



**USAID**  
ОТ АМЕРИКАНСКОГО НАРОДА



Полноправные люди.  
Устойчивые страны.

**Н. Токтакунов, Б. Маймерова, Б. Сатыбеков**

# **РУКОВОДСТВО ПО БЮДЖЕТУ ДЛЯ ГРАЖДАН**

**Практическое пособие**

**Бишкек-2013**

УДК 336  
ББК 65.9(2) 261.3  
Т 51

**Токтакунов Н., и др.**

**Т 51    Руководство по бюджету для граждан.** Практическое пособие/ Н. Токтакунов, Б. Маймерова, Б. Сатыбеков – Б.: 2013 – 43 с.

ISBN 978-9967-11-390-9

Данное пособие предназначено для широкого круга лиц, проявляющих интерес к формированию и использованию бюджетных средств страны, т. е. всех тех, кому небезразлично, куда и как расходуются уплаченные ими налоги в казну государства.

*Пособие подготовлено и опубликовано при финансовой поддержке Международного бюджетного партнерства (IBP) и Совместного проекта USAID и ПРООН «Содействие прозрачности государственного бюджета».*

*Мнения, выраженные в данной публикации, не обязательно отражают позицию USAID или Правительства США, ООН, ПРООН, ее программ/проектов или правительств. Употребляемые обозначения не означают выражения какого-либо мнения относительно правового статуса той или иной страны, территории или района, или их границ.*

Т 0605010204-13

ISBN 978-9967-11-390-9

УДК 336  
ББК 65,9(2) 261.3

© Партнерская группа «Прецедент», 2013

## Содержание

<b>Введение</b> .....	4
<b>Глава 1. Бюджетный процесс</b> .....	5
1.1. Описание бюджетного цикла .....	5
1.2. Бюджетный календарь .....	6
1.3. Структура бюджета .....	7
<b>Приложения</b> .....	12
<b>Глава 2. Как граждане могут влиять на формирование и использование бюджетных средств государства?</b> .....	25
2.1 Общие рекомендации по подаче обращений .....	25
2.2. Где искать бюджетную информацию? .....	27
2.3. Рекомендации по подаче запросов .....	28
2.4. Рекомендации по подаче бюджетных предложений .....	28
2.5. Как попасть на заседание государственного органа? .....	29
2.6. Что делать в случае нарушения права на доступ к информации и права на обращение? .....	30
2.7. Как инициировать уголовное преследование за махинации с бюджетными средствами? .....	36
2.8. Открытые слушания по обсуждению проекта бюджета государства .....	42

## Введение

Население страны платит государству налоги для того, чтобы оно эффективно управляло делами общества. Поэтому каждый из нас вправе принимать участие в формировании бюджета страны. Это право гарантировано ст. 29 Конституции Кыргызской Республики, которая гласит: «Граждане Кыргызской Республики имеют право участвовать в формировании республиканского и местных бюджетов, а также быть информированными о фактически расходуемых средствах из бюджета. Порядок их участия определяется законом».

Однако отметим, что специального закона об участии граждан в формировании бюджета государства в национальном законодательстве нет, но нормативные правовые акты позволяют гражданам оказывать влияние на этот процесс.

Для этого гражданам необходимо знать, как протекает бюджетный процесс, уметь получать бюджетную информацию, понимать бюджетные документы, а также продвигать бюджетные предложения и инициировать проверки.

Глава 1 «Бюджетный процесс» посвящена описанию бюджетного процесса и бюджетной документации.

В главе 2 «Как граждане могут влиять на формирование бюджета?» предлагаются практические рекомендации по поиску и истребованию бюджетной информации у государственных органов, даются разъяснения, как продвигать бюджетные предложения и инициировать проверки по вопросам законности расходования бюджетных средств уполномоченными на это органами. В этой главе также рассматриваются возможности судебного оспаривания воспрепятствования участию граждан в бюджетном процессе.

# Глава 1. Бюджетный процесс

## 1.1. Описание бюджетного цикла

В любой стране мира бюджетный цикл ежегодно проходит определенные стадии. В Кыргызстане такими стадиями являются:

- 1) формирование бюджета исполнительной властью;
- 2) рассмотрение бюджета в законодательном органе для принятия закона о бюджете на предстоящий бюджетный год;
- 3) исполнение бюджета;
- 4) контроль и аудит расходования бюджетных средств.

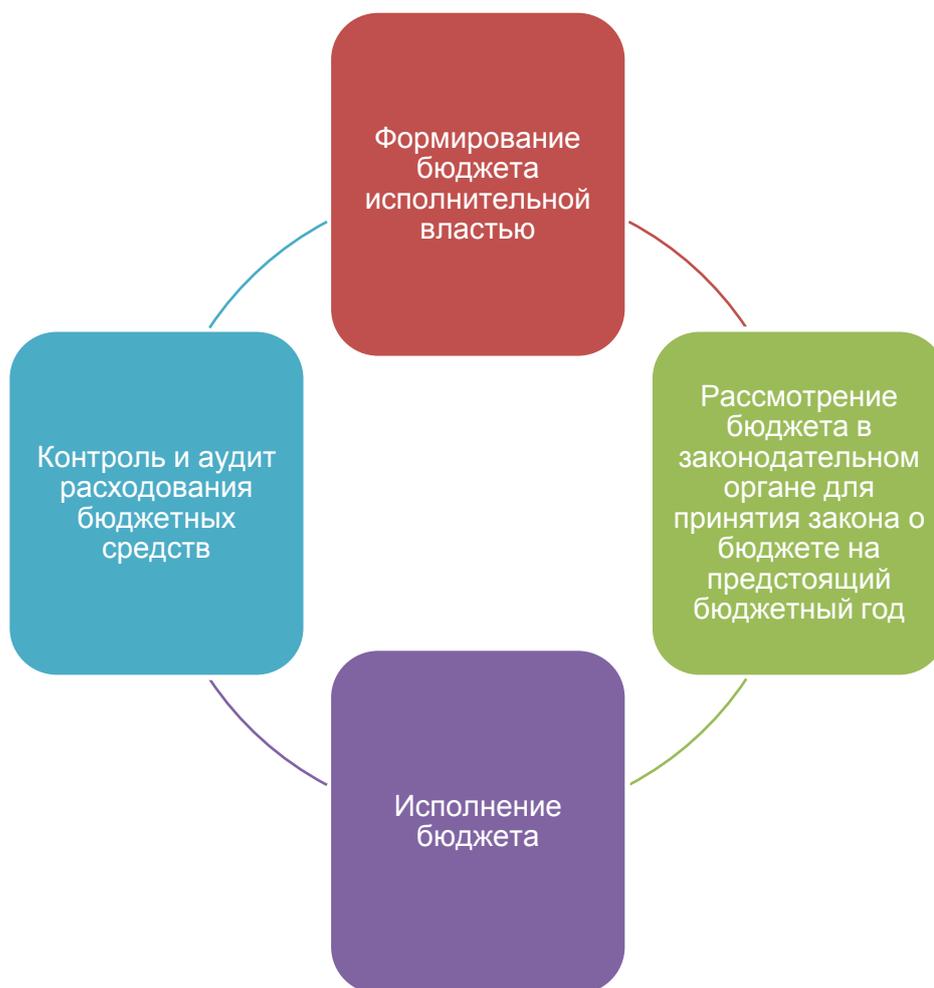


Диаграмма 1. Бюджетный цикл

Перечислим основные этапы и ответственных исполнителей бюджетного процесса в Кыргызской Республике. Бюджетный процесс в Кыргызстане состоит из следующих этапов:

- 1) бюджетная инициатива/бюджетная резолюция (Жогорку Кенеш КР);
- 2) составление проектов бюджета (Правительство КР);
- 3) рассмотрение проекта бюджета (Жогорку Кенеш КР);
- 4) утверждение бюджета в 3-х чтениях (Жогорку Кенеш КР);

- 5) подписание бюджета (Президент КР);
- 6) исполнение бюджета (Правительство КР);
- 7) контроль исполнения (Счетная палата КР, Жогорку Кенеш КР, Президент КР);
- 8) отчет об исполнении бюджета (Правительство КР);
- 9) аудиторская проверка (Счетная палата КР);
- 10) утверждение отчета об исполнении республиканского бюджета (Жогорку Кенеш КР);
- 11) подписание отчета об утверждении исполнения республиканского бюджета (Президент КР).

**Основными этапами формирования государственного бюджета являются:**

- 1) выработка основных направлений бюджетной политики;
- 2) разработка Среднесрочного прогноза бюджета (далее – СПБ) и инструкций по формированию республиканского бюджета;
- 3) утверждение СПБ и доведение контрольных цифр и инструктивных материалов до министерств и ведомств;
- 4) разработка и согласование проектов смет и программного формата бюджетов министерств и ведомств;
- 5) обсуждение представленных прогнозов, подготовка проекта республиканского бюджета и представление в Жогорку Кенеш КР.

**1.2. Бюджетный календарь**

Важнейшим условием успешного прохождения бюджетного цикла считается соблюдение бюджетного календаря. Именно он позволяет наглядно определить сроки реализации каждой из стадий бюджетного цикла и лиц, ответственных за его исполнение.

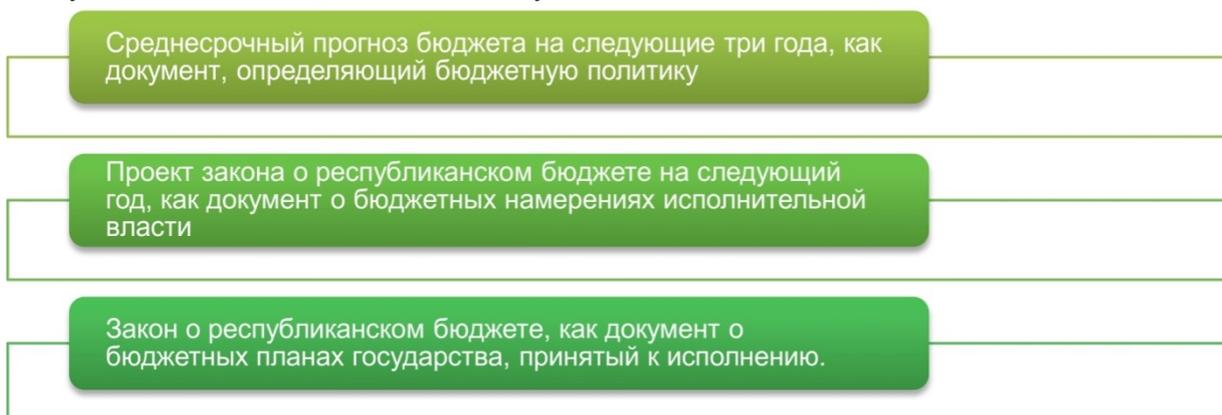




**Диаграмма 2. Бюджетный календарь**

### 1.3. Структура бюджета

Структура государственного бюджета представляет собой план доходов и расходов для каждой функции государства. Довольно часто государственный бюджет называют рабочим финансовым планом, он используется для планирования прогнозируемых расходов министерств и ведомств на будущий финансовый год. Для осуществления цели по эффективному планированию, использованию и контролю бюджетных средств необходимо структурирование этой деятельности, которое находит свое отражение в следующих основных бюджетных документах:





**Диаграмма 3. Основные бюджетные документы**

**1.3.1. Среднесрочный прогноз бюджета на последующие 3 года – документ, определяющий бюджетную политику**

**Среднесрочный прогноз бюджета** (далее – СПБ) – это прогноз бюджета государства на среднесрочную перспективу, в случае с Кыргызской Республикой – на 3 года<sup>1</sup>.

СПБ как финансовый инструмент позволяет Правительству КР планировать бюджетную политику, отражая приоритеты. Документ призван помочь отказаться Правительству от спонтанных решений по расходам, т. к. они, в свою очередь, влияют на бюджеты последующих лет, в частности, и на развитие экономики, в целом, поскольку речь идет о бюджете целого государства.

В СПБ Кыргызской Республики на 2014-2016 годы указано: «Главными целями СПБ являются обеспечение стратегической направленности и предсказуемости бюджетного процесса путем направления бюджетных ассигнований в приоритетные секторы. СПБ важен как показатель постоянства основной деятельности Правительства КР, т. к. отражает направления главных государственных стратегических программ на три предстоящих года и является одним из эффективных средств повышения прозрачности бюджета».

Структура СПБ состоит из основной части и приложений. Основная часть документа включает описание макроэкономической политики и прогноза, описание политики и прогноза в сфере доходов, а также их ожидаемое воздействие на наличие

<sup>1</sup> СПБ Кыргызской Республики на 2014-2016 годы доступен на сайте Министерства финансов КР ([www.minfin.kg](http://www.minfin.kg)).

ресурсов для формирования бюджета, анализ межотраслевого распределения расходов, стратегию управления внешним долгом.

Так, в приложениях СПБ на 2014-2016 годы приведены технические записки по реформе межбюджетных отношений, по бюджету развития, по реформе заработной платы в бюджетных учреждениях, стратегии по расходам отраслей. В документе также приведены таблицы, включающие аналитические и расчетные прогнозные данные на среднесрочный период.

### 1.3.2. Проект закона о республиканском бюджете на следующий год как документ о бюджетных намерениях исполнительной власти

Проект закона о республиканском бюджете на следующий год (далее – проект закона) как документ о бюджетных намерениях исполнительной власти представляет собой бюджетный план Правительства КР на предстоящий год.

Начиная с 2009 года закон принимается в трехлетнем формате, т. е. законом утверждается план доходов и расходов правительства на очередной год и прогноз на последующие 2 года<sup>1</sup>.

Как уже было отмечено, данный документ представляет собой финансовый план, согласно которому Правительство КР намеревается собрать налоги и другие сборы в предстоящем году, а также их расходование. В последние годы бюджет в стране прогнозируется с дефицитом, что означает превышение расходов над доходами.

Так, проект Закона КР «О республиканском бюджете на 2014 год и прогнозе на 2015 и 2016 годы» прогнозируется с предельным дефицитом в сумме 18,2 млрд сомов, т. е. именно этой суммы не хватает, чтобы произвести все запланированные расходы в 2014 году.

В проекте закона предусмотрены прогнозные показатели по доходам, расходам, дефициту бюджета на последующие 2 года, которые после уточнения могут быть изменены.

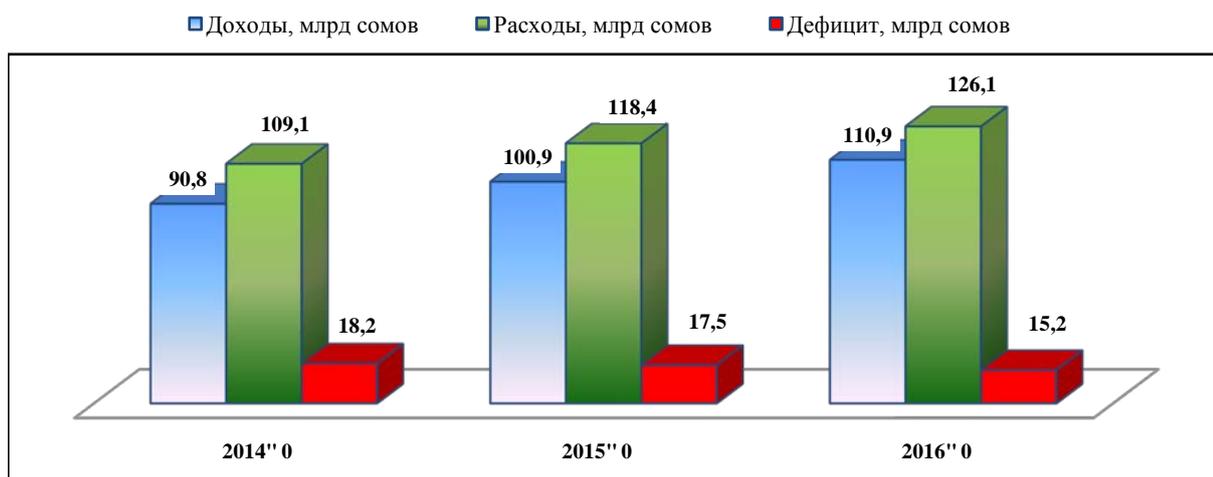
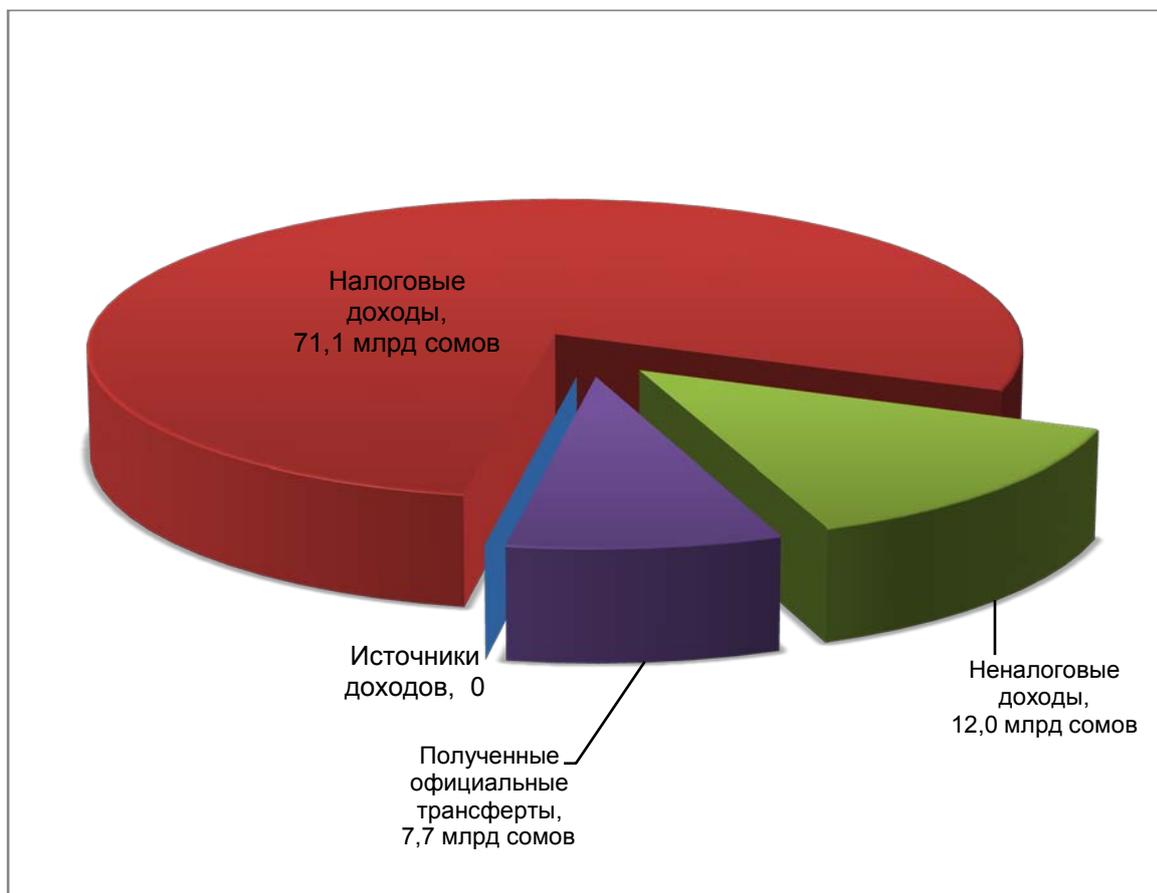


Диаграмма 4. Доходы, расходы и дефицит бюджета Кыргызской Республики в 2014-2016 гг.

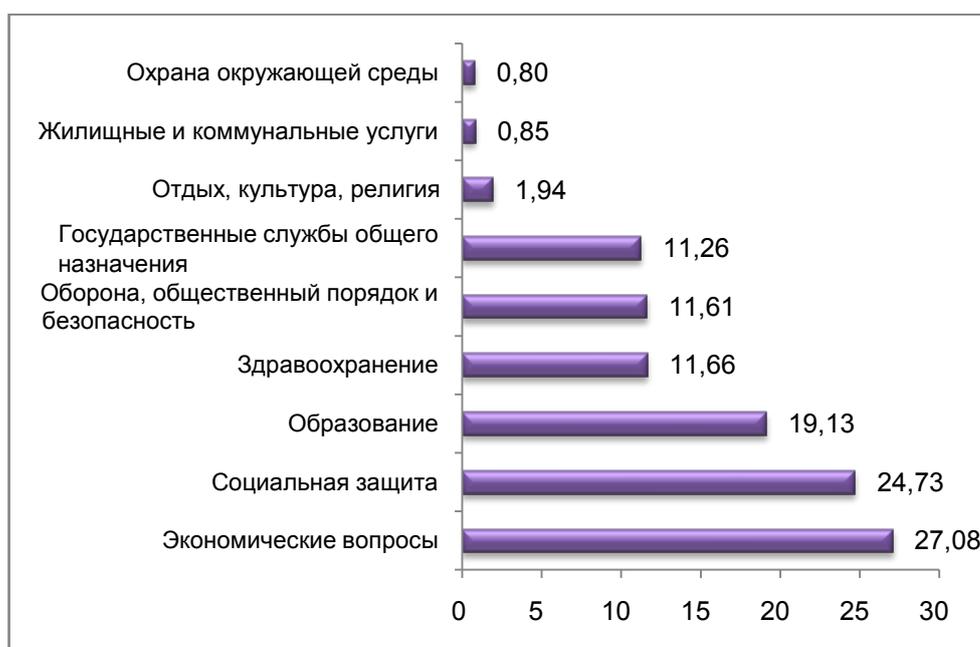
Так, по доходам республиканский бюджет на 2014 год установлен в сумме 90,8 млрд сомов.

<sup>1</sup> Проект Закона КР «О республиканском бюджете на 2009 год и прогнозе на 2010-2011 годы» был впервые принят Жогорку Кенешем КР в 2008 году.



**Диаграмма 5. Источники доходов на 2014 г.**

Общие расходы бюджета представлены по функциональной классификации, отражая таким образом приоритеты Правительства КР (см. диаграмму 6).



**Диаграмма 6. Расходы бюджета по функциональной классификации на 2014 г., млрд сомов**

Поскольку проект закона является финансовым документом, неудивительно, что большую часть документа представляют цифры, размещенные в приложениях.

Так, проект Закона КР «О республиканском бюджете на 2014 год и прогнозе на 2015 и 2016 годы» состоит из 5-ти страниц основного текста и следующих приложений:

- приложение 1 «Общие доходы и расходы по функциональной классификации»;
- приложение 1-2 «Доходы республиканского бюджета»;
- приложение 1-3 «Доходы по специальным средствам»;
- приложение 2 «Расходы республиканского бюджета»;
- приложение 2-1 «Ведомственная классификация расходов»;
- приложение 3 «Бюджет развития»;
- приложение 4 «Проект бюджета по учреждениям, переданным из областного бюджета в республиканский бюджет»;
- приложение 5 «Возврат бюджетных ссуд и кредитов органами местного самоуправления»;
- приложение 6 «Размеры выравнивающих грантов из республиканского бюджета»;
- приложение 7 «Структура бюджетов министерств и ведомств на программной основе».

В приложениях 1 и 2 приведены источники пополнения средств республиканского бюджета и расходы по основным разделам, по министерствам и ведомствам, а также по статьям.

В приложении 3 бюджет развития, как часть программы государственных инвестиций, раскрывает расходы в разрезе по приоритетным секторам и ведомствам, ответственным за реализацию проектов в том или ином секторе и, соответственно, за использование средств, которые могут финансироваться за счет иностранных кредитов, грантов и государственных ресурсов.

В приложении 4 приведены расходы на ведомства, которые раньше числились в бюджете областей, позднее, в связи с упразднением областных бюджетов и переходом на двухуровневую систему, стали финансироваться из республиканского бюджета.

В приложении 5 указываются суммы долгов, подлежащие возврату органами местного самоуправления в республиканский бюджет по ранее полученным кредитам и ссудам.

Приложение 6 раскрывает информацию о размерах выравнивающих грантов, предоставляемых органам местного самоуправления. Выравнивающие гранты – это средства, безвозмездно направляемые из республиканского бюджета в местные бюджеты с целью финансирования расходов местных бюджетов в соответствии с минимальными государственными социальными стандартами.

В приложении 7 ведомства, расходующие государственные средства, представляют программы, реализуемые ведомствами и их подразделениями, которые будут способствовать оценке эффективности расходования средств.

РЕСПУБЛИКАНСКИЙ БЮДЖЕТ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ НА 2014 ГОД (Общие доходы и расходы по функциональной классификации)	
	(млн. сом)
<b>I. ОБЩИЕ ДОХОДЫ И ОФИЦИАЛЬНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ</b>	<b>90 831,5</b>
...	...
<b>II. ОБЩИЕ РАСХОДЫ</b>	<b>109 055,9</b>
<b>701. Государственные службы общего назначения</b>	<b>11 262,8</b>
<b>702. Оборонный комплекс</b>	<b>4 033,0</b>
<b>703. Общественный порядок и безопасность</b>	<b>7 573,7</b>
<b>704. Экономические вопросы</b>	<b>27 076,3</b>
<b>705. Охрана окружающей среды</b>	<b>802,4</b>
<b>706. Жилищные и коммунальные услуги</b>	
<b>707. Здравоохранение</b>	
<b>708. Отдых, культура и религия</b>	
<b>709. Образование</b>	
<b>710. Социальная политика</b>	

Функциональная классификация группирует расходы государственных учреждений по выполнению функций государства по социальной защите, образованию, здравоохранению, охране окружающей среды, развитию экономики, и др.

Расходы республиканского бюджета на «Государственные службы общего назначения» на 2014 год составят около 11,26 млрд сомов и включают в себя такие расходы, как содержание исполнительных и законодательных органов, международные отношения (взносы международным организациям), выплату процентов по государственному долгу, выравнивающие гранты, ссуды местным бюджетам, средства, направляемые из республиканского бюджета на повышение заработной платы учреждениям, прочие государственные услуги общего назначения, не отнесенные к другим категориям.

Расходы по разделу «Экономические вопросы» на 2014 год предусмотрены в сумме 27,07 млрд сомов и включают государственные инвестиции в экономику, т.е. расходы на сельское, лесное хозяйство, рыболовство и охоту, топливно-энергетический комплекс, на горнодобывающую промышленность, обрабатывающую промышленность и строительство, на ремонт, эксплуатацию и реабилитацию автодорог, на связь.

Республиканский бюджет Кыргызской Республики на 2014 год и прогноз на 2015-2016 годы (доходы)		(млн сом)
Код	Наименование	
1	<b>Доходы с официальными трансфертами</b>	
11	<b>Налоговые доходы</b>	
1111	Подходный налог с физических лиц-резидентов Кыргызской Республики	3 55
1112	Налог на доходы физических лиц-нерезидентов Кыргызской Республики	80
1113	Налог на прибыль	12 84
11131	Налог на валовой доход «Кумтор»	4 50
1141	Налог на добавленную стоимость (НДС)	11 999
1142	Налог с продаж	
11421	Акцизный налог на товары, производимые на территории Кыргызской Республики	
11422	Акцизный налог на товары, ввозимые на территорию Кыргызской Республики	
1144	Налоги за пользование недрами	
115	Налоги на международную торговлю и операции	
13	Полученные официальные трансферты в т. ч. гранты ПГИ	750,0
14	<b>Неналоговые доходы</b>	32,7
...	...	173,3
14221	Сборы и платежи	...
14222	Государственные пошлины	...
1423	Поступления от оказания платных услуг	...
143	Штрафы, санкции, конфискации	...
...	...	...

- **Акцизный налог** – это налог на потребление отдельных видов товаров, который включается в цену товара. Эти товары маркируются специальными акцизными марками.
- Покупая, например, сигареты или любую вино-водочную продукцию, мы оплачиваем этот налог.
- **По всем налоговым доходам см. Налоговый Кодекс Кыргызской Республики**

- **Полученные официальные трансферты** – это безвозмездные, добровольные, единовременные поступления от других органов государственного управления или международных организаций.
- **См. ст. 2 проекта Бюджетного кодекса Кыргызской Республики**

- **Гранты ПГИ** – это поступления денежных средств от международных организаций для реализации проектов программы государственных инвестиций
- **См. ст. 19 Закона КР «Об основных принципах бюджетного права в КР»**

- **Неналоговые доходы** – это поступления денежных средств в виде сборов, платежей, штрафов, санкций, а также за оказанные государственными органами услуги и работы.
- **См. статья 19 Закона КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике**

- **Сбор** – это разовой обязательный денежный взнос за оказываемые государственными органами услуги.  
Например, сбор за парковку автотранспорта, сбор за регистрацию уставных документов.
- **Платеж** – это периодически уплачиваемый денежный взнос за пользование услугами государственных органов.  
Например, плата за лицензию на осуществление предпринимательской деятельности.

Приложение 1-3  
к проекту Закона КР «О республиканском  
бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и  
прогнозе на 2015-2016 годы»

Республиканский бюджет Кыргызской Республики на 2014 год и прогноз на 2015-2016 годы (Доходы по специальным средствам)						
Код	Код	Министерства и ведомства	2014	2015	2016	
минис-терства/ведомст-ва	выплат-ного центра		год	год	год	
1	2	3	4	5	6	
...	...	...	...	...	...	
22	110	Министерство юстиции КР (аппарат)	16,5	16,5	16,5	
22	120	Министерство юстиции КР (подвед.учр.)	14,3	14,3	14,3	
22	210	Государственный центр судебных экспертиз при Министерстве юстиции КР	2,3	2,3	2,3	
...	...	...	...	...	...	
26	730	Фонд развития Иссык-Кульской области	275,3	275,3	275,3	
...	...	...	...	...	...	
		<b>ВСЕГО</b>	<b>5 812,9</b>	<b>5 812,9</b>	<b>5 812,9</b>	

• **Специальные средства** – это доходы бюджетных учреждений, получаемые от реализации продукции, выполнения работ, оказания платных услуг.

• См. Положение о специальных средствах и депозитных суммах учреждений, состоящих на государственном бюджете Кыргызской Республики (постановление Правительства КР от 28.08.2000 года № 531).

**Платные услуги населению:**

- Услуги регистрации, выдачи справок, удостоверений и других документов, а также их копий и дубликатов;
  - Проведение криминалистических, инженерно-технических, экономических исследований;
  - Распечатка (ксерокопия) копий нормативных правовых актов республики;
  - Прием и хранение нотариальных документов частных нотариусов в архив государственной нотариальной конторы.
- См. Единый реестр (перечень) государственных услуг, оказываемых Министерством юстиции Кыргызской Республики (постановление Правительства КР от 10.02.2012 года № 85).**

- Средства формируются за счет «Иссык-Кульского взноса» от ЗАО «Кумтор "Голд Компани».
- Размер взноса составляет 1 процент ежемесячно от валового дохода, полученного в предыдущем месяце.
- См. Положение «О Фонде развития Иссык-Кульской области» (постановление Правительства КР от 27.07.2011 года № 416).

Приложение 2-1  
к проекту Закона КР «О республиканском  
бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и  
прогнозе на 2015-2016 годы»

**Расходы республиканского бюджета Кыргызской Республики на 2014 год**  
(Ведомственная классификация, млн сомов)

**Ведомственная классификация** представляет расходы бюджета по министерствам и ведомствам на примере Жогорку Кенеша КР

Код	Министерства и ведомства	Итого		Заработная плата		Взносы в Социальный фонд		Расходы на служебные поездки		Коммунальные услуги и услуги связи		Арендная плата		Транспортные услуги		
		Всего	Тек. бюджет	Спец. ср.	Всего	Тек. бюджет	Спец. ср.	Всего	Тек. бюджет	Спец. ср.	Всего	Тек. бюджет	Спец. ср.	Всего	Тек. бюджет	Спец. ср.
11	Жогорку Кенеш КР	725,9	719,9	6,0	539,7	1,7	81,3	0,3	12,5	1,5	14,4	1,2	1,2	28,6	28,4	0,2
111	Жогорку Кенеш КР	530,0	530,0	4,0	433,0	1,9	64,9	0,3	7,2	0,2	8,0	1,2	1,2	5,4	5,4	0,0
112	Управление делами Жогорку Кенеша КР	63,8	63,8	2,0	52,0	1,8	7,8	0,0	0,4	3,0	3,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
112	Управление делами Жогорку Кенеша КР	12,5	6,9	5,1	3,4	1,7	0,9	0,3	0,4	2,0	2,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
113	Автотранспортное предприятие УД Жогорку Кенеша КР	89,7	89,7	0,4	51,3	0,0	0,0	0,0	4,9	1,3	1,3	0,0	0,0	23,1	23,0	0,1
118	Резервный фонд Тората Жогорку Кенеша КР	30,0	30,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Данные расходы представляют размер годового фонда оплаты труда штата сотрудников Жогорку Кенеша КР и его подведомственных организаций.

Расходы по данной статье составляют расходы, связанные с перечислением в Социальный фонд социальных взносов, размер которых регулируется законом. **См. Закон КР от 24.01.2004 года №8 «О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию»**

Представлены расходы, связанные со служебными командировками сотрудников (питание, проживание, транспортные расходы).

Расходы по данной статье представляют расходы на 12 месяцев на оплату электроэнергии, водоснабжения и теплоснабжения, услуги телефонной связи и за вывоз мусора.

Приложение 3

к проекту Закона КР «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы»

РЕСПУБЛИКАНСКИЙ БЮДЖЕТ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ НА 2014 ГОД И ПРОГНОЗ НА 2015-2016 ГОДЫ													
БЮДЖЕТ РАЗВИТИЯ													
Классификация	Наименование проекта	(в млн сомов)						2014 год		2015 год		2016 год	
		Внутрен- нее	Внешнее	Внутрен- нее	Внешнее	Внутрен- нее	Внешнее	Внутрен- нее	Внешнее	Внутрен- нее	Внешнее		
...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	
34	921	70989	Министерство образования и науки КР Программа государственных инвестиций	1,98	334,13	12,24	867,00	12,38	758,52	...	...	...	
34	931	70989	Поддержка реформ сектора образования (Всемирный банк) (грант)	1,98	334,13	12,24	867,00	12,38	758,52	...	...	...	
34	911	70989	Поддержка реформ сектора образования (Всемирный банк) (кредит)	...	89,10	...	91,80	...	92,88	...	...	...	
34	911	70989	Реформа сектора образования (Азиатский банк развития) (план)	...	108,90	...	112,20	...	113,52	...	...	...	
34	921	70989	Реформа сектора образования (Азиатский банк развития) (грант) (план)	...	...	10,20	357,00	...	309,60	...	...	...	
34	921	70989	Российская помощь в целях развития образования (Россия через Всемирный банк) (грант) (план)	...	37,13	...	...	...	...	...	...	...	
34	911	70989	Глобальное партнерство в целях образования (Всемирный банк) (план)	1,98	...	2,04	...	2,06	...	...	...	...	
34	921	70989	Глобальное партнерство в целях образования (Всемирный банк) (грант) (план)	0,00	...	...	306,00	...	242,52	...	...	...	
...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	
...	...	...	...	50,00	213,...	950,...	25 488,57	1 364,69	21 562,13	...	...	...	

1. Проекты в рамках программы государственных инвестиций, направленные на развитие сектора образования.  
2. Ответственность за реализацию этих проектов и, соответственно, за использование средств, которые финансируются за счет грантов и части международных организаций и части государственных ресурсов, несет Министерство образования и науки КР.

Реализация проекта, направленного на развитие образования, будет осуществляться за счет средств, предоставляемых Российской Федерацией через Всемирный банк на безвозмездной основе.

На финансирование проекта будут направлены средства, предоставленные Всемирным банком в форме кредита. Это означает, что наша страна в последующем должна будет вернуть данные средства Всемирному банку с учетом начисленных процентов.

Финансирование проекта будет осуществлено за счет средств, предоставленных Всемирным Банком на безвозмездной основе.

Приложение 4

к проекту Закона КР «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы»

Бюджет на 2014 год по учреждениям, переданным из областного бюджета Нарынской области в республиканский бюджет (млн сомов)												
Наименование областных учреждений	Итого											
	Заработная плата	Отчисления в Социальный фонд КР	Расходы на служебные поездки	Коммунальные услуги	Арендная плата	Транспортные услуги	Приобретение прочих услуг	Приобретение медикаментов	Приобретение товаров	Приобретение товаров питания	...	...
<i>Государственные службы общего назначения</i>	21,1	2121	2211	2212	2213	2214	2215	2217	2218	...	...	...
<b>Полномочный представитель Правительства КР в области</b>	<b>21,53</b>	<b>1,70</b>	<b>1,23</b>	<b>2,80</b>	<b>1,34</b>	<b>1,34</b>	<b>1,96</b>					
<b>Областной мобилизационный резерв</b>	0,92	0,12	0,03	0,05			0,05					
<i>Отдых, культура и религия</i>	<b>0,93</b>	<b>0,30</b>	<b>0,30</b>				<b>0,45</b>		<b>0,18</b>			
<b>Мероприятия по физической культуре и спорту</b>	0,93	0,30	0,30				0,45		0,18			
<i>Социальная защита</i>	<b>0,32</b>						<b>0,32</b>					
<b>Служба ветеранов</b>	0,32						0,32					
<b>Итого по ОБЛАСТНЫМ УЧРЕЖДЕНИЯМ</b>	<b>22,8</b>	<b>1,8</b>	<b>2,8</b>	<b>2,8</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>2,8</b>		<b>0,2</b>			

Расходы на 2014 год по учреждениям, которые раньше числились на бюджете Нарынской области, но позднее, в связи с упразднением бюджета области и переходом на двухуровневую систему, стали финансироваться из республиканского бюджета

Расходы по данной статье составляют размер оплаты труда работникам учреждения.

Расходы по данной статье составляют расходы, связанные с перечислением в Социальный фонд социальных взносов, размер которых регулируется законом. См. Закон КР от 24.01.2004 года № 8 «О тарифах страховых взносов по государственному социальному страхованию»

Расходы по данной статье представляют расходы на 12 месяцев на оплату электроэнергии, водоснабжение и теплоснабжение, услуги телефонной связи и за вывоз мусора.

Возврат бюджетных ссуд и кредитов органами местного самоуправления

Коды	Наименование	Погашение по кредитам (млн сомов)	
		2014 г.	2015 г.
		3	4
1	2		
<b>41700 000 000 0</b>	<b>Итого местные бюджеты</b>	<b>71,4</b>	<b>71,2</b>
	<b>Итого города</b>	<b>71,4</b>	<b>71,2</b>
	Города республиканского значения	65,0	64,9
	г. Бишкек	52,3	52,3
<b>41710 000 000 0</b>	г. Ош	12,6	12,6
<b>41720 000 000 0</b>	Города областного значения	6,4	6,4
<b>41703 410 000 00 0</b>	г. Джалал-Абад	4,4	4,4

Общая сумма денежных средств, которая подлежит возврату в предстоящие 3 года в республиканский бюджет органами местного самоуправления в счет погашения обязательств по ранее полученным кредитам и ссудам.

Указываются суммы денежных средств, подлежащие возврату в республиканский бюджет Мэрией г. Бишкек для погашения обязательств по ранее полученным кредитам и ссудам.

Так, в 2014 году из бюджета г. Бишкек должно быть перечислено в республиканский бюджет 52,3 млн сомов.

Размеры выравнивающих грантов из республиканского бюджета				
Коды	Наименование	Выравнивающие гранты (млн сомов)		
		2014 г. 3	2015 г. 4	2016 г. 5
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
<b>41700 000 000 0</b>	<b>Итого местные бюджеты</b>	<b>696,0</b>	<b>665,0</b>	<b>665,0</b>
	<b>Итого города</b>	<b>5,6</b>	<b>5,3</b>	<b>5,0</b>
	<i>Города районного значения</i>	<i>5,6</i>	<i>5,3</i>	<i>5,0</i>
<b>41705 258 510 00 0</b>	<i>г. Айдаркен</i>	<i>1,3</i>	<i>1,2</i>	<i>1,0</i>
<b>41703 220 450 00 0</b>	<i>г. Кок-Жангак</i>	<i>4,2</i>	<i>4,1</i>	<i>3,9</i>
	<b>Итого айыл окмоту</b>	<b>90,5</b>	<b>659,7</b>	<b>650,0</b>
<b>41702 000 000 00 0</b>	<i>Ыссык-Кульская область</i>	<i>7,7</i>	<i>51,9</i>	<i>51,0</i>
<b>41702 205 000 00 0</b>	<i>Аксуйский район</i>	<i>13,4</i>	<i>13,4</i>	<i>13,1</i>
<b>41702 205 818 00 0</b>	<i>Керегеташ</i>	<i>1,4</i>	<i>1,4</i>	<i>1,3</i>
...	...	...	...	...

Суммы средств, которые планируется выделить из республиканского бюджета органам местного самоуправления на безвозмездной основе с целью финансирования расходов местных бюджетов в соответствии с минимальными государственными социальными стандартами. Например, местный бюджет не может содержать школы или больницы, находящиеся на государственном обеспечении.

Средства, которые будут перечислены в следующие 3 года из республиканского бюджета в бюджет города Айдаркен для финансирования расходов в соответствии с минимальными государственными социальными стандартами.

## Структура бюджетов министерств и ведомств на программной основе

Приложение 7

к проекту Закона КР «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы»

Сумма средств, которая будет направлена на финансирование мероприятий для реализации программы.

Бюджетные программы/ бюджетные меры	Финансирование (по программам, мерам) (млн сомов)		Индикатор результативности	Ед. измерения	Базовый год	Целевые значения								
	2014 г.	2015 г.				2016 г.	Среднесрочный прогноз							
	2014 г.	2015 г.				2016 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.			
...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
<b>5. Министерство образования и науки КР</b>														
<b>Программа 1. Дошкольное образование и подготовка детей к школе</b>														
<b>Цели программы: Обеспечение доступа к качественным услугам дошкольного образования.</b>														
1.1. Число детей соответствующего возраста, охваченных программами дошкольной подготовки через существующую сеть общеобразовательных организаций	0,2	0,2	0,2	Число детей соответствующего возраста, охваченных программами дошкольной подготовки	чело-век	75 000	80 000	85 000	87 000	90 000				
1.2. Поддержание существующей сети государственных дошкольных образовательных организаций (ДОО)	68,2	68,2	68,2	Количество ДОО, где внедрен государственный стандарт	кол-во учреждений	810	810	820	830	840				
				Численность педагогов, прошедших повышение квалификации	чело-век	117	130	145	160	175				
<b>Итого</b>	<b>268,6</b>	<b>274,7</b>	<b>325,2</b>											
<b>ВСЕГО</b>	<b>15</b>	<b>17</b>	<b>19</b>											
	<b>800,0</b>	<b>444,7</b>	<b>683,3</b>											

Мероприятия, которые будут проводиться Министерством образования и науки КР и его подведомственными учреждениями для реализации программы по дошкольному образованию и подготовке детей к школе.

Указываются показатели результативности реализации программы. Насколько эффективна реализация программы можно судить по выполнению индикаторов результативности. Например, о результативности реализации первого мероприятия (п.1.1) можно судить по числу детей, охваченных программами дошкольной подготовки, которое в 2014 году должно составить не менее 85 тыс.

### **1.3.3. Закон КР «О республиканском бюджете Кыргызской Республики» как документ о бюджетных планах государства, принятых к исполнению**

После того, как проект закона, рассмотренный ранее, утверждается Жогорку Кенешем КР и подписывается Президентом КР, он приобретает статус Закона Кыргызской Республики о республиканском бюджете на предстоящий год и прогнозе на два последующих года (далее – закон о республиканском бюджете).

В отличие от проекта закона о республиканском бюджете, сам закон подлежит обязательному исполнению, а возможность внесения изменений в него ограничена.

В ст. 42 Закона КР «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» от 11 июня 1998 года № 78 указано: «В Закон Кыргызской Республики о республиканском бюджете могут вноситься не более двух изменений и дополнений не позднее трех месяцев до завершения финансового года, за исключением случаев, необходимых для утверждения в законодательном порядке дополнительных поступлений в доходную часть».

Таким образом, по своему формату и содержанию закон о республиканском бюджете и проект закона представляют один и тот же документ, за исключением некоторых возможных изменений по расходам или доходам, которые могут быть внесены в проект закона до его утверждения.

### **1.3.4. Смета расходов как бюджетный план отдельного министерства и ведомства**

В законе о республиканском бюджете на предстоящий год смета расходов министерств и ведомств представлена в приложении 2-1 «Ведомственная классификация расходов» в разрезе расходов по экономическому содержанию и по следующим расходным статьям. То есть расходы министерств и ведомств представлены по статьям: «заработная плата», «расходы на служебные поездки», «транспортные услуги», «аренда помещения», «приобретение конкретных товаров и услуг», «машины и оборудование» и др.

Смета расходов отдельного министерства в бюджете отражена в приложении 2-1 «Ведомственная классификация расходов».

### **1.3.5. Текущие (ежемесячные, ежеквартальные, полугодовые) отчеты об исполнении республиканского бюджета**

Текущие отчеты об исполнении республиканского бюджета (далее – текущие отчеты) отражают фактически произведенные расходы и собранные доходы на ежемесячной, ежеквартальной и полугодовой основах.

В текущих отчетах представлены плановые и фактические расходы, отклонение в абсолютных величинах и процент выполнения бюджета согласно плану.

Расходы представлены по экономической классификации, т. е. по природе транзакции (заработная плата, взносы в Социальный фонд КР, выплата процентов по государственным ценным бумагам). В отличие от ведомственной классификации, смета расходов в текущих отчетах представлена в общем виде, а не в разрезе по ведомствам.

Кроме того, в отчете дается краткий обзор по доходам в разрезе по налоговым, неналоговым поступлениям, выпуску государственных ценных бумаг. Расходы приведены в разрезе по функциональной классификации, расписано, сколько средств за текущий период было направлено на погашение государственного долга, в том числе внешнего и внутреннего, а также представлены расходы по инвестиционным проектам.

Министерство финансов КР контролирует и ежемесячно анализирует ход исполнения республиканского бюджета и по итогам каждого квартала представляет на рассмотрение Координационного совета по макроэкономической и инвестиционной политике при Правительстве КР информацию по его исполнению, а также конкретные предложения по более полной мобилизации доходов и повышению эффективности использования бюджетных ассигнований.

Полугодовой обзор по исполнению республиканского бюджета начинается с описания макроэкономической ситуации, а затем по той же структуре, что и ежемесячные отчеты, представлена информация по доходам и расходам.

### 1.3.6. Годовой отчет об исполнении республиканского бюджета

Годовой отчет об исполнении республиканского бюджета (далее – отчет о республиканском бюджете) является частью годового отчета об исполнении государственного бюджета (далее – отчет о государственном бюджете) и отражает фактическое исполнение республиканского бюджета за истекший год.

Отчеты о республиканском бюджете одобряются решением Правительства КР и направляются в Жогорку Кенеш КР, который утверждает отчет о государственном бюджете (республиканский и местные бюджеты).

Отчет об исполнении республиканского бюджета Кыргызской Республики за 2012 год одобрен постановлением Правительства КР от 14 мая 2013 года № 270 и направлен на рассмотрение Жогорку Кенеша КР.

Так, отчет о республиканском бюджете содержит информацию по доходам, расходам и источникам финансирования дефицита бюджета в соответствии с бюджетной классификацией Кыргызской Республики.

Детальные пояснения отчета о республиканском бюджете представлены в пояснительной записке к нему, где дается подробное описание по всем статьям поступлений и расходов бюджета, с представлением аналитических и сравнительных таблиц, а также диаграмм и графических изображений.

Так, в пояснительной записке к отчету об исполнении республиканского бюджета Кыргызской Республики за 2012 год данные годового отчета показательно раскрыты по следующим разделам:

- 1) макроэкономическая ситуация;
- 2) исполнение доходной части государственного бюджета Кыргызской Республики;
- 3) исполнение расходной части государственного бюджета Кыргызской Республики;



- исполнение бюджета по секторам;
- государственный долг;
- исполнение бюджета развития.

Таблица 1

**Исполнение по ресурсной (доходной) части республиканского бюджета за 2012 год (млн сомов)**

Наименование ресурсов и доходов	2012 г.		
	План	Фактически	(В процентах)
<b>Всего ресурсов</b>	<b>107758,5</b>	<b>105047,6</b>	<b>97,5</b>
Ресурсы (без спецсредств, Программа государственных инвестиций (далее – ПГИ))	80146,7	78905,6	98,5
Доходы	79917	77498,6	97
Налоговые доходы	58051,6	56247,1	96,9
Полученные официальные трансферты	6148,4	5608,3	91,2
Неналоговые доходы	15716	15643,2	99,5
Проценты по депозитам Правительства КР, находящимся в Национальном банке КР	115,4	116,1	100,6
Проценты по выданным бюджетным ссудам и кредитам	570,3	680,1	119,3
Дивиденды, начисленные на государственный пакет акций	2059,2	1827	88,7
Прибыль Национального банка КР	1575,8	1575,8	100
Арендная плата	3563,8	3572,6	100,2
Плата за выдачу лицензий	10	9,3	93
Поступления от спецсредств бюджетных учреждений	6243,7	5781,8	92,6
Штрафы, санкции, конфискации	230	226,1	98,3
Прочие неналоговые доходы	50	322,6	645,2

Таблица 2

**Исполнение республиканского бюджета Кыргызской Республики за 2012 год по основным разделам, с учетом специальных средств и без учета внешних грантов и кредитов ПГИ (млн сомов)**

Наименование разделов	2012 г.		
	План	Фактически	(В процентах)
Государственные службы общего назначения	24072,8	23311,7	96,8
Оборона, общественный порядок и безопасность	11109,7	10879,7	97,9
Экономические вопросы	6254,1	5974,3	95,5
Охрана окружающей среды	546,7	526	96,2
Жилищные и коммунальные услуги	1334,1	1333,7	100
Здравоохранение	10190,4	9997,3	98,1
Отдых, культура и религия	1975,5	1937,9	98,1
Образование	7293	7024,5	96,3
Социальная защита	17151,7	16491,4	96,2
<b>Итого</b>	<b>79928</b>	<b>77476,5</b>	<b>96,9</b>

### **1.3.7. Отчет об аудите исполнения республиканского бюджета**

Прерогатива проведения отчета об аудите исполнения республиканского бюджета (далее – отчет об аудите) принадлежит Счетной палате КР, которая ежегодно проверяет исполнение республиканского бюджета в соответствии с законом о республиканском бюджете за предыдущий год.

Отчет об аудите содержит информацию, о полноте и своевременности денежных поступлений, о фактическом расходовании бюджетных средств в сравнении с утвержденными показателями бюджета, оценку целевого и эффективного использования средств республиканского бюджета, выводы аудиторов по итогам проверки, с указанием выявленных нарушений, а также предложения по их устранению.

Так, по результатам аудита республиканского бюджета за 2011 год Счетной палатой КР установлено наличие финансовых нарушений и недостатков на сумму 2,18 млрд сомов, а также резервов и потерь бюджета на 2,87 млрд сомов (в ходе аудита восстановлено 272,9 млн сомов) и нерационально использованных средств на 236,3 млн сомов (в ходе аудита восстановлено 81,0 млн сомов).

Отчет об аудите предоставляется Правительству КР, а затем направляется Президенту КР и в Жогорку Кенеш КР. В течение месяца представленный в Жогорку Кенеш КР отчет об аудите обязательно публикуется для информирования общественности.

Так, 15 апреля 2013 года Правительством КР принято постановление за № 197 «Об итогах аудита Счетной палатой Кыргызской Республики составления и исполнения республиканского бюджета Кыргызской Республики за 2011 год». Затем отчет о результатах аудита был направлен в Жогорку Кенеш КР и Правительство КР. Кроме этого, в целях обеспечения прозрачности данный документ размещен на сайте Счетной палаты КР и Жогорку Кенеша КР для информирования общественности.

## Глава 2. Как граждане могут влиять на формирование и использование бюджетных средств государства?

Одной из универсальных форм участия граждан в управлении государством является обращение к органам государственной власти. Граждане могут обращаться в государственные органы<sup>1</sup>:

- с запросами о предоставлении бюджетной информации;
- с бюджетными предложениями, т. е. с предложениями о более эффективном и рациональном распределении бюджетных средств;
- с жалобами в вышестоящие органы на решения, действие (бездействие) или нормативные правовые акты государственных органов, касающиеся бюджетных вопросов;
- с заявлениями о необходимости проведения контрольно-проверочных мероприятий.

Значение и сила права на обращение в государственные органы заключаются не в самой возможности обращения, а в обязанности власти отвечать на него. Таким образом, граждане могут вовлекать власти любого уровня в обсуждение бюджетных вопросов. Насколько такие обсуждения смогут повлиять на формирование и использование бюджета, зависит от уровня компетентности обращения граждан, от того, насколько оно отвечает нуждам и потребностям общества или определенной его группы, насколько убедительно изложены аргументы. Если обращение будет отвечать этим требованиям, оно может сформировать общественное мнение по данному вопросу. Даже при не всегда работающих законах и высокой коррумпированности судов, верно сформированное общественное мнение способно заставить власть прекратить незаконные манипуляции с государственными финансами и начать перераспределять их в интересах общества.



### 2.1. Общие рекомендации по подаче обращений

В правом верхнем углу стандартного листа указываются данные получателя обращения: полное название государственного органа или (и) фамилия и инициалы должностного лица государственного органа с указанием должности.

Чуть ниже указываются данные автора обращения: для граждан – фамилия, имя, отчество, год рождения, место жительства; для юридических лиц (их филиалов и представительств) – полное название, местонахождение органа управления, фамилия и должность лица, подписавшего запрос.

<sup>1</sup> Здесь и далее по тексту в понятие «государственные органы» включены также органы местного самоуправления.

Желательно также указать номер контактного телефона. Это позволит лицу, ответственному за подготовку ответа, уточнить возникшие вопросы.

Озаглавьте обращение в зависимости от его назначения: «жалоба», «заявление», «предложение» («рекомендация»), «запрос».

В **жалобе** лицо указывает на конкретный случай нарушения его прав и законных интересов и просит устранить это нарушение.

**Заявление** может быть не связано с нарушением прав и свобод, а направлено на их реализацию, но оно может, как и жалоба, быть направлено на устранение тех или иных противоправных явлений. Не каждое заявление можно назвать жалобой, но если жалобу назвать заявлением, принципиальной ошибки в этом не будет.

**Предложение** – это обращение в государственный орган, содержащее рекомендации об устранении тех или иных недостатков в работе органа, не имеющих признаков нарушения законности, о введении более рациональной или эффективной практики или совершенствовании нормативной правовой базы. Формы, в которых может быть сделано предложение, уровень обращения, сферы, которые оно затрагивает, ничем не ограничиваются.

**Запрос** – это обращение с требованием предоставить информацию.

Необходимо выяснить, какой государственный орган, и на каком уровне наделен компетенцией, необходимой для разрешения вашего вопроса. Обращение сразу в самые высшие органы государственной власти не обязательно придаст ему большую значимость. Скорее всего, обращение перенаправят в орган, компетентный рассматривать поднятый в нем вопрос. А путешествие бумаг из ведомства в ведомство, из инстанции в инстанцию – процесс медленный, поэтому, по общему правилу, продвигайтесь методично, от низшей инстанции к высшей.

Не пытайтесь вложить в текст обращения эмоции, не злоупотребляйте художественными оборотами и отвлеченными рассуждениями, не начинайте издалека и не загружайте обращение деталями. Чиновники редко читают с полным вниманием большие тексты. Излагайте только основные факты и постарайтесь, чтобы ваши доводы были логически связны и убедительны, а текст не занимал больше двух третей листа.

В конце своего текста четко сформулируйте ваше требование или просьбу, чего вы добиваетесь: получить бюджетную информацию, изменить сложившуюся порочную практику, изменить правовую норму либо проведения проверки финансово-хозяйственной деятельности или всего вместе.

В некоторых учреждениях со сложной структурой есть несколько кабинетов, где принимают корреспонденцию. Знание структуры организации поможет вам в том, чтобы обращение попало как можно быстрее к лицу, наиболее компетентному в разрешении вашего вопроса.

Не забудьте о том, что работник канцелярии должен на вашем экземпляре обращения сделать запись, включающую дату принятия, входящий регистрационный номер, фамилию сотрудника, принявшего документ, и его роспись. Если вам в этом откажут, направьте обращение по почте с оплатой уведомления о получении вашего письма.

В некоторых ведомствах у входа размещаются ящики для писем. Ни в коем случае не опускайте туда свое обращение, потому что в результате у вас не будет подтверждения того, что ваше обращение получено.



Через некоторое время, после регистрации обращения, позвоните в канцелярию и узнайте, кому поручено его рассмотреть (кто будет исполнителем документа). Свяжитесь с исполнителем и поинтересуйтесь, нужна ли ему какая-нибудь дополнительная информация. Будьте готовы к встрече с ним.

Если ваше обращение сочли несостоятельным, но вас не убедили использованные при этом аргументы, вынесите существо вопроса на рассмотрение вышестоящей инстанции или в суд.

Если ваше обращение проигнорировали, или вы получили запоздалый отрицательный ответ либо вашу жалобу направили на рассмотрение органа или лица, действия которого вы обжалуете, то кроме вынесения существа вопроса на рассмотрение вышестоящей инстанции или в суд, стоит обжаловать и сам факт игнорирования обращения, нарушения установленных для ответа сроков, направления жалобы на рассмотрение органа или лица, действия которого вы обжалуете.

## 2.2. Где искать бюджетную информацию?

Государственная власть обязана отчитываться перед народом, в том числе перед каждым гражданином страны в отдельности. Отчитываться – значит предоставлять достоверную информацию о своих планах и деятельности, и в первую очередь о планируемых и состоявшихся доходах и расходах государства.

У каждого гражданина есть возможность получить информацию по бюджету государства из любого государственного органа. В соответствии с положениями Закона КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 28 декабря 2006 года № 213, каждый гражданин или сообщество граждан вправе получать бюджетную информацию следующими способами:

- непосредственно наблюдая заседания государственных органов, на которых обсуждаются бюджетные вопросы;
- обращаясь с запросом о предоставлении бюджетной информации;
- обращаясь в фонды официальной информации<sup>1</sup>.

Кроме того, данный закон обязывает все государственные органы публиковать свой годовой бюджет<sup>2</sup>.

Информация о республиканском бюджете доступна на веб-сайте Жогорку Кенеша КР ([www.kenesh.kg](http://www.kenesh.kg)) в разделе «Законопроекты» и на сайте Министерства финансов КР ([www.minfin.kg](http://www.minfin.kg)) в разделе «Бюджет».

Информация об исполнении бюджета доступна на сайтах Центрального казначейства Министерства финансов КР ([www.kazna.gov.kg](http://www.kazna.gov.kg)), Государственной налоговой службы при Правительстве КР (по видам налоговых поступлений) – <http://www.sti.gov.kg> и Государственной таможенной службы при Правительстве КР (по видам таможенных платежей) – <http://www.customs.kg>, с пояснительными записками и аналитическим обзором в сравнении с показателями предыдущих лет.

<sup>1</sup> В каждом государственном органе должны быть общедоступные фонды официальной информации, как того требует ст. 23 Закона КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики».

<sup>2</sup> См. пп. 1 п. 1 ст. 20 Закона КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики».

### 2.3. Рекомендации по подаче запросов

Текст запроса рекомендуется начать со ссылки на законодательство: «На основании ст. 20 Закона КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики», прошу предоставить следующую информацию...», далее необходимо изложить предмет запроса. Важно, чтобы формулировка запроса позволяла однозначно судить о том, какая именно требуется информация. Автор запроса не обязан точно указывать все реквизиты запрашиваемых документов или материалов, но если таковые будут обозначены, это позволит ускорить получение ответа.

Автору необязательно объяснять мотивы, по которым ему понадобилась данная информация, но в определенных случаях такие пояснения (разъяснения) могут обеспечить более внимательное отношение к запросу.

В случае, если запрос направляется юридическим лицом, необходимо приложить копию свидетельства о регистрации юридического лица. Под текстом запроса укажите: «Приложение: копия свидетельства о регистрации юридического лица», поставьте дату и подпись.

Запрос о предоставлении информации может быть отправлен по почте, через курьера, по электронным каналам связи или передан лично адресату. При отправлении запроса по почте рекомендуется направить его заказным письмом, с уведомлением о вручении. Особо принципиальные запросы желательно направлять ценным письмом, с описью и уведомлением о вручении письма. Также следует указать предмет запроса.

При личной передаче запроса или через курьера важно получить подтверждение о получении запроса адресатом. Как правило, это отметка о получении запроса на втором экземпляре запроса, с указанием должности лица, принявшего запрос, его фамилия, имя, отчество, подписи и номер телефона общего отдела или канцелярии. По прошествии определенного времени (2-3 дня) по этому телефону можно уточнить данные лица, ответственного за подготовку ответа.

### 2.4. Рекомендации по подаче бюджетных предложений

Закон КР «О порядке рассмотрения обращений граждан» предусматривает такой вид обращения, как предложение. **Предложение** – это обращение в государственный орган, содержащее рекомендации об устранении тех или иных недостатков в работе органа, не имеющих признаков нарушения законности, о введении более рациональной или эффективной практики или совершенствовании нормативной правовой базы. Формы, в которых может быть сделано предложение, уровень обращения, сферы, которые оно затрагивает, ничем не ограничиваются.

В Кыргызстане практически отсутствует практика продвижения предложений, поэтому государственные органы и должностные лица могут относиться к ним с разной долей снисходительности или пренебрежения. Тем не менее, они должны изучить предложение и дать аргументированный ответ.

Важно, чтобы рекомендация была основана на фактах и на анализе. Если обращение содержит простую рекомендацию об увеличении финансирования той или иной сферы, страдающей от недофинансирования, власть даст простой ответ о том, что денег на это нет. Другое дело, если ваша рекомендация будет сопровождаться соображениями относительно того, из каких источников следует изыскать эти средства, например: а) за счет сокращения финансирования другой сферы, с обоснованием избыточности этого финансирования; б) за счет оптимизации расходов – сокращения издержек и

более рационального распределения средств; в) за счет какого-либо нового источника дохода.

Таким образом, можно вовлекать государственные органы в продуктивные дискуссии.

#### **Пример**

*ОО «Психическое здоровье и общество» в течение долгих лет рекомендовало Министерству здравоохранения КР приблизить психиатрическую помощь к пациентам, расширив ее на местах, в поликлиниках, сократив при этом расходы на централизованные психиатрические больницы. Министерство здравоохранения КР всегда отвечало на эти рекомендации, что для такого перераспределения медицинских услуг требуются средства, которых у министерства нет, в результате дело не сдвигалось с мертвой точки.*

*Тогда ОО «Психическое здоровье» провело бюджетный анализ существующей системы финансирования психиатрического здравоохранения, который позволил выявить, что огромные средства уходят в «стены» крупных больниц, на коммунальные расходы, на тепло и электричество, на постоянные ремонты, на зарплату раздутому немедицинскому персоналу. С математической точностью было доказано, что предлагаемая система психиатрического здравоохранения, приближенная к пациентам, намного дешевле и эффективнее. Таким образом, власти уже не могли ссылаться на отсутствие средств, чиновники были вынуждены включиться в дискуссию и дело сдвинулось с мертвой точки.*

## **2.5. Как попасть на заседание государственного органа?**

Каждый гражданин может присутствовать на заседаниях государственных органов. Исключение составляют только те заседания, на которых будет звучать, обсуждаться информация, распространение которой угрожает охраняемым законом интересам.

Для того чтобы общественность заранее знала о плане заседаний, государственные органы должны ежемесячно публиковать в средствах массовой информации план их проведения, с указанием повестки заседания, а также даты, времени и места его проведения. В местах своего расположения государственные органы оборудуют информационный стенд, на котором не позднее чем за неделю до дня заседания размещается информация о повестке, времени, а также режиме проведения заседания – открытый или закрытый. В случае проведения заседания в закрытом режиме на информационном стенде размещается решение, на основании которого ограничивается доступ общественности к заседанию (см. ст. 27 Закона КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики»).

Для участия в заседании необходимо заранее явиться в государственный орган и подать заявку. В каждом государственном органе должна вестись запись граждан, которые желают присутствовать на заседании. Запись должна включать фамилию, имя, отчество гражданина, желающего присутствовать на заседании, а для представителя юридического лица – фамилия, имя, отчество, наименование юридического лица, а также занимаемая должность (см. ч. 1 ст. 28 Закона КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики»).

В зале для заседаний должны быть оборудованы места для посетителей. В случае, если желающих больше вместимости зала, приоритет имеют, во-первых, граждане, прав и свобод которых может непосредственно коснуться принимаемое на заседании решение, во-вторых, граждане, не присутствовавшие ранее на заседаниях

данного органа или не присутствовавшие дольше других записавшихся, в-третьих, записавшиеся на посещение заседания раньше остальных (см. ст. 28 Закона КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики»).

Присутствующие на заседании посетители вправе делать записи, а также проводить фотосъемку, аудио- и видеозапись, если это не мешает проведению заседания.

## **2.6. Что делать в случае нарушения права на доступ к информации и права на обращение?**

Если власти не отвечают на запросы, обращения или предложения граждан, последние вправе оспорить их действия в судебном порядке. Национальное законодательство позволяет оспорить в суде законность, действие (бездействие), решений или нормативных установлений государственных органов в рамках административного судопроизводства<sup>1</sup>.

**Административное судопроизводство** – это судопроизводство по спорам между государственными и негосударственными субъектами по вопросам нарушения законов, прав и свобод негосударственных субъектов, действиями (бездействиями) или нормативными установлениями государственных субъектов.

Административное судопроизводство производится межрайонными судами по экономическим и административным делам.

Судебное разбирательство по административным делам производится по общим правилам гражданского судопроизводства, с учетом следующих особенностей:

- 1) обращение к административному судопроизводству именуется не иском заявлением, а просто заявлением, а подавший заявление именуется не истцом, а заявителем;
- 2) заявление следует подать не позднее 3-х месячного срока со дня, когда заявителю стало известно о нарушении его прав (таким образом, относительно административных дел установлен специальный срок исковой давности в отличие от общего 3-х годичного срока); причины опоздания выясняются в судебном заседании, и если суд не сочтет их уважительными, это может послужить основанием для отказа в удовлетворении заявления;
- 3) вопрос о принятии заявления должен разрешаться в 3-х дневный срок, в отличие от 7-ми дней по остальным гражданским делам;
- 4) заявление должно быть рассмотрено судом в срок не более 1-го месяца, в отличие от 2-х месяцев по остальным гражданским делам;
- 5) в административном судопроизводстве действует своеобразный принцип «презумпции вины» государства, т. е. обязанность доказывания законности решений, действия (бездействия) возлагается на государственный орган, должностное лицо, действия которого обжалуются; смысл этого принципа заключается в создании преимуществ и приоритета для гражданина, противостоящего подавляющей силе государственной власти.

Административные дела рассматриваются по правилам гражданского процесса, поэтому, необходимо ознакомиться с нормами Гражданского процессуального кодекса

---

<sup>1</sup> Не следует путать административное судопроизводство с судопроизводством по административным правонарушениям. В Кыргызстане, к сожалению, действует довольно запутанная система административной юстиции. Судопроизводство по административным правонарушениям производится судами общей юрисдикции относительно правонарушений, предусмотренных Кодексом Кыргызской Республики об административной ответственности, в котором объединены как действия физических лиц, так и действия представителей власти, нарушающих законность и посягающих на права и свободы граждан.

Кыргызской Республики (далее – ГПК КР), причем последнего издания, так как в его статьи часто вносятся изменения и дополнения.

### 2.6.1. Анализ характера и источника нарушения прав и свобод

Прежде всего необходимо определить:

а) в чем заключается нарушение прав и свобод: в действии (бездействии), решениях, не соответствующих нормам законодательства или принятии государственными органами противозаконных актов;

б) какой государственный орган или какое должностное лицо ответственно за нарушение прав и свобод или принятие нормативного правового акта.

### 2.6.2. Составление заявления

В правом верхнем углу листа («шапке») следует указать:

- полное название суда (межрайонный суд по месту нахождения ответчика);
- сведения о заявителе (фамилия, имя, отчество, контактные данные);
- такие же сведения указываются представителе заявителя, если он принимает участие;

- сведения об ответчике (-ах): если это государственный орган – его название и адрес; если это должностное лицо – его фамилия, имя, отчество, должность и рабочий адрес; если оспаривается нормативный правовой акт – название и адрес государственного органа, принявшего оспариваемый нормативный правовой акт.

Текст заявления последовательно складывается из следующих обязательных частей: вводной, мотивировочной и изложения требований.

В **водной части** излагается, когда и что произошло, то есть событие нарушения.

В **мотивировочной части** излагается, какое именно право нарушено и каким законом это право гарантировано. Если это не очевидно из самого описания события, доказывается наличие причинно-следственной связи между действиями (бездействиями), решениями или сутью принятых нормативных правовых актов властей и наступившими лично для вас или для общества (что означает, в том числе и для вас) негативными последствиями. При описании бездействий власти необходимо обосновать то, что государственный орган или должностное лицо были обязаны предпринять те или иные действия, и какие именно в результате бездействия государственного органа или должностного лица были нарушены права и свободы заявителя. Оспаривание бездействия власти особенно актуально при системных нарушениях, оправдываемых властями бюджетным недофинансированием, противоречиями в законах или их неясностью. Однако любая проблема имеет определенный уровень разрешения, то есть всегда есть конкретные государственные органы или должностные лица, которые должны не просто, как говорится, «разводить руками», а по крайней мере обозначить проблему и предпринимать действия для ее решения. Если власть замалчивает проблему, то появляются все основания для оспаривания бездействия власти, если в результате него нарушаются права и свободы граждан.

В **части требований** излагается просьба к суду. Вы просите суд, чтобы он обязал государственный орган или должностное лицо совершить определенные действия для восстановления в полном объеме нарушенных прав заявителя или признать нормативный правовой акт недействующим полностью или в оспариваемой части. Просьба к суду должна в точности соответствовать компетенции суда, то есть, какие именно решения суд правомочен выносить. Суд правомочен выносить следующие решения:

1) признать недействительным оспариваемый акт полностью или в части либо обязать орган или должностное лицо, допустившее обжалуемое действие (бездействие),

устранить в полном объеме допущенное нарушение прав, свобод и законных интересов заявителя, если его заявление будет признано обоснованным;

2) отказать заявителю в удовлетворении его требований, если будет установлено, что акты, действие (бездействие) государственного органа, их должностных лиц соответствуют закону, совершены в пределах их полномочий и не нарушают права, свободы и законные интересы заявителя.

В результате рассмотрения заявления о признании недействительным нормативного правового акта суд вправе вынести решение, которым:

1) признать недействительным полностью или в части обжалуемый акт, если будет установлена обоснованность заявления; если данный акт был ранее опубликован средствами массовой информации, то в резолютивной части решения указывается об обязанности данного средства массовой информации опубликовать сообщение о вынесенном решении в срок, установленный судом;

2) отказать в удовлетворении заявления, если будет установлена его необоснованность.

Если необходимо приложить дополнительные материалы, обязательно укажите их в перечне приложений внизу под текстом заявления. Это могут быть копии ваших запросов, иных обращений, ответных писем государственных органов, копии почтовых уведомлений, т. е. все, что подтверждает ваши доводы в заявлении. Если обжалуется нормативный правовой акт, то следует приложить его копию.

### **2.6.3. Подача заявления**

Необходимо подготовить копии заявлений с прилагаемыми материалами в количестве, достаточном для суда и каждого из ответчиков, т. е. не менее чем в 3-х экземплярах.

Экземпляры заявления для ответчика отправьте заказным письмом по почте или доставьте им с курьером. В почтамте вам выдадут квитанцию, которая является подтверждением отправки заявления ответчикам. Ее необходимо приложить к экземпляру заявления для суда.

Заявление подается в канцелярию суда. На вашем экземпляре заявления сотрудник канцелярии должен проставить штамп прямоугольной формы, вписать в него дату регистрации заявления и расписаться.

### **2.6.4. Варианты реагирования суда на заявление**

Вопрос о принятии заявления к производству суда решается судьей единолично в 3-х дневный срок со дня поступления заявления в суд (см. ст. 265 ГПК КР). Суд должен направить вам определение по вопросу принятия или не принятия заявления, но чтобы не терять времени на ожидание почты, лучше по истечении 3-х дней явиться лично и получить определение на руки.

Если суд вынесет определение о принятии заявления – необходимо начать подготовку к процессу. Однако суд может вернуть заявление или отказать в его принятии. Это может произойти из-за ошибок заявителя или по ошибке суда. Свою ошибку следует признать и, если возможно, исправить, ошибку суда следует обжаловать.

#### **а) Если вам отказали в принятии заявления**

Ознакомьтесь с определением об отказе в принятии заявления. Законные основания отказа в принятии заявления перечислены в ст. 135 ГПК КР. Применительно к

административным делам актуально только одно из этих оснований – если «заявление не подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства». Например, если вы обжалуете действия следователя, прокурора по конкретному уголовному делу, то суд правомерно откажет в принятии заявления, так как такие жалобы рассматриваются судами общей юрисдикции в соответствии с Уголовным процессуальным кодексом Кыргызской Республики (далее – УПК КР). Если заявитель оспаривает несоответствие нормативного правового акта Конституции КР, суд правомерно перенаправит заявителя в Конституционную палату Верховного суда КР.

Если заявитель не согласен с определением суда, усматривая в нем судебную ошибку или нарушение, он может обжаловать его в суде апелляционной инстанции в течение 10-ти дней со дня вынесения определения. Если определение вручили заявителю с опозданием, отсчет 10-дневного срока нужно начинать с момента вручения определения, но при подаче жалобы следует одновременно подать ходатайство о продлении срока апелляционного обжалования.

Жалоба на определение суда называется **частной жалобой**. Правила апелляционного обжалования определений суда описаны в гл. 40 ГПК КР.

В «шапке» заявления следует указать название апелляционной инстанции (к ним относятся коллегии по административным и экономическим делам областных судов и Бишкекского городского суда), а также данные заявителя и ответчика. В жалобе следует изложить аргументы, опровергающие доводы суда о том, что заявление не подлежит рассмотрению в порядке гражданского судопроизводства. В части требований просите суд «отменить определение об отказе в принятии заявления и передать дело в суд первой инстанции для рассмотрения».

Перед подачей жалобы копии для ответчика (ов) следует направить им по почте, приложив к частной жалобе квитанцию о почтовом отправлении. Частная жалоба подается через межрайонный суд, вынесший решение. Межрайонный суд примет заявление и направит его в вышестоящую инстанцию.

#### **б) Если вам возвратили исковое заявление**

Ознакомьтесь с определением о возвращении заявления. Законные основания возвращения заявления описаны в ст. 136 ГПК КР. Возвратить заявление суд вправе:

- 1) если дело не подсудно данному суду;
- 2) если заявление подано ненадлежащим истцом;
- 3) если заявление подано недееспособным лицом;
- 4) если заявление от имени заинтересованного лица подано и подписано лицом, не имеющим полномочий на его подписание и предъявление в суд;
- 5) если в одном заявлении соединены несколько требований к одному или нескольким лицам, когда эти требования не связаны между собой;
- 6) если не представлены доказательства направления или вручения лицам, участвующим в деле, копии заявления;
- 7) если к заявлению гражданина о защите нарушенного права, по которому истек установленный законом срок исковой давности, не приложено ходатайство о его восстановлении, но такое восстановление допускается законом;
- 8) если до вынесения определения о принятии заявления к производству от заявителя поступило заявление о возвращении заявления.

Суд возвращает заявления в случае ошибок, которые можно исправить. Поэтому у заявителя есть выбор – либо устранить допущенные нарушения и недоработки, либо, если заявитель не согласен с доводами суда, подать частную жалобу в вышеописанном порядке.

#### **в) Ваше заявление приняли к производству**

Если суд решит, что заявление подано правильно, он выносит определение о принятии искового заявления и назначении судебного разбирательства. В этом определении будет указано, какой судья будет рассматривать заявление, дата и время судебного разбирательства. Обязательно должна быть роспись судьи и печать суда.

Судебный процесс должен начаться в назначенное время, в зале судебного заседания, однако в большинстве случаев судьи рассматривают дела у себя в кабинетах, т. к. судебных залов не хватает.

Актуальной проблемой по административным делам является неявка ответчиков, то есть представителей государственных органов или должностных лиц. Обязательно поинтересуйтесь, имеется ли у суда подтверждение того, что ответчик был извещен в установленной форме. Если он был извещен и не явился на заседание суда, то у вас есть полное право требовать рассмотрения дела без участия ответчика. Однако следует учитывать, что суды часто извещают ответчика так называемой «телефонограммой», что не является надлежащим способом извещения. Поэтому иногда имеет смысл, еще с момента принятия дела судом, самому позаботиться о надлежащей доставке извещения ответчику.

Порядок судебного разбирательства подробно изложен в гл. 16 ГПК КР. Процесс начинается с того, что судья объявляет состав суда, разъясняет сторонам право отвода, устанавливает личность сторон по делу. Затем судья разъясняет процессуальные права и обязанности сторон, выясняет, имеются ли у них ходатайства до начала судебного разбирательства. Далее судья спрашивает у заявителя – поддерживает ли он свои требования, а у ответчика – признает ли он требования заявителя, согласны ли они на мировое соглашение и разъясняет правовые последствия такого соглашения. Затем выступает заявитель, его представитель (если имеется), после них ответчик (и). После выступления стороны, судья должен дать другой стороне возможность задать вопросы, а также сам задает вопросы. После выступлений сторон, суд приступает к исследованию материалов дела. Затем суд выясняет у сторон, есть ли у них еще какие-либо дополнения по делу и, разобравшись с этим вопросом, объявляет об окончании рассмотрения дела по существу и переходит к прениям сторон. В прениях стороны аргументируют свою позицию по делу, вначале заявитель, потом ответчик. Далее стороны по очереди могут прокомментировать доводы противоположенной стороны, т. е. выступить с репликами. Право последней реплики принадлежит ответчику. Затем судья объявляет о своем удалении в совещательную комнату для принятия решения по делу. Во время оглашения судебного решения, все участники должны стоя выслушать решение судьи. Решение суда вступает в силу через 30 дней, если какая-либо из сторон его не обжалует.

Желательно через три дня после вынесения решения обратиться в суд и запросить для изучения на месте или истребовать копию протокола судебного заседания. В течение 5-ти дней после этого есть возможность внести замечания на протокол. В течение 5-ти дней после получения ваших замечаний суд должен либо подтвердить их правильность, либо отклонить замечания. Если сторона не воспользуется возможностью внести замечания на протокол, впоследствии она теряет право утверждать, что протокол неверно (неточно) составлен или искажает обстоятельства дела. Считается, что сторона согласилась с протоколом, если не внесла в него замечания. К сожалению, в юридическом сообществе страны не развита такая практика внесения замечаний в протокол. Из-за отсутствия контроля протоколы составляются очень плохо, неразборчиво, секретарь переносит на бумагу только то, что успевает и только то, что понимает, иногда по-своему интерпретируя те или иные слова или события в ходе процесса.

### г) Обжалование судебных решений

Решение межрайонного суда по существу дела можно обжаловать в суде апелляционной инстанции – в судебной коллегии по экономическим и административным делам областных судов, Бишкекского городского суда. Срок обжалования – 30 дней со дня вынесения решения в окончательной форме.

Апелляционная жалоба составляется следующим образом. В «шапке» заявления укажите название апелляционного суда и ниже данные заявителя и ответчиков. Текст апелляционной жалобы должен содержать информацию об обжалуемом решении, доводы относительно правомерности обжалуемого решения и просьбу к суду, т. е., просите либо изменить решение, либо отменить его полностью и вынести новое решение по делу. Жалобу следует подать в канцелярию суда первой инстанции, который направит ее по назначению.

Производство в суде апелляционной инстанции осуществляется по правилам производства в суде первой инстанции, но имеет и некоторые особенности. Дело рассматривают трое судей: председательствующий, судья-докладчик и судья. Судебное разбирательство начинается с изложения судьей-докладчиком обстоятельств дела, содержания судебного решения, апелляционных жалоб и возражений. Далее заслушиваются выступления сторон, начиная с того, кто обратился с апелляционной жалобой. После этого суд продолжается, как и в суде первой инстанции, опрашиваются свидетели, исследуются доказательства и т. д. В ходе апелляционного рассмотрения стороны могут представить дополнительные доказательства. Прения начинает сторона, подавшая апелляционную жалобу.

Суд апелляционной инстанции вправе:

- 1) оставить решение суда первой инстанции без изменения, а жалобу или представление без удовлетворения;
- 2) изменить решение суда первой инстанции полностью или в части, либо отменить его полностью или в части и вынести новое решение;
- 3) отменить решение суда первой инстанции полностью или в части и прекратить производство по делу либо оставить заявление без рассмотрения.

Решение апелляционного суда вступает в силу немедленно.

Если по каким-либо причинам апелляционная жалоба не подана, в течение 6-ти месяцев после вынесения решения суда первой инстанции можно подать **кассационную жалобу**. Кассационная жалоба также рассматривается тройкой судей. Вначале судья-докладчик излагает обстоятельства дела, содержание судебного решения, жалоб и возражений, а затем заслушиваются выступления сторон. Далее, в отличие от рассмотрения дела в апелляционной инстанции, кассационная инстанция рассматривает дело по документам, уже имеющимся в деле. Стороны не могут представлять новые доказательства, если только не докажут, что не могли представить эти доказательства в суд первой инстанции.

Кассационная инстанция вправе:

- 1) оставить решение суда первой инстанции в силе, а жалобу без удовлетворения;
- 2) отменить акт суда первой инстанции полностью либо в части и направить дело на новое рассмотрение;
- 3) отменить акт районного суда полностью или в части и оставить заявление без рассмотрения либо прекратить дело;
- 4) изменить решение районного суда, не передавая дело на новое рассмотрение;
- 5) отменить решение суда первой инстанций и вынести новое решение.

Решение апелляционной и кассационной инстанций по административному делу можно обжаловать в судебной коллегии по экономическим и административным делам

Верховного суда КР в течение 1-го года со дня вступления судебного решения в законную силу. Жалоба в Верховный суд КР именуется **жалобой в порядке надзора** или **надзорной жалобой**, которая в порядке надзора подается через канцелярию суда, вынесшего обжалуемое решение. Надзорные жалобы также рассматриваются тройкой судей. При рассмотрении дела в порядке надзора Верховный суд КР проверяет правильность применения норм права судами низших инстанций по имеющимся в деле материалам в пределах доводов надзорной жалобы. Поэтому рассмотрение дела в Верховном суде КР обычно не затягивается и, как правило, решение выносится сразу.

## **2.7. Как инициировать уголовное преследование за махинации с бюджетными средствами?**

Если у гражданина появилась информация о финансовых нарушениях или хищениях государственных средств, он может инициировать бюджетно-финансовую проверку по выявленному им факту, а также уголовное преследование должностных лиц. В Древней Греции любой свободный гражданин мог выступить с обвинением в совершении преступления против любого представителя власти и добиться наказания власть имущего. Но мало кто знает, что действующее законодательство содержит в себе все необходимые предпосылки для возрождения института гражданского обвинения, поэтому напомним их:

- 1) заявителем о совершении преступления может быть любой гражданин, располагающий соответствующей информацией, а не только непосредственная жертва преступления; он может инициировать уголовное преследование против должностного лица любого уровня;
- 2) возможность судебного контроля следствия в соответствии со ст. ст. 131, 132 Уголовно-процессуального кодекса КР (далее – УПК КР);
- 3) открытость и гласность судопроизводства в Кыргызской Республике;
- 4) возможности социальных сетей и современных технологий.



### **2.7.1. Пошаговый алгоритм действий**

#### **I. Сбор и анализ информации о преступных действиях должностного лица, политика в действующей власти**

Это необязательно «детективная» история, с тайной передачей компромата. Преступление можно выявить, анализируя открытые источники информации и информацию, истребованную из государственных органов на основании Закона КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 28 декабря 2006 года № 213. Политическая конкуренция способствует обнародованию большого количества компромата в социальных сетях, на лентах информационных агентств, в печатных СМИ и в ходе публичных мероприятий.

### **Пример**

*Депутат Жогорку Кенеша КР Н. Нарматова на конференции «Эффективное управление государственной собственностью» сообщила, что некое помещение в центре города, принадлежащее государственному органу, площадью 300 кв. м сдается всего за 19 тыс. сомов. Понимая, что это нереально низкая цена аренды, мы предполагаем, что разница между суммой договора и реальной ценой выплачивается арендаторами чиновникам что называется «в карман».*

Любой гражданин может инициировать проверку фактов с последующим возбуждением уголовного дела для выявления преступных схем.

### **Пример**

*Сообщение ИА «Вечерний Бишкек» сообщило о том, что ОАО «Кыргызалтын» закупило услуги юридической компании для представления интересов Кыргызстана по изменению условий договора без предварительного конкурса, т. е. методом «из одного источника». Мы не знаем, какова стоимость услуг, но, зная цену вопроса, уверенно предполагаем, что она больше 2 млн. сомов. А в соответствии с Законом КР «О государственных закупках» от 24 мая 2004 года № 69 «Закупка из одного источника возможна только при стоимости товаров и услуг до 2 млн сомов». Значит, выявлено нарушение законности и можно инициировать уголовное преследование ответственных лиц. Для уточнения фактов можно обратиться с официальными запросами о предоставлении информации.*

## **II. Предварительная квалификация деяния**

Далее необходимо осуществить предварительную квалификацию обнаруженного вами деяния должностного лица, чтобы определить правоохранительный орган, в который следует обратиться. Для этого необходимо в Уголовном кодексе Кыргызской Республики (далее – УК КР) найти статью с описанием признаков выявленного преступного деяния, а затем по ст. 163 УПК КР найти орган, который уполномочен расследовать эти преступления. Для облегчения этой задачи ниже приводится таблица 3, с указанием преступлений, которые обычно совершаются должностными лицами, а также органа, который расследует подобные преступления. Если напротив статьи преступления ничего не указано, значит ст. 163 УПК КР не относит его к какому-либо органу подследственности, это технический пробел по ошибке законодателей. В этих случаях следует обращаться в прокуратуру, т. к. существует общее правило, что преступлениями должностных лиц занимается прокуратура. Уголовные дела по преступлениям, которые относятся к подследственности нескольких органов, расследует тот орган, который выявит их, то есть вам следует выбрать самим, к кому обращаться.

Таблица 3

<b>№ п/п</b>	<b>Статья УК КР</b>		<b>Какой орган расследует</b>
1	Статья 152	«Использование денежных средств, предназначенных для выплаты заработной платы, пенсий, пособий и иных социальных выплат»	Органы внутренних дел (далее – ОВД)
2	Статья 166	«Мошенничество»	ОВД и Государственная служба по борьбе с

			экономическими преступлениями (далее – ГСБЭП)
3	Статья 171	«Присвоение или растрата вверенного имущества»	ГСБЭП и Государственный комитет национальной безопасности (далее – ГКНБ)
4	Статья 179	«Регистрация незаконных сделок с землей»	ГСБЭП
5	Статья 183	«Легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем»	ГСБЭП, ОВД, ГКНБ
6	Статья 184	«Незаконная выдача и получение кредита»	ГСБЭП
7	Статья 188	«Монополистические действия и ограничение конкуренции»	ГСБЭП
8	Статья 189	«Злостное нарушение порядка проведения публичных торгов, аукционов или тендеров»	ГСБЭП
9	Статья 257	«Соккрытие или искажение информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей»	Министерство внутренних дел
10	Статья 303	«Коррупция»	Прокуратура и ГКНБ
11	Статья 304	«Злоупотребление должностным положением»	Прокуратура и ГКНБ
12	Статья 305	«Превышение должностных полномочий»	Прокуратура и ГКНБ
13	Статья 306	«Заключение контракта, осуществление государственной закупки вопреки интересам Кыргызской Республики»	Прокуратура и ГКНБ
14	Статья 307	«Незаконное использование служебного положения при осуществлении приватизации, налоговой, таможенной или лицензионно-разрешительной деятельности»	Прокуратура и ГКНБ
15	Статья 308	«Незаконное использование бюджетных средств»	Прокуратура и ГКНБ
16	Статья 309	«Незаконное участие в предпринимательской деятельности»	Прокуратура и ГКНБ
17	Статья 313	«Вымогательство взятки»	Прокуратура и ГКНБ
18	Статья 313-1	«Получение взятки»	Прокуратура и ГКНБ
19	Статья 313-2	«Посредничество во взяточничестве»	Прокуратура и ГКНБ
20	Статья 314	«Дача взятки»	Прокуратура и ГКНБ
21	Статья 315	«Служебный подлог»	Прокуратура и ГКНБ
22	Статья 316	«Халатность»	Прокуратура и ГКНБ
23	Статья 323	«Незаконный отказ в возбуждении уголовного дела»	Прокуратура

### **III. Подготовка и оформление заявления о возбуждении уголовного дела**

В правом верхнем углу листа укажите название правоохранительного органа. Чуть ниже укажите свои фамилию, имя, отчество, год рождения, место жительства, другие контактные данные. Озаглавьте документ «Заявление о возбуждении уголовного дела», это важно, чтобы сразу напомнить органам, что оно должно рассматриваться не две недели, согласно Закону КР «О порядке рассмотрения обращений граждан» от 4 мая 2007 года № 67, а согласно ст. 156 УПК КР, в течение максимум 10-ти дней.

Заявление должно содержать описание ваших умозаключений и их обоснование. В конце заявления необходимо сделать запись о том, что вы предупреждены об уголовной ответственности за ложный донос, предусматривающей (по ст. 329 УК КР) наказание лишением свободы сроком до 5-ти лет.

Отметим, что гражданин вправе обратиться с заявлением о возбуждении уголовного дела даже при наличии предположений и подозрений в совершении преступления должностными лицами, поэтому не следует опасаться ответственности за

ложный донос, в случае, если будет отказано в возбуждении уголовного дела. Ведь у граждан нет оперативных полномочий правоохранительных органов, чтобы добыть документальные и иные прямые доказательства, этим должны заниматься следственно-оперативные работники. Если подозрения не подтвердятся, отказ в возбуждении уголовного дела ни в коем случае не будет являться основанием для привлечения заявителя к уголовной ответственности за ложный донос.

#### **IV. Подача заявления**

Приготовьте не менее 2-х экземпляров заявления. При подаче заявления потребуйте, чтобы сотрудник, принявший заявление, расписался в вашем экземпляре заявления в его получении. В районных управлениях внутренних дел заявления о преступлении должны регистрировать в Книге учета преступлений, с выдачей заявителю специального талона о регистрации, с указанием принявшего лица и времени регистрации. Но практика показывает, что талоны не выдаются, поэтому не забывайте подготовить второй экземпляр, в котором сотрудник правоохранительного органа должен расписаться в получении заявления.

В прокуратуре заявление должна принять канцелярия, но, как правило, в районных прокуратурах заявителей отсылают к дежурному помощнику прокурора. Если он откажется принять заявление, следует направить его заказным письмом. Через 3 дня почтальон принесет вам бланк уведомления с росписью получателя.

Заявитель предупреждается об уголовной ответственности за заведомо ложный донос. Следователь, которому поручат рассмотрение заявления, должен возбудить уголовное дело или вынести постановление об отказе в возбуждении уголовного дела в течение 3-х дней, в исключительных случаях – в течение 10-ти дней. О принятом решении он должен сообщить заявителю и предоставить ему копию постановления о возбуждении уголовного дела или об отказе в возбуждении уголовного дела.

#### **V. Варианты развития событий после подачи заявления**

##### ***а) Следователь или иное лицо игнорирует заявление или отвечает простым письмом***

Статья 156 УПК КР гласит, что в каждом случае получения заявления или сообщения о готовящемся или совершенном преступлении или при непосредственном его обнаружении следователь или прокурор после проведения соответствующей проверки возбуждает уголовное дело или отказывает в его возбуждении. То есть, если в вашем заявлении сообщается о преступлении, на него должны ответить процессуальным решением, а не простым письмом. В письме вам могут сообщить о существовании решения без аргументов в пользу этого решения, тогда как в процессуальном решении в виде постановления следователь должен изложить всю логику своих размышлений по поводу наличия или отсутствия события преступления, состава преступления в действиях (бездействиях) лица.

Отметим, что в некоторых правоохранительных органах распространена незаконная практика регистрации заявлений, содержащих сведения о преступлениях, не в Книге учета преступлений, а в других журналах входящей корреспонденции, в соответствии с общим порядком приема обращений граждан. Подмена процедуры позволяет намного дольше рассматривать заявление не в соответствии с требованиями УПК КР, а в соответствии с требованиями Закона КР «О порядке рассмотрения обращений граждан» и избавляет от необходимости выносить по результатам рассмотрения постановление.

Такие действия следует обжаловать в вышестоящий орган, или в прокуратуру, в соответствии с общим порядком подачи жалоб и заявлений, или в суд в порядке ст. ст. 131, 132 УПК КР.

#### **б) Следователь отказывает в возбуждении уголовного дела**

Постановление об отказе в возбуждении уголовного дела можно обжаловать в суд в соответствии со ст. ст. 131, 132 УПК КР.

В правом верхнем углу листа укажите название суда. Заявление подается в суд того района, на территории которого находится рабочее место следователя, прекратившего дело. Чуть ниже укажите свои фамилию, имя, отчество, год рождения, место жительства, другие контактные данные. Озаглавьте: «Жалоба на решение следователя ... (ФИО) от... (дата) об отказе в возбуждении уголовного дела».

Жалоба должна содержать следующие сведения:

- **в вводной части** опишите когда, куда и по какому поводу вы обратились с заявлением о возбуждении уголовного дела, а также когда, кем было отказано в возбуждении уголовного дела;
- **в описательно-мотивировочной части** изложите доводы следователя, а затем свои доводы, последовательно опровергающие доводы следователя;
- **в части требований** сформулируйте вашу просьбу, какое именно решение вы ожидаете от суда, т. е. просите: «Признать незаконным решение следователя об отказе в возбуждении уголовного дела и направить дело (прокурору или непосредственно в сам орган, принявший решение) для принятия законного решения».

Жалобу следует подать в канцелярию суда, где должны сделать отметку о принятии заявления на вашем экземпляре документа. Во многих судах распространена практика принятия заявления только после получения визы дежурного судьи. В целом это полезно для устранения возможных недостатков, но если вы не согласны с замечаниями дежурного судьи, канцелярия не вправе отказать вам в приеме жалобы.

Жалоба должна быть рассмотрена не позднее чем через 5 суток со дня обращения. В ходе рассмотрения дела суд заслушает вас, затем заслушает следователя или прокурора, вынесшего решение о прекращении дела. Суд дает возможность сторонам задать друг другу вопросы, а также задает вопросы сам. После этого суд изучает материалы дела, в процессе чего вы можете заострить внимание суда на тех или иных материалах или попросить озвучить материалы, которые были вам неизвестны. Изучив материалы дела, суд удаляется в совещательную комнату, выносит решение и оглашает его.

Отметим, что следователи часто не выдают заявителям постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, ссылаясь на отсутствие прямого требования в УПК КР, а только уведомляют их о своем решении.

#### **Пример**

*ОО «Партнерская группа "Прецедент"» обратилась в Генеральную прокуратуру КР для того, чтобы главный надзорный орган сделал официальные разъяснения следственным органам. Генеральный прокурор КР А. Салянова издала циркулярное письмо, предписывающее следственным органам прокуратуры в обязательном порядке выдавать заявителям постановление об отказе в возбуждении уголовных дел. В случае, если следователь будет отказывать вам в предоставлении постановления, достаточно будет продемонстрировать ему это письмо. Но если этого окажется недостаточно, тогда вы можете обжаловать постановление, что называется*

*«вслепую». Для этого нужно будет только ходатайствовать перед судом об истребовании «отказных» материалов перед рассмотрением дела.*

#### **в) Следователь возбуждает уголовное дело и затягивает расследование**

Волокита при ведении уголовных дел – достаточно распространенное нарушение в деятельности следственных органов. Процессуальные сроки специально предназначены для того, чтобы предотвратить затягивание расследования, но на практике следователи научились обходить процессуальные сроки. Как правило, следователи приостанавливают дело, формально ссылаясь на какое-либо из оснований, предусмотренных ст. 221 УПК КР:

- 1) неустановление местонахождения обвиняемого;
- 2) психическое или иное тяжкое заболевание обвиняемого, удостоверенное врачом, работающим в государственном медицинском учреждении;
- 3) неустановление лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого;
- 4) если местонахождение обвиняемого известно, однако отсутствует реальная возможность его участия в деле в связи с решением вопроса о лишении обвиняемого иммунитета либо о его выдаче иностранным государством.

Постановление о приостановлении следствия вы также можете обжаловать в порядке, предусмотренном ст. ст. 131, 132 УПК КР. В заявлении следует обосновать, что оснований для приостановления дела нет и просить суд отменить постановление о приостановлении дела и возобновить расследование.

#### **г) Следователь возбуждает дело, проводит расследование и прекращает его**

Заявитель может обжаловать прекращение уголовного дела в порядке ст. ст. 131, 132 УПК КР. Предварительно необходимо истребовать у следователя постановление о прекращении дела. Если следователь не выдает документ, придется обратиться в письменной форме, чтобы впоследствии иметь возможность обжаловать отказ в выдаче постановления.

В правом верхнем углу листа укажите название суда. Заявление подается в суд того района, на территории которого находится рабочее место следователя, прекратившего дело. Чуть ниже укажите свои фамилию, имя, отчество, год рождения, место жительства, другие контактные данные. Озаглавьте: «Жалоба на решение следователя ...(ФИО) от...(дата) о прекращении уголовного дела».

Жалоба должна содержать следующие сведения:

- **в вводной части** опишите, когда, по какому поводу вы обратились с заявлением о возбуждении уголовного дела, когда было возбуждено уголовное дело и когда оно было прекращено;
- **в описательно-мотивировочной части** изложите доводы следователя, а также свои доводы, последовательно опровергающие доводы следователя;
- **в части требований** сформулируйте вашу просьбу, какое именно решение вы ожидаете от суда, то есть просите «Признать незаконным решение следователя о прекращении уголовного дела и направить дело для принятия законного решения».

Жалоба должна быть рассмотрена не позднее чем через 5 суток со дня обращения. В ходе рассмотрения дела суд заслушает вас, затем заслушает следователя или прокурора, вынесшего решение о прекращении дела. Суд дает возможность сторонам задать друг другу вопросы, а также сам задает вопросы. После этого суд изучает материалы дела, в процессе чего вы можете заострить внимание суда на тех или иных материалах или

попросить озвучить материалы, которые были вам неизвестны. Изучив материалы дела, суд удаляется в совещательную комнату, выносит решение и оглашает его.

***д) Следователь возбуждает уголовное дело, предъявляет обвинение, направляет дело в суд***

В случае возбуждения уголовного дела, дальнейшее участие заявителя в уголовном процессе зависит от того, является ли он потерпевшим, т. е. причинен ли ему преступлением ущерб непосредственно. Если он является потерпевшим, его правомочия в ходе уголовного процесса определяются УПК КР. Если заявление было подано в качестве общественной инициативы гражданина, после возбуждения уголовного дела, он в ходе следствия участвовать не может, разве только в качестве свидетеля. Но на стадии судебного разбирательства он уже может наблюдать судебный процесс. Наблюдение процесса с использованием информационных технологий и возможностей социальных сетей позволяет информировать аудиторию о ходе судебного процесса. Общественный резонанс будет настолько широк, насколько убедительны и интересны для общества будут ваши выступления и материалы. Когда дискуссия из зала суда переносится в общественное пространство, суд вынужден более внимательно относиться к делу и к обоснованности своих актов.

## **2.8. Открытые слушания по обсуждению проекта бюджета государства**

Жогорку Кенеш КР для изучения мнения населения по формированию и расходованию республиканского бюджета организует и проводит мероприятия в форме открытых обсуждений (общественные слушания). Открытые обсуждения по бюджету – это одна из форм реализации права на обращение, когда устные предложения и заявления граждан обсуждаются в ходе слушаний с участием депутатов Жогорку Кенеша КР и членов Правительства КР. Гражданам, желающим участвовать в слушаниях, важно быть заранее подготовленным к ним, тогда есть возможность подкрепить рекомендации бюджетным анализом. Если рекомендации сводятся лишь к необходимости увеличения финансирования той или иной сферы, несомненно власти ответят вам, что в бюджете недостаточно средств и вопрос будет исчерпан. Рекомендация об увеличении финансирования должна включать в себя и указание источника финансирования, подкрепленная бюджетным анализом.

Информация о месте и времени проведения открытых обсуждений по бюджету доступна на веб-сайте Жогорку Кенеша КР в разделе «Новости» или «Комитет по бюджету и финансам». Обсуждения должны быть организованы в такое время, чтобы у Комитета Жогорку Кенеша КР по бюджету и финансам было время обобщить полученные замечания и рекомендации граждан по бюджету, включить их в законопроект о республиканском бюджете и вынести его на пленарное заседание Жогорку Кенеша КР.

**Токтакунов Н., Маймерова Б., Сатыбеков Б.**

## **Руководство по бюджету для граждан**

**Практическое пособие**

Дизайнер: О. Журкин  
Верстка: И. Зиновьева

Подписано в печать 21.09.2013 г.  
Формат А4  
Тираж 120 экз.  
Отпечатано в типографии «Paks Print».