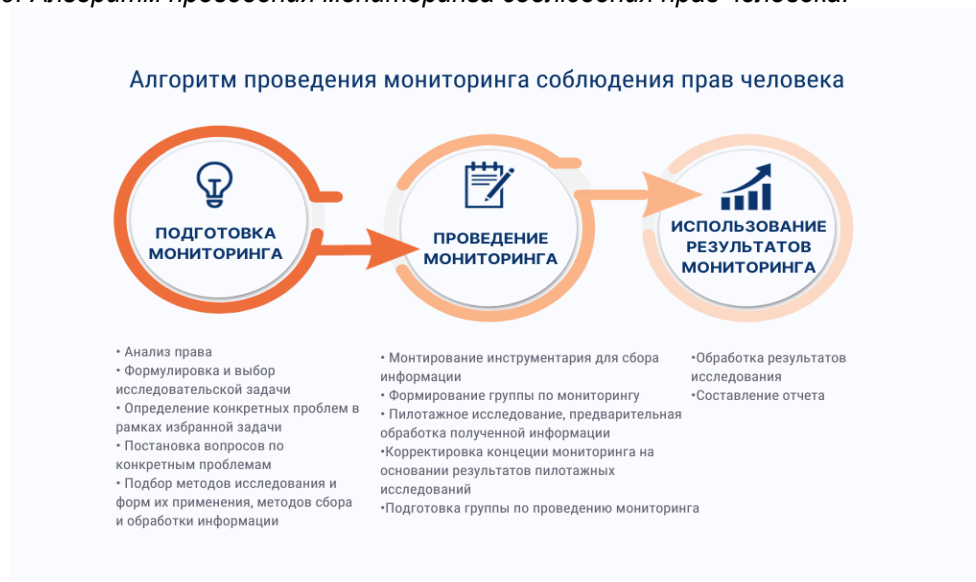
Широкий спектр прав Акыйкатчы (Омбудсмена) в сфере защиты прав человека, а также проведения мониторинга предусмотрены статьями 8, 8-1, 10, 12 закона «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) КР».

В 2021 году приказом Акыйкатчы была утверждена Методология мониторинга соблюдения прав и свобод человека института Акыйкатчы (Омбудсмена) КР⁷⁹, согласно которой Мониторинг соблюдения прав человека - это комплекс планомерных и организованных мер по изучению общего положения дел с соблюдением прав и свобод человека или каких-либо определенных проблем в этой области, в сопоставлении со стандартами по правам человека, с целью достижения изменений.

В рамках Методологии предусматриваются цели, задачи, функции и принципы мониторинга соблюдения прав человека; общая методология проведения мониторинга соблюдения прав человека, а также методологии по мониторингу в трех областях с инструментарием:

- соблюдения прав человека в местах лишения и ограничения свободы;
- соблюдения права на собрания;
- мониторинга судебных процессов.

Схема 20. Алгоритм проведения мониторинга соблюдения прав человека:



Принимая во внимание мандат Акыйкатчы (Омбудсмена) результаты мониторинга могут быть направлены для принятия соответствующих решений:

- Президенту;
- депутатам Жогорку Кенеша;
- Кабинету Министров;
- Отдельному государственному органу, уполномоченному в сфере регулирования правоотношений, которые были предметом мониторинга;
- Генеральному прокурору;
- в Верховный суд с предложениями об изучении и обобщении судебной практики и даче судам руководящих разъяснений по вопросам применения

⁷⁹<https://www.ksh.kg/post/%D0%B>

законодательства и общепризнанных принципов и норм международного права, обеспечения прав и свобод человека и гражданина;

- в Конституционный суд с представлением о признании неконституционными законов и иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики, затрагивающих права и свободы человека и гражданина;

- органам местного самоуправления;

- международным организациям и институтам по правам человека.

С учетом соблюдения принципа конфиденциальности и защиты безопасности персональных данных результаты мониторинга могут опубликованы в средствах массовой информации и на официальном сайте Института Акыйкатчы (Омбудсмана).

2.2.2. Национальный центр по предупреждению пыток

Национальный центр по предупреждению пыток (НЦПП) это уполномоченный государственный орган, образованный с целью:

- содействия выполнению КР обязательств по Факультативному протоколу к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания⁸⁰;

- предупреждения пыток и жестокого обращения в местах лишения и ограничения свободы в отношении содержащихся в них лиц и содействие улучшению условий содержания⁸¹;

НЦПП является независимым органом, самостоятельно организующим и осуществляющим свою деятельность в пределах компетенции⁸².

Основными задачами НЦПП являются⁸³:

- 1) разработка стратегии по предупреждению пыток и жестокого обращения в местах лишения и ограничения свободы и улучшению условий содержания, координация и отслеживание ее исполнения, участие в ее реализации;

- 2) обеспечение эффективного функционирования системы регулярных превентивных посещений⁸⁴ мест лишения и ограничения свободы сотрудниками НЦПП, членами Координационного совета и экспертами;

⁸⁰ Принят [резолуцией 57/199](https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/torture_prot.shtml) Генеральной Ассамблеи от 18.12.2002г.

https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/torture_prot.shtml

⁸¹ статья 6 закона КР “О Национальном центре Кыргызской Республики по предупреждению пыток и других жестоких,

бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания” от 12.07.2012г. № 104

Перечень мест лишения и ограничения свободы широк и предусмотрен статьей 1 закона.

⁸² статья 5 там же

⁸³ статья 6 там же

⁸⁴ Превентивное посещение мест лишения и ограничения свободы - беспрепятственное посещение мест лишения и ограничения свободы, осуществляемое сотрудниками Национального центра, членами Координационного совета и экспертами на регулярной основе без предварительного уведомления в любое время в целях предупреждения, защиты лишенных свободы и ограниченных в свободе лиц от пыток и жестокого обращения и улучшения условий содержания (статья 1 там же)

- 3) разработка и реализация просветительских и образовательных мероприятий, направленных на устранение причин и условий, влекущих применение пыток и жестокого обращения;
- 4) содействие совершенствованию нормативной правовой базы в области борьбы с пытками и жестоким обращением;
- 5) взаимодействие с государственными органами для обеспечения эффективной деятельности системы предупреждения пыток и жестокого обращения;
- 6) формирование в обществе нетерпимости к пыткам и жестокому обращению и осознания важности борьбы с ними;
- 7) содействие развитию международного сотрудничества в области борьбы с пытками и жестоким обращением.

НЦПП является узкоспециализированным НПЗУ, главной целью которого является предупреждение пыток и жестокого обращения в местах лишения и ограничения свободы в отношении содержащихся в них лиц и содействие улучшению условий содержания, через превентивное посещение указанных мест *в любой день и в любое время суток без предварительного уведомления руководства учреждения и иных органов.*

Типы превентивных посещений⁸⁵:

Специальные превентивные посещения – проводятся, по каждому сообщению, о применении пыток, жестокого обращения или факте смерти в местах лишения и ограничения свободы или для исследования конкретной проблемы.

Превентивное посещение со всесторонней проверкой – целью всестороннего превентивного посещения заключается в том, чтобы изучить ситуацию в учреждении, выявить основные причины, способствующие применению пыток и жестокого обращения в отношении лишенных свободы и ограниченных в свободе лиц. Предусматривает проведение индивидуальных бесед с лицами, содержащимися в местах лишения и ограничения свободы, с изучением информации, касающейся обращения с ними, с согласия лица.

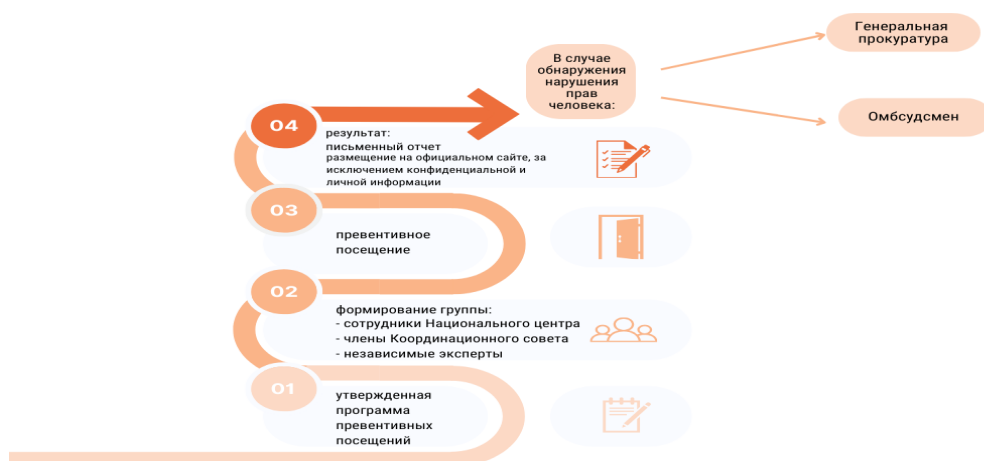
Промежуточное превентивное посещение — целью промежуточного превентивного посещения заключается в том, чтобы проследить за выполнением рекомендаций и гарантировать, что лишенные свободы и ограниченные в свободе лица не подверглись репрессиям за сотрудничество с группой, осуществлявшей превентивное посещение.

Учитывая специфику деятельности НЦПП, лицам, иницирующим общественный мониторинг соблюдения прав человека в местах лишения и ограничения свободы возможно выстроить свое взаимодействие с НЦПП, став общественным экспертом этого органа.

Схема 21. Возможный алгоритм взаимодействия с НЦПП по проведению общественного мониторинга⁸⁶:

⁸⁵ статья 23 там же

⁸⁶ статьи 25-26 там же



2.2.3. Уполномоченный по правам ребенка при Президенте Кыргызской Республики

Институт Уполномоченного по правам ребенка возник в Кыргызстане относительно недавно. Важно отметить, что данный Институт не является НПЗУ, однако некоторые функции Института содержат в себе признаки НПЗУ. В связи с чем Институт Уполномоченного по правам ребенка включен в настоящую методологию.

При разработке и принятии Конституции в 2021 года в полномочия Президента⁸⁷ было включено назначение и освобождение от должности Уполномоченного по правам ребенка. Каких-либо норм о статусе Уполномоченного, его полномочиях или функциях Конституция не содержит.

Согласно Указу Президента⁸⁸, в целях обеспечения гарантий государственной защиты, реализации и соблюдения прав и законных интересов детей государственными органами, ОМСУ Кыргызской Республики, международными организациями, коммерческими и некоммерческими организациями независимо от форм собственности, их должностными лицами, было утверждено Положение об Уполномоченном.

Согласно положению, Уполномоченный является независимым должностным лицом, назначаемым Президентом и подотчетным лишь ему, призванным содействовать и координировать деятельность государственных органов, ОМСУ, международных организаций, коммерческих и некоммерческих организаций независимо от форм собственности, должностных лиц по вопросам:

- реализации и совершенствования государственной политики в сфере обеспечения прав и интересов детей, находящихся на территории Кыргызской Республики, а также детей граждан Кыргызской Республики, находящихся за пределами страны;
- включая обеспечение защиты детей, стимулирование всестороннего развития системы воспитания, образования и обеспечения здоровья ребенка.

⁸⁷ статья 70 Конституции

⁸⁸ Указ Президента КР «Об Уполномоченном по правам ребенка Кыргызской Республики» от 21.06.2021г. УП № 267

Уполномоченный наделен в пределах своей компетенции полномочиями принимать меры по восстановлению нарушенных прав и свобод детей⁸⁹.

Положением также закреплены задачи Уполномоченного, его полномочия, принципы и механизмы взаимодействия с другими субъектами по вопросам защиты и поощрения прав детей. При этом следует отметить, что согласно Положению, Уполномоченный взаимодействует с некоммерческими организациями по вопросам соблюдения прав детей, граждан КР, находящихся за пределами страны, а также по вопросам продвижения проектов и инициатив по защите прав и интересов детей на международном уровне⁹⁰.

2.2.4. Координационный совет по правам человека при Кабинете Министров

Координационный совет по правам человека (КСПЧ) не является НПЗУ. Однако специфика круга полномочий КСПЧ такова, что граждане или их объединения могут обращаться в КСПЧ с результатами общественного мониторинга, так как главная цель создания совета - совершенствование механизмов обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, реализации международных обязательств в сфере прав человека⁹¹. В связи с чем КСПЧ включен в настоящую методологию.

Основные задачи КСПЧ:

- координация деятельности государственных органов по подготовке национальных периодических докладов в договорные органы ООН;
- содействие государственным органам по исполнению рекомендаций ООН в сфере прав человека.

Для достижения поставленных задач, КСПЧ выполняет полномочия, предусмотренные Положением, в том числе:

- осуществляет мониторинг деятельности государственных органов по реализации рекомендаций ООН по правам человека;
- в установленном законодательством порядке создает площадку для диалога по вопросам прав и свобод человека между государственными органами, некоммерческими и международными организациями.

Принимая во внимание, что КСПЧ вправе приглашать на свои заседания представителей некоммерческих и международных организаций, независимых экспертов, заслушивать их мнения и предложения по вопросам прав и свобод человека в стране, граждане и/или их объединения вправе вносить результаты проведенного общественного мониторинга по реализации государственных, региональных и местных программ развития в рамках ЦУР и соблюдения прав человека⁹².

⁸⁹ Пункт 1 Положения Об Уполномоченном по правам ребенка Кыргызской Республики». Согласно пункту 9 данного Положения, по результатам рассмотрения ситуаций, связанных с нарушениями прав и свобод детей, Уполномоченным по правам ребенка могут быть приняты решения в форме поручения и рекомендации. <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430526?cl=ru-ru>

⁹⁰ подпункт 5, пункта 8 там же

⁹¹ Постановление Правительства КР «О Координационном совете по правам человека при Правительстве Кыргызской Республики» от 18.11.2013г. № 630

2.3. Международные инструменты мониторинга прав человека

2.3.1. Договорные органы ООН по правам человека

Кыргызстан в рамках международного сотрудничества в области прав человека ратифицировал ряд международных договоров и соглашений, включая основные договора ООН:

Год принятия	Год вступления в силу	Название конвенции	Дата ратификации Кыргызской Республикой
1966	1976	Международный пакт о гражданских и политических правах	12 января 1994
1966	1976	Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах	12 января 1994
1965	1969	Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации	5 сентября 1997
1979	1981	Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин	10 февраля 1997
1984	1987	Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания	5 сентября 1997
1989	1990	Конвенция о правах ребёнка	7 октября 1994
1990	2003	Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей	29 сентября 2003
2006	2008	Конвенция о правах инвалидов	16 мая 2019

Присоединяясь к договору, Кыргызская Республика приняла на себя обязательства выполнять на национальном уровне положения каждого международного договора и представлять в соответствующие договорные органы ООН периодические доклады об их исполнении.

В Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года предусматривается, что каждый ратифицированный договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться. В ней также говорится о том, что участник договора не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора. В связи с этим государства-участники Конвенции обязаны привести свое национальное законодательство и политику в соответствие с ее положениями. Государства-участники берут на себя обязательство по соблюдению де-факто и де-юре всего свода гражданских, культурных, экономических, социальных и политических прав, охватываемых Конвенциями⁹³.

Международные договоры в области прав человека создают для государств-участников юридические обязательства по поощрению и защите прав человека на национальном уровне. При этом было признано, что государствам-

⁹² Положение о Координационном совете по правам человека при Правительстве КР <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/96216?cl=ru-ru#:~:text=>

⁹³ Руководство по подготовке отчетности по выполнению положений Конвенции ООН по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин в КР. ОО «Центр помощи женщинам». 2019г.

участникам потребуются поощрение и помощь в выполнении ими своих международных обязательств для осуществления предусмотренных договором прав каждым человеком, находящимся под их юрисдикцией.

Поэтому в соответствии с каждым договором создается международный комитет как отдельный механизм для наблюдения за осуществлением его положений с использованием различных методов. Таким образом, Договорные органы ООН по правам человека – это комитеты, сформированные из независимых экспертов, главной задачей которых является наблюдение за выполнением основных международных договоров в области прав человека⁹⁴, в том числе⁹⁵:

- рассмотрение периодических докладов государств-участников;
- рассмотрение индивидуальных жалоб;
- проведение расследований на местах.

Согласно процедурам ООН, каждая из стран-участниц организации периодически направляет в соответствующий комитет информацию о мерах, предпринятых для выполнения своих обязательств.

Граждане и их объединения имеют возможность представлять свои альтернативные государственным доклады в Договорные органы ООН по различным областям прав человека в Кыргызстане. Доклады от гражданского общества, представленные в Договорные органы ООН, могут быть основаны на результатах общественного мониторинга соблюдения прав и основных свобод человека, а также на результатах мониторинга реализации государственных, региональных и местных программ развития в рамках ЦУР, так как каждая из них направлена на укрепление соблюдения прав человека со стороны государств.

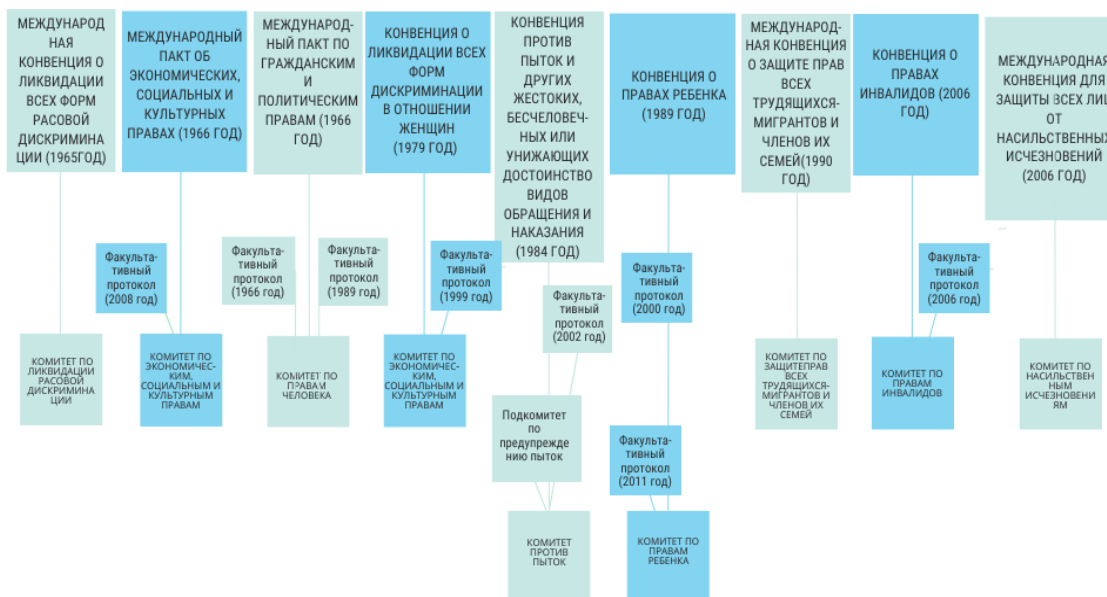
Схема 22. Система договоров ООН и договорных органов в области прав человека, в которые могут обратиться граждане КР⁹⁶

⁹⁴ <https://unsdg.un.org/ru/2030-agenda/strengthening-international-human-rights/un-treaty-bodies>

⁹⁵ <https://www.ohchr.org/ru/treaty-bodies/monitoring-core-international-human-rights-treaties>

⁹⁶ Система договоров ООН в области прав человека. Изложение фактов №30/Rev.1 ООН 2012г. <https://www.ohchr.org/ru/publications/fact-sheets/fact-sheet-no-30-rev-1-united-nations-human-rights-treaty-system>

СИСТЕМА ДОГОВОРОВ ООН И ДОГОВОРНЫХ ОРГАНОВ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА, В КОТОРЫЕ МОГУТ ОБРАТИТЬСЯ ГРАЖДАНЕ И НПО КР



Цикл представления докладов в Договорные органы ООН⁹⁷

Кроме представления альтернативных докладов, представители граждан могут взаимодействовать с Договорными органами ООН в рамках каждой из задач, реализуемой ими. Связующим звеном в этом процессе выступает региональный офис Управления Верховного Комиссара по правам человека ООН (УВКПЧ ООН)⁹⁸.

Схема 23. Возможные алгоритмы использования результатов общественного мониторинга для взаимодействия с договорными органами ООН на стадии рассмотрения последними докладов КР:



⁹⁷ Учебное руководство по представлению докладов в договорные органы по правам человека. Разработано Программой УВКПЧ по укреплению потенциала договорных органов в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи 68/268.

⁹⁸ <https://un.org/kg/ru/ohchr>

2.3.2. Уставные органы ООН по правам человека

К уставным органам ООН относятся Совет по правам человека (СПЧ), специальные процедуры, универсальный периодический обзор (УПО) и расследования, санкционированные СПЧ.

СПЧ - межправительственный орган системы ООН, в состав которого входят 47 государств, ответственных за поощрение и защиту всех прав человека по всему миру. 11 октября 2022 года Кыргызская Республика в третий раз была избрана членом СПЧ на период 2023-2025 годы. СПЧ рассматривает ситуации, связанные с нарушением прав человека, включая грубые и систематические нарушения и дает по ним свои рекомендации⁹⁹.

УПО¹⁰⁰ – это уникальный механизм СПЧ, который призывает все государства-члены ООН каждые четыре с половиной года проходить экспертную оценку ситуации в области прав человека. Каждый из этих периодов известен как цикл УПО, так как каждый обзор учитывает и основывается на рекомендациях предыдущих обзоров.

УПО дает оценку выполнения государствами обязательств в области прав человека, принятых на международном уровне¹⁰¹. К примеру, третий обзор Кыргызстана в СПЧ в рамках данного механизма состоялся 20 января 2020 года. Четвертый обзор запланирован на июль или август 2025 года.

Механизм УПО руководствуется:

- a) Уставом ООН;
- b) Всеобщей декларацией прав человека;
- c) договорами о правах человека, участником которых является государство;
- d) добровольными заявлениями и обязательствами государства, в том числе сделанными или взятыми при представлении их кандидатуры для избрания в СПЧ¹⁰².

Обзор государства, подающего УПО основывается¹⁰³:

- на национальном докладе рассматриваемого государства;
- своде сведений ООН о рассматриваемом государстве, подготавливаемом УВКПЧ;
- резюме информации, предоставленной другими заинтересованными сторонами (в том числе представителями граждан), также составляемом УВКПЧ.

Схема 24. Процесс прохождения государством УПО¹⁰⁴

⁹⁹ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН, 15.03.2006г. № 60/251

¹⁰⁰ <https://www.ohchr.org/ru/hr-bodies/upr/upr-home>

¹⁰¹ <https://www.ohchr.org/ru/hr-bodies/upr/basic-facts>

¹⁰² Резолюция СПЧ 5, 18.05.2007 UN Doc A/HRC/RES/5/1

¹⁰³ <https://www.ohchr.org/ru/hr-bodies/upr/ngos-nhris>

¹⁰⁴ <https://www.ohchr.org/ru/hr-bodies/upr/cycles-upr>



Обзор основан на трех документах¹⁰⁵:

- Национальный доклад, подготовленный государством, готовится Кабинетом Министров. Он должен предоставлять обновленную информацию о ходе выполнения предыдущих рекомендаций и развитии ситуации с правами человека в рассматриваемом государстве. Этот доклад имеет конкретные требования к написанию, включая ограничения на количество слов, и представляется примерно за три месяца до рассмотрения¹⁰⁶.
- Доклад, составленный УВКПЧ ООН, известный как «свод информации ООН». В этом докладе собрана информация, содержащаяся в отчетах Договорных органов ООН и специальных процедурах, а также других соответствующих официальных документах ООН о государстве. Например, подборка информации ООН для третьего УПО Кыргызстана включала информацию о визите в страну Специального докладчика по вопросам здравоохранения, информацию страновой группы ООН о КСПЧ и заключительные замечания по результатам обзора, проведенного Комитетом по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей.
- Подборка информации от заинтересованных сторон, составленная УВКПЧ ООН, известная как «Резюме документов, представленных заинтересованными сторонами».

Представители граждан, НПЗУ могут предоставить информацию, которая по возможности будет добавлена в обзор «других заинтересованных сторон», рассматриваемый в ходе обзора¹⁰⁷. Для направления информации в УПО граждане и их объединения должны соблюсти все требования, предусмотренные к такого вида информации и направить ее до определенного времени через онлайн-систему регистрации материалов для УПО по следующей ссылке: <https://uprdoc.ohchr.org>.

В последующем аккредитованные представители граждан могут присутствовать на сессиях Рабочей группы и выступать с заявлениями на регулярной сессии СПЧ, во время которой рассматривается и утверждается итоговый документ.

Таким образом, для представителей граждан¹⁰⁸ наиболее доступным и эффективным механизмом практического использования результатов

¹⁰⁵ пример: <https://www.ohchr.org/ru/hr-bodies/upr/kg-index>

¹⁰⁶ <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/4th-cycle-technical-guidelines-UN-Entities-ru.pdf>

¹⁰⁷ <https://www.ohchr.org/ru/hr-bodies/upr/basic-facts>

¹⁰⁸ Примеры подачи письменной информации от НПО КР в УПО (HRM 'Bir Duino-Kyrgyzstan', PA n 'Ensan Diamond', 'Alga'): <https://uprdoc.ohchr.org/uprweb/downloadfile.aspx?filename=7554&file=EnglishTranslation>

общественного мониторинга и внесения своего вклада в улучшение ситуации соблюдения прав человека в Кыргызстане может быть представление рекомендаций через УПО¹⁰⁹, для чего рекомендуем сотрудничать с Региональным отделением для Центральной Азии УВКПЧ ООН¹¹⁰.

Возможные алгоритмы использования результатов общественного мониторинга для взаимодействия с СПЧ через УПО¹¹¹:

Схема 25. Возможные алгоритмы использования результатов общественного мониторинга для взаимодействия с СПЧ через УПО¹¹²:



Специальные процедуры СПЧ — это независимые эксперты в области прав человека уполномоченные информировать и консультировать СПЧ по конкретным вопросам в области прав человека или по ситуациям с правами человека в определенных странах.¹¹³

В рамках специальных процедур эксперты/группа экспертов готовят сообщения правительствам государств¹¹⁴:

- о предполагаемых нарушениях права человека одного или нескольких лиц;
- о предполагаемых нарушениях прав человека группы лиц или сообщества;

<https://uprdoc.ohchr.org/uprweb/downloadfile.aspx?filename=7348&file=EnglishTranslation>

¹⁰⁹ "Руководящие принципы подготовки информации заинтересованными сторонами".

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/HRBodies/UPR/Documents/TechnicalGuideEN.pdf>

¹¹⁰ <https://un.org.kg/ru/ohchr>

¹¹¹ Практическое руководство для гражданского общества

https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/AboutUs/CivilSociety/Universal_Periodic_Review_RU.pdf

¹¹² Практическое руководство для гражданского общества

https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/AboutUs/CivilSociety/Universal_Periodic_Review_RU.pdf

¹¹³ <https://www.ohchr.org/ru/special-procedures-human-rights-council/special-procedures-human-rights-council>

¹¹⁴ <https://www.ohchr.org/ru/special-procedures-human-rights-council/what-are-communications>

- с информацией о том, что законопроект, законодательство, акт, политика и/или практика не соответствует международному праву и стандартам в области прав человека.

Расследования, санкционированные СПЧ¹¹⁵:

- инициируются и проводятся для урегулирования ситуаций с грубыми нарушениями международного гуманитарного права и международного права в области прав человека, как затянувшихся, так и ставших результатом внезапных событий,
- цель - привлечение к ответственности за грубые нарушения международного гуманитарного права и международного права в области прав человека и борьбы с безнаказанностью.

¹¹⁵ <https://www.ohchr.org/ru/hr-bodies/hrc/co-is>

3. Общественный мониторинг в сферах гендерного равенства, экологии, защиты персональных данных

3.1. Общественный мониторинг обеспечения гендерного равенства

3.1.1. Актуальность общественного мониторинга достижения гендерного равенства

Своеобразие общественного мониторинга проблем и достижений гендерного равенства состоит в том, что он сфокусирован на общественных взаимоотношениях в системе взаимодействия «Женщина - Мужчина», отраженных в законодательстве, политике, трудовой сфере, семейной и общественной жизни, бизнес среде и других областях жизнедеятельности людей.

Обеспечению равенства прав и возможностей женщин и мужчин препятствует множество причин, среди которых существующие в обществе гендерные стереотипы, неравномерное распределение домашнего труда, включая ведение хозяйства, уход за детьми и пожилыми членами семьи, отсутствие или недостаточность финансовых ресурсов, лидерских качеств, осведомленности относительно специальных мер или их отсутствия. Это ставит большинство женщин в невыгодные условия с точки зрения затрат времени, необходимого для их развития, непрерывного образования и карьерного роста¹¹⁶. С дополнительными препятствиями для участия в политике, общественной и экономической жизни сталкиваются сельские женщины, люди с инвалидностью и представительницы этнических меньшинств.

Как и во всем мире, пандемия COVID-19 по всему миру усугубила структурное гендерное неравенство и повлекла за собой рост насилия, том числе и в отношении женщин и девочек¹¹⁷. В Кыргызской Республике проблема гендерного насилия признается на государственном уровне, однако ряд резонансных случаев последних лет свидетельствует о том, что ее масштабы не сокращаются, а формы и последствия становятся все более тяжелыми. Данные национальной статистики показывают, что в 2022-2023 году женщины составили подавляющее большинство (95-96%) жертв семейного насилия¹¹⁸. Следствием этого является сокращение возможностей для фактической реализации прав женщин и девочек. Прежде всего, это отразилось на положении женщин на рынке труда, снижении уровней их экономической активности и занятости. По официальным данным, наблюдается имеющий долгосрочные социальные и демографические последствия устойчивый процесс феминизации бедности и миграции. Гендерная сегрегация в профессиональном образовании

¹¹⁶ Руководство по подготовке отчетности по выполнению положений Конвенции Организации Объединенных Наций по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин в Кыргызской Республике Б-2019 с.37

¹¹⁷ https://kyrgyzstan.un.org/sites/default/files/2020-07/ENG_Gender%20Rapid%20Assessment%20of%20COVID-19%20impact_June%202020_final.pdf

¹¹⁸ Достижения в законодательстве о гендерном равенстве: приверженность Кыргызстана защите прав женщин <https://www.undp.org/ru/kyrgyzstan/press-releases/dostizheniya-v-zakonodatelstve-o-gendernom-ravenstve-priverzhennost-kyrgyzstana-zaschite-prav-zhenschin>

и на рынке труда усиливается. Например, существует большой разрыв по уровню занятости населения между женщинами (43,0 процента) и мужчинами (70,9 процентов).¹¹⁹

Острые дискуссии в ходе конституционной реформы 2020 года продемонстрировали рост влияния традиционалистских и религиозных воззрений. Открытые нападения на активисток женского движения и сексистские заявления политиков в ходе парламентских (4 октября 2020 года), президентских (10 января 2021 года) и местных (11 апреля 2021 года) выборов свидетельствуют о преобладании в обществе негативных гендерных стереотипов.¹²⁰

Несмотря на принятые специальные меры, дисбаланс в пользу мужчин в органах государственной власти и управления остается значительным. Институционный механизм по достижению гендерного равенства неустойчив и имеет недостаточный потенциал.

3.1.2. Правовые основы общественного мониторинга достижения гендерного равенства

С момента обретения независимости в 1991 году Кыргызская Республика предприняла значительные шаги для достижения гендерного равенства. В частности, Кыргызстан ратифицировал свыше 30 международных конвенций и протоколов по правам человека из них пять Конвенций ООН, непосредственно касающихся прав женщин.

Схема 26. Этапы реализации международных правовых актов по обеспечению гендерного равенства в Кыргызской Республике

¹¹⁹ Руководство по внедрению комплексного гендерного подхода в деятельность государственных органов и ОМСУ Кыргызской Республики Б-2022 с.128

¹²⁰ Постановление Кабинета министров Кыргызской Республики «О Национальной стратегии Кыргызской Республики по достижению гендерного равенства до 2030 года и Национальном плане действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2022-2024 годы» от 16 сентября 2022 года № 513



Кыргызская Республика стала первой страной в регионе Центральной Азии, парламент которой принял Законы КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей мужчин и женщин» и «Об охране и защите от семейного насилия». Также были введены пять видов обязательных экспертиз законопроектов, в их числе – гендерная экспертиза¹²¹. Сегодня стало нормой, что в ЖК КР и Министерстве юстиции Кыргызской Республики (МЮ КР) проводят гендерную экспертизу нормативных правовых актов. В числе значительных достижений также можно назвать следующее:

- в Конституции Кыргызской Республики закреплены гарантии гендерного равенства и принцип недискриминации, В законодательстве расширен комплекс мер, направленных на защиту брака и семьи, в частности четко обозначены условия заключения брака: достижение брачного возраста, добровольное обоюдное согласие лиц и обязательная регистрация брака государством;
- расширен перечень временных специальных мер в виде требования о представительстве не более 70% лиц одного пола не только при выборах депутатов в ЖК КР и местные кенешы, но и в штатном составе ряда государственных органов.

Закрепление Конституцией Кыргызской Республики принципа равных возможностей для мужчин и женщин в осуществлении прав и свобод означает, что государство обязано не только осуществлять политику, направленную на

¹²¹ Инструкция о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики, утвержденная постановлением Правительства Кыргызской Республики от 8 декабря 2010 года N 319

устранение неравенства и дискриминации по какому-либо признаку, в том числе и по признаку пола, но и вводит «специальные меры, установленные законом и направленные на обеспечение равных возможностей для различных социальных групп в соответствии с международными обязательствами».¹²²

Благодаря развитию национального законодательства и программ по поддержке гендерного равенства Кыргызская Республика стала лидером в своей приверженности демократии и правам женщин в регионе Центральной Азии. Однако эффективность их практической реализации проблематична, что было отмечено в национальном отчете страны в рамках процесса "Пекин +25". По индексу гендерного неравенства страна занимает 82-е место из 162 стран. Сохраняется значительный гендерный дисбаланс в экономическом и политическом участии, а также имеют место устойчивые и глубоко укоренившиеся патриархальные взгляды, стереотипы и практика в отношении гендерных ролей и высокий уровень дискриминационных проявлений и насилия.

Многие национальные и международные акты предусматривают необходимость проведения мониторинга и оценки по достижению гендерного равенства в стране. Таким образом, существуют правовые основания для проведения и общественного мониторинга обеспечения и защите равных прав и возможностей для женщин и мужчин.

3.1.3. Объекты и предметы общественного мониторинга гендерного равенства

Объектами общественного мониторинга и оценки могут быть:

- **деятельность** (бездействие): граждан, членов семьи, представителей местного сообщества, коммерческих и некоммерческих организаций, государственных и муниципальных служащих, руководителей органов власти, влияющая на обеспечение гендерного равенства женщин и мужчин на местном уровне, способствующих проявлению господства патриархальных отношений и негативных гендерных стереотипов в обществе;
- **коммуникационная активность** блогеров, лидеров мнений, гражданских активистов, политиков, духовенства, журналистов, влияющих на формирование общественного мнения о роли мужчин и женщин, негативных гендерных стереотипов в сообществах, средствах массовой информации (СМИ) и сети Интернет;
- **официальные документы государственных и муниципальных органов власти, бизнес структур и общественных организаций**, регулирующие социальные и трудовые взаимоотношения людей, гарантии по обеспечению гендерного равенства, принципы равноправия и не-дискриминации, защиту от насилия, равный доступ к ресурсам.

Предметом общественного мониторинга являются процессы и результаты деятельности (бездействия) объектов мониторинга, которые могут или уже привели к проявлениям гендерной дискриминации и насилия в сообществах, а

¹²² Руководство по подготовке отчетности по выполнению положений Конвенции Организации Объединенных Наций по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин в Кыргызской Республике Б-2019 с. 36

также те действия, которые привели к определенным достижениям в обеспечении равных прав и возможностей для мужчин и женщин.

С целью преодоления негативных тенденций в стране была принята новая Национальная стратегия по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике до 2030 года и Национальный план действий на 2022–2024 годы (НПД). Он включает 5 основных приоритетов:

- Расширение экономических возможностей женщин;
- Развитие системы функционального образования;
- Искоренение дискриминации и расширение доступа к правосудию;
- Продвижение гендерного паритета в принятии решений и расширение женского политического участия;
- Регуляторная политика.

Схема 27. Структура НПД по достижению гендерного равенства



Отчет о результатах мониторинга выполнения НПД за 2022 год МТСОМ КР - уполномоченного координирующего органа в сфере гендерной политики, выявил, что в отчетный период должны были реализовываться 161 из 197 мер НПД, из них: успешно выполнены 93 мер, что составляет 58%; частично выполнены 41 мера или 27% и не выполнены 27 мер или 17%. В отчете указывается, что большинство выполненных и частично выполненных мер НПД была обеспечена благодаря сотрудничеству государственных органов и ОМСУ с гражданами и их объединениями, и международными партнерами по развитию.

123

¹²³ Аналитический отчет о результатах мониторинга выполнения Национального плана действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2022-2024 годы Отчетный период – 2022 год с.9 <https://mlsp.gov.kg/ru/gendernaya-politika2/>

Однако, остается открытым вопрос о том, насколько эти достижения НПД стали общедоступными, не являются «формальными», а реально обеспечили на практике женщинам и мужчинам одинаковые возможности и фактическое равенство. В связи с этим рекомендуется организовать общественный мониторинг реализации государственной гендерной политики по пяти приоритетным направлениям НПД на местном уровне.

При этом деятельность по мониторингу соблюдения прав человека следует определенному циклу мониторинга. Он позволяет использовать имеющиеся ресурсы наиболее эффективно, работать систематически, обеспечивая при этом безопасные условия работы и всестороннее рассмотрение ситуации. На практике сформировался следующий алгоритм проведения мониторинга:

Схема 28. Алгоритм проведения общественного мониторинга:



При проведении общественного мониторинга обеспечения гендерного равенства на местах ключевыми являются необходимость¹²⁴:

- учитывать специфичные потребности женщин и мужчин, мальчиков и девочек на всех этапах цикла мониторинга;
- предлагать рекомендации, соответствующие этим потребностям, которые обычно не в полной мере учитываются при разработке и реализации государственных и местных программ развития, социальной политики.

3.1.4. Порядок организации и проведения общественного мониторинга

В соответствии со ст. 7 Закона КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» мониторинг исполнения гендерной

¹²⁴ Мониторинг соблюдения прав человека: Шаги к успеху. БДИПЧ ОБСЕ.
<https://www.osce.org/ru/odihr/312746>

политики и оценка ее реализации осуществляются государственными органами, ОМСУ и гражданами на основе гендерно дезагрегированных индикаторов, утвержденных Кабинетом министров Кыргызской Республики. Таким образом, мониторинг является неотъемлемой частью внедрения гендерного подхода.

Государственные органы и ОМСУ должны ежегодно представлять отчеты по реализации гендерной политики в уполномоченный государственный орган, в порядке и на основании специальных утвержденных форм и публиковать их в СМИ.¹²⁵

Общественный мониторинг и внешняя оценка позволяет узнать мнение «со стороны», которое объективно представляет результаты осуществления конкретных действий и политических мер по обеспечению равных прав и равных возможностей для женщин и мужчин на местном уровне.

Согласно статье 28 Закона КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» граждане и их объединения:

- участвуют в разработке и реализации соответствующих решений, принимаемых государственными органами и ОМСУ по вопросам обеспечения гендерного равенства;
- выдвигают и поддерживают кандидатов, в программу которых входит защита принципов гендерного равенства;
- вправе получать от соответствующих государственных органов и ОМСУ методическую, информационную и иную помощь в объеме и порядке, установленных государственными, региональными и местными программами, которые направлены на устранение гендерной дискриминации;
- регистрируют факты нарушений гендерного равенства и представляют данные в уполномоченный государственный орган для проведения мониторинга в сфере обеспечения гендерного равенства;
- осуществляют мониторинг исполнения Закона о гендерном равенстве.

Они вправе готовить альтернативные публичные отчеты, подготовленные на основе общественного мониторинга.

Общественный мониторинг обеспечения гендерного равенства начинается со стадии разработки Плана мониторинга, процесса отслеживания реализации государственной гендерной политики и заканчивается оценкой и разработкой рекомендаций для последующих действий.

Планы мониторинга должны ясно определять следующее¹²⁶:

- Кто отвечает за мониторинг;
- Какие применяются методы для мониторинга (изучение документов, наблюдение за процессом реализации, общественные слушания, фокус-группы, интервью с целевыми группами, экспертами и др.);
- Как другие заинтересованные лица (например, гендерные эксперты, бенефициары) будут участвовать в процессе мониторинга;

¹²⁵ Ст. 7 Закона Кыргызской Республики «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин»

¹²⁶ Руководство по внедрению комплексного гендерного подхода в деятельность государственных органов и ОМСУ Кыргызской Республики, с 46

- Когда будет осуществляться мониторинг;
- Каким образом будут фиксироваться сделанные наблюдения;
- Кто обобщает и оценивает итоги мониторинга и разрабатывает рекомендации.

Применяются различные форматы проведения общественного мониторинга, в зависимости от поставленных задач и возможностей, некоторые из них могут быть применены и в комплексе.

Общественный мониторинг гендерного равенства на местном уровне можно проводить путем отслеживания нарушений и достижений в обеспечении равных прав и возможностей для мужчин и женщин по трем компонентам устойчивого развития:

- в экономике: равные права на труд; равные возможности участия в экономической деятельности; равная ценность труда; равный доступ к доходам;
- в экологии: равный доступ к природным ресурсам; равные права на безопасную окружающую среду;
- в социальном развитии: равный доступ к социальным благам; равный доступ к социальной защите.

Для получения полноценной картины текущей ситуации необходимо собирать данные с разбивкой по полу не только в блоке социального развития, но и по вопросам экономики и экологии. Полученные данные необходимо оценить и сделать выводы относительно того, где и как проявляются гендерные различия и каким образом эти различия влияют на появление проблем.¹²⁷

Общественный мониторинг можно проводить по процессам реализации государственной гендерной политики, в частности НПД, на местах. Это позволит определить препятствия и пробелы в ходе выполнения запланированных мероприятий местными госорганами и ОМСУ, незамедлительно принимать соответствующие меры, совершенствовать следующие шаги, фиксировать возникающие трудности. Вопросы, которые можно включить в фокус мониторинга процесса реализации гендерной политики:

- Был ли проведен гендерный анализ выявленных проблем?
- В равной ли степени женщины и мужчины принимают участие в процессе принятия решений по актуальным вопросам развития местного сообщества?
- Было ли достаточным запланированное финансирование на гендерно-чувствительные цели? Были ли эти выделенные средства использованы по назначению?
- Были ли предусмотрены адекватные показатели, индикаторы для проведения мониторинга и оценки?

Общественный мониторинг воздействия достигнутых целей и задач государственных и муниципальных стратегий и программ развития включает следующие аспекты:

¹²⁷ «Методология по стратегическому планированию устойчивого развития», утвержденная приказом Министерства экономики КР от 27 февраля 2015 года № 45 (В редакции от 30 августа 2018 года № 1)

- Какие произошли изменения в сфере гендерного неравенства или смягчения последствий неравенства, или предусмотрены специальные меры в отношении уязвимых групп;
- Отслеживание фактов изменений положения женщин и мужчин в результате реализации соответствующей политики;
- Насколько справедливо распределены полученные выгоды и возможности среди женщин и мужчин;
- Отражает ли отчетность гендерное измерение и оценку гендерного воздействия стратегий и программ развития местного сообщества.

Изучение государственных и муниципальных стратегических и программных документов, решений местных органов власти, отчетов по реализации гендерной политики и других официальных документов в ходе проведения общественного мониторинга состоит в оценке их положений на соответствие задачам национальной гендерной политики страны. МЭиК КР разработало критерии оценки гендерного компонента в стратегических документах¹²⁸ со следующей градацией степени учета:

Гендерно-позитивный документ (8-10 баллов) имеет комплексный учет гендерного измерения:

- а) в анализе ситуации приведена гендерно-разделенная статистика, определены различия в негативном влиянии существующей проблемы на женщин и мужчин;
- б) формулировка гендерно-ориентированных задач/мер прямо направлена на изменение гендерного неравенства или смягчения последствий неравенства, или предусмотрены специальные меры в отношении гендерно-уязвимых групп;
- в) в числе индикаторов реализации имеются гендерные индикаторы.

Гендерно-ориентированный документ (4-7 баллов) имеет частичный учет гендерных эффектов и последствия планируемых мер на разные группы населения: женщин и мужчин, мальчиков и девочек, жителей городской, сельской, высокогорной местности, ЛОВЗ, безработных и т.д.

Гендерно-слепой, гендерно-безразличный документ (0-3 баллов), где полностью отсутствует учет гендерных аспектов и гендерный анализ проблематики.

Согласно статье 20 Закона КР «О нормативных правовых актах», эксперты могут проводить **гендерную экспертизу** не только проектов законов и подзаконных актов, а также действующих законов и подзаконных актов (например постановлений Кабинета министров и местного кенеша).

Необходимо учесть, что существует требование по аккредитации в МЮ КР, а также высокие запросы к экспертам, осуществляющим гендерную экспертизу проектов законов¹²⁹, которые должны:

¹²⁸ «Методология по оценке и инвентаризации государственных стратегических документов на соответствие основам стратегического планирования», утвержденная приказом Минэкономики КР от 27 февраля 2015 года № 45 (В редакции приказа Минэкономики КР от 30 августа 2018 года № 1)

- 1) обладать знаниями в сфере теории прав человека и гендерного равенства;
- 2) уметь выделять препятствия (культурные, религиозные, институциональные, экономические, политические и другие), являющиеся преградой для достижения гендерного равенства;
- 3) знать международный и национальный опыт по смягчению или устранению препятствий в достижении гендерного равенства.

В разделе 5 описываются процедуры общественной экспертизы НПА. Для более подробного знакомства со спецификой проведения гендерной экспертизы проектов НПА можно изучить:

- Положение о порядке проведения гендерной экспертизы проектов НПА и подготовки соответствующих заключений, утвержденное Указом Президента Кыргызской Республики от 5 февраля 2007 года № 24);
- Стандарты по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в ЖК КР, утвержденные постановлением ЖК КР от 18 января 2008 года № 75-IV;
- Инструкция по законодательной технике, а также Инструкции о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 8 декабря 2010 года № 319.

Министерство труда, социального обеспечения и миграции Кыргызской Республики (МТСОМ КР) как уполномоченный государственный орган в области гендерной политики:

- проводит единую государственную гендерную политику;
- координирует деятельность государственных органов, ОМСУ и юридических лиц, независимо от форм собственности, по реализации национальной политики, направленной на достижение гендерного равенства в Кыргызской Республике;
- обеспечивает информационную и просветительскую деятельность в области гендерного развития;
- обеспечивает внедрение гендерных подходов в национальную политику и государственные программы;
- оказывает содействие в проведении гендерной экспертизы законодательства и проектов нормативных правовых актов;
- содействует созданию механизмов, обеспечивающих достижение гендерного равенства и равноправия во всех сферах социально-экономической и общественно-политической жизни;
- осуществляет регистрацию и учет всех фактов нарушения гендерного равенства;

¹²⁹ Стандарты по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики утверждены постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 18 января 2008 года № 75-IV.

- координирует деятельность органов по разрешению споров о нарушении гендерного равенства;
- осуществляет мониторинг за исполнением настоящего Закона и международных обязательств Кыргызской Республики в области гендерного развития;
- ежегодно составляет и публикует отчеты об исполнении настоящего Закона, направляет рекомендации в государственные органы и органы местного самоуправления.

МТСОМ КР осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими государственными органами, ОМСУ, гражданами и их объединениями, научными и иными организациями, предприятиями и учреждениями¹³⁰.

При МТСОМ КР создано специальное подразделение, которое работает по совершенствованию и реализации государственной гендерной политики, подготовке отчетов по имплементации Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) и другое¹³¹.

При проведении общественного мониторинга обеспечения равных прав и возможностей для мужчин и женщин эксперты могут обращаться в МТСОМ КР для получения необходимой методической помощи по гендерным вопросам, проведения совместного мониторинга и/или при выявлении фактов дискриминации по признакам пола и семейного насилия.

3.1.5. Порядок вынесения результатов мониторинга на рассмотрение Комитета КЛДЖ

Так как в отличие от двух других выбранных сфер для проведения общественного мониторинга (экологии и защиты персональных данных) система МиО прогресса по достижению гендерного равенства имеет чёткий и уже неоднократно апробированный механизм проведения на основе международных обязательств в рамках механизма периодической отчётности в рамках обязательств по ¹³² (КЛДЖ), в данном разделе описан этот механизм как дополнительная возможность для граждан представлять результаты своего мониторинга на международном уровне.

Кыргызская Республика ратифицировала КЛДЖ, взяв на себя обязательства выполнять ее положения, а также каждые четыре года представлять в Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин (Комитет) доклад о выполнении положений КЛДЖ.

За четверть века, прошедшие после ратификации КЛДЖ Кыргызской

¹³⁰ Положение о Министерстве труда, социального обеспечения и миграции Кыргызской Республики, утвержденное Постановлением Кабинета Министров КР от 15 ноября 2021 года № 252

¹³¹ Сайт Министерства труда, социального обеспечения и миграции Кыргызской Республики <https://mlsp.gov.kg/ru/gendernaya-politika2/>

¹³² Постановления Законодательного Собрания Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 25 января 1996 года №320-1 и Собрания Народных Представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 6 марта 1996 года №257-1. Ратификационная грамота Кыргызской Республики о присоединении к КЛДЖ была вручена 10 февраля 1997 года, с этой даты начинается отсчет обязательств по КЛДЖ. К Факультативному протоколу КЛДЖ Кыргызская Республика присоединилась 22 июля 2002 года.

Республикой, в стране накоплен опыт написания и представления национальных докладов, предусмотренных современной системой международного права в области прав человека. Граждане и их объединения так же освоили механизм представления альтернативных докладов, призванных давать членам Комитета дополнительную информацию.

Национальные доклады, представляемые государствами-участниками, не всегда могут охватить все аспекты реального положения дел с соблюдением прав женщин в стране. Остаются темы и проблемы, которые не могут быть охвачены в отчете правительства в силу ограниченности его объема и временных ресурсов. Поэтому ценным источником информации для Комитета являются организации, включая НПЗУ, научные круги, женские объединения и организации, которые играют все возрастающую роль в повышении знаний и объединению усилий по использованию КЛДЖ для ускорения достижения действительного равенства мужчин и женщин.

Неотъемлемой частью отчетного процесса является механизм предоставления гражданами и их объединениями, узко специализирующимися на конкретных проблемах, так называемых «альтернативных» или «теневых» докладов. Они дают возможность не только членам Комитета, но и правительству лучше понять природу проблем, а значит – искать пути для их решения. Поэтому альтернативные доклады являются важным ресурсом информации и инструментом для проведения качественного диалога и представления Комитетом рекомендаций, которые отражают реальные нужды страны.

У Комитета нет жёстких требований по формату альтернативных докладов. Они могут быть написаны как по всем статьям КЛДЖ, так и посвящаться отдельным статьям или даже одной статье. В ряде случаев НПО подают доклады на основе рекомендаций Комитета. Существуют ограничения по объему альтернативных докладов, и здесь имеет значение, подается ли доклад от одной организации (в этом случае лимит слов – 3.300) или совместно от нескольких организаций (до 6.600 слов).

Альтернативные доклады могут быть открытыми и конфиденциальными. Решение об этом принимает сама организация, направляющая альтернативный отчет. Открытые доклады публикуются на сайте УВКПЧ ООН и с ними можно ознакомиться.

Перед каждой очередной сессией Комитет созывает пред-сессионную рабочую группу, которая состоит из не более 5 членов Комитета для составления перечня проблем и вопросов соответствующим государствам-участникам перед рассмотрением доклада. При этом необходимо иметь ввиду, что перечень вопросов составляется не только на базе национального доклада. Рабочая группа принимает во внимание также информацию, полученную Комитетом из альтернативных докладов, которые направляются гражданами и их объединениями, НПЗУ и академическими учреждениями.

Важно отметить, что они могут участвовать в работе сессии Комитета при рассмотрении государственных докладов, а также встречаться с членами Комитета и информировать их о наиболее критических проблемах в области прав женщин в стране. Комитет в ходе пленарных заседаний выделяет специальное время для заслушивания их сообщений. В зависимости от времени представления информации, поднятые этими организациями вопросы могут

быть включены в перечень вопросов или подняты в рамках конструктивного диалога с национальной делегацией, и как результат - отображены в Заключительных замечаниях по итогам рассмотрения доклада. Комитет рассматривает доклад с учетом всей имеющейся информации.

Для того, чтобы донести до членов Комитета результаты общественного мониторинга положения женщин, немаловажным является вопрос о языках, на которых проходят заседания Комитета. Английский, арабский, испанский, китайский, русский и французский языки являются официальными языками Комитета. На эти языки переводятся доклады государств-участников, а также любые иные документы, принимаемые Комитетом, и обеспечивается синхронный перевод на его заседаниях¹³³.

Итогом рассмотрения доклада является принятие Заключительных замечаний, цель которых состоит в предоставлении соответствующему государству практических рекомендаций и поощрении его к принятию дальнейших мер по осуществлению прав, содержащихся в КЛДЖ.

Так, Комитет в своих Заключительных замечаниях по Пятому докладу Кыргызской Республики рекомендует¹³⁴:

- повысить осведомленность женщин и девочек, в том числе в сельских районах, об имеющихся средствах правовой защиты для предъявления претензий по поводу нарушения их прав;
- обеспечить реальный доступ всех женщин и девочек к недорогой или, если необходимо, бесплатной юридической помощи, в том числе путем пересмотра Закона о гарантированной государством юридической помощи, адекватного финансирования и субсидирования помещений и коммунальных расходов центров юридической помощи, а также увеличения числа таких центров в сельских районах;
- повысить осведомленность религиозных лидеров и общественных деятелей с целью дестигматизации женщин, отстаивающих свои права, и организации подготовки по вопросам прав женщин и гендерного равенства для работников судебной системы, милиции и правоохранительных органов с целью устранения гендерных стереотипов и предубеждений этих органов против женщин, бросающих вызов патриархату.
- активизировать усилия по борьбе с семейно-бытовым насилием в соответствии с общей рекомендацией Комитета КЛДЖ № 35 (2017);
- укреплять взаимодействие с гражданским обществом, признавая его роль в обеспечении соблюдения прав женщин и гендерного равенства, а также привлекать граждан к реализации национальной стратегии и плана действий, касающихся учета гендерной проблематики;

¹³³Подробнее о правилах процедуры КЛДЖ, доступных на русском языке по ссылке: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/Part%20of%20HRI_GEN_3_Rev-3_7080_R.pdf и Веб-странице: <https://www.ohchr.org/ru/hrbodies/cedaw/pages/cedawindex.aspx>

¹³⁴ Заключительные замечания по пятому докладу Кыргызской Республики Комитета по реализации Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW) от 29 ноября 2021г. <https://www.ohchr.org/ru/documents/concluding-observations/cedawckgzc05-concluding-observations-fifth-periodic-report>

- принять меры к тому, чтобы религиозные свадебные церемонии могли проводиться только после гражданской регистрации брака;
- защищать права женщин при расторжении религиозных и гражданских браков в соответствии с общей рекомендацией Комитета КЛДЖ № 29 (2013) об экономических последствиях вступления в брак, семейных отношений и их расторжения;
- повышать осведомленность общественности об экономических рисках для женщин в полигамных и незарегистрированных браках, в том числе в случаях их расторжения;
- принимать меры к тому, чтобы женщины и мужчины имели одинаковые права и обязанности в браке и семейных отношениях и после их расторжения, включая равные родительские права.

Эти рекомендации могут служить индикаторами для общественного мониторинга для отслеживания достижений гендерного равенства на республиканском, региональном и местном уровнях. В Кыргызстане разработан комплекс гармонизированных гендерно-чувствительных индикаторов по всем ЦУР, который публикуется в сборнике «Женщины и мужчины Кыргызской Республики»¹³⁵.

Механизм периодической отчётности способствует тому, чтобы правительства не откладывали такие вопросы, как защита прав женщин и сокращение масштабов дискриминации, на будущее, до решения экономических и политических вопросов.

Из процедуры представления докладов в конечном счете должны получать выгоду благополучатели на национальном уровне, женщины и девочки, потому что улучшение их реального положения выгодно всему обществу. Многочисленные исследования показали:

- Чем выше уровень образования женщины, тем лучше будут показатели здоровья и образования у ее детей;
- Чем выше доходы женщины, тем благополучнее живет семья, крепче домохозяйство;
- Чем выше уровень политического участия женщин, тем ниже уровень коррупции.

Таким образом, расширение возможностей женщин и девочек в каждой стране выгодно вовсе не международным организациям и комитетам ООН. Оно нужно прежде всего самой стране.

¹³⁵ <http://stat.kg/ru/publications/sbornik-zhenshiny-i-muzhchiny-kyrgyzskoj-respubliki/>

3.2. Общественный мониторинг обеспечения права человека на обеспечение экологической безопасности

3.2.1. Актуальность общественного мониторинга обеспечения экологической безопасности

Особенность общественного экологического мониторинга по обеспечению благоприятной природной среды и экологической безопасности состоит в том, что он осуществляется в системе взаимодействия «Человек - Природа» и связан с природопользованием, изучением, охраной, защитой и преобразованием окружающей среды, а также с получением выгод от предпринимаемых международным сообществом мер по адаптации к изменению климата.

Каждый гражданин имеет конституционное право на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу неблагоприятным воздействием на природу, в результате осуществления хозяйственной или иной деятельности.¹³⁶ В связи с этим актуальным является вопрос участия самих граждан и их объединений в обеспечении экологической безопасности и в рациональном использовании природных ресурсов на местном уровне.

Мониторинг окружающей среды представляет собой многогранную, комплексную деятельность многих уполномоченных государственных, территориальных и местных органов власти и самоуправления для оценки состояния природы, анализа происходящих в ней процессов и своевременного выявления негативных тенденций ее изменения, возникающих в результате антропогенных воздействий и стихийных бедствий.

Экологические и климатические вызовы, с которыми сталкивается современный Кыргызстан, выдвигают повышенные требования к готовности государства и общества к обеспечению оптимального уровня экологической безопасности в стране.

Обеспечение безопасной для жизни и здоровья окружающей среды, охрану природы, рациональное использование природных ресурсов можно достичь лишь при взаимодействии всех секторов общества и прежде всего при непосредственном участии общественности.

Непосредственное участие общественности в обеспечении экологической безопасности и конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду требуют учитывать принцип предосторожности «не навреди» при принятии решений. Рекомендации для лиц, принимающих решение, должны подкрепляться хорошим обоснованием, основанном на оценке рисков по итогам общественного мониторинга и последующем отслеживании последствий принятых решений.

3.2.2. Правовые основы общественного мониторинга реализации права на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду

Исследование выявило, что экологические правоотношения сегодня регулируются на основе множества часто слабо взаимосвязанных нормативных

¹³⁶ Статья 49 Конституции Кыргызской Республики

правовых актов, ориентированных, как правило, на достижение узких отраслевых задач в сферах охраны окружающей среды, природопользования и обеспечения экологической безопасности¹³⁷.

Несмотря на высокий статус экологического права, затрагивающего все отрасли экономики и общественные отношения, а также комплексный характер Закона Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды», они не стали в полной мере правовым ориентиром при разработке отраслевых нормативных правовых актов и национальных программных документов.

Ситуация в экологическом законодательстве в настоящий момент такова:

- ряд законодательных и иных нормативных правовых актов не соответствуют происходящим в обществе переменам политического, экономического, социального характера и требуют существенной корректировки с учетом сложившихся общественных отношений;
- большое количество пробелов в правовом регулировании экологических отношений вызывает необходимость разработки новых законов. В законодательстве имеются отсылки к несуществующим законам (например, Закон КР «Об охране природы» от 17 апреля 1991 года N 416-XII, Закон КР «О лицензировании» от 3 марта 1997 года № 12), а также подзаконным актам, что ведет к снижению эффективности реализации экологического законодательства, его декларативности;
- создание новых законодательных актов не имеет под собой достаточно цельной, научно обоснованной базы. Законодательные работы ведутся, как правило, бессистемно, без серьезного обоснования необходимости разработки, изменений, дополнений, либо отмены тех или иных законодательных актов

Правовой обзор выявил различные подходы государственных органов к собственному позиционированию в системе мониторинга окружающей среды в Кыргызской Республике, что нашло отражение в целях и задачах, поставленных перед госорганами, а также их функциях. Разработаны десятки методик для проведения государственного мониторинга различных сферах окружающей среды и природопользования, однако в них не принимается во внимание потенциал общественности или декларативно указываются о возможности участия населения в тех ли иных мероприятиях.

В законодательстве нечетко прописаны источники и порядок финансирования системы по обеспечению благоприятной для жизни и здоровья человека окружающей среды и охране природы на республиканском и местном уровнях. Таким образом, недостаточно сформированы механизмы финансирования единой государственной политики по обеспечению экологической безопасности в Кыргызской Республике. Все это усугубляется остаточным принципом финансирования данной сферы.

В целом следует отметить, что в Кыргызстане на протяжении многих лет формировались национальные механизмы по обеспечению безопасной для жизни и здоровья окружающей среды, охране природы, рациональному использованию природных ресурсов. Сегодня стоит задача укрепления, сохранения достигнутого и совершенствования правовой базы, модернизации

¹³⁷ Мониторинг правосудия - усиление гражданского общества в продвижении прав человека в Кыргызстане
Печенюк О.В. с.52

системы взаимодействия для придания ему устойчивости, системности и повышения его эффективности. В этой связи необходимо «диагностировать» правовые пробелы и проблемы координации и объединения усилий всех заинтересованных сторон в обеспечении экологической безопасности для определения их изменения в положительную сторону.

При проведении общественного экологического мониторинга необходимо руководствоваться принципами, установленными законами Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды» и «Об экологической экспертизе», иными НПА, а также нормами вступивших в установленном законном порядке в силу международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика.

Статья 7 «Конвенции о биологическом разнообразии»¹³⁸ рекомендует при мониторинге окружающей среды уделять особое внимание тем компонентам биологического разнообразия, которые:

- требуют неотложных мер по сохранению, так как испытывают на себе значительное неблагоприятное воздействие, связанное с хозяйственной деятельностью человека;
- открывают наибольшие возможности для устойчивого использования и имеют социальное, экономическое, культурное или научное значение;
- характеризуются высокой степенью разнообразия, большим числом эндемичных или находящихся в опасности видов, или содержащие дикую живую природу.

В ряду международных экологических конвенций необходимо отметить **Конвенцию ЕЭК ООН «О доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды»**. Данная конвенция является - соглашением об ответственности государств перед обществом, о гласности, об обязанности государств предоставлять доступ ко всей относящейся к делу информации и сотрудничать с общественностью и общественными организациями как с равноправным партнером. Впервые сделана попытка на высоком международном уровне урегулировать процедурные вопросы доступа граждан к информации, к участию в принятии решений, к правосудию по вопросам окружающей среды. Конвенция непосредственно увязывает проблему права на благоприятную окружающую среду с проблематикой основных прав человека и взаимоотношений между государством и обществом.

Кыргызская Республика присоединилась к Орхусской конвенции 12 января 2001 года¹³⁹, в связи с чем, приняла на себя обязательства по ее выполнению. Для содействия защите права каждого человека нынешнего и будущих поколений

¹³⁸ Конвенция о биологическом разнообразии ратифицирована Законом Кыргызской Республики от 26 июля 1996 года № 40

¹³⁹ Закон КР «О присоединении Кыргызской Республики к Конвенции Европейской Экономической Комиссии ООН о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды от 12 января 2001 года N 5

жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благосостояния, каждая Сторона гарантирует **права на доступ к экологической информации, на участие общественности в процессе принятия решений на доступ правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды**, в соответствии с положениями данной Конвенции.

У Орхусской конвенции есть дополнительные инструменты соблюдения, это **Комитет по вопросам соблюдения**.

Механизм соблюдения Орхусской конвенции является одним из немногих таких механизмов в международном экологическом праве, который позволяет представителям общественности сообщать о своей озабоченности по поводу соблюдения той или иной Стороной непосредственно совету независимых экспертов - Комитету по вопросам соблюдения, который уполномочен рассматривать дело по существу. Комитет утверждает выводы и, если обнаруживается несоблюдение, может выносить рекомендации либо Совещанию Сторон, либо, с согласия Стороны, непосредственно соответствующей Стороне.

Орхусская конвенция стала первым международным документом, определившим обязательство защищать защитников окружающей среды. «Защитником окружающей среды» является любой представитель общества, стремящийся защитить свое право жить в окружающей среде, благоприятной для его здоровья и благополучия. Сюда входят, помимо прочего, отдельные лица, группы, местные сообщества, коренные народы, экологические НПО, юристы и журналисты, стремящиеся защитить право на чистую, здоровую и устойчивую окружающую среду. Климатические активисты, также попадают под эти правила. Статья 3 (8) Орхусской конвенции налагает юридически обязательное обязательство на каждую Сторону Орхусской конвенции «обеспечивать, чтобы лица, осуществляющие свои права в соответствии с положениями настоящей Конвенции, не подвергались наказанию, преследованию или притеснениям каким-либо образом за свое участие».

3.2.3. Объекты и предметы общественного мониторинга и оценки окружающей среды

Виды мониторинга окружающей среды определяются спецификой природных объектов, характером и субъектами природопользования, сферой и территориальным охватом мониторинга, субъектами, осуществляющими мониторинг.

Объектами общественного мониторинга и оценки экологической безопасности могут быть **деятельность** или **бездействие**: республиканского и территориальных государственных органов охраны окружающей среды страны, осуществляющих ведомственный контроль за охраной и использованием природных ресурсов; министерств и административных учреждений, хозяйствующих и иных субъектов, воздействующих на окружающую среду на соответствующих территориях и объектах, а также **текущая ситуация окружающей среды**, вызванная антропогенной нагрузкой на природу и изменением климата.

Предметом общественного мониторинга являются процессы и результаты деятельности (бездействия) объектов мониторинга, которые могут или уже привели к нарушениям прав человека на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду, а также те действия, которые содействуют сохранению биоразнообразия, устойчивому природопользованию и адаптации к изменениям климата.

Специальные уполномоченные органы, а также предприятия, организации и учреждения обязаны бесплатно передавать соответствующим государственным органам, осуществляющим мониторинг окружающей среды и здоровья населения, материалы своих наблюдений. Согласно законодательству, в стране могут проводить следующие виды мониторинга:

- Мониторинг за изменением состояния окружающей природной среды;
- Мониторинг атмосферного воздуха;
- Мониторинг водных ресурсов;
- Мониторинг животного мира;
- Мониторинг растительного мира, включая лесные ресурсы;
- Мониторинг особоохраняемых природных территорий;
- Мониторинг земель (почв, недр, ландшафтов);
- Мониторинг за состоянием хвостохранилищ и горных отвалов;
- Мониторинг геологической среды и грунтовых вод;
- Мониторинг воздействий факторов среды обитания на здоровье населения.

По данным видам мониторинга определены уполномоченные органы и учреждения и имеются готовые методики и инструменты, что создает возможность инициаторам общественного мониторинга запросить итоги предыдущих наблюдений и использовать апробированные способы отслеживания состояния соответствующих природных ресурсов.

В зависимости от территориального охвата осуществляется мониторинг окружающей среды объектового (локального), местного, регионального и республиканского уровней.

Высокая степень разнообразия окружающей природной среды предполагает и широкую представленность индикаторов для ее мониторинга и оценки.

Система индикаторов для удобства разделена на четыре уровня:

индикаторы международного уровня служат ориентиром для определения исполнения страной ратифицированных международных обязательств и стандартов по охране и использования природных ресурсов;

национальные индикаторы помимо общих макроэкономических данных, включают более детальные индикаторы приоритетных направлений устойчивого развития страны;

индикаторы отслеживания (программные) для определения успешности, адекватности и эффективности реализации конкретных стратегий и программ на национальном и местном уровнях, выявлять региональные проблемы, неравенство и диспропорции;

индикаторы воздействия представляют собой важное дополнение к индикаторам отслеживания (**программным**). Оценка воздействия означает качественное и количественное определение изменений, которые будут происходить от выполнения мер стратегий и программ.

3.2.4. Порядок организации и проведения общественного мониторинга

Общественный экологический мониторинг организуется и проводится по инициативе граждан и их объединений, зарегистрированных в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики.

Согласно статье 45 Закона КР «Об охране окружающей среды» общественные объединения и формирования, выполняющие экологические функции, имеют право:

- разрабатывать и пропагандировать свои экологические программы, защищать экологические права и интересы населения, развивать экологическую культуру, привлекать на добровольных началах граждан к активной природоохранной деятельности;
- за счет своих и привлеченных средств и добровольного трудового участия выполнять работу по охране и воспроизводству природных ресурсов, улучшению окружающей среды;
- оказывать содействие государственным органам охраны окружающей среды в борьбе с нарушениями природоохранного законодательства;
- создавать общественные фонды по охране природы и расходовать их средства на проведение экологических мероприятий;
- получать своевременную и полную информацию о загрязнении окружающей среды, состоянии охраны природы;
- организовывать собрания, митинги, демонстрации, сбор подписей, входить с предложениями о проведении референдумов, обсуждений законопроектов населением по вопросам охраны окружающей среды в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- требовать назначения государственной экологической экспертизы, выступать с изложением экологической платформы в печати, по радио и телевидению;
- проводить общественную экологическую экспертизу;
- участвовать в проверках соблюдения требований природоохранного законодательства;
- требовать привлечения к ответственности должностных лиц, виновных в нанесении вреда окружающей среде, требовать освобождения их от занимаемых должностей, предъявлять в суд иски о возмещении вреда здоровью и имуществу граждан, причиненного нарушением природоохранного законодательства.

Деятельность граждан и их объединений в области охраны окружающей среды осуществляется в соответствии с их уставами и действующим законодательством.

Инструментарий внедрения механизмов участия общественности¹⁴⁰ в принятии значимых решений при:

- разработке стратегий, политик и программ;
- проведении стратегической экологической оценки;
- участии в процессе нормотворчества;
- согласовании с общественностью при принятии управленческих решений;
- участии в процедуре оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), включая трансграничный ОВОС;
- проведении общественных экспертиз и участие в государственной экологической экспертизе;
- участии в системе экологического контроля: общественный мониторинг и контроль за изменением состояния окружающей среды;
- общественном мониторинге за состоянием общественного участия на всех стадиях процесса принятия и реализации принятых решений;
- защите права на участие в принятии значимых решений;
- защите окружающей среды во внесудебном порядке и через суд (опротестование не правомерных управленческих решений);
- создании правоприменительной практики по соблюдению национального законодательства (общественная адвокатура);
- участии в реализации проектов, планов, программ;
- лоббировании в защиту общественных экологических интересов;
- обеспечении прозрачности всего процесса.

Если в ходе мониторинга возникла необходимость в проведении **общественной экологической экспертизы**, то она может проводиться независимо от государственной экологической экспертизы. Учитывая социальную и стратегическую значимость окружающей среды, инициаторы (граждане, ОМСУ, независимые эксперты) проведения общественной экологической экспертизы обязаны предварительно письменно известить местные государственные администрации и ОМСУ о проведении общественной экологической экспертизы¹⁴¹.

Целями экологической экспертизы являются предотвращение воздействия возможных негативных последствий на здоровье населения и окружающую среду и оценка соответствия планируемой управленческой, хозяйственной, инвестиционной и иной деятельности на стадиях, предшествующих принятию решения об их реализации, а также в процессе их строительства и реализации требованиям природоохранного законодательства.

Общественные объединения и граждане, осуществляющие проведение общественной экологической экспертизы в установленном законом порядке, имеют право:

¹⁴⁰ Мониторинг правосудия - усиление гражданского общества в продвижении прав человека в Кыргызстане

¹⁴¹ Статья 14 Закона Кыргызской Республики «Об экологической экспертизе» от 16 июня 1999 года № 54

- на получение проекта документации, подлежащей экологической экспертизе, в полном объеме;
- на ознакомление с нормативно-технической документацией, устанавливающей требования к проведению государственной экологической экспертизы;
- на опубликование результатов общественной экологической экспертизы в СМИ.

Заключение общественной экологической экспертизы является рекомендательным¹⁴² и направляется:

- органу, осуществляющему государственную экологическую экспертизу;
- органу, принимающему решение о реализации объектов экспертизы;
- местной государственной администрации;
- органам местного самоуправления;
- инициаторам проекта, разработчикам и другим заинтересованным лицам.

Согласно статье 20 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах», можно проводить экологическую экспертизу не только проектов законов и подзаконных актов, а также действующих законов и подзаконных актов (например постановлений Кабинета министров и местного кенеша и др.).

Экологической экспертизе подлежат НПА и проекты НПА:

- содержащие положения, регулирующие отношения в сфере использования природных ресурсов, экологической безопасности и здоровья населения;
- содержащие положения, направленные на изменение правового статуса земель, лесов, водных объектов, экосистем и других природных или природно-хозяйственных объектов;
- содержащие положения, регулирующие развитие тех или иных отраслей экономики, в том числе промышленности, транспорта, градостроительства;
- содержащие положения, затрагивающие вопросы охраны окружающей среды и устойчивого развития.

Необходимо учесть, что есть требование по аккредитации в МЮ КР, а также высокие запросы к экспертам, осуществляющими экологическую экспертизу проектов законов¹⁴³, это должны быть лица, обладающие знаниями:

- 1) в сфере охраны окружающей среды, устойчивого развития и экологической безопасности;
- 2) национального законодательства, международных договоров, участником которых является Кыргызская Республика, общепризнанных принципов и норм международного права в сфере охраны окружающей среды, устойчивого развития и экологической безопасности;

¹⁴² Статья 17 Закона Кыргызской Республики «Об экологической экспертизе» от 16 июня 1999 года № 54

¹⁴³ Стандарты по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики утверждены постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 18 января 2008 года № 75-IV.

3) национального и международного опыта по смягчению экологического кризиса, решению экологических проблем и достижению целей устойчивого развития.

В разделе 5 расписываются процедуры общественной экспертизы НПА. Чтобы знать порядок экологической экспертизы проектов НПА надо изучить:

- Стандарты по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в ЖК КР утверждены постановлением ЖК КР от 18 января 2008 года № 75-IV;
- Инструкцию по законодательной технике, а также Инструкции о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 8 декабря 2010 года № 319.

При организации общественного экологического мониторинга рекомендуется учитывать цели и задачи уполномоченного государственного органа, регулирующего сферу природных ресурсов, экологии и технического надзора, чтобы результаты наблюдений были приняты и рекомендации могли быть реализованы на практике. Граждане могут обращаться в **Министерство природных ресурсов, экологии и технического надзора Кыргызской Республики** (МПРЭТН КР) для получения необходимой методической помощи по экологическим вопросам, проведения совместного мониторинга или при выявлении правонарушений в сфере природопользования.

МПРЭТН КР ставит цель обеспечить сохранение уникальной экологической системы страны и создание благоприятной среды жизнедеятельности граждан КР.¹⁴⁴

К основным задачам Министерства относятся:

- разработка и проведение единой государственной политики в сферах охраны окружающей среды, экологии и климата, геологии и недропользования, использования и охраны природных ресурсов, включая биоресурсы, недра и водные ресурсы, за исключением ирригационной и мелиоративной инфраструктуры;
- обеспечение экологической безопасности населения;
- повышение эффективности государственного регулирования, координация деятельности органов государственного управления, ОМСУ и организаций в области охраны окружающей среды, экологии и климата, геологии и недропользования, использования и охраны природных ресурсов, обеспечения экологической, промышленной безопасности;
- обеспечение сохранения, рационального использования биологического разнообразия, устойчивого функционирования особо охраняемых природных территорий;
- обеспечение системного комплексного изучения, использования, воспроизводства природных ресурсов, включая биоресурсы;

¹⁴⁴ Положение о Министерстве природных ресурсов, экологии и технического надзора Кыргызской Республики, утвержденное Постановлением Кабинета Министров КР от 15 ноября 2021 года № 263

- обеспечение эффективного контроля и надзора за соблюдением требований экологической, промышленной безопасности, безопасности горных работ, качеством угля и топлива;
- содействие в развитии "зеленой" экономики, смягчении последствий и адаптации к изменению климата путем координации вопросов привлечения финансовых ресурсов и инвестиций климатических и других фондов, продвижении инвестиций, реализации программ и проектов;

3.3. Специфика общественного мониторинга системы защиты персональных данных

3.3.1. Актуальность общественного мониторинга защиты персональных данных граждан

Особенности общественного мониторинга системы защиты персональных данных граждан заключаются в том, что он охватывает взаимосвязь «Человек – Информация» и взаимодействие со всеми субъектами (государством и другими заинтересованными лицами), осуществляющими сбор, хранение, использование и распространение конфиденциальной информации, персональных данных, сведения о частной жизни человека. *См. Приложение 2.*

Непрозрачная деятельность государств, в частности негативное использование информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) для достижения политических, фискальных и экономических целей, все чаще бросает вызов доверию между государствами, а также между органами власти и населением.

Кроме того, являются дискуссионными проблемы сбора, хранения, использования и распространения персональных данных и обеспечения приватности в сферах бизнеса, СМИ, оказания услуг населению и общественно-политической жизни общества.

Международная кибербезопасность из-за постоянно изменяющихся технологий и ввиду наличия широкого круга нормативных проблем, требует гораздо более глубокого участия граждан и экспертного вклада, чем в других областях.

Возникла необходимость укрепления доверия граждан и углубления взаимодействия государственных органов с разными группами общества по мере дальнейшей модернизации ИКТ и совершенствования профильного законодательства, правоприменительных норм, стандартов и правил в этой сфере.

3.3.2. Правовые основы общественного мониторинга сферы персональных данных и приватности

В настоящее время отсутствуют комплексные международные правовые акты универсального характера, регулирующие сотрудничество государств в области обеспечения международной информационной безопасности. Вместе с тем, киберпространство не является средой «вне закона» и на него также распространяются общепризнанные принципы международного права, которые содержатся в действующих международных конвенциях универсального характера.

Кроме того, приняты специальные региональные конвенции, направленные на координацию международной борьбы с преступностью в сфере высоких технологий (СВТ) и регулирования международной и персональной информационной безопасности. Например, «Соглашение о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с преступлениями в сфере компьютерной информации» от 1 июня 2001 года, «Протокол о взаимодействии государств – членов Организации Договора о коллективной безопасности по противодействию преступной деятельности в информационной сфере» от 23 декабря 2014 года¹⁴⁵.

Обеспечение безопасности персональных данных в Кыргызской Республике базируется на следующей правовой базе:

- Статьи 29 и 63 Конституции Кыргызской Республики, где закреплены право каждого человека на неприкосновенность частной жизни, защиту чести и достоинства;
- Закон Кыргызской Республики «Об информации персонального характера»: осуществляет правовое регулирование работы с персональными данными на основе общепринятых международных принципов и норм в соответствии с национальным законодательством в целях обеспечения защиты прав и свобод человека и гражданина, связанных со сбором, обработкой и использованием персональных данных;
- Постановление Правительства Кыргызской Республики от 21 ноября 2017 года № 759: утвержден порядок получения согласия субъекта персональных данных на сбор и обработку его персональных данных, порядка и формы уведомления субъектов персональных данных о передаче их персональных данных третьей стороне;
- Постановление Правительства Кыргызской Республики от 21 ноября 2017 года № 760 «Об утверждении Требований к обеспечению безопасности и защите персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных, исполнение которых обеспечивает установленные уровни защищенности персональных данных».

Приказами, издаваемыми уполномоченным государственным органом по персональным данным, одновременно не допускается сбор, хранение, использование и распространение конфиденциальной информации, информации о частной жизни человека без его согласия, кроме случаев, установленных законом.

Каждому гарантируется защита, в том числе судебная, от неправомерного сбора, хранения, распространения конфиденциальной информации и информации о частной жизни человека. Конституция гарантирует право на возмещение материального и морального вреда, причиненного неправомерными действиями, а также гарантии защиты персональных данных каждого гражданина. *См. Приложение 4.*

¹⁴⁵ Мороз Н. О. Международно-правовые основы обеспечения международной информационной безопасности // «Труд. Профсоюзы. Общество» январь—март 2016. № 1 (51) <http://elib.mitsso.by/bitstream/edoc/1799/1/2016%20%20-%201-079-083.pdf>

3.3.3. Объекты и предметы общественного мониторинга

Несовершенство правового поля и постоянное развитие современных технологий и специальных технических средств защиты информации ставят перед гражданами сложные условия для проведения общественного мониторинга. Учитывая, что система защиты персональных данных граждан связана с конкретным перечнем документированной информации и деятельностью всех субъектов, осуществляющими: сбор, хранение, использование и распространение персональных данных человека предлагаем следующие объекты и предметы для проведения общественного мониторинга.

Согласно статье 3 Закона Кыргызской Республики «Об информации персонального характера» к **объектам для общественного мониторинга** можно отнести:

- **Субъект персональных данных (субъект)** - физическое лицо, к которому относятся соответствующие персональные данные.
- **Уполномоченный государственный орган по персональным данным** - государственный орган, который вправе осуществлять функции и полномочия по обеспечению соответствия обработки персональных данных требованиям законодательства, защите прав субъектов персональных данных (субъектов), регистрации держателей (обладателей) массива персональных данных, ведению Реестра держателей массивов персональных данных, другим задачи, функции и полномочия в рамках закона.¹⁴⁶
- **Получатель персональных данных** - орган государственной власти или ОМСУ, юридические и физические лица, а также субъект персональных данных, которым передаются и предоставляются персональные данные в соответствии с законодательством.
- **Держатель (обладатель) массива персональных данных** - органы государственной власти, ОМСУ и юридические лица, на которые возложены полномочия определять цели, категории персональных данных и контролировать сбор, хранение, обработку и использование персональных данных в соответствии с законодательством.
- **Обработчик** - физическое или юридическое лицо, определяемое держателем (обладателем) персональных данных, которое осуществляет обработку персональных данных на основании заключенного с ним договора.

Предметами общественного мониторинга могут быть текущие процессы модернизации безопасности технологий ИКТ и результаты деятельности (бездействия) вышеперечисленных объектов мониторинга, которые могут или уже привели к нарушениям в использовании и распространении конфиденциальной информации, персональных данных, а также к неправомерному сбору, хранению информации о частной жизни человека без его согласия.

¹⁴⁶ Уполномоченным государственным органом по персональным данным является Государственное агентство по защите персональных данных при Кабинете Министров Кыргызской Республики

Кроме того, **предметом общественного мониторинга** могут быть преступления, правонарушения или проступки¹⁴⁷ вышеперечисленных объектов мониторинга, в частности:

- Нарушение неприкосновенности частной жизни;
- Несанкционированный доступ к компьютерной информации и электронным документам, в информационную систему или сеть электросвязи;
- Незаконные сбор, хранение, использование и распространение конфиденциальной информации о частной жизни человека без его согласия, кроме случаев, установленных законом;
- Неправомерный доступ к компьютерной информации;
- Нарушение требований по защите информации персонального и коммерческого характера;
- Нарушение режима (нормативно установленных правил) конфиденциальности и защиты персональных данных.

3.3.4. Порядок организации и проведения общественного мониторинга правоприменения в сфере защиты персональных данных

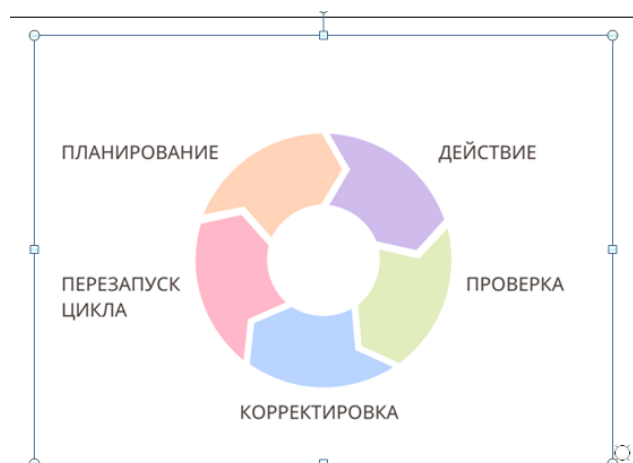
Общественный мониторинг правоприменения в сфере защиты персональных данных — это, в первую очередь, отслеживание соблюдения нормативных правовых требований, определённых процессов, и лишь во вторую — оценка использования специальных технических средств для защиты информации.

Тем не менее, на сегодняшний день участие граждан в формировании национальных стратегий кибербезопасности и региональных и ведомственных норм и процессов построения мер укрепления доверия является минимальным. При этом практика показывает, что частным сектором, научным сообществом и аналитическими центрами создаются основные ценности ИКТ, и у них есть «нормативные интересы» в отношении того, как будут решены международные и региональные проблемы безопасности, связанные с защитой персональных данных граждан. Действительно, опыт, знания и охват этих групп имеет основополагающее значение для решения или реагирования на множество основных правовых и технических проблем, присущих данной среде, а также преодоления незащищенности и недоверия, сложившихся между странами и внутри них в отношении использования конфиденциальной информации и информации о частной жизни человека.

В особенности гражданское общество может внести свой вклад, разрабатывая меры своего эффективного участия в текущих процессах, а именно, проводя общественный мониторинг правового регулирования работы с персональными данными на соответствие общепринятым международным принципам и нормам национального законодательства страны.

Схема 29. Цикл управления персональными данными для поддержания их в актуальном состоянии

¹⁴⁷ Глава 26 Кодекс Кыргызской Республики О правонарушениях от 28 октября 2021 года № 128



При эффективном и последовательном общественном мониторинге можно улучшить качественное измерение многосторонних норм и процессов, связанных с безопасностью и использованием конфиденциальной информации, придавая им большую легитимность и устойчивость. Подобным образом граждане могут работать со всеми заинтересованными сторонами для развития технической и нормативной базы знаний, необходимой для формирования обоснованных политических решений. В совокупности, это может помочь построить доверие между государствами, а также между государствами и обществом.

Статья 1 Закона Кыргызской Республики «Об информации персонального характера» от 14 апреля 2008 года № 58 требует не просто обеспечения защиты соответствующими техническими средствами, но и соблюдения правовых оснований для обработки персональных данных. В связи с этим общественный мониторинг деятельности уполномоченного государственного органа по персональным данным, других государственных и муниципальных органов, коммерческих и некоммерческих организаций, выполняющих функции получателя персональных данных, обработчика, держателя (обладателя) массива персональных данных, защитника прав субъектов персональных данных может охватывать такие вопросы как:

- с какой целью организация собирает персональные данные граждан;
- соответствует ли заявленная цель реальным потребностям организации;
- не собирает ли организация персональных данных больше, чем это требуется для её цели;
- существует ли политика обработки информации персонального характера (ИПХ), насколько она исполняется и соответствует требованиям закона и декларируемым целям обработки ИПХ;
- определены ли сроки хранения персональных данных, насколько они объективны;
- имеется ли согласие субъектов ИПХ о сборе, обработке, хранении, на трансграничную передачу, на обработку третьими лицами;
- имеются ли исторические данные, свидетельства исполнения требований закона;
- корректно ли ведётся учёт обращений граждан, материальных носителей и экземпляров ИПХ.

Ответы на эти и другие подобные вопросы, а также другие итоги мониторинга управляющих процессов, должны быть зафиксированы в соответствующих документах. И лишь после оценки результатов мониторинга, подготовки рекомендаций для совершенствования соответствующих процессов управления можно приступать к подбору конкретных мер защиты и выбору технических средств. Какие средства, инструменты и сотрудники понадобятся каждой организации зависит от применяемых информационных систем, условий их работы и наличия актуальных угроз.

Имеются специальные ИПХ — особый вид персональных данных, указывающий на чувствительные характеристики личного характера: этническая принадлежность, сексуальная ориентация, биометрические данные, философские, религиозные или политические убеждения, диагноз, медицинские сведения или история болезни. Такие данные нельзя собирать исключительно с целью выявления этих факторов за исключением случаев, когда субъект дал информированное согласие для этого или когда получение согласия невозможно, но возникла неотложная необходимость обеспечения безопасности соответствующей группы лиц.

Схема 30. Виды персональных данных человека



Для ориентира предлагаем применять следующие методы общественного мониторинга в сфере системы защиты персональных данных граждан в зависимости от цели и задач

Таблица 4. Методы общественного мониторинга в сфере системы защиты персональных данных граждан

№	Предметы - результаты деятельности (бездействие) и текущие процессы	Методы общественного мониторинга
1	Получение согласия гражданина как субъекта персональных данных	Путем опроса, наблюдения во время оказания услуг. Имеется ли утвержденная форма запроса и перечень запрашиваемых данных, как они соблюдаются.
2	Сбор персональных данных	Опрос, интервью, ФГД Имеется утвержденный Порядок сбора данных и как соблюдаются его требования
3	Защита персональных данных	Мониторинг официальных сайтов Имеется утвержденный Порядок защиты данных и список уполномоченных лиц, имеющих доступ к данным и как соблюдаются его требования

4	Запрос согласия субъекта персональных данных для поддержания документации в актуальном состоянии	Мониторинг официальных сайтов, опрос, интервью, ФГД Имеется ли утвержденная форма запроса согласия субъекта персональных данных и как применяют.
5	Обработка персональных данных	Мониторинг официальных сайтов Имеется утвержденный Порядок обработки персональных данных и как соблюдаются его требования
6	Обеспечение соответствия при хранении персональных данных в облаке, за рубежом или у сервис-провайдера, в дата-центре	Мониторинг официальных сайтов, опрос, интервью, ФГД Имеется утвержденный Порядок хранения персональных данных в облаке, за рубежом или у сервис-провайдера, в дата-центре и как соблюдаются его требования
7	Передача персональных данных держателем (обладатель) массива	Мониторинг официальных сайтов, опрос, интервью, ФГД Имеется утвержденный Порядок передачи персональных данных держателем (обладатель) массива и как соблюдаются его требования
8	Трансграничная передача персональных данных	Мониторинг официальных сайтов, опрос, интервью, ФГД Имеется утвержденный Порядок трансграничной передачи персональных данных держателем (обладатель) массива и как соблюдаются его требования
9	Обезличивание персональных данных	Мониторинг официальных сайтов, опрос, интервью, ФГД Соблюдается ли обезличивание персональных данных при публикации базы данных и как соблюдаются требования к этому.
10	Уничтожение (стирание или разрушение) персональных данных	Опрос, интервью, ФГД Имеется утвержденный Порядок уничтожения (стирания или разрушения) персональных данных и как соблюдаются его требования

Информация о формировании, использовании и хранении базы данных очень чувствительна, поэтому уполномоченные органы и ответственные лица независимо от их статуса и сферы деятельности будут больше закрыты и делиться только теми сведениями, которые просочились в публичное пространство. Здесь общественный мониторинг может достичь большого эффекта за счет изучения общественного мнения и конкретных жалоб от граждан на нарушения стандартов безопасности.

Государственное агентство по защите персональных данных при Кабинете Министров Кыргызской Республики (Агентство) выполняет функции регулирования, координации, надзора и контроля путем проведения проверок за соблюдением требований законодательства Кыргызской Республики по защите персональных данных и прав субъектов персональных данных и осуществляет мониторинг практики обеспечения безопасности персональных

данных при их обработке, обобщение ¹⁴⁸.

Целью деятельности Агентства является обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, связанных со сбором, обработкой и использованием персональных данных, независимо от применяемых средств обработки этой информации, включая использование информационных технологий.

Задачами Агентства являются:

- 1) обеспечение контроля за соответствием обработки персональных данных требованиям законодательства Кыргызской Республики в сфере ИПХ государственными органами, ОМСУ, государственными и муниципальными учреждениями и предприятиями, а также юридическими и физическими лицами независимо от формы собственности;
- 2) защита прав субъектов персональных данных;
- 3) предоставление общественности информации о ситуации с защитой персональных данных в Кыргызской Республике;
- 4) реализация иных задач, возложенных на Агентство, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Агентство осуществляет свою деятельность во взаимодействии с государственными органами, ОМСУ, международными организациями, бизнес-сообществом, гражданами и их объединениями, научными и иными организациями.

Поэтому при организации общественного мониторинга граждане могут обращаться в это агентство для получения методической помощи по вопросам информационной безопасности, проведения совместного мониторинга или при выявлении нарушений законодательства в сфере персональных данных. *См. кейсы*

¹⁴⁸ Положение о Государственном агентстве по защите персональных данных при Кабинете Министров Кыргызской Республики, утвержденное Постановлением Кабинета Министров КР от 22 декабря 2021 года № 325

Кейсы нарушений¶

1. → В адрес Агентства с письмом обратился гражданин Н. с указанием нарушения: *«отображение на сайте медицинской клиники “С.” результатов медицинских анализов пациентов в открытом виде»*, что является нарушением прав граждан в области защиты персональных данных. *Нарушения были устранены медицинской клиникой.¶*
2. → *Принудительная передача третьим лицам персональных данных из мобильного приложения “Э.М.”*. Гражданин Ш. пожаловался на невозможность зарегистрироваться в мобильном приложении без указания согласия (проставление галочки) о согласии на сбор, обработку и передачу третьим лицам персональных данных, на обработку и на трансграничную передачу персональных данных. В настоящее время компанией проводятся соответствующие мероприятия по устранению указанных нарушений.¶
3. → *Выдача кредита через мобильное приложение не персонифицированному лицу*. Мошенник, имеющий доступ к копии паспорта другого лица оформил на него кредит через мобильное приложение “С.”. Суммы кредитов превышают 10 тысяч сомов. Со стороны Министерства внутренних дел Кыргызской Республики по данному факту было возбуждено уголовное дело. Со стороны владельца мобильного приложения была проведена работа по изменению процедур идентификации: добавлен еще один фактор идентификации при подаче заявки на кредит, а также создан отдел кибербезопасности, который занимается внедрением системы менеджмента рисками и обеспечивает режим конфиденциальности персональных данных.¶
4. → *Запрос чужих персональных данных*. В банке “Ф.” без согласия субъекта были запрошены чужие персональные данные посредством Госпортала электронных услуг в нарушение требований заключенного Соглашения между сторонами. В итоге виновный сотрудник уволен, проведены тренинги для всех сотрудников, подписаны соглашения о неразглашении информации.¶

//Сайт Государственного агентства по защите персональных данных при Кабинете Министров Кыргызской Республики https://reestr.dpa.gov.kg/ru/question_reg/9¶

4. Взаимодействие граждан с государственными органами и ОМСУ для принятия решений по итогам мониторинга и оценки

4.1. Общественный мониторинг и вовлечение местных сообществ

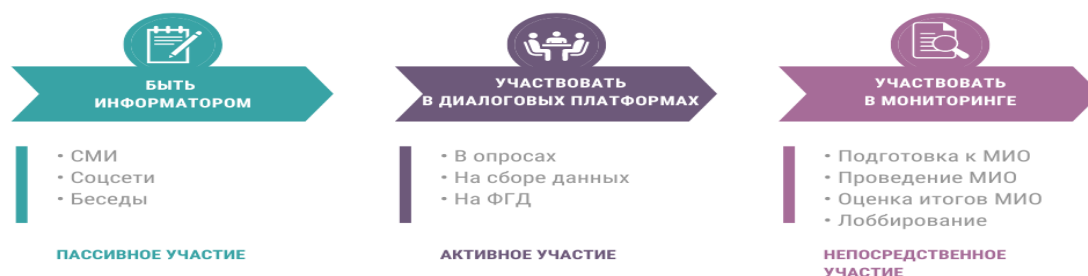
Необходимо учитывать, что все люди живут на территории какого-либо муниципалитета или они являются выходцами из конкретных населенных пунктов, поэтому самыми значимыми субъектами по работе с населением и обеспечением прав человека на местном уровне являются ОМСУ, активные представители местного сообщества. Именно местные активисты и их объединения, при соответствующей подготовке, могут в большинстве случаев отслеживать соблюдения прав человека и вести работу по профилактике гендерных, экологических и информационных правонарушений на местном уровне.

Конституция Кыргызской Республики гарантирует право граждан участвовать в управлении делами общества и государства как непосредственно, так и через своих представителей, участвовать в обсуждении и принятии законов и решений республиканского и местного значения. Чтобы гражданская активность была плодотворной и эффективной в решении насущных проблем и актуальных задач развития общества, гражданам необходимо: владеть достоверной информацией, знать приоритетные потребности местного сообщества, слабые и сильные стороны органов власти, объективно оценивать негативные и позитивные тенденции в сфере жизнеобеспечения населения и защиты прав человека, проводя регулярный мониторинг с участием всех заинтересованных сторон.

Чтобы вовлечь представителей местного сообщества в проведение общественного мониторинга реализации прав человека и устойчивого развития на местном уровне необходимо, чтобы максимально больше людей были информированы об этом. Практика показывает, что люди не всегда проявляют социальную активность, однако они станут носителями объективной информации, что будет способствовать формированию общественного мнения.

Пострадавшие от нарушения своих прав, а также люди, которые заинтересованы в выявлении и противодействии нарушениям конфиденциальности личных данных, проявлениям гендерной дискриминации в сообществах, а также ухудшения окружающей среды, могут высказывать свое мнение в поддержку обеспечения прав человека в разговорах среди друзей и знакомых, в социальных сетях, в обращениях к органам власти, участвовать в опросах, выступать на собраниях и сходах.

Схема 31. Форматы участия граждан в проведении общественного мониторинга реализации прав человека



Общественные активисты и эксперты, обладающие определенными знаниями и навыками, могут непосредственно в свободное время внести свой трудовой вклад, поработать волонтерами для проведения опроса, наблюдения, сбора и оценки итогов общественного мониторинга, а также содействовать преодолению выявленных общественным мониторингом проблем в соответствующих сферах.

Внешнее систематическое или временное наблюдение, проводимое с участием граждан и их объединений, за текущей ситуацией по обеспечению реализации и защиты прав и свобод человека, а также за качеством деятельности уполномоченных лиц и органов в данной сфере называется **общественным мониторингом**. **Оценка** – это промежуточное или разовое подведение итогов отслеживания текущей ситуации и деятельности объектов мониторинга и оценки.

Основными целями функционирования системы общественного мониторинга являются:

- комплексное отслеживание негативных тенденций в социальной, экологической и информационной сферах, оценка правоприменительных процессов и действий или бездействия уполномоченных лиц в сфере обеспечения гендерного равенства, экологической безопасности и защиты персональных данных;
- формирование объективной оценки ситуации в сферах обеспечения гендерного равенства, благоприятной окружающей среды и защиты персональных данных, действенности правозащитных механизмов в правовых, административных, социальных, трудовых и семейных отношениях;

- подготовка конструктивных рекомендаций по совершенствованию правовой базы, по повышению эффективности правоприменительной и природоохранной деятельности, по обеспечению гарантированной защиты прав человека.

Задачами общественного мониторинга и оценки являются:

- 1) обеспечение прозрачности и открытости деятельности объектов МиО, за исключением случаев, запрещенных законом (государственная или коммерческая тайна, конфиденциальные данные и т.п.);
- 2) исследование уровня удовлетворенности населения в целом и отдельных граждан и социальных групп в частности (женщины, молодежь, пожилые, безработные, ЛОВЗ и др. социальные категории) программной и стратегической деятельностью госорганов и ОМСУ;
- 3) выявление, анализ и оценка реально имеющихся ресурсов для достижения запланированных целей для последующего определения и реализации мер по устранению выявленных отклонений, контроля динамики выполнения программ и планов развития;
- 4) повышение эффективности сотрудничества органов исполнительной власти с общественностью и другими заинтересованными лицами для реализации и защиты прав и свобод человека;
- 5) информирование уполномоченных лиц и органов власти о выявленных негативных тенденциях и процессах и неудовлетворенности населения деятельностью объектов мониторинга и оценки, предоставление рекомендаций по их устранению.

Основными принципами общественного мониторинга и оценки являются:

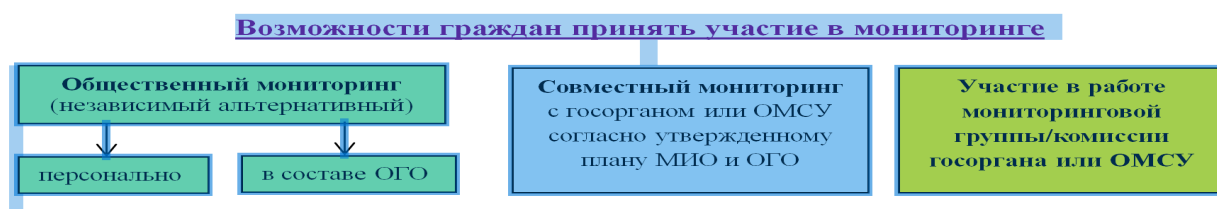
- приоритет прав и законных интересов человека и гражданина, нетерпимость к любым формам дискриминации;
- презумпция добросовестности деятельности объектов мониторинга и оценки;
- добровольность и законность деятельности, объективность, беспристрастность и добросовестность лиц, осуществляющих мониторинг;
- публичность, открытость общественного обсуждения результатов мониторинга;
- обязательность предоставления уполномоченным лицам, органам власти и другим заинтересованным сторонам итоговых документов по мониторингу, содержащих выводы и рекомендации;
- целостность и оперативность проведения общественного мониторинга и оценки.

4.2. Функции участников общественного мониторинга

Участники системы общественного мониторинга – лица, вовлеченные в проведение общественного мониторинга, которых можно условно подразделить на три группы: заказчики и организаторы мониторинга, ответственные лица по обработке, обобщению, оценке и анализу результатов мониторинга, а также многочисленные субъекты, собирающие и предоставляющие соответствующую информацию.

- **Заказчиками и организаторами** общественного мониторинга и оценки могут стать граждане, заинтересованные юридические лица, кроме того, инициировать наблюдение за своей деятельностью со стороны могут государственный орган или ОМСУ, которые заинтересованы в получении объективной информации для совершенствования своей работы.
- **Экспертами** по обработке и оценке результатов мониторинга, подготовке отчета и рекомендаций могут выступать представители профильных структур, соответствующие специалисты и подготовленные в данной сфере гражданские активисты;
- **Лицами, ведущими наблюдение**, фиксацию, сбор передачу информации и первичную обработку информацию, могут быть профессиональные организации, отдельные исследователи, эксперты, гражданские активисты, волонтеры из числа граждан.

Схема 32. Возможности участия граждан в мониторинге



Инициаторы, ответственные за организацию и проведение ОМИО:

- координируют работу по созданию и ведению системы общественного мониторинга и предупреждения в связи с этим конфликтных ситуаций на районном, городском и айыл аймакском уровнях;
- назначают ответственных сотрудников для участия в общественном мониторинге;
- осуществляют взаимодействие с местными государственными администрациями и ОМСУ по вопросам, необходимым для проведения общественного мониторинга;
- ведут учет и организацию деятельности участников общественного мониторинга по своевременному и качественному предоставлению материалов для отчета МИО;
- осуществляют сбор и обобщение информации, общественного мнения, обращений граждан, предварительный анализ ситуации, определяющих соблюдение прав человека в обществе от объектов мониторинга, участников общественного мониторинга, независимых экспертов в соответствующих сферах;
- обеспечивают полноту, достоверность и своевременное представление итогов мониторинга и другой запрашиваемой информации;
- обеспечивают выполнение рекомендаций уполномоченного государственного органа в области совместного мониторинга в пределах своих полномочий в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;

- соблюдают конфиденциальность охраняемых законом сведений, ставших известными в ходе взаимодействия с участниками мониторинга;
- в рамках своих правозащитных проектов привлекают донорские средства, работают по мобилизации ресурсов гражданского общества;
- содействуют повышению правового и организационного потенциала участников общественного мониторинга.

Уполномоченные территориальные органы исполнительной государственной и муниципальной власти при официальном запросе в рамках своих полномочий могут содействовать в сборе необходимой информации, получаемой в ходе служебной деятельности, а также наблюдение за процессами и результатами действий (бездействия) объектов мониторинга. Кроме того, госорганы и ОМСУ вправе организовать совместный мониторинг с участием заинтересованных лиц.

Партнеры из числа граждан и их объединений в рамках своих миссий содействуют в сборе соответствующей информации, а также участвуют наблюдение за процессами и результатами действий (бездействия) объектов мониторинга, которые влияют на соблюдение и защиту прав человека.

Функции общественного мониторинга реализации и защиты прав человека на гендерное равенство, экологическую и информационную безопасность:

- *Исследовательская функция* - формирование документально зафиксированных знаний о положительном опыте, а также выявленных потенциальных угрозах, о распространении гендерных, экологических и информационных правонарушений для определения необходимых мер по улучшению ситуации.
- *Вспомогательная функция* - сбор фактов, доказательств нарушений и аргументов, убеждающих власть и общество в необходимости внесения изменений в политику и практику правовых, административных, общественных, трудовых и семейных отношений, прежде всего нетерпимости к насилию в семье и обществе, к экологическим преступлениям и нарушениям в сборе, защите и использовании персональных данных личности.
- *Предупреждающая функция* - проводимые исследования и наблюдения за исполнением требований гендерного, природоохранного и информационного законодательства уполномоченными государственными и муниципальными органами власти, коммерческими и некоммерческими организациями, разными общинами и отдельными гражданами могут повлиять на их положительное отношение к обеспечению равных прав и возможностей для женщин и мужчин, защите окружающей среды и сохранению личных данных.
- *Регулятивная функция* — это общественное воздействие для преодоления выявленных негативных тенденций и для закрепления гендерной чувствительности, экологической культуры, ответственного отношения к конфиденциальной информации.

Основные требования к процессу проведения общественного мониторинга и оценки:

- объективность и достаточность исходной информации;
- привлечение дополнительных источников информации;

- обеспечение возможности регулярного сравнения результатов общественного мониторинга и оценки;
- выбор минимального числа необходимых и достаточных критериев оценки;
- соблюдение конфиденциальности, полученной в ходе общественного мониторинга информации, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики;
- недопустимость создания препятствий законной деятельности об объектах общественного мониторинга и оценки.

Объектами общественного мониторинга и оценки по обеспечению равных прав и возможностей женщин и мужчин, защиту персональных данных человека, охраны окружающей среды являются:

- сложившаяся текущая ситуация в стране, например: господство патриархальных отношений и негативных стереотипов в обществе, развитие информационных технологий и киберпреступления, а также природные и климатические явления;
- государственные органы исполнительной власти и их подразделения на местах;
- представительный и исполнительный органы местного самоуправления;
- государственные и муниципальные предприятия и учреждения;
- коммерческие и некоммерческие организации независимо от форм собственности;
- профильные общественные организации и объединения, обеспечивающие защиту прав и интересов граждан, предоставляющие услуги по обеспечению жизнедеятельности местного сообщества на соответствующей территории. Например: совет старейшин, суд аксакалов, женсовет, комитет по предотвращению насилия в семье (КПНС), совет/комитет по делам молодёжи, ассоциация водопользователей (АВП), сельское объединение пользователей питьевой воды (СООППВ), объединение пастбищепользователей (пастбищный комитет) и другие;
- СМИ, журналисты, блогеры, лидеры мнений;
- гражданские активисты, религиозные деятели.

4.3. Основные методы проведения общественного мониторинга

Как отмечалось в разделе 1.2., имеется множество методов для сбора информации для общественного мониторинга. В связи с развитием новых технологий появились электронные способы наблюдения, отслеживания в интернете и социальных сетях, проводить интервью и опросы с помощью гугл форм, monkey survey и других доступных методов.

Для примера предлагаем уже действующие методы мониторинга, которые утверждены органами государственной власти и их применение на практике поможет найти общий интерес с лицами принимающие решение.

В помощь объединениям граждан (ассоциациям и союзам) потребителей услуг для проведения *общественного мониторинга качества предоставления*

государственных и муниципальных услуг разработана упомянутая ранее Типовая методика общественного мониторинга (внешней оценки) качества предоставления государственных и муниципальных услуг (далее Методика), утвержденная приказом МЭИК КР¹⁴⁹.

Для проведения совместного мониторинга и оценки деятельности ОМСУ по решению вопросов местного значения можно использовать «Типовое положение о проведении совместного мониторинга и оценки деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения с вовлечением граждан и их объединений».

Организаторами совместного мониторинга и оценки являются ОМСУ. Совместный мониторинг и оценка проводятся группой совместного мониторинга и оценки, включающая граждан, представителей их объединений и представителей органов местного самоуправления, создаваемая по решению местного кенеша.

Совместный мониторинг и оценка проводятся публично и открыто с использованием информационно-телекоммуникационных систем и технологий, в том числе сети «Интернет».

Типовое положение предусматривает цели и задачи совместного мониторинга, его основные принципы и требования к процессу его проведения, вопросы организации и основных форм работы рабочей группы по совместному мониторингу и ее полномочия. Особенностью Типового положения является то, что в отличие от многих других НПА, утвержденных в сфере мониторинга и оценки, Типовое положение вводит понятие «конфликта интересов» при проведении совместного мониторинга, что является одним из ключевым факторов для достижения целей мониторинга.

Целями совместного мониторинга и оценки являются:

- 1) обеспечение реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов объединений граждан;
- 2) обеспечение учета общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан и их объединений при принятии решений органами местного самоуправления;
- 3) общественная оценка деятельности объектов мониторинга и оценки;
- 4) содействие предупреждению и искоренению коррупции;

Таблица 5. Пошаговые действия по организации и проведению совместного мониторинга и оценки с ОМСУ

№ шага	Содержание шага	Результат/ Рабочий документ
Шаг 1. Исполнительный орган МСУ не позднее 1 месяца с момента формирования	Публикует на официальном сайте и (или) размещает в специальных местах обозрения (досках, стендах), информацию о начале процедуры	Официальное объявление о начале формирования группы СМиО

¹⁴⁹ Приказ утвержден 29.04.2023г., №60. Об утверждении Типовой методики общественного мониторинга (внешней оценки) качества предоставления государственных и муниципальных услуг
https://mineconom.gov.kg/storage/documents/394/16843838556465a86f3fc3a_pdf.pdf

местного кенеша	формирования группы СМиО	
Шаг 2. Формирование списка членов СМиО не позднее 15 рабочих дней со дня формирования группы СМиО	1. Председатель местного кенеша утверждает депутатов местного кенеша для 25% группы СМиО; 2. Руководитель исполнительного органа МСУ назначает муниципальных служащих для 25% группы СМиО и направляет в местный кенеш список кандидатов; 3. 50% членов СМиО от населения избираются на сходе местных жителей или по другому путем голосования.	Выписка из Приказа мэра или главы айыл окмоту о кандидатах из служащих в состав СМиО Список депутатов для СМиО Выписка из протокола схода/собрания о кандидатах из числа граждан и их объединений
Шаг 3. Местный кенеш принимает распоряжение о создании группы СМиО.	Состав членов СМиО: Лица одного пола не должны составлять более 70% состава группы СМиО; Без дискриминации по признаку пола, языка, этноса, веры, возраста Члены группы СМиО не должны иметь конфликт интересов	Распоряжение Местного кенеша
Шаг 4. Организационно-техническое обеспечение деятельности СМиО	осуществляет исполнительный орган МСУ за счет средств местного бюджета	Расходы включены в местный бюджет
Шаг 5. Разработка и утверждение Плана работ СМиО	Согласование с исполнительным органом МСУ и план работы на утвердить местным кенешом	Утвержденный План работ СМиО
Шаг 6. Проведение СМиО	Соблюдение плана и графика Плана работ СМиО	Акт и Сводный отчет по итогам СМиО Промежуточные обзоры
Шаг 7. Итоги СМиО	Акт и Сводный отчет по итогам СМиО направляется в исполнительный орган МСУ и в местный кенеш	Соответствующие решения органов МСУ Обнародование итогов СМиО

4.4. Порядок подачи и рассмотрения Отчета по итогам общественного мониторинга

Порядок подачи и рассмотрения Отчета и рекомендаций по итогам общественного мониторинга и оценки соответствует требованиям закона КР «О порядке рассмотрения обращений граждан»¹⁵⁰.

¹⁵⁰ Статьи 8-13 Закона КР «О порядке рассмотрения обращений граждан» от 27 июля 2016 года № 151

1. Отчет по итогам общественного мониторинга и оценки (Отчет ОМиО) предпочтительно отправить по почте, можно путем электронного обращения на официальную электронную почту госоргана, ОМСУ либо лично.
2. Отчет ОМиО, поступивший в государственный орган, ОМСУ или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение **14 дней** со дня его регистрации.
3. При необходимости проведения специальной проверки (экспертизы), истребование дополнительных материалов либо принятие других мер, сроки рассмотрения Отчета ОМиО могут быть в порядке исключения продлены, но не более чем на **30 дней** с сообщением об этом отправителю.
4. Если решение поставленных в Отчете ОМиО вопросов относится к компетенции нескольких госорганов, органов МСУ или должностных лиц, копия обращения в течение **5 дней** со дня регистрации направляется в соответствующие органы или соответствующим должностным лицам.
5. Ответ на Отчет ОМиО направляется по адресу, указанному в обращении.

Какие обязанности есть у государственных органов, ОМСУ и должностных лиц при рассмотрении Отчета по итогам общественного мониторинга и оценки?

- Рассмотреть содержание Отчета ОМиО по существу в установленный срок, объективно оценить изложенные в нем факты, проверить их достоверность;
- Незамедлительно принять меры к устранению правонарушений (бездействия), нарушающих права, свободу, законные интересы граждан, выявленных в ходе ОМиО;
- В случае необходимости направить работников на места для проверки сведений, содержащихся в Отчете ОМиО;
- Принять по итогам ОМиО мотивированные и обоснованные решения;
- Письменно или посредством электронной связи информировать заявителя о результатах рассмотрения Отчета ОМиО и принятых по нему решениях;
- В случае отклонения рекомендаций Отчета ОМиО обязательно указать мотивы отклонения;
- Пресекать ущемление прав, свобод и законных интересов граждан и членов их семей в связи с их участием в общественном мониторинге.

По итогам Отчета ОМиО принимается одно из следующих решений:

- 1) о полном или частичном удовлетворении Отчета ОМиО;
- 2) об отказе в принятии Отчета ОМиО;
- 3) о принятии мер по разрешению поставленных вопросов и устранению выявленных нарушений в Отчете ОМиО.

Все решения по Отчету ОМиО должны быть мотивированными, со ссылкой на конкретные правовые акты, содержать указание о порядке его обжалования.¹⁵¹

Отчет по итогам общественного мониторинга считается учтенным в случае, если по его рекомендациям приняты соответствующие решения и/или необходимые меры и заявитель получил письменные ответы в указанные сроки.

Как поступить если ответ на Отчет ОМиО не устраивает?

В случае, если заявители не удовлетворены решением, полученным по результатам рассмотрения Отчета ОМиО, они имеют право на обжалование решения в вышестоящий орган или обратиться к депутатам местного кенеша или парламента.

5. Механизмы мониторинга и общественной экспертизы НПА

5.1. Существующие способы участия общественности в процессе законотворчества

Международное право и национальное законодательство Кыргызской Республики гарантируют право на участие в управлении делами общества и государства. Участие в ведении государственных дел создает условия для утверждения всех прав человека. Оно играет важнейшую роль в поощрении демократии, верховенстве права, социальной интеграции и экономическом развитии. Оно имеет основополагающее значение для сокращения неравенства и социальных конфликтов, для расширения прав и возможностей отдельных лиц и групп, а также является одним из основных элементов правозащитных подходов, направленных на устранение маргинализации и дискриминации¹⁵². В силу своей высокой значимости право на участие в управлении делами общества и государства также отнесено к числу основополагающих прав человека. Оно защищается Всеобщей декларацией прав человека и Международным пактом о гражданских и политических правах¹⁵³.

В Докладе УВКПЧ ООН «Передовая практика и вызовы, с которыми сталкиваются государства при применении руководящих принципов по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел» отмечается, что участие повышает легитимность решений государств и их ответственность перед всеми членами общества, люди хотят быть услышанными и участвовать в принятии решений, которые их касаются. В качестве передовой мировой практики приводятся отдельные законы и политики, принятые в различных государствах, об участии общественности и о консультациях с общественностью. В некоторых странах при правительствах

¹⁵¹ Статьи 12 и 13 закона КР «О порядке рассмотрения обращений граждан»

¹⁵² Руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел, УВКПЧ ООН. П.1.

¹⁵³ Статья 21 Всеобщей декларации прав человека, статья 25 Международного пакта о гражданских и политических правах.

или государственных органах создаются официальные площадки (консультационные советы, наблюдательные советы, комиссии по надзору за соблюдением прав человека), в состав которых входят эксперты для проведения консультаций по вопросам, касающимся участия граждан в ведении государственных дел¹⁵⁴.

Конституция Кыргызстана также наделяет граждан правом участвовать в обсуждении и принятии законов и решений республиканского и местного значения¹⁵⁵. В этой связи различные элементы этого фундаментального права включены в некоторые законы, включая, Законы «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», «О порядке рассмотрения обращений граждан», «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления», «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» и др.

Законами и другими нормативными правовым являются официальные документы установленной формы, принятые (изданные) в пределах компетенции уполномоченного государственного органа (должностного лица), ОМСУ или путем референдума, направленные на установление, изменение или отмену норм права (правовых норм). Норма права – это общеобязательные правила поведения, рассчитанные на неопределенный круг лиц и неоднократное применение¹⁵⁶.

Конституция Кыргызской Республики имеет высшую юридическую силу и закрепляет основополагающие принципы и нормы правового регулирования важнейших общественных отношений, создавая правовую основу для принятия законов и других НПА¹⁵⁷.

Общественное обсуждение проекта закона

Обязательные процедуры инициирования и принятия законов и других НПА предусматривают обязанности органов власти информировать общество о предлагаемых инициативах, обсуждать их и отвечать на все предложения, поступающие от граждан и организаций.

Практически все законы и другие НПА (например, постановления Кабинета Министров или местных кенешей) перед их принятием проходят процедуру общественного обсуждения. Орган власти, являющийся инициатором документа, обязан опубликовать полный текст проекта закона или другого документа на специальном сайте. Например, министерства и ведомства, входящие в структуру Кабинета Министров, размещают свои законопроекты, а также проекты других нормативных актов на Едином портале общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов Коомталкуу¹⁵⁸. Если законодательная инициатива исходит от депутата ЖК КР, она размещается на

¹⁵⁴ Доклад Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека «Передовая практика и вызовы, с которыми сталкиваются государства при применении руководящих принципов по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел». 49-я Сессия Совета ООН по правам человека, 2 февраля 2022 года.

¹⁵⁵ Часть 3 статьи 37 Конституции Кыргызской Республики.

¹⁵⁶ Статья 2 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики».

¹⁵⁷ Часть 1 статьи 4 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики».

сайте Парламента. Помимо текста публикуется справка-обоснование к проекту, в которой отображается информация о целях и причинах разработки документа, приводятся аргументы необходимости его принятия, финансовые расчеты и другая важная информация. Срок общественного обсуждения должен составлять не менее одного месяца с момента публикации¹⁵⁹.

Именно во время общественного обсуждения все заинтересованные граждане могут узнать о том, что готовится соответствующий проект закона, скачать его и ознакомиться с текстом. На данной стадии органы власти обязаны рассматривать все поступающие предложения и замечания, а также предоставлять по ним обоснованные ответы.

Граждане могут проводить постоянный мониторинг соответствующих разделов следующих сайтов государственных органов, чтобы вовремя узнавать о готовящихся законодательных инициативах и иметь возможность информировать общество о планах властей в том числе, с помощью СМИ:

<https://president.kg/> - сайт Президента, разделы «Законопроекты», «проекты Указов»;

<http://koomtalkuu.gov.kg/> - Единый портал общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов Коомталкуу;

<http://kenesh.kg/> - сайт ЖК КР, разделы «Общественное обсуждение законопроектов», «Законопроекты», «Законодательная деятельность».

На всех перечисленных сайтах, за исключением Коомталкуу, указываются контактные данные конкретного государственного органа, подготовившего проект НПА (адрес, электронная почта, номера телефонов), включая имя и фамилию исполнителя, ответственного за прием предложений и замечаний.

Общую координацию работы Единого портала Коомталкуу и его надлежащее функционирование обеспечивает МЮ КР, в связи с чем по различным вопросам граждане и организации могут обращаться в указанное министерство.

Также следует обращать внимание на государственный орган-разработчик, так как зачастую проекты НПА разрабатываются соответствующими органами, ответственными за определенную сферу общественных отношений. К примеру, МВД КР инициирует законопроекты в области борьбы с правонарушениями и преступлениями, охраны общественного порядка и т.д. Министерство сельского хозяйства может инициировать изменение законодательства в сфере сельского и водного хозяйства, деятельности ветеринарной службы и т.д.

Тексты документов на сайте Коомталкуу доступны всем гражданам и организациям. Но для того, чтобы иметь возможность вносить предложения к документам, необходимо зарегистрироваться посредством электронной почты или аккаунта в социальных сетях. Помимо возможности направления своих комментариев зарегистрированные пользователи смогут также получать ответы на них, подписываться на новостную рассылку и получать уведомления о новых проектах документов в интересующей сфере либо об инициировании документа

¹⁵⁸ П. 1 распоряжения Кабинета Министров Кыргызской Республики от 10 февраля 2023 года № 45-р.

¹⁵⁹ Статьи 22, 23 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики».

определенным министерством или ведомством, делиться информацией о проектах НПА в социальных сетях.

Важно особо отметить, что на портале Коомталкуу зарегистрированные пользователи также могут вносить предложения о необходимости создания или изменения какого-либо действующего закона или НПА и др. Это прямой канал связи между обществом и государством, где граждане могут предложить конкретную идею об изменении действующего правового регулирования общественных отношений, обратить внимание властей на отсутствие законодательных предписаний в определенной сфере, необходимость наличия которых обусловлена реалиями сегодняшнего дня и т.д.

Государственный орган-инициатор проекта должен разместить на Коомталкуу ответ на каждое предложение или замечание в срок не позднее десяти рабочих дней со дня завершения общественного обсуждения.

На Едином портале Коомталкуу публикуются все предложения, поступившие к законопроекту, т.е. видны все комментарии и ответы на них. В случае если орган-разработчик согласен с предложениями к проекту НПА, то на Коомталкуу к этому комментарию публикуется ответ «Учтено». В случае несогласия или неполного согласия с комментарием, публикуется ответ «Не учтено» или «Частично учтено» соответственно, в котором должны быть указаны мотивы и причины для такого решения.

Это является одним из наиболее важных моментов в общественном обсуждении, поскольку закон обязывает органы власти принимать и рассматривать все предложения и комментарии к проекту НПА, и предоставлять ответ с конкретным обоснованием того, почему предложения к нему были или не были приняты.

МЮ КР отслеживает, чтобы государственные органы вовремя предоставляли ответы на поступающие предложения, поэтому если такой ответ на комментарий к проекту НПА не предоставляется инициатором документа, то заявители могут направить жалобу в адрес названного министерства.

На практике могут возникнуть ситуации, когда орган-разработчик не предоставляет ответ относительно согласия либо несогласия с направленными предложениями. Помимо направления жалобы, заявители могут проверить, были ли приняты их предложения путем дальнейшего мониторинга этого, конкретного проекта закона. По итогам общественного обсуждения на сайте Коомталкуу для информации публикуется версия проекта НПА, доработанная/измененная в связи с поступившими комментариями. Более того, орган-инициатор по результатам общественного обсуждения должен подготовить итоговую информацию о всех поступивших предложениях, которая должна включать в себя объяснение и обоснование причин, по которым каждое поступившее предложение было включено или напротив не было включено в финальный проект нормативного акта. Итоговая информация отражается в справке-обосновании¹⁶⁰.

¹⁶⁰ П. 15 Порядка эксплуатации Единого портала общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов, утвержденного приказом Министерства юстиции Кыргызской Республики №42 от 7 марта 2023 года.

Заявителю следует обращать внимание на конкретные причины, которые приводятся государственным органом в качестве обоснования для несогласия с поступившими предложениями. Анализ этих причин на предмет их состоятельности, объективности, обоснованности имеет важное значение для мониторинга, поскольку законы должны приниматься в интересах народа в связи с чем, государственные органы должны объяснять, почему тот или иной законопроект соответствует либо напротив, не соответствует интересам общества и государства.

Если же предложения заявителя не были учтены, информация об этом не включена в итоговую справку-обоснование, и не был предоставлен письменный ответ об этом, то ему следует подготовить жалобу и направить ее в адрес МЮ КР, а также государственного органа, являющегося разработчиком проекта закона, указав все эти обстоятельства. В такой жалобе следует указать все эти обстоятельства, включая название законопроекта, дату направления предложений, их содержание и т.д.

Важно отметить, что, если проект закона или другого нормативного акта, например, постановления Кабинета Министров, затрагивает интересы местных сообществ и ОМСУ, органы власти обязаны согласовать документ с соответствующими ассоциациями и союзами ОМСУ¹⁶¹.

Следовательно, гражданам, работающим в регионах, следует обращаться со своими предложениями и комментариями к органам власти, разрабатывающим эти документы, указывая, что подобные проекты НПА должны быть в обязательном порядке обсуждены и согласованы с представителями местных сообществ.

Представляется также целесообразным проинформировать партнерские сети и другие организации, которые могут быть заинтересованы в более детальном изучении законопроекта. При необходимости граждане могут запросить поддержку у организаций или экспертов, которые смогут сделать юридический анализ законопроекта и подготовить заключение на предмет его соответствия международному и национальному законодательству с указанием возможных последствий его принятия.

Дальнейшее продвижение законопроектов.

После прохождения процедуры общественного обсуждения проект закона может быть внесен в ЖК КР для рассмотрения и принятия. По общему правилу депутаты Парламента принимают законопроекты в трех чтениях, т.е. документы выносятся на обсуждение депутатов три раза, и народные избранники должны три раза проголосовать за его принятие большинством голосов¹⁶².

Комитеты ЖК КР осуществляют подготовку и предварительное рассмотрение законопроектов перед их вынесением на общее заседание депутатов Парламента. В настоящее время в ЖК КР действуют 8 комитетов, между которыми поделены различные отрасли и сферы общественных отношений (комитет по международным делам, обороне и безопасности, комитет по

¹⁶¹ Статья 21 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики».

¹⁶² Статья 86 Конституции Кыргызской Республики.

социальной политике, комитет по аграрной политике, водным ресурсам и экологии и др.)¹⁶³.

По каждому законопроекту определяется ответственный комитет, который ведет основную работу, запрашивая и собирая необходимые заключения, экспертизы, позиции государственных органов, принимая решения о проведении парламентских слушаний и др. Для отслеживания статуса законопроекта и продвижения позиций граждан заинтересованным гражданам и организациям следует быть на постоянной связи с конкретными сотрудниками ответственного комитета, которые занимаются определенным законопроектом. Инициаторы вправе запросить разрешение для присутствия и участия в заседании комитета, когда будет заслушиваться интересующий законопроект.

Зачастую комитеты ЖК КР быть заинтересованы в сотрудничестве в различных формах. Например, эксперты могут предложить свою поддержку в проведении специализированных видов экспертизы законопроекта, распространении информации о законопроекте среди других сетей, организаций и в кругах, интересующихся данной тематикой, помощь в проведении общественных слушаний, в том числе, в регионах, привлечении к подобным обсуждениям своих партнеров и т.д.

Эксперты и другие заинтересованные стороны вправе вносить депутатам, комитетам, рабочим группам предложения к проекту закона до его рассмотрения ЖК КР в первом чтении.

После принятия законопроекта в первом чтении, до его одобрения во втором чтении заинтересованные стороны могут также вносить свои предложения в ЖК КР, но через депутатов или субъектов права законодательной инициативы.

Помимо этого, независимые эксперты, представители научно-исследовательских учреждений могут направлять в ЖК КР, фракции, депутатские группы и комитеты результаты общественной экспертизы (экспертные заключения, анализы, мнения, оценки, предложения, включая правовую, правозащитную, гендерную, экологическую, антикоррупционную и другие виды экспертиз) по проекту закона, который находится на рассмотрении депутатов. Такие предложения должны быть лаконичными, четко сформулированными, содержать анализ предмета экспертизы, рекомендации и краткие сведения об организации или лице-заявителе. Общественная экспертиза рассматривается ответственным комитетом на заседании, на которое приглашаются лица, проводившие экспертизу, для дачи ими разъяснений, внесения предложений и предоставления дополнительной информации. По итогам рассмотрения результатов общественной экспертизы комитет направляет заявителям обоснованный ответ о принятых или отклоненных предложениях.

Граждане могут также инициировать проведение парламентских слушаний по законопроекту или определенному вопросу, обратившись с письменным запросом в соответствующий комитет либо фракцию, депутатскую группу или комиссию. Парламентские слушания открыты для представителей СМИ,

¹⁶³ Постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 12 января 2022 года № 10-VII «Об утверждении структуры Жогорку Кенеша Кыргызской Республики».

граждан и их объединений. Следует учитывать, что проведение парламентских слушаний является обязательным по проектам законов, затрагивающим:

- конституционные права, свободы и обязанности граждан;
- деятельность политических партий;
- деятельность некоммерческих организаций;
- деятельность средств массовой информации;
- вопросы бюджета, налогов и других обязательных сборов;
- вопросы о введении новых видов государственного регулирования предпринимательской деятельности;
- вопросы об обеспечении экологической безопасности;
- борьбы с правонарушениями.

По итогам парламентских слушаний большинством голосов депутатов, участвовавших в слушаниях, принимаются рекомендации по обсуждаемому вопросу. Рекомендации парламентских слушаний рассматриваются фракциями, депутатскими группами, комитетами, комиссиями, инициировавшими их проведение. Рекомендации парламентских слушаний размещаются на официальном сайте ЖК КР и могут быть опубликованы в печати.

В ходе мониторинга дальнейшего продвижения законопроекта либо в любое иное время граждане имеют право обратиться с письменным запросом или предложением в любой орган власти, которые обязаны рассмотреть каждое обращение и предоставить ответ.

В соответствии с Законом «О порядке рассмотрения обращений граждан» каждый вправе обратиться в органы власти с обращением – предложением, заявлением или жалобой, которое должно быть рассмотрено с предоставлением ответа в течение 14 рабочих дней.

Кроме того, должностные лица и руководители органов государственной власти, ОМСУ, правомочные принимать решения по существу обращений, обязаны проводить личный прием граждан не реже одного раза в неделю. Прием граждан проводится в соответствии с графиком приема граждан, опубликованным на официальном сайте государственного органа или ОМСУ и размещенным на стендах в здании государственного органа и ОМСУ. При этом, граждане, приехавшие из отдаленных регионов республики, имеют право на внеочередной прием. Отказ в приеме не допускается.

Согласно Закону «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики», граждане вправе направить запрос о предоставлении информации, который должен быть рассмотрен в 14-дневный срок.

Основы проведения общественной экспертизы проектов НПА.

Для предоставления государственным органам предложений к проекту закона или иного НПА следует провести общественную экспертизу документа и подготовить соответствующее заключение либо рекомендации. Для того необходимо сделать анализ документа, внимательно прочитать текст

законопроекта, изучить все прилагаемые к нему документы. Очень важно понять цель законопроекта и возможные последствия его принятия, т.е. для чего он инициирован и какого именно результата органы власти планируют достичь. Зачастую проекты законов предполагают внесение изменений в другие действующие законы (например, закон о внесении изменений в Жилищный кодекс и т.д.), и в таких случаях к документам должна быть приложена сравнительная таблица, в левой колонке которой размещается текст действующего закона, а в правой – этот же текст, но с изменениями и/или дополнениями, выделенными жирным шрифтом. Визуальное оформление в виде таблицы делает ее более удобной для чтения и изучения законопроекта.

Определив цели инициирования законопроекта и затрагиваемую сферу общественных отношений, следует обратиться к основным международно-правовым документам, а также международным договорам, к которым присоединилась Кыргызская Республика, поскольку они обязательны для исполнения¹⁶⁴. Необходимо определить соответствующий международный договор и конкретные статьи и нормы – стандарт, которому не должны противоречить положения проекта закона.

Вместе с тем, многие стандарты прав человека, содержащиеся в указанных международных договорах, прописаны кратко, например, согласно статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, каждый человек имеет право на свободное выражение своего мнения; это право включает свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору. Более детально и углубленно смысл и содержание этого стандарта права на свободное выражение мнения раскрываются в так называемых документах мягкого права – различных руководствах, замечаниях общего порядка, минимальных стандартах, решениях и других документах, принимаемых и издаваемых международными организациями, к примеру, Генеральной Ассамблеей ООН или Комитетами ООН, БДИПЧ ОБСЕ, Европейским судом по правам человека и др. В ходе проведения экспертизы следует изучать соответствующие документы мягкого права и сопоставлять содержащиеся в них стандарты с текстом анализируемого законопроекта.

В случае если в ходе проведения экспертизы будет выявлено, что законопроект противоречит стандартам прав человека, установленных международными документами, необходимо это обязательно указать, отметив о необходимости соответствия национального законодательства положениям подписанных международных договоров.

Поскольку Конституция Кыргызской Республики обладает высшей юридической силой и прямым действием, все законы должны соответствовать Конституции и не могут противоречить ее положениям. В ходе проведения экспертизы нужно проверить, не противоречат ли цели, задачи и предмет правового регулирования проекта закона основам конституционного строя, принципам и нормам, установленным Конституцией. Необходимо установить соответствующие стандарты (статьи и нормы), прописанные в Конституции, т.е. положения Основного закона, схожие с положениями рассматриваемого проекта

¹⁶⁴ Статьи 31, 32 Закона Кыргызской Республики “О международных договорах Кыргызской Республики”.

закона. Если подобные противоречия будут обнаружены, необходимо это указать это в заключении экспертизы, сделав рекомендацию о приведении текста законопроекта в соответствие с конкретной нормой Конституции.

После завершения анализа на предмет соответствия законопроекта нормам международного права и Конституции Кыргызской Республики следует провести аналогичную проверку на предмет отсутствия противоречий с действующим законодательством республики. Следует помнить, что в соответствии с установленной иерархией НПА, конституционные законы и кодексы обладают более высокой юридической силой, чем закон. Из этого следует, что тексты проектов законов не должны противоречить действующим конституционным законам и кодексам. В ходе анализа нужно определить и изучить конкретные конституционные законы, кодексы и законы, которые могут затрагивать ту же сферу общественных отношений, планируемую к изменению иницируемым законопроектом. В ходе работы следует установить, соответствуют ли положения проекта закона нормам действующих законов и кодексов.

Для более подробного изучения алгоритма проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов можно обратиться к Стандартам по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в ЖК КР¹⁶⁵, Инструкции по законодательной технике, а также Инструкции о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики¹⁶⁶.

Краткий обзор шагов общественного мониторинга

1. Ежедневный мониторинг на указанных выше интернет-ресурсов государственных органов, на которых публикуются проекты НПА для общественного обсуждения.

2. Беглое изучение каждого проекта НПА, размещенного для общественного обсуждения, сравнительной таблицы и справки-обоснования, поскольку зачастую по названию законопроекта невозможно определить его цели и последствия.

3. Подготовка краткой справки о предлагаемом законопроекте, где должно быть указано название документа, его цель и основные нормы – конкретные изменения, дополнения, нововведения, обновленные правила поведения или регулирования. Также следует отметить, какой именно государственный орган является инициатором и главным игроком по данному законопроекту.

4. Широкое информирование. Если во время первичного изучения документов, у Вас складывается впечатление, что он может серьезным образом повлиять на сферу общественных отношений, являющуюся важной заинтересованных лиц, будет уместным оповестить об этом партнерские

¹⁶⁵ Стандарты по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики утверждены постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 18 января 2008 года № 75-IV.

¹⁶⁶ Инструкция о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 8 декабря 2010 года № 319.

организации и сети, работающие в этой сфере, представителей местного сообщества, независимых экспертов, донорские и международные организации.

5. Организация проведения общественной экспертизы проекта НПА. На данном этапе следует провести более углубленную экспертизу текста проекта НПА на предмет соответствия нормам международного права, Конституции и законодательства Кыргызстана. В заключении экспертизы могут быть отражены мысли о возможных последствиях принятия законопроекта, как позитивных, так и негативных, а также конкретные рекомендации об изменении текста, внесении соответствующих правок и т.д. Можно также обратиться в соответствующие структуры, которые имеют опыт и потенциал в проведении правовых и правозащитных экспертиз проектов НПА.

6. Проведение обсуждения, собрания или круглого стола с заинтересованными гражданами, а также государственными органами для обсуждения предлагаемого законопроекта. На таком мероприятии можно составить письменное обращение с конкретными рекомендациями по законопроекту, которые могут быть отправлены в государственные органы от имени участников, таким образом, рекомендации будут коллективными.

7. Дальнейшее отслеживание законопроекта. После направления предложений следует поддерживать связь с конкретными исполнителями со стороны государственного органа-разработчика (либо депутата ЖК КР), запрашивать информацию о согласии либо несогласии в направленных рекомендациями, а также о статусе законопроекта согласно законотворческим процедурам (к примеру, находится ли проект НПА в гос. органе или уже направлен в Кабинет Министров, внесен ли документ официально в ЖК КР, какой комитет является по нему ответственным и т.д.).

8. Взаимодействие с ЖК КР. После официального внесения законопроекта в ЖК КР для рассмотрения, следует связаться с представителями ответственного комитета, которые будут собирать дополнительные документы к законопроекту, запрашивать заключения государственных органов и экспертов, организовывать парламентские слушания и обсуждения (если комитетом будет принято такое решение), готовить окончательный вариант текста законопроекта для рассмотрения Парламента.

На данном этапе граждане имеют право обратиться в соответствующий комитет ЖК КР с запросом о проведении парламентских слушаний, направить заключения экспертизы, внести другие письменные предложения, запросить приглашение для участия в заседании комитета и т.д.

9. Взаимодействие с Президентом Кыргызстана. В случае принятия проекта закона ЖК КР в трех чтениях, документ в течение 14 рабочих дней направляется Президенту, который в течение одного месяца может его подписать, после документ получает статус закона, имеющего обязательную юридическую силу. Президент может вернуть законопроект в ЖК КР со своими возражениями для повторного рассмотрения (право вето). В связи с чем, после принятия законопроекта ЖК КР граждане имеют возможность направить свои обращения, заключения экспертизы и рекомендации Президенту.

Схема 32. Последовательность действий при общественном мониторинге принятия НПА



Нормативные документы, принимаемые органами местного самоуправления.

Важно отметить, что ОМСУ также имеют право принимать НПА, т.е. определенные правила и другие документы, которые являются обязательными для соблюдения на соответствующей территории местного сообщества. Такие решения принимаются в форме постановлений местных кенешей, т.е. представительных ОМСУ, своего рода местных парламентов¹⁶⁷. Примером принятия подобных нормативных документов является определение тарифов на различные услуги, оказываемые как органами власти, так и частными субъектами на определенной территории. В частности, на территории г. Бишкек тарифы за проезд в автобусах и троллейбусах утверждены постановлением Бишкекского городского кенеша¹⁶⁸ (БГК). СМИ сообщили, что 27 декабря депутаты БГК повысили стоимость оплаты за проезд на муниципальном транспорте до 17 сомов при безналичном расчете и 20 сомов – при наличной оплате. В частных автобусах и микроавтобусах тариф будет 20 сомов¹⁶⁹.

В целом порядок принятия НПА на местном уровне соответствует описанным выше процедурам, однако, он гораздо короче ввиду того, что принимается местным кенешем и действует только на соответствующей территории.

Значимым отличием в этом процессе является тот факт, что по решению представительного органа местного самоуправления (местного кенеша) проекты нормативных актов ОМСУ могут размещаться в специальных определяемых для этого местах обозрения (досках, стендах), а не на указанных выше интернет-ресурсах. Кроме того, официальное опубликование уже принятых постановлений местных кенешей может осуществляться в печатном или электронном издании, определяемом Кабинетом Министров, или в специальных

¹⁶⁷ Часть 2 статьи 39 Закона Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления», часть 1 статьи 4 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики».

¹⁶⁸ Постановление Бишкекского городского кенеша от 26 апреля 2012 года №312 «О тарифах на перевозку пассажиров и багажа общественным пассажирским транспортом в городе Бишкек».

¹⁶⁹

https://24.kg/obschestvo/283198_povyishen_tarif_naproezd_vobschestvennom_transporte_bishkeka/

местах обозрения (досках, стендах), определяемых представительным органом местного самоуправления¹⁷⁰.

5.2. Народная законодательная инициатива

Конституция Кыргызской Республики предоставляет право законодательной инициативы помимо депутатов и органов государственной власти также гражданам, т.е. люди могут самостоятельно разработать новый закон или закон о внесении изменений в действующий закон, которые должны быть рассмотрены Парламентом.

В частности, народная законодательная инициатива принадлежит:

- 10 тысячам избирателей;
- не менее 300 тысячам избирателей по проектам законов о внесении изменений в определенные положения Конституции
- В целом порядок и условия реализации выдвижения подобной инициативы гражданами регулируется специальным Законом «О народной законодательной инициативе в Кыргызской Республике».

Необходимо иметь в виду, что в порядке народной инициативы не могут вноситься проекты законов, касающиеся:

- изменения государственной границы;
- формирования республиканского бюджета;
- амнистии и помилования;
- вопросов международных отношений;
- введения военного или чрезвычайного положения.

При этом, законодательством могут устанавливаться иные ограничения по инициированию в порядке народной инициативы проектов законов, направленных на регулирование определенного круга отношений.

Проект закона, предлагаемый гражданами в порядке народной инициативы, не должен противоречить Конституции и законодательству. Такой документ следует готовить в полном соответствии с требованиями Закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» и других правил в сфере законодательной техники.

Для запуска официальной процедуры граждане, выступившие с таким предложением, образуют инициативную группу в составе не менее 10 человек. Члены группы избирают своего председателя и двух заместителей. Членами инициативной группы могут быть граждане Кыргызской Республики, проживающие на территории страны и обладающие избирательным правом. Инициативная группа создается в целях сбора подписей за предложение о внесении проекта закона в ЖК КР, представления интересов граждан при его подготовке, внесении, а также отзыве проекта закона.

¹⁷⁰ Часть 1 статьи 29 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики».

В целях реализации права народной законодательной инициативы инициативная группа граждан вносит в МЮ КР следующие документы:

- 1) заявление о регистрации инициативной группы и проекта закона, подписанное председателем инициативной группы. В заявлении может быть указано наименование инициативной группы;
- 2) протокол заседания инициативной группы, на котором были приняты решения о ее создании, об инициировании проекта закона и избрании председателя и двух его заместителей;
- 3) список членов инициативной группы с указанием фамилии, имени, отчества, даты рождения, места жительства (постоянного или временного);
- 4) копии паспортов членов инициативной группы;
- 5) текст проекта закона в бумажном и электронном виде;
- 6) сравнительная таблица (в случае внесения изменений в закон или новой редакции);
- 7) справка-обоснование к проекту закона;
- 8) экспертные заключения, подготовленные в результате проведенных специализированных видов экспертиз (при необходимости);
- 9) анализ регулятивного воздействия (при необходимости).

МЮ КР в 30-дневный срок проверяет проект закона на соответствие установленным требованиям и регистрирует инициативную группу. В случае обнаружения несоответствий МЮ КР может отказать в регистрации группы, что не препятствует повторному внесению заявления о регистрации инициативной группы после устранения выявленных недоработок.

После регистрации инициативной группы законопроект со всеми прилагаемыми документами публикуется на официальном сайте Министерства юстиции, а также на Едином портале общественного обсуждения проектов НПА или в одном из республиканских печатных изданий. Через 30 дней после этого члены группы вправе приступить к сбору необходимого количества подписей, на что им отводится три месяца.

После того, как будет набрано достаточное количество подписей, инициативная группа вносит законопроект в ЖК КР для рассмотрения в соответствии с общими процедурами принятия законов.

Помимо описанной выше процедуры народной законодательной инициативы граждане могут обращаться в ОМСУ и в государственные органы (должностным лицам), включая Президента и депутатов ЖК КР с предложениями о необходимости изменения законодательства в виде принятия нового закона или изменения/дополнения действующего закона или другого НПА. Для повышения эффективности с точки зрения достижения положительного результата следует направлять предложения именно в те органы власти, которые уполномочены на решение вопросов именно в этой сфере. Например, если граждан интересует изменение действующего регулирования дорожного движения, то свои обращения им следует направлять в ММВ КР. Когда ситуация касается вопросов сбора, хранения и утилизации мусора и бытовых отходов, то обращения следует

направлять на имя акима района, мэра города, главы айыл окмоту, а также в Кабинет Министров.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1.1. Варианты определений общественного мониторинга.

Объект и предмет ОМ

Объектом общественного мониторинга и оценки может быть влияющая на обеспечение прав человека и устойчивого развития на местном уровне *деятельность (бездействие)*: государственных органов власти и ОМСУ, коммерческих и некоммерческих организаций, местного сообщества и граждан, а также коммуникационная активность блогеров, лидеров мнений, гражданских активистов, журналистов, влияющих на формирование общественного мнения, негативных стереотипов в сообществах, СМИ и сети Интернет.

Предметом общественного мониторинга являются процессы и результаты деятельности (бездействия) объектов мониторинга, которые могут или уже привели к нарушениям личных прав человека, проявлениям гендерной дискриминации и насилия в сообществах, а также деградации природы (ухудшению окружающей среды).

- Цели проведения ОМ

Основными целями общественного мониторинга являются:

- комплексное отслеживание выявления негативных тенденций и факторов, связанных с нарушениями личных прав, гендерной дискриминацией в сообществах, а также деградации природы (ухудшения окружающей среды) и реализации мер по их преодолению;
- объективная оценка позитивной или негативной ситуации в сферах обеспечения прав человека и устойчивого развития на местном уровне;
- содействие принятию обоснованных управленческих решений по обеспечению и предупреждению нарушений личных прав, гендерной дискриминации в сообществах, деградации природы, а также порядку действий с целью преодоления их последствий.

Приложение 1.2. Критерии разработки индикаторов¹⁷¹.

Хорошая оценка эффективности проекта требует подбора хороших индикаторов. При формулировке индикаторов часто возникают затруднения, поэтому мы приводим несколько характеристик, которым соответствует хороший индикатор:

- Индикатор поддается измерению либо подсчету

Индикатор считается сформулированным корректно, если его можно посчитать.

Сравните индикаторы: «типы социальных услуг, предоставляемых пенсионерам в нашем районе» и «количество социальных услуг, предоставляемых пенсионерам в нашем районе по типам». С точки зрения подсчета применить его можно только ко второму индикатору, поскольку он отслеживает, сколько услуг какого типа предоставляется, а первый описывает только типы услуг.

Данная характеристика индикатора важна для понимания смысла распространенного разделения показателей на количественные и качественные. Индикаторы содержат информацию, дающую возможность их измерить. Это может быть конкретное число людей, предметов, мероприятий, экземпляров. Это может быть доля, выраженная, как правило, в процентах.

Название «качественные» индикаторы получили за то, что они указывают на качественные изменения, например, «доля (или количество) одиноких престарелых, которые получают социальный уход на дому». В данном случае увеличение процента или числа таких людей будет в любом случае указывать на улучшение качества их жизни. Индикатор «количество участников семинаров» вряд ли станет свидетельством качественных изменений, поскольку повышение объема знаний редко напрямую ведет к изменению поведения людей независимо от количества обученных.

- Индикатор одинаково понимается и измеряется с одинаковой точностью разными людьми в разное время

Можно сравнить индикаторы: «количество одиноких престарелых в районе, получающих на дому социальные услуги, соответствующие стандартам, утвержденным Министерством труда и социальной защиты» и «количество одиноких престарелых в районе, получающих высококачественные социальные услуги на дому».

Качество услуг может всеми одинаково пониматься и в разное время одинаково измеряться только при наличии оформленных письменно и утвержденных стандартов, которые позволяют в большой степени избежать субъективности исследования.

- Индикатор измеряет одномоментно один параметр

Сравните индикаторы:

«процент пожилых, посещающих компьютерные курсы, демонстрирующих умения работать в программе Microsoft Office Word» и «процент пожилых, посещающих компьютерные курсы, улучшивших знания и умения по работе в программе Microsoft Office Word». Некорректность второго индикатора в том, что

¹⁷¹ В. Корж, С. Зинкевич «Мониторинг и оценка: индикаторы эффективности». <https://by.odp-office.eu/monitoring-i-ocenka>

в процессе обучения процент улучшивших знания нередко достигает 90%, а то и 100%. Однако, улучшенные умения демонстрирует гораздо более низкий процент учащихся, поскольку формирование умений требует времени и практики.

- Индикатор измеряется без неоправданных затрат и своевременно

Закладывая в программу или проект индикаторы, следует учитывать, что по ним придется собирать информацию и на основании собранных данных писать отчет.

Формулируя каждый индикатор, думайте о том, что мониторинг и оценка достаточно затратны и требуют ресурсов, поэтому не надо делать из мониторинга и оценки отдельный проект, который будет превышать целесообразность затрат.

Что это значит? Сравните два индикатора: «процент пожилых жителей города, обратившихся на «горячую линию» по результатам рекламы в городских СМИ» и «процент пожилых жителей города, знающих о «горячей линии». Сбор информации по первому индикатору можно осуществлять, задавая вопрос каждому, позвонившему на горячую линию: «Как вы о нас узнали?» - и на это не нужно будет выделять специальные ресурсы в проекте. Второй же индикатор потребует специального исследования с достаточно большой выборкой, поскольку речь идет обо всех жителях города.

- Индикатор должен быть полезен для управления

Следует разрабатывать индикаторы не для абстрактных «изменений», а точно привязанными к планируемым результатам, чтобы можно было судить происходят изменения или нет, нужно ли корректировать программу.

Также необходимо учитывать, что каждый выбираемый индикатор должен соответствовать всем перечисленным характеристикам. Понимание как формируются индикаторы пригодится нам в ходе работы с анализом логики программ. Для этого, как правило, заполняется специальная таблица¹⁷² положений Закона.

¹⁷² Приведенная в тексте таблица – это пример наиболее распространенная версия. Различные доноры и организации могут использовать различающиеся таблицы. На практическом занятии будут рассмотрены варианты.

Приложение 1. 3. СТРУКТУРА ТИПОВОГО ТЕХНИЧЕСКОГО ЗАДАНИЯ, выдаваемого экспертам для проведения оценки государственной программы

1. Общие требования

Техническое задание должно содержать описание предназначения, уточнение схемы оценки и должно состоять из следующих элементов:

- контекст проведения и предназначение оценки;
- структура (компоненты) итогового документа оценки (виды документов и приложения);
- описание объекта, подлежащего оценке;
- цели оценки и ключевые вопросы оценки;
- ожидаемые результаты оценки;
- график проведения оценки;
- квалификационные требования к экспертам.

Изменения в техническом задании, вносимые во время проведения оценки, должны рассматриваться и, в случае приемлемости, утверждаться заказчиком оценки.

2. Определение цели и объекты оценки

Контекст проведения и предназначения экспертной оценки излагается в начальном разделе итогового документа оценки. В нём описывается концепция программы, ее место в общей стратегии организации, основные этапы и направления программы, и некоторые важные результаты.

Задача раздела – дать максимально ясное представление об объекте (предмете) оценки, а также объяснить причины, по которым было принято решение о проведении оценки.

В начальных разделах итогового документа также описываются объект, цели и задачи оценки.

В случае, если оценки подлежит Программа Правительства, предметом анализа являются заявленные суммарные результаты Программы Правительства на текущий год или результаты по мере её реализации.

3. Ориентировочные вопросы оценки

Вопросы оценки формулируются в зависимости от этапа реализации проекта и текущей ситуации. Ориентировочный формат перечня вопросов проведения оценки:

- На основании чего принимается решение о том, что определенные продукты или услуги программы необходимы ее благополучателям/клиентам/потребителям этих услуг?
- Что требуется от исполнителей программы для предоставления этих продуктов или услуг и каким образом им поставлены задачи?
- Каким образом происходит обучение исполнителей программы/сотрудников, которые предоставляют эти услуги или разрабатывают/готовят эти продукты?
- Каким образом население узнает о программе и получает доступ к услугам или знаниям?
- Каким образом население получает знания о программе, проекте, нормах законов?
- Меняет ли население поведение в соответствии с полученными знаниями?

- Каким образом исполнители/сотрудники разных уровней реализации программы решают, какие именно услуги предоставляются той или иной группе населения?
- Насколько реализуется общий алгоритм программы, обеспечивающий доступ к охране здоровья со стороны всех участвующих организаций?
- Что является сильными сторонами программы с точки зрения ее клиентов? Что является сильными сторонами программы с точки зрения ее исполнителей?
- Каковы наиболее типичные жалобы со стороны исполнителей программы и ее клиентов?
- Какие рекомендации по улучшению программы предлагают ее исполнители и клиенты?
- Насколько в реализации программы были учтены права и интересы различных уязвимых групп населения

ПРИЛОЖЕНИЯ к разделу 3

Приложение 3.1. Глоссарий ключевых терминов и определений

1. Объекты для народного мониторинга

Субъект персональных данных (субъект) - физическое лицо, к которому относятся соответствующие персональные данные.

Держатель (обладатель) массива персональных данных - органы государственной власти, органы местного самоуправления и юридические лица, на которые возложены полномочия определять цели, категории персональных данных и контролировать сбор, хранение, обработку и использование персональных данных в соответствии с законодательством.

Уполномоченный государственный орган по персональным данным (далее - уполномоченный государственный орган) - государственный орган, который вправе осуществлять функции и полномочия по обеспечению соответствия обработки персональных данных требованиям законодательства, защите прав субъектов персональных данных (субъектов), регистрации держателей (обладателей) массива персональных данных, ведению Реестра держателей массивов персональных данных, другим задачам, функциям и полномочиям в рамках закона.

Обработчик - физическое или юридическое лицо, определяемое держателем (обладателем) персональных данных, которое осуществляет обработку персональных данных на основании заключенного с ним договора.

Получатель персональных данных - орган государственной власти или органы местного самоуправления, юридические и физические лица, а также субъект персональных данных (субъект), которым передаются и предоставляются персональные данные в соответствии с законодательством.

2. Предметом для общественного мониторинга являются:

Сбор персональных данных - процедура получения персональных данных держателем (обладателем) массива персональных данных от субъектов, этих данных либо из других источников в соответствии с законодательством Кыргызской Республики.

Обработка персональных данных - любая операция или набор операций, выполняемых независимо от способов держателем (обладателем) персональных данных либо по его поручению, автоматическими средствами или без таковых, в целях сбора, записи, хранения, актуализации, группировки, блокирования, стирания и разрушения персональных данных.

Согласие субъекта персональных данных - выраженное в форме, предусмотренной настоящим Законом, свободное, конкретное, безоговорочное и осознанное волеизъявление лица, в соответствии с которым субъект оповещает о своем согласии на осуществление процедур, связанных с обработкой его персональных данных.

Передача персональных данных - предоставление держателем (обладателем) персональных данных третьим лицам в соответствии с настоящим Законом и международными договорами.

Трансграничная передача персональных данных - передача держателем (обладателем) персональных данных держателям, находящимся под юрисдикцией других государств.

Актуализация персональных данных - оперативное внесение изменений в персональные данные в соответствии с процедурами, установленными действующим законодательством Кыргызской Республики. **Блокирование персональных данных** - временное прекращение передачи, уточнения, использования и уничтожения персональных данных.

Уничтожение (стирание или разрушение) персональных данных - действия держателя (обладателя) персональных данных по приведению этих данных в состояние, не позволяющее восстановить их содержание.

Обезличивание персональных данных - изъятие из персональных данных той их части, которая позволяет отождествить их с конкретным человеком.

Приложение 3.2. Перечень персональных данных

В соответствии с требованиями, Держатель массива обязан определить каждый идентификатор персональных данных отдельно и, в случае необходимости, каждый раз запрашивать согласие Субъекта на обработку нового идентификатора ИПХ. Среди наиболее распространённых персональных данных (идентификаторов) можно отметить следующие:

- фамилия, имя и отчество (прежние фамилия, имя, отчество, дата, место и причина изменения (в случае изменения);
- дата и место рождения;
- сведения о гражданстве (в том числе предыдущее гражданство, иные гражданства);
- сведения о семейном составе, семейном положении;
- сведения об образовании (наименование и год окончания образовательной организации, наименование и реквизиты документа об образовании, квалификация, направление подготовки или специальность по документу об образовании);
- сведения о наличии учёной степени;
- информация о владении иностранными языками, уровне владения;
- спортивное звание, спортивный разряд;
- адрес места жительства (места пребывания);
- номер контактного телефона или сведения о других способах связи;
- вид, серия, номер документа, удостоверяющего личность, наименование органа, выдавшего его, дата выдачи;
- идентификационный номер налогоплательщика;
- персональный идентификационный номер;
- номер страхового свидетельства обязательного пенсионного страхования;

- реквизиты полиса обязательного медицинского страхования;
- отношение к воинской обязанности, сведения по воинскому учёту (для граждан, пребывающих в запасе, и лиц, подлежащих призыву на военную службу);
- семейное положение, состав семьи;
- сведения о трудовой деятельности (включая военную службу, работу по совместительству, предпринимательскую деятельность и т. п.);
- государственные награды, иные награды и знаки отличия (кем награждён и когда);
- информация о наличии либо отсутствии судимости;
- сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;
- личная фотография.

Таблица 6. Требования

№	0...1	2	3...6	≥7
1	Разработка политики по управлению ИПХ	Разработка политики по управлению ИПХ	Разработка политики по управлению ИПХ	Разработка политики по управлению ИПХ
2	Доведение до сотрудников и контрагентов содержания политики	Доведение до сотрудников и контрагентов содержания политики	Доведение до сотрудников и контрагентов содержания политики	Доведение до сотрудников и контрагентов содержания политики
3	Назначение ответственных лиц за безопасность ИПХ	Назначение ответственных лиц за безопасность ИПХ	Назначение ответственных лиц за безопасность ИПХ	Назначение ответственных лиц за безопасность ИПХ
4	Включение в трудовые договора, должностные инструкции обязанностей в отношении ИПХ	Включение в трудовые договора, должностные инструкции обязанностей в отношении ИПХ	Включение в трудовые договора, должностные инструкции обязанностей в отношении ИПХ	Включение в трудовые договора, должностные инструкции обязанностей в отношении ИПХ
5	Осуществление контроля соответствия Управления ИПХ	Осуществление контроля соответствия Управления ИПХ	Осуществление контроля соответствия Управления ИПХ	Осуществление контроля соответствия Управления ИПХ
6	Ведение журнала учёта носителей ИПХ и списка лиц с доступом к ИПХ	Ведение журнала учёта носителей ИПХ и списка лиц с доступом к ИПХ	Ведение журнала учёта носителей ИПХ и списка лиц с доступом к ИПХ	Ведение журнала учёта носителей ИПХ и списка лиц с доступом к ИПХ

7	Логгирование действий при работе с ИПХ: лицо, операция, дата, время	Логгирование действий при работе с ИПХ: лицо, операция, дата, время	Логгирование действий при работе с ИПХ: лицо, операция, дата, время	Логгирование действий при работе с ИПХ: лицо, операция, дата, время
8	Ежедневное резервирование	Ежедневное резервирование	Ежедневное резервирование	Ежедневное резервирование
9		Проектирование ИС с учётом требований к ИПХ	Проектирование ИС с учётом требований к ИПХ	Проектирование ИС с учётом требований к ИПХ
10		Аудит и оценка эффективности ИС до ввода в эксплуатацию или перед глобальным обновлением	Аудит и оценка эффективности ИС до ввода в эксплуатацию или перед глобальным обновлением	Аудит и оценка эффективности ИС до ввода в эксплуатацию или перед глобальным обновлением
11		Применение средств криптографической защиты информации	Применение средств криптографической защиты информации	Применение средств криптографической защиты информации
12			Централизованное управление системой защиты ИПХ, вплоть до выделенного Департамента	Централизованное управление системой защиты ИПХ, вплоть до выделенного Департамента
13			Контроль и защита физического доступа в помещениях обработки ИПХ	Контроль и защита физического доступа в помещениях обработки ИПХ
14			Нефальсифицируемое логгирование всех событий с ИПХ	Нефальсифицируемое логгирование всех событий с ИПХ
15			Обеспечение высокой доступности ИС ИПХ в режиме реального времени	Обеспечение высокой доступности ИС ИПХ в режиме реального времени
16			Наличие системы обнаружения и предотвращения НСД	Наличие системы обнаружения и предотвращения НСД
17				Использование только защищённых каналов связи
18				Защита ИПХ от утечек по техническим каналам
19				Применение сертифицированных С(К)ЗИ

20				Ежегодный аудит ИС ИПХ
----	--	--	--	------------------------

Приложение 3.3. Требования к уровню защищённости персональных данных

Методические рекомендации по организации безопасности персональных данных в соответствии с требованиями Закона КР №58 «Об информации персонального характера» <https://reestr.dpa.gov.kg/ru/npa/11>

Приложение 3.4. Виды правовой ответственности за нарушение требований законодательства о персональных данных и их защите

Общий надзор за соблюдение законодательства о персональных данных и их защите осуществляют органы прокуратуры. За нарушение требований законодательства предусмотрена ответственность:

Таблица 7. Виды правовой ответственности за нарушение требований законодательства о персональных данных и их защите

Виды правовой ответственности	Описание норм ответственности за нарушение требований законодательства о персональных данных и их защите
Уголовная ответственность	Статья 190. Уголовного кодекса Кыргызской Республики Нарушение неприкосновенности частной жизни 1. Незаконные сбор, хранение, использование и распространение конфиденциальной информации о частной жизни человека без его согласия, кроме случаев, установленных законом, – наказываются общественными работами от сорока до ста часов или исправительными работами на срок от двух месяцев до одного года, или штрафом от 200 до 500 расчетных показателей. 2. Незаконное использование либо распространение личной или семейной тайны в произведении, при выступлении в средствах массовой информации либо ином публичном выступлении, а равно совершенные лицом с использованием своего служебного положения, – наказываются исправительными работами от одного года до трех лет или штрафом от 500 до 1000 расчетных показателей, или лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью на срок до двух лет или без такового.
Уголовная ответственность	Статья 319. Уголовного кодекса Кыргызской Республики Несанкционированный доступ к компьютерной информации и электронным документам, в информационную систему или сеть электросвязи 1. Несанкционированный доступ к чужой охраняемой компьютерной информации и электронным документам, в информационную систему или сеть электросвязи, повлекший уничтожение, блокирование, изменение информации, а равно повлекший нарушение или прекращение работы устройств обработки информации, причинивший умышленно или по неосторожности значительный вред, - наказывается общественными работами от сорока до ста часов или лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, или

	исправительными работами на срок от двух месяцев до одного года, или штрафом от 200 до 500 расчетных показателей. 2. То же деяние, совершенное: 1) группой лиц по предварительному сговору; 2) с причинением по неосторожности крупного ущерба или иного тяжкого вреда; 3) в отношении информационных систем или сетей электросвязи, относящихся к критической информационной инфраструктуре, - наказывается штрафом от 500 до 1000 расчетных показателей или лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью на срок до двух лет или без такового. 3. Деяние, предусмотренное частью 1 настоящей статьи, совершенное с целью умышленного уничтожения, изменения, блокирования, приведения в непригодное состояние компьютерной информации или электронного документа либо вывода из строя, разрушения информационных систем или сети электросвязи, - наказывается штрафом от 500 до 1000 расчетных показателей или лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью на срок до двух лет или без такового. 4. Деяние, предусмотренное частью 3 настоящей статьи, совершенное: 1) группой лиц по предварительному сговору; 2) с причинением крупного ущерба или иного тяжкого вреда; 3) в отношении информационных систем или сетей электросвязи, относящихся к критической информационной инфраструктуре, - - наказывается штрафом от 500 до 1000 расчетных показателей или лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью на срок до двух лет или без такового.
Уголовная ответственность	Статья 228. Кодекса Кыргызской Республики о правонарушениях Неправомерный доступ к компьютерной информации Неправомерный доступ к чужой охраняемой компьютерной информации и электронным документам, сопряженный с их уничтожением, блокированием, модификацией или копированием, распространением информации персонального и коммерческого характера, - влечет наложение штрафа на физических лиц в размере 200 расчетных показателей. (В редакции Закона КР от 18 января 2022 года № 4) Статья 228-1. Нарушение требований по защите информации персонального и коммерческого характера Нарушение требований по организации защиты электронных документов, информации персонального и коммерческого характера, а равно неправомерное использование, обеспечение доступа и передача третьим лицам такой информации - влекут наложение штрафа на физических лиц в размере 200 расчетных показателей. (В редакции Закона КР от 18 января 2022 года № 4)

Гражданско-правовая ответственность	Статья 34. Гражданского Кодекса Кыргызской Республики Служебная и коммерческая тайна Гражданским законодательством защищается информация, составляющая служебную или коммерческую тайну, в случае, когда информация имеет действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности ее третьим лицам, к ней нет свободного доступа на законном основании и обладатель информации принимает меры к охране ее конфиденциальности. Лица, незаконными методами получившие такую информацию, а также служащие - вопреки трудовому договору или контрагенты - вопреки гражданско-правовому договору, разгласившие служебную или коммерческую тайну, обязаны возместить причиненный ущерб.
Административная ответственность	Статья 18. Закона Кыргызской Республики «Об информации персонального характера» Обязанности держателей (обладателей) персональных данных по составлению перечней персональных данных 2. Лица, которым персональные данные стали известны в силу их служебного положения, принимают на себя обязательства и несут ответственность по обеспечению конфиденциальности этих персональных данных. Такие обязательства остаются в силе и после окончания работы этих лиц с персональными данными в течение срока сохранения режима конфиденциальности согласно статье 6 настоящего Закона.

Список литературы:

1. Агентство ООН по борьбе с наркотиками и преступностью. Шаблон для проведения оценки оцениваемости. UNODC. Evaluability Assessment Template.
2. Аналитический отчет о результатах мониторинга выполнения Национального плана действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2022-2024 годы Отчетный период – 2022 год с.9 <https://mlsp.gov.kg/ru/gendernaya-politika2/>
3. Гендерная политика. Сайт Министерства труда, социального обеспечения и миграции Кыргызской Республики <https://mlsp.gov.kg/ru/gendernaya-politika2/>
4. Доклад Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека «Передовая практика и вызовы, с которыми сталкиваются государства при применении руководящих принципов по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел». 49-я Сессия Совета ООН по правам человека, 2 февраля 2022 года.
5. Достижения в законодательстве о гендерном равенстве: приверженность Кыргызстана защите прав женщин <https://www.undp.org/ru/kyrgyzstan/press-releases/dostizheniya-v-zakonodatelstve-o-gendernom-ravenstve-priverzhennost-kyrgyzstana-zaschite-prav-zhenschin>
6. ДФИД, «Планирование оценок оцениваемости. Обзор литературы с рекомендациями.» Октябрь 2013 г., Рик Дэйвис, (Planning Evaluability Assessments. A synthesis of literature with recommendations. Rick Davies for DFID, Oct 2013)
7. Женщины и мужчины Кыргызской Республики 2018-2022 <https://stat.kg/ru/publications/sbornik-zhenshiny-i-muzhchiny-kyrgyzskoj-respubliki/>
8. Заключительные замечания по пятому докладу Кыргызской Республики Комитета по реализации Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW) от 29 ноября 2021г. <https://www.ohchr.org/ru/documents/concluding-observations/cedawckgzc05-concluding-observations-fifth-periodic-report>
9. Закон "О народной законодательной инициативе в Кыргызской Республике"
10. Закон "О нормативных правовых актах Кыргызской Республики"
11. Закон "О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики"
12. Закон КР «О нормативных правовых актах» от 20 июля 2009 года № 241 (В редакции Закона КР от 3 апреля 2020 года № 33) <https://cbd.minjust.gov.kg/202591/edition/1086595/ru>
13. Закон КР «Об охране природы» от 16 июня 1999 года № 53 (В редакции Закона КР от 23 марта 2020 года № 29) <https://cbd.minjust.gov.kg/218/edition/1003917/ru>
14. Закон Кыргызской Республики «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» от 4 августа 2008 года № 184 (В редакции Закона КР от 14 июля 2011 года № 97) <https://cbd.minjust.gov.kg/202398/edition/382698/ru>
15. Закон Кыргызской Республики «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 28.12.2006 г. № 11
16. Закон Кыргызской Республики «О международных договорах Кыргызской Республики».

17. Закон Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» от 20.10.2021 г. № 123
18. Закон Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления»
19. Закон Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах КР» от 20.07.2009г. № 241
20. Закон Кыргызской Республики «О Регламенте Жогорку Кенеша КР» от 16.11.2022г. № 106
21. Закон Кыргызской Республики «О статусе депутатов местных кенешей» от 13.01.2000 г. №3
22. Закон Кыргызской Республики «Об оптимизации нормативной правовой базы регулирования предпринимательской деятельности» от 05.04.2008г. № 55
23. Закон Кыргызской Республики «Об экологической экспертизе» от 16 июня 1999 года № 54 (В редакции Закона КР от 4 мая 2015 года № 92) <https://cbd.minjust.gov.kg/219/edition/638848/ru>
24. Закон Кыргызской Республики «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенешем КР» от 13.08.2004г. № 121
25. Инструкция о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики, утвержденная постановлением Правительства Кыргызской Республики от 8 декабря 2010 года N 319 <http://minjust.gov.kg/ru/content/1193>
26. Инструкция по законодательной технике, утвержденная постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 26 июня 2015 года № 5389-V.
27. Кодекс Кыргызской Республики О правонарушениях от 28 октября 2021 года № 128 (В редакции Закона КР от 27 февраля 2024 года № 58) <https://cbd.minjust.gov.kg/112306/edition/3565/ru>
28. Конвенция о биологическом разнообразии от 5 июня 1992 года, ратифицирована Законом Кыргызской Республики от 26 июля 1996 года № 40 https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/biodiv.shtml
29. Конституционный закон КР «О Кабинете Министров КР» от 11.10.2021 г. № 122
30. Конституция Кыргызской Республики 05.05.2021 г.
31. Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года <https://cbd.minjust.gov.kg/1-2/edition/1202952/ru>
32. Концепция применения инструментов оценки в рамках реализации функций парламентского контроля Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, утверждена постановлением Жогорку Кенеша КР от 20 ноября 2019 года № 3362-VI
33. Кочорбаева З.И., и др. / Под ред. Кочорбаевой З.И. Гендерное и инклюзивное измерение образования в Кыргызской Республике. Аналитический обзор/ З.И.Кочорбаева, Н.П.Пригода, С.Орестис – Бишкек, 2016. – 56 с.
34. Л.Ю. Марченко, В.А. Коротенко, Т.А. Третьякова, Б. Петерсоне. Управление в системе образования Кыргызской Республики. Аналитический обзор / - Бишкек, ЭД «БИОМ»., 2016. – 60 с.
35. Методические рекомендации по организации безопасности персональных данных в соответствии с требованиями Закона КР №58 «Об информации персонального характера» <https://reestr.dpa.gov.kg/ru/npa/11>

36. Методология по стратегическому планированию устойчивого развития, утвержденная приказом Министерства экономики КР от 27 февраля 2015 года № 45 (В редакции от 30 августа 2018 года № 1) <https://mineconom.gov.kg/ru/document/65>
37. Мониторинг правосудия - усиление гражданского общества в продвижении прав человека в Кыргызстане. Печенюк О.В. 84 с.
38. Мониторинг соблюдения прав человека: Шаги к успеху. БДИПЧ ОБСЕ. <https://www.osce.org/ru/odihr/312746> (дата обращения: 18.02.2018)
39. Мороз Н. О. Международно-правовые основы обеспечения международной информационной безопасности //«Труд. Профсоюзы. Общество» январь—март 2016. № 1 (51) <http://elib.mitso.by/bitstream/edoc/1799/1/2016%20%20-%201-079-083.pdf>
40. Нормы и стандарты оценок. UNEG 2016 г.
41. Обзор достижений ЦУР 4 Кыргызстана за 2020 год АРОК, Бишкек 2021
42. Оливер Бейквел. Совершенствуя процесс развития. Практическое пособие по мониторингу и оценке. INTRAK ПРАКСИС. 2004г.
43. Оценка программ: методология и практика. Москва 2009
44. Оценки, ориентированные на равенство и справедливость. ЮНИСЭФ. 2014
45. Пилотный мониторинг: безопасность образовательной среды в школах Кыргызской Республики / Богатова Н.А., Мендикулова З.К., Савочкина В.В., Семенов Н.С., Уметов У.Т., Насырова А.Р. – Бишкек, 2017. – 173 с.
46. Положение о Государственном агентстве по защите персональных данных при Кабинете Министров Кыргызской Республики, утвержденное Постановлением Кабинета Министров КР от от 22 декабря 2021 года № 325 (В редакции от 22 марта 2023 года № 157) <https://cbd.minjust.gov.kg/158811/edition/1287/ru>
47. Положение о Координационном комитете по адаптации, реализации и мониторингу ЦУР до 2030 года в КР, утвержден постановлением Правительства КР от 22.12.2015г. № 867
48. Положение о Министерстве природных ресурсов, экологии и технического надзора Кыргызской Республики, утвержденное Постановлением Кабинета Министров КР от 15 ноября 2021 года № 263 <https://cbd.minjust.gov.kg/158727/edition/1642/ru>
49. Положение о Министерстве труда, социального обеспечения и миграции Кыргызской Республики, утвержденное Постановлением Кабинета Министров КР от 15 ноября 2021 года № 252 (В редакции от 13 июня 2023 года № 296)
50. Положение о проведении совместного мониторинга и оценки деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения с вовлечением граждан и их объединений, Утверждено Постановлением Первомайского айылного Кенеша от 13.03.2020г. №
51. Порядок проведения мониторинга и оценки эффективности нормативных правовых актов Правительства КР, утверждён Постановлением Правительства КР от 23.03.2015г. №139
52. Порядок эксплуатации Единого портала общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов, утвержденный приказом Министерства юстиции Кыргызской Республики №42 от 7 марта 2023 года.
53. Пособие по мониторингу и оценке для заказчиков оценки.

54. Пособие по оценке проектов и программ. Бишкек, 2011 год
55. Постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 12 января 2022 года № 10-VII «Об утверждении структуры Жогорку Кенеша Кыргызской Республики».
56. Постановление Кабинета министров Кыргызской Республики «О Национальной стратегии Кыргызской Республики по достижению гендерного равенства до 2030 года и Национальном плане действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2022-2024 годы», от 16 сентября 2022 года № 513 <https://cbd.minjust.gov.kg/159450/edition/1189693/ru>.
57. Распоряжение Кабинета Министров Кыргызской Республики от 10 февраля 2023 года № 45-р о Едином портале общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов Коомталкуу
58. Распоряжение руководителя администрации Президента КР от 31.03.2023г. № 116 об утверждении положений структурных подразделений Администрации Президента КР
59. Руководство по внедрению комплексного гендерного подхода в деятельность государственных органов и ОМСУ Кыргызской Республики ОО «Агентство социальных технологий» (АСТ) Б-2022 147с. https://hero-datkayim.kg/wp-content/uploads/2022/04/hero_a3.5_guide-gov-ag_rus.pdf
60. Руководство по подготовке отчетности по выполнению положений Конвенции Организации Объединенных Наций по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин в Кыргызской Республике Общественное Объединение «Центр помощи женщинам» Б-2019 100 с.
61. Руководящие принципы для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел, УВКПЧ ООН.
62. Стандарты по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики утверждены постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 18 января 2008 года № 75-IV <https://cbd.minjust.gov.kg/6-6208/edition/497778/ru> (дата обращения: 18.02.2018)
63. Типовая методика общественного мониторинга (внешней оценки) качества предоставления государственных и муниципальных услуг, утверждена приказом Министерства экономики и коммерции от 29.04.2023г., №60
64. Типовое положение о проведении совместного мониторинга и оценки деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения с вовлечением граждан и их объединений, приказ Государственного агентства по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве КР от 05.09.2019 г. № 01-18/84
65. Freer Spreckley "Monitoring and evaluation for results" 2014
66. Managing for Impact in Rural Development: A Practical Guide for M&E. International Fund for Agricultural Development. <http://www.ifad.org/evaluation/guide/toc.htm>
67. Patton, M.Q. (2008) Utilization Focused Evaluation, 4th ed., Sage Publications, Inc.

Ссылки на сайты:

1. <http://www.stat.kg/ru/> - Сайт Национального статистического комитета Кыргызской Республики
2. <https://mineconom.gov.kg/ru/sur> - Цели устойчивого развития в МЭиК

3. <https://mlsp.gov.kg/czeli-ustojchivogo-razvitiya/> ЦУР в Министерстве труда, социального обеспечения и миграции
4. <https://freedomlab.io/ru/human-rights-monitoring-ru/> Мониторинг прав человека, учебный курс
5. https://www.betterevaluation.org/en/start_here – один из лучших сайтов по оценке. Много открытых материалов преимущественно на английском языке, но сейчас достаточно
6. <https://by.odb-office.eu> - Практические материалы по МиО.