

Варшава, октябрь 2015 г.

Legis Paper-Nr.: 276/2015 [YA]

www.legislationline.org



ОЦЕНКА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Настоящая «Оценка» была подготовлена Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека на основании исследования, проведенного профессором Аланом Пейджем в сотрудничестве с Центром ОБСЕ в Бишкеке. Г-н Пейдж является профессором общественного права Университета Данди в Великобритании. Документ отрецензирован г-жой Отилией Тжаскальской-Стоинской, заместителем директора Департамента инноваций и промышленности Министерства экономики Польши, и г-ном Шерадилом Бактыгуловым, независимым экспертом из Кыргызской Республики.

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека

Ulica Miodowa 10 PL-00-251 Warsaw

тел. +48 22 520 06 00

факс +48 22 520 0605

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	3
<i>ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ</i>	3
<i>ОБЛАСТЬ ОЦЕНКИ</i>	4
<i>ПРОАНАЛИЗИРОВАННЫЕ МАТЕРИАЛЫ</i>	5
КРАТКИЙ ОБЗОР	6
ТЕМАТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ	15
<i>ВВЕДЕНИЕ</i>	15
<i>ПРИНЦИПЫ НАДЛЕЖАЩЕГО ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА</i>	16
<i>ИНИЦИИРОВАНИЕ ЗАКОНОПРОЕКТОВ</i>	17
<i>ПЛАНИРОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА</i>	19
<i>РАЗРАБОТКА ПОЛИТИКИ</i>	21
<i>ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО</i>	21
<i>АНАЛИЗ РЕГУЛЯТИВНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ</i>	24
<i>ЭТАПЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ЖОГОРКУ КЕНЕШЕ</i>	26
<i>ПРАВОВАЯ И СПЕЦИАЛЬНАЯ ЭКСПЕРТИЗА</i>	26
<i>ЗАКОНОПРОЕКТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ДЕПУТАТОВ ЖОГОРКУ КЕНЕША</i>	28
<i>ПУБЛИЧНЫЕ КОНСУЛЬТАЦИИ</i>	30
<i>ВНЕСЕНИЕ ПОПРАВОК В ЗАКОНОПРОЕКТЫ</i>	32
<i>ПРЕЗИДЕНТСКОЕ ВЕТО</i>	33
ПРИЛОЖЕНИЕ 1: ОБЗОР ПРОЦЕДУР И ИНСТРУМЕНТОВ ДЛЯ ПОДГОТОВКИ, СОСТАВЛЕНИЯ И ПРИНЯТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА	35
ПРИЛОЖЕНИЕ 2: СПИСОК РЕСПОНДЕНТОВ	49
ПРИЛОЖЕНИЕ 3: ВОПРОСНИКИ ПО ЗАКОНОТВОРЧЕСКОМУ ПРОЦЕССУ	53
ПРИЛОЖЕНИЕ 4: ОСНОВЫ ДЛЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БДИПЧ/ОБСЕ С ЦЕЛЬЮ ПОДДЕРЖКИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ РЕФОРМЫ	64

ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ

1. В письме от 4 ноября 2014 года, глава Аппарата Президента КР обратился к БДИПЧ ОБСЕ с просьбой о проведении всесторонней оценки законодательного процесса в Кыргызской Республике (здесь и далее «Оценка»). Эта просьба последовала за предварительной оценкой нормативных основ, то есть конституционной и правовой базы, регулирующей законотворческий процесс в Кыргызской Республике, проведенной БДИПЧ/ОБСЕ по просьбе Центра ОБСЕ в Бишкеке 2014¹. Предварительная оценка законодательного процесса в Кыргызской Республике (здесь и далее «Предварительная
2. оценка») была представлена на официальном мероприятии, состоявшемся в июне 2014 года при участии представителей Жогорку Кенеша (парламента), Правительства, Аппарата Президента и гражданского общества Кыргызской Республики.
3. 7 января 2015 года, в ответ на письмо от 4 ноября 2014 года, БДИПЧ ОБСЕ и Аппарат Президента Кыргызской Республики подписали Меморандум о взаимопонимании (МОВ), согласно которому БДИПЧ/ОБСЕ обязалось провести всестороннюю оценку законодательного процесса и на основе ее результатов опубликовать отчет с общими рекомендациями по реформе («Отчет о результатах оценки»). В рамках МОВ, БДИПЧ/ОБСЕ также обязалось организовать, при поддержке Центра ОБСЕ в Бишкеке, четыре тематических семинара, посвященных различными аспектам законодательного процесса, с целью разработки дополнительных рекомендаций помимо тех, которые содержатся в Отчете о результатах оценки. Было согласовано, что на основе рекомендаций, представленных в Отчете и на тематических семинарах, БДИПЧ/ОБСЕ окажет помощь в разработке Плана действий по реформе нормативно-правовой базы в Кыргызской Республике, в котором будут определены основные области и направления реформы, а также меры, необходимые для ее реализации.
4. Настоящий документ представляет собой оценку соответствия законотворческого процесса в Кыргызской Республике основным стандартам и обязательствам перед ОБСЕ в области демократического законотворчества и является частью совместных усилий Центра ОБСЕ в Бишкеке и БДИПЧ ОБСЕ, направленных на оказание помощи в усилении и усовершенствовании законодательного процесса. В качестве первого шага, группа экспертов и сотрудников БДИПЧ ОБСЕ посетила Бишкек 16-21 февраля 2015 года с тем,

¹ См. Предварительную оценку законодательного процесса в Кыргызской Республике за 2014 год на сайте: <http://legislationline.org/search/runSearch/1/category/93>.

чтобы опросить депутатов Жогорку Кенеша и членов Правительства, а также других ответственных респондентов о законодательном процессе в Кыргызской Республике (более подробная информация об опрошенных респондентах представлена в Приложении 2 к настоящему документу). Группа экспертов и сотрудников БДИПЧ ОБСЕ благодарит всех, кто нашел время для того, чтобы встретиться и поделиться своим опытом.

ОБЛАСТЬ ОЦЕНКИ

4. Настоящий документ содержит оценку существующей конституционной, правовой и организационной базы, регулирующей законодательный процесс в Кыргызской Республике, анализирует некоторые особенно важные аспекты и определяет те элементы законодательного процесса, которые подлежат реформированию. Документ основан на анализе нормативной базы, регулирующей законодательный процесс в Кыргызской Республике, который был проведен с целью предварительной оценки, а также на результатах опроса, который был проведен группой экспертов и сотрудников БДИПЧ ОБСЕ среди представителей Аппарата Президента, Правительства, Жогорку Кенеша и гражданского общества, а также других респондентов, в феврале 2015 года. До проведения опроса респондентам из Правительства и Жогорку Кенеша были предоставлены вопросники, в которых содержалось описание цели и программы визита.² Цель опроса состояла в сборе информации о реальной практике законотворчества в Кыргызской Республике в сравнении с результатами «Предварительной оценки». Собранная таким образом информация была проанализирована с точки зрения общепринятых стандартов законотворчества, в частности, стандартов демократического законотворчества в рамках обязательств перед ОБСЕ³.
5. В настоящем документе содержится подробное описание существующей конституционной, правовой и организационной основы законодательного процесса в Кыргызской Республике, основанное на анализе Конституции, соответствующего национального законодательства и других официальных документов. Однако «Оценка» охватывает лишь те законы, которые имеют отношение к ее целям, и не анализирует другие законы и подзаконные акты Кыргызской Республики.
6. «Оценка» основана на неофициальном переводе на английский язык соответствующих законов и правовых документов; следовательно, она может

² Вопросники представлены в Приложении 3 к настоящему документу.

³ Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 года гласит, что «(Страны-участницы) признают, что сотрудничество между ними, а также активное участие отдельных лиц, групп, организаций и учреждений существенно необходимы для обеспечения постоянного продвижения к их общим целям»? в свою очередь, Документ Московского Совещания Конференции по Человеческому Измерению 1991 года гласит, что «18.1 - Законодательство будет разрабатываться и приниматься в результате открытого процесса, отражающего волю народа либо непосредственно, либо через избранных им представителей.»

содержать неточности, проистекающие из возможных ошибок, допущенных при переводе. Также возможно, что в английский перевод законов не вошли поправки, принятые позднее марта 2015 года.

7. В этой связи БДИПЧ ОБСЕ подчеркивает, что «Оценка» не ограничивает смысл никаких описаний, оценок, письменных или устных рекомендаций и замечаний, которые БДИПЧ ОБСЕ может представить в будущем в отношении соответствующего законодательства или законодательного процесса.

ПРОАНАЛИЗИРОВАННЫЕ МАТЕРИАЛЫ

8. Настоящая «Оценка» основана на неофициальном переводе на английский язык следующих правовых документов:
 - Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года (далее «Конституция»)
 - Закон Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах» от 20 апреля 2009 года (далее «закон «О нормативных правовых актах»»)
 - Конституционный закон Кыргызской Республики «О Правительстве Кыргызской Республики» от 18 июня 2012 года (далее «закон «О правительстве»»)
 - Регламент Правительства Кыргызской Республики от 26 января 2011 года (далее «Регламент Правительства КР»)
 - Регламент законопроектных работ Правительства Кыргызской Республики от 24 октября 2012 года (далее «Регламент законопроектных работ»)
 - Регламент Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 14 октября 2011 года (далее «Регламент Жогорку Кенеша»)
 - «Инструкция по законодательной технике, утвержденная постановлением Жогорку Кенеша КР» от 8 июня 2006 года (далее «Инструкция по законодательной технике»)
 - «Стандарты проведения некоторых видов специализированного анализа воздействия законопроектов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики», утвержденные постановлением Жогорку Кенеша от 18 января 2008 года (далее «Стандарты проведения некоторых типов специализированного анализа воздействия»)
 - «Методика анализа регулятивного воздействия (АРВ) нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства», утвержденная постановлением Правительства Кыргызской Республики от 30 сентября 2014 года №559 (далее «Методика анализа регулятивного воздействия»).

10. Представленные в настоящем документе выводы и рекомендации следует рассматривать с учетом того, что власти Кыргызской Республики должны сами разрабатывать реформы, а не ждать предложений со стороны международного сообщества, а также того, что к осуществлению реформ следует приступать лишь после их всестороннего обсуждения. Только так можно будет с уверенностью сказать, что реформы будут учитывать особенности законодательной и политической культуры Кыргызской Республики. По этой причине, «Оценка» не содержит конкретных рекомендаций по реформам, а лишь выявляет сферы, в которых необходим прогресс.
11. Настоящий документ содержит анализ официальных процедур и реальной практики, применяемых при подготовке, составлении и введении в действие законодательства в Кыргызской Республике. В нем рассматриваются основные особенности законотворческого процесса в стране и выявляются ключевые проблемы. В документе также намечен ряд целей, достижение которых необходимо для эффективной работы законотворческой системы и разработки высококачественных законов. В документе содержится ряд общих рекомендаций по реформе, основанных на результатах анализа, которые нацелены на повышение эффективности, целесообразности, прозрачности и подотчетности законодательного процесса. В нем также описывается стратегия осуществления реформы законодательного процесса при поддержке БДИПЧ ОБСЕ, настолько, насколько такая поддержка будет необходимой и желательной.
12. Нормативная база, на которой основан законотворческий процесс в Кыргызской Республике, представляется четкой и последовательной; в ней нет очевидных несоответствий между текстами документов или того, что можно было бы назвать серьезными пробелами. Однако существует ряд вопросов, более подробным рассмотрением которых власти Кыргызской Республики могут заинтересоваться в свете данной Оценки.
13. **Механизм планирования законодательства.** Надлежащее планирование законодательства возможно продолжает оставаться проблематичным. В целом, как следует из настоящей «Оценки», процесс планирования законодательства является недостаточно всеобъемлющим. Одна из причин этого состоит в том, что на подготовку законов, включенных в программу законопроектных работ Правительства, выделяется нереалистично очень мало времени - как правило, три месяца. Более того, сообщается, что министерства предпочитают воздерживаться от включения возможных законодательных инициатив в программу законопроектных работ с тем, чтобы в случае задержек, не нести ответственности за невыполнение приоритетов, обозначенных в плане. Согласно имеющимся сведениям, чиновники, которых сочтут

«ответственными» за подобные задержки, могут быть привлечены к ответственности и получить, к примеру, письменное предупреждение. Время, которое выделяется для внимательного изучения законодательных инициатив и в Правительстве, и в Жогорку Кенеш, также считается слишком коротким.

14. **Частое изменение законодательства.** Частое внесение изменений в законодательство, а также сообщения о недостаточном уровне исполнения законов и большое количество принимаемых специальных законопроектов позволяют сделать вывод о том, что некоторые законопроекты изначально недостаточно хорошо продуманы и требуют многочисленных пересмотров. Кроме того, вносимые в законопроекты поправки, иногда не соответствуют концепции или принципам, лежащим в основе законопроекта.
15. **Отсутствие эффективного процесса формирования политики на начальном этапе законодательного процесса.** На подготовительном этапе законодательного процесса основное внимание уделяется разработке законопроекта, а не формированию политики. При этом правильно сформулированная политика имеет первостепенное значение для разработки качественного законодательства. Следовательно, процесс формирования политики нуждается в дальнейшем развитии и систематизации. Планы действий или законодательные повестки дня не могут заменить правильно сформулированную политику. Подготовка закона в Кыргызской Республике, как правило, начинается с составления текста, а политике, для осуществления которой предназначен этот закон, уделяется недостаточно внимания. Адекватному формированию политики в поддержку предлагаемого законодательства уделяется недостаточно внимания, в то время как законодательству придается первостепенное значение, как основному, если не единственному, средству достижения целей политики.
16. **Анализ регулятивного воздействия.** Хотя заинтересованные стороны в Правительстве и Жогорку Кенеше признают, что анализ регулятивного воздействия является важной частью формального законодательного процесса, такой анализ не всегда проводится эффективно. Зачастую он проводится уже *после* разработки законопроекта, когда он служит скорее для оправдания уже принятых решений, а не для содействия формированию обоснованной политики. Кроме того, Правительство и Жогорку Кенеш испытывают нехватку квалифицированных кадров для надлежащего проведения систематического анализа регулятивного воздействия. Поэтому, пояснительные записки к законопроектам, как правило, носят довольно общий характер и зачастую не содержат необходимой информации об основаниях для разработки законопроекта или о проведенных оценках расходов или воздействия. Это широко распространенная практика, как в Правительстве, так и в Жогорку Кенеше, которую следует упразднить.
17. **Межведомственное взаимодействие.** Согласно результатам опроса

заинтересованных сторон, между Правительством и Жогорку Кенешем (а также внутри Правительства) отсутствует эффективное взаимодействие. Рассмотрение законопроектов, подготовленных в рамках программы законопроектных работ Правительства, временами затягивается на уровне Жогорку Кенеша, в то же время, Жогорку Кенеш иногда тратит (и без того ограниченное) время на обсуждение законов, которые навряд ли будут приняты или которые не отвечают минимальным стандартам качества. Кроме того, по имеющимся сведениям, в некоторых случаях депутаты Жогорку Кенеша представляют законопроекты, разработанные каким-либо министерством или государственным органом, в Жогорку Кенеш в обход процедуры утверждения законопроектов правительством. Если законопроекты, подготовленные органами исполнительной власти должны представляться в Жогорку Кенеш депутатами Жогорку Кенеша, это должно происходить на основе официального решения Правительства, а не отдельного министерства или государственного органа.

18. **Участие общественности.** Законодательному процессу в целом недостает прозрачности и инклюзивности. Публичное обсуждение или консультации по законопроектам проводятся уже после их разработки вместо того, чтобы проводиться систематически и способствовать росту доверия среди заинтересованных сторон и общественности. Публичные консультации не проводятся на этапе, предшествующем разработке законопроекта, особенно до определения основных направлений политики и главных аспектов законопроекта. Отсутствие обратной связи со стороны общественности в отношении результатов консультаций служит причиной разочарования заинтересованных сторон и общественности, а также снижает стимулы к участию в этом процессе. Существующая практика соответствует широким дискреционным полномочиям ответственных лиц в Аппарате Президента, Правительстве и Жогорку Кенеше. Также не существует нормативно-правовой базы с подробным описанием процедуры консультаций с заинтересованными сторонами. В настоящее время не существует комплексного подхода к консультациям с общественностью, а также надлежащей методологии или руководящих принципов. Временные ограничения, относящиеся к законодательной процедуре, также влияют на способность Правительства и Жогорку Кенеша проводить консультации с общественностью надлежащим образом.
19. **Роль Правительства и депутатов Жогорку Кенеша в законодательном процессе.** Среди политических партий и фракций, представленных в Жогорку Кенеше, не существует согласия относительно роли Правительства и депутатов Жогорку Кенеша в законодательном процессе. В настоящее время процент законодательных предложений, вносимых в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики его депутатами, гораздо выше, чем в других странах с парламентской демократией. Это, по меньшей мере, создает насущную

необходимость гарантировать применение одних и тех же стандартов подготовки и оценки до введения в действие законопроектов, разработанных депутатами Жогорку Кенеша и Правительством. Большое количество законопроектов, инициированных депутатами Жогорку Кенеша вне рамок программы законопроектных работ Правительства, неизбежно оказывает негативное влияние на уровень стратегического планирования законодательства в Кыргызской Республике. Это объясняется тем, что депутаты, в рамках своих мандатов, не настолько вовлечены в процесс планирования законодательства и реформ, как Правительство.

20. **Законотворчество.** Нехватка квалифицированных специалистов в области законотворчества негативно сказывается на качестве разрабатываемых и принимаемых законов. Существует необходимость в большем количестве специалистов в Правительстве и отдельных министерствах, а также в инструкциях и рекомендациях по разработке законопроектов. В настоящее время не существует письменного руководства или пособия по законотворчеству, необходимых для того, чтобы дополнить закон «О нормативных правовых актах», однако существует руководство по разработке подзаконных актов. На данный момент неясно, были ли предприняты достаточные усилия для обеспечения четкости и недвусмысленности законодательства, а также доступности его языка для неспециалистов. Необходимость составления правовых документов на двух языках (кыргызском и русском) усугубляет эти актуальные проблемы; согласно имеющимся сведениям, проблемы с качеством характерны для кыргызских вариантов текстов многих законов. Другой насущной проблемой является участие недостаточно квалифицированных кадров в процессе разработки законопроектов. Помимо нехватки специалистов в области законотворчества, ощущается недостаток возможностей для профессионального развития имеющихся кадров, например тренингов. В том, что касается профессиональной подготовки в области законотворческой техники, учебный процесс для разработчиков законопроектов сводится к «обучению на практике», хотя с целью заполнения этого пробела были выдвинуты некоторые заслуживающие одобрения инициативы. Процессу законотворчества, как в Правительстве, так и в Жогорку Кенеше, препятствует недостаток квалифицированных кадров для оказания адекватной технической поддержки соответствующим участникам законодательного процесса.
21. **Альтернативы законодательству.** Одним из результатов отсутствия эффективной процедуры формирования политики является то, что первостепенное значение придается законотворчеству, как основному, если не единственному, средству достижения целей политики. В настоящее время законодательный процесс больше сфокусирован на подготовке и принятии законов, а не на неограниченном во времени обсуждении политики и стратегии, предусматривающих альтернативные, не связанные с

законодательством, варианты решения насущных вопросов. По-видимому, большое количество вопросов решается путем принятия законов даже в тех случаях, когда для этого существуют другие, более оптимальные методы. Альтернативные методы включают в себя более гибкие и менее традиционные правила, которые обусловлены потребностями практической деятельности и предусматривают соответствующие стимулы для обеспечения эффективности, что позволяет разработчикам политики выработать собственные подходы к достижению желаемого результата.

22. **Проблемы с осуществлением законов.** Проблемы, связанные с осуществлением законов, широко распространены ввиду недостатков, присущих самим законам, что неудивительно, учитывая те сжатые сроки, которые предусмотрены для разработки законов и введения их в действие. Однако отрицательную роль в этом вопросе могут играть и другие факторы, например, отсутствие независимого судебного надзора. Согласно сообщениям, некоторые законодательные акты расходятся с законами, для осуществления которых они были приняты; однако компетентные суды никогда не осуществляли подобный надзор в отношении этих актов.
23. На основании приведенных выше результатов оценки предлагаются следующие рекомендации:
- А. Правительству Кыргызской Республики и Жогорку Кенешу рекомендуется сформулировать единые стандарты подготовки, оценки и введения в действие законодательства, которые должны действовать в отношении всех законов, вне зависимости от того, были ли они разработаны Правительством или Жогорку Кенешем. Контроль над соблюдением этих стандартов должен быть неотделимой частью законодательного процесса.
 - В. Правительству Кыргызской Республики и Жогорку Кенешу рекомендуется оценить работу механизма планирования законодательства и рассмотреть возможность выделения большего количества времени и установки более выполнимых сроков для подготовки законопроектов соответствующего качества, а также для их эффективного рассмотрения Жогорку Кенешем.
 - С. Необходимо провести обсуждение для определения различных ролей Правительства и депутатов Жогорку Кенеша в законодательном процессе. В рамках этого обсуждения можно затронуть вопрос об определении критериев для законодательной инициативы депутатов Жогорку Кенеша, не подрывая роли депутатов как таковой. Такие критерии могут предусматривать требование о наличии межпартийной поддержки и устанавливать на количество законопроектов, которые каждый депутат Жогорку Кенеша может представить за один раз.

- D. Правительству Кыргызской Республики и Жогорку Кенешу рекомендуется принять меры для повышения согласованности их законодательной деятельности таким образом, чтобы уравновесить обязанность Правительства издавать законы в рамках программы законопроектных работ с правом депутатов Жогорку Кенеша выдвигать свои законодательные предложения.
- E. Правительству Кыргызской Республики и Жогорку Кенешу рекомендуется рассмотреть возможность того, чтобы начинать работу над законом с анализа политики, а не с составления текста; это могло бы сделать процесс публичных консультаций более целенаправленным, а также содействовать рассмотрению возможных альтернатив законодательству.
- F. Было бы желательно изменить подход Правительства Кыргызской Республики к законотворчеству, чтобы оно относилось к этому процессу как к коллективной деятельности, которую оно должно осуществлять как единый коллегиальный орган; министерствам и ведомствам следует принять меры для того, чтобы предотвратить представление законопроектов в Жогорку Кенеш в обход Правительства.
- G. «Законодательные инициативы» Предлагаемые Президентом поправки к законам или проекты новых законов должны выдвигаться Правительством, а не отдельными депутатами Жогорку Кенеша; выдвижения таких инициатив депутатами Жогорку Кенеша должно осуществляться только с официального согласия Правительства.
- H. Правительству Кыргызской Республики следует сделать процесс планирования законодательства более всеобъемлющим, чтобы он охватывал все возможные законопроекты, входящие в программу законопроектных работ Правительства, а не только те законопроекты, в отношении которых у министерств есть твердая уверенность, что их можно подготовить в установленные сроки.
- I. Правительству Кыргызской Республики и Жогорку Кенешу необходимо провести более интенсивную оценку качества законодательных инициатив до их включения в программу законопроектных работ; для того, чтобы сделать процесс планирования законодательства более всеобъемлющим, необходимо увеличить сроки, отведенные для подготовки отдельных законопроектов.
- J. Правительству Кыргызской Республики и Жогорку Кенешу рекомендуется разработать унифицированное руководство по составлению законопроектов или пособие по подготовке законов,

которое будет содержать основные правила законотворчества и практические примеры или иллюстрации; это поможет участникам законодательного процесса четче понять, что именно необходимо для подготовки закона, соответствующего принятым стандартам качества; это также позволит осуществлять контроль качества текстов законов на кыргызском языке при помощи недавно опубликованного Русско-кыргызского словаря юридических терминов и иных понятий.

- К. Прежде чем приступать к составлению правовых документов, Правительству Кыргызской Республики и Жогорку Кенешу следует уделять больше внимания рассмотрению альтернатив законодательству, таких как саморегулирование или кодексы поведения, за выполнение которых будут отвечать конкретные организации, а также возможность усовершенствования действующего законодательства, либо того, чтобы вообще не предпринимать никаких шагов в этом направлении.
- Л. Правительству Кыргызской Республики и Жогорку Кенешу рекомендуется внедрить систему обязательных периодических обзоров существующего законодательства (ретроспективная оценка законодательства); также рекомендуется, чтобы такая оценка стала частью официальной политики Правительства; также рекомендуется оценить целесообразность предоставления руководящей роли в создании такой системы и подготовке стандартизированных форм ретроспективной оценки законодательства Министерству юстиции или Министерству экономики.
- М. Правительству Кыргызской Республики рекомендуется, в случае необходимости, осуществлять контроль над исполнением законодательства в некоторых областях и, основываясь на результатах контроля, вносить предложения по корректировке законодательства и/или установленной практике в государственные органы, в компетенцию которых входит принятие мер по устранению выявленных недостатков.
- Н. Необходимо обязать каждое министерство контролировать процесс осуществления законодательства в наиболее важных областях политики, за которые оно ответственно; контроль над соблюдением законодательства следует осуществлять при консультациях с заинтересованными сторонами и социальными партнерами.
- О. Правительству Кыргызской Республики и Жогорку Кенешу рекомендуется составить унифицированное практическое руководство по проведению публичных консультаций, поручив контроль над соблюдением предусмотренных в нем правил соответствующим ответственным лицам в рамках законотворческого процесса.

- P. Правительству Кыргызской Республики рекомендуется рассмотреть целесообразность составления списков организаций, которые должны участвовать в процессе обсуждения законопроектов. Такие списки должны существовать во всех министерствах, для того чтобы обеспечить приглашение всех ключевых заинтересованных сторон к участию в обсуждении; эти списки можно разделить по областям политики, за которые ответственны эти организации, а также по организациям, которые потенциально заинтересованы в том, чтобы принять участие в процессе обсуждения.
- Q. Правительству Кыргызской Республики и Жогорку Кенешу рекомендуется создать интернет-портал для проведения консультаций с заинтересованными сторонами в режиме реального времени, при помощи которого можно будет отслеживать все комментарии относительно предложенных инициатив, а также реакцию властей.
- R. Правительству Кыргызской Республики рекомендуется рассмотреть возможность проведения анализа регулятивного воздействия до окончательного формирования политики, для осуществления которой предназначен закон, в рамках процесса формирования обоснованной политики; обязательной частью процесса анализа регулятивного воздействия должны также стать консультации.
- S. Правительству Кыргызской Республики следует рассмотреть возможность усиления общественного контроля над качеством осуществляемого анализа регулятивного воздействия; можно сформировать консультативный комитет из представителей основных заинтересованных сторон, который будет выполнять надзорные функции и оказывать Министерству экономики поддержку в осуществлении контроля над качеством анализа регулятивного воздействия.
- T. Жогорку Кенешу рекомендуется установить минимальный срок для проведения общественных слушаний по законопроектам, предложенным его депутатами.
- U. Правительству Кыргызской Республики рекомендуется рассмотреть возможность усиления отдела анализа регулятивного воздействия при Министерстве экономики, осуществляющего проверку качества анализа регулятивного воздействия, проведенного отдельными министерствами.
- V. Правительству Кыргызской Республики следует рассмотреть целесообразность учреждения в каждом министерстве должности координатора по анализу регулятивного воздействия для оказания аналитической и методологической помощи всем отделам

министерства, ответственным за как саму подготовку, так и за координацию процесса подготовки анализа регулятивного воздействия.

- W. Правительству Кыргызской Республики и Жогорку Кенешу рекомендуется усилить меры по всеобъемлющей и регулярной подготовке и переподготовке кадров не только по вопросам юридической экспертизы, но и по законодательной технике, а также усилить меры по удержанию квалифицированных сотрудников на государственной службе.
- X. Правительству Кыргызской Республики рекомендуется обсудить преимущества создания централизованного органа по разработке законопроектов с целью достижения большей последовательности и точности в работе законодательной системы; такой орган должен будет координировать законодательную деятельность министерств, премьер-министра и всех органов правительственной администрации, находящихся в ведении премьер-министра.
- Y. Кыргызскому правительству следует расширить объем экспертизы, проводимой внутри правительства, т.е. Министерством юстиции, с тем, чтобы оценить оперативные характеристики законопроектов и процессы их разработки, и, в особенности их соответствие принципам и стандартам надлежащего законотворчества.
- Z. Рекомендуется и далее развивать потенциал Правового отдела Министерства юстиции, который в настоящее время осуществляет четыре вида экспертизы – гендерную, правовую, антикоррупционную и правозащитную – путем найма новых экспертов для работы по всем четырем направлениям.
- AA. Жогорку Кенешу следует рассмотреть возможность расширения рамок осуществляемой им гендерной, правовой, антикоррупционной и правозащитной экспертизы с тем, чтобы привести ее в соответствие с экспертизой, осуществляемой Правительством. В случае с законопроектами, разработанными Правительством, результаты экспертизы законопроектов, проводимой Правительством и соответствующими министерствами и ведомствами до их представления в Жогорку Кенеш, должны также быть представлены в Жогорку Кенеш для оказания помощи в работе правового и экспертного отделов.
- BB. Жогорку Кенеш должен содействовать тому, чтобы в процессе рассмотрения законопроектов комитеты Жогорку Кенеша использовали письменные и устные свидетельства по законопроектам в качестве источника информации об основных вопросах, а также для проверки качества и объема консультаций, проведенных Правительством и

депутатами Жогорку Кенеша во время подготовки этих законопроектов.

- СС. Правительству Кыргызской Республики рекомендуется использовать основанные на информационных технологиях каналы связи с заинтересованными сторонами, что будет содействовать упорядочиванию процесса публичных консультаций.
- DD. Жогорку Кенешу следует рассмотреть целесообразность введения новых правил для определения приемлемости поправок к законопроектам с тем, чтобы во время рассмотрения законопроекта во втором чтении в него вошли только те поправки, которые соответствуют концепции и принципам законопроекта, одобренным в первом чтении: все поправки, внесенные во время второго чтения, необходимо проверить на соответствие вышеуказанной концепции и принципам, и те из них, которые им не соответствуют, следует признать неприемлемыми.
- ЕЕ. Жогорку Кенешу рекомендуется рассмотреть возможность усиления роли омбудсмана в законодательном процессе в рамках его/ее компетенции путем предоставления ему/ей права законодательной инициативы; также рекомендуется внести поправки в соответствующее законодательство путем установления сроков реагирования депутатов Жогорку Кенеша на запросы омбудсмана.

ТЕМАТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

ВВЕДЕНИЕ

25. Настоящая «Оценка» содержит краткое описание законотворческого процесса в Кыргызской Республике, являющегося частью конституционного порядка. В ней представлен анализ норм, определяющих функционирование законотворческого процесса, и краткий обзор правил, определяющих этот процесс в целом.
26. «Оценка» основана исключительно на законах, сформулированных в законодательных актах, а также на информации, собранной во время посещения Бишкека экспертами БДИПЧ ОБСЕ в феврале 2015 года. В документе рассматриваются возможные расхождения между самим законом и его выполнением, в особенности то, как эти расхождения влияют на многие положительные аспекты законодательного процесса в Кыргызской Республике.
27. Цель настоящей «Оценки» состоит в содействии достижению большей целесообразности законодательного процесса с тем, чтобы обеспечить высокое качество и осуществимость законов во всех областях права, а также в

стимулировании усилий государственных органов с целью повышения эффективности и прозрачности законодательного процесса на практике. В настоящем документе заново рассмотрены многие вопросы, которые ранее рассматривались в «Предварительной оценке», однако он также основан на результатах полуструктурированных интервью с заранее отобранными респондентами, в том числе представителями Аппарата Президента, а также правительственных и парламентских органов, участвующих в законотворческой деятельности. Для проведения глубокого анализа и формулирования точных практических рекомендаций по реформе было необходимо побеседовать с представителями кыргызских властей, а также с практикующими специалистами и учеными, знакомыми с законодательной практикой Кыргызской Республики.

ПРИНЦИПЫ НАДЛЕЖАЩЕГО ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА

28. Наиболее специфической особенностью законодательного процесса в Кыргызской Республике является то, что депутаты Жогорку Кенеша пользуются правом законодательной инициативы почти в той же степени, что и Правительство. В большинстве стран с парламентской демократией правительства отвечают почти за 90% законодательных инициатив, в то время как в Кыргызской Республике этот показатель ближе к 60 процентам.⁴ Неясно, является ли это следствием того, что, начиная с 2010 года, коалиционные правительства решили не использовать свое право законодательной инициативы в полной мере - оценочной группе сообщили, что Правительство проявляет «сдержанность» в осуществлении своего права законодательной инициативы – или же это результат того, что депутаты Жогорку Кенеша в большей степени, чем их коллеги в других странах, уверены, что их инициативы заслуживают осуществления не меньше, чем инициативы Правительства. Однако совершенно очевидно, что проблемы, с которыми власти Кыргызской Республики сталкиваются в плане законотворчества, не ограничиваются законопроектами, предложенными Правительством, а распространяются также на законопроекты, подготовленные депутатами Жогорку Кенеша. В частности, необходимо обеспечить применение одних и тех же стандартов подготовки и введения в силу законопроектов, вне зависимости от того, кем они были подготовлены – депутатами Жогорку Кенеша или Правительством.
29. В качестве первого шага к достижению этой цели, кыргызские власти, в частности, Жогорку Кенеш, Правительство и Аппарат Президента, могут рассмотреть возможность совместной работы для согласования заявления о принципах или кодекса стандартов надлежащего законотворчества, четко

⁴ Это количественное соотношение сокращается, если учесть законы, инициированные/предложенные отраслевыми министерствами и Аппаратом Президента через депутатов парламента (см. ниже). И все же, оно остается намного выше, чем в большинстве стран с парламентской системой правления.

отражающих стандарты, которые необходимо соблюдать в процессе осуществления законодательной деятельности. Некоторые из этих принципов предусмотрены статьей 3 закона «О правовых нормативных актах», в частности, это: соблюдение прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц, а также законность, обоснованность, целесообразность, справедливость и гласность. Эти принципы также могут включать в себя пропорциональность, эффективность, действенность, прозрачность, инклюзивность и подотчетность законодательного процесса. В настоящее время законодательство не содержит достаточно подробного описания процедуры осуществления этапов эффективного законодательного процесса. Не существует четких указаний в отношении различных аспектов законодательного процесса. В результате, решение о том, как осуществлять этот процесс, принимается министерствами и другими разработчиками законопроекта. Заявление о принципах или кодекс стандартов способствовали бы более точному определению необходимых стандартов законотворчества в Кыргызской Республике. Контроль над соответствием практики этим стандартам можно было бы осуществлять в рамках расширенной экспертной системы. Законодатели смогли бы принимать решение об отклонении законопроектов, основываясь на их несоответствии стандартам законотворчества. Это способствовало бы созданию ситуации, где в основе работы системы законодательства лежал бы ряд согласованных принципов надлежащего законотворчества, а также помогло бы снизить рабочую нагрузку Жогорку Кенеша.

30. Одной из ценнейших черт нормативной базы, регулирующей законотворческий процесс в Кыргызской Республике, является наличие ряда установленных принципов законотворчества, а именно: соблюдение прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц, законность, обоснованность, целесообразность, справедливость и гласность (ст. 3, закон «О нормативных правовых актах»). Значение некоторых из этих принципов очевидно, например, законы должны соответствовать правам, свободам и законным интересам граждан и юридических лиц, предусмотренным Конституцией (однако значение некоторых принципов, таких как целесообразность и справедливость, требует дополнительных разъяснений). Следовательно, было бы желательно рассмотреть возможность предоставления более полного разъяснения или определения значения этих принципов, чтобы все лица и органы, вовлеченные в процесс законотворчества, могли лучше понять стандарты, которым должны соответствовать законы. Также следует рассмотреть необходимость определения масштаба и эффективности проверки соблюдения этих принципов. В настоящее время в законодательном процессе существует ряд механизмов проверки, которые могут обеспечить соблюдение, по крайней мере, некоторых из этих принципов (например, все законопроекты проверяются на соответствие Конституции), однако неясно, распространяются ли эти механизмы на все указанные принципы.

ИНИЦИИРОВАНИЕ ЗАКОНОПРОЕКТОВ

31. Другой характерной чертой законодательного процесса в Кыргызской Республике является то, в какой степени министерства и государственные органы инициируют законы через депутатов Жогорку Кенеша, а не через Правительство. Примерно 50% законопроектов, предложенных депутатами Жогорку Кенеша, согласно сообщениям, разрабатываются министерствами и ведомствами. Членам оценочной группы были предложены два объяснения этого явления. Согласно первому, министерству гораздо легче и быстрее инициировать законопроект через депутатов Жогорку Кенеша, чем через коллегиальный руководящий аппарат Правительства. Согласно второму объяснению, подобные ситуации возможны в случае возникновения в Правительстве разногласий или конфликтов в связи с необходимостью того или иного законопроекта: министерство, чью инициативу заблокировали, может попытаться продвинуть ее через депутата Жогорку Кенеша.
32. Так как качество законодательства в Кыргызской Республике нуждается в улучшении, необходимо подходить к законодательному процессу как к коллективному виду деятельности, что подразумевает совместные усилия всего правительства, а не разобщенную деятельность отдельных министерств и ведомств. Следовательно, необходимо принять меры для того, чтобы министерства и ведомства не могли инициировать законы в обход Правительства. Поскольку продолжительность и сложность процедуры принятия решений в Правительстве приводится в качестве оправдания того, что министерства продвигают законопроекты при помощи депутатов Жогорку Кенеша, необходимо изучить и, при необходимости, пересмотреть эти процедуры с тем, чтобы упростить и ускорить их. Внедрение системы электронной подписи также может оказаться полезным в этом отношении, так как в настоящее время все документы приходится подписывать от руки. Притом, что «передача» или представление разработанных Правительством законопроектов в Жогорку Кенеш через депутатов является принятой практикой во многих странах, это должно происходить на основании коллективного решения Правительства, а не по решению отдельного министерства ли ведомства.
33. Согласно действующей Конституции, Президент не обладает официальным правом законодательной инициативы. Тем не менее, он участвует в законотворческом процессе, играя, как описали респонденты, «вспомогательную роль», «в соответствии ситуацией, существующей в Кыргызской Республике». В рамках этой роли при содействии Аппарата Президента был разработан ряд важных законопроектов. К примеру, в 2012 году на основании указа Президента⁵ была сформирована рабочая группа для разработки Уголовного кодекса и Уголовно-процессуального кодекса, а также

⁵ «О мерах по совершенствованию правосудия в Кыргызской Республике» от 8 августа 2012 г., № 147.

других документов. В современной политической ситуации Аппарат Президента, вероятно, продолжит оказывать содействие разработке законопроектов, которые по той или иной причине не были разработаны Правительством. И хотя в некоторых случаях это представляется полезным, это также может расцениваться как умаление полномочий Правительства.

34. Такие законопроекты иногда выдвигаются отдельными депутатами Жогорку Кенеша, однако было бы предпочтительней, если бы они выдвигались через Правительство. С одной стороны, это позволило бы применять к этим законопроектам те же стандарты подготовки и введения в действие, которые применяются к законопроектам, разработанным Правительством. С другой стороны, это способствовало бы созданию и укреплению имиджа Правительства как ключевого участника законодательного процесса, обладающего основными полномочиями по разработке законов государства в целом.

ПЛАНИРОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

35. На практике планирование законопроектной деятельности осуществляется Правительством раз в два года, а не раз в год, как это предусматривает закон «О нормативных правовых актах», однако, похоже, существующая практика не является исчерпывающей. Законы чаще иницируются вне двухгодичного плана, чем в рамках этого плана. До 60 процентов законопроектов разрабатываются Правительством по мере необходимости, а не запланированы заранее. Во время интервью упоминались различные причины этого, в том числе быстрое развитие и изменение определенных обстоятельств в государстве, а также планируемое членство Кыргызской Республики в Евразийском таможенном союзе. Еще одна причина, которая упоминалась во время интервью, заключается в том, что срок, отводимый планом на подготовку закона (обычно три месяца) нереально короткий. Как было сказано, министерства предпочитают не включать законодательные инициативы в план, если только не уверены, что сумеют разработать законопроект в трехмесячный срок. Это происходит потому, что Министерства опасаются создать впечатление, что не способны выполнить поставленные в плане задачи, что может произойти в том случае, если на разработку закона потребуется более долгий срок.
36. Надлежащее планирование законодательства имеет большое значение, так как оно позволяет устанавливать реалистичные и достижимые цели в сфере законотворчества и, таким образом, способствует разработке качественного законодательства, предотвращению возможных пробелов и ошибок, а также избавляет от необходимости в многочисленных пересмотрах законов за (относительно) короткий период времени. Своевременное планирование законопроектов способствует более организованной работе законодательной системы и участию представителей гражданского общества и других

заинтересованных лиц в законодательном процессе на начальном этапе.

37. Наличие общих стандартов законодательного процесса способствует достижению правовой определенности и защищенности. Надлежащие методы планирования законодательства позволяют устанавливать краткосрочные и долгосрочные приоритеты, рационально и эффективно использовать ограниченные человеческие, финансовые и временные ресурсы, а также упрощают выбор надлежащей формы и методов осуществления законодательных инициатив.
38. Процесс планирования законодательства в Кыргызской Республике должен стать более всеобъемлющим, чтобы охватить все законопроекты, являющиеся частью программы законопроектных работ Правительства на конкретный отрезок времени, а не только тех законопроектов, в отношении которых министерства уверены, что они успеют их подготовить в отведенное для этого время.
39. Кроме того, до включения инициатив в программу законопроектных работ необходимо оценить их качество. В настоящее время законопроекты включаются в программу без предварительной оценки на соответствие приоритетам Правительства. Более обстоятельный процесс планирования законодательства способствовал бы тому, что ограниченные ресурсы в области планирования политики и разработки законодательства были бы сосредоточены на тех законопроектах, которые являются приоритетными для Правительства. Это также предотвратило бы расходование ресурсов на подготовку законопроектов, не входящих в список приоритетов Правительства. Помимо этого, чтобы сделать процесс планирования законодательства более всеобъемлющим, необходимо увеличить время, выделяемое на подготовку отдельно взятых законов. Одним из условий надлежащего законотворчества является выделение достаточного количества времени для подготовки законов соответствующего качества. Три месяца слишком короткий срок для этого, следовательно, необходимо его увеличить. Кроме того, в случае необходимости, при работе над сложными или длинными законодательными актами, должна существовать возможность увеличения выделенного срока.
40. Общим недостатком механизма планирования законодательства во многих странах является то, что на подготовку предложений и их рассмотрение Правительством и Жогорку Кенешем выделяется недостаточно времени. Трехмесячный срок, предусмотренный программой законопроектных работ Правительства Кыргызской Республики, представляется ограниченным и недостаточным для проведения всех видов экспертной оценки законопроектов, предусмотренных законом. Помимо этого, в программу нет четко определенных сроков рассмотрения законопроектов Жогорку Кенешем. Это создает риск того, что у Жогорку Кенеша не хватит времени на рассмотрение

всех подготовленных законопроектов, а это означает, что ограниченные ресурсы тратятся на подготовку законопроектов, которые даже не будут рассмотрены. Еще одна проблема состоит в том, что ограниченного времени, которое есть у Жогорку Кенеша для рассмотрения этих законопроектов, недостаточно для того, чтобы должным образом обеспечить участие в этом процессе общественности, которое способствовало бы дополнительному эффективному анализу законопроектов и разработке более качественного законодательства. Власти Кыргызской Республики могут рассмотреть возможность расширения ряда факторов, которые следует учитывать при планировании законопроектной деятельности, включая такие факторы, как время, необходимое для эффективного рассмотрения законопроектов в Жогорку Кенеше.

РАЗРАБОТКА ПОЛИТИКИ

41. В каждой стране правительство обычно отвечает за формулирование государственной политики. Похоже, что в Кыргызской Республике нет четкого разделения между процессом обсуждения и разработки политики, которую необходимо отразить в законодательстве, и процесса ее претворения в законы. Во время интервью было высказано предположение, что одной из слабых сторон законопроектного процесса является восприятие законодательства как главного, если не единственного средства достижения целей политики. Похоже, отсутствует этап надлежащей разработки политики, а если этот этап и присутствует, то является недостаточно инклюзивным и прозрачным. В результате нет и достаточно очевидного четкого разграничения между формулированием политики и законопроектной работой, то есть претворением согласованной политики в законодательство.
42. Другой признанной слабой стороной такого подхода является то, что разработке политики, для осуществления которой предназначен закон, уделяется недостаточно внимания. Вместо того, чтобы начинать процесс с формулирования политики в процессе дебатов и консультаций, и затем отражается в законодательном акте, законопроектная работа обычно начинается с составления проекта текста закона. Отсутствие надлежащей политики может привести к принятию законов, которые, вместо того, чтобы решать определенные вопросы, будут препятствовать их эффективному решению. В результате может возникнуть ситуация, когда законодательство не будет удовлетворять фактическим нуждам страны.
43. Внедрение четкого этапа разработки политики или больший акцент на ее формулирование позволит надлежащим образом продумывать ту или иную политику до того, как она будет отражена на бумаге. В этом случае также будет уделяться больше внимания незаконотворческим альтернативам, в том числе надлежащему исполнению существующего законодательства: во многих случаях проблема заключается не в самом законодательстве, а в его

ненадлежащем исполнении. Обсуждение политики, которая должна лечь в основу будущего закона, следует проводить открыто и прозрачно, с привлечением широкого круга соответствующих заинтересованных сторон – это важно для обеспечения последовательного и эффективного законопроектного процесса.

ЗАКОНОПРОЕКТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

44. Эффективное законодательство требует надлежащей подготовки и составления законодательных актов, эффективной организации подготовительного и законопроектного процесса, надлежащей коммуникации между всеми заинтересованными сторонами, в том числе с общественностью и гражданским обществом, а также своевременной публикации законодательных материалов и последовательной оценки существующих законов. Подготовительные этапы законопроектной деятельности должны включать в себя не только формулирование научно-обоснованной политики, но и надлежащее составление текстов законопроектов, и механизмы выявления и устранения часто встречающихся недостатков. Впрочем, подготовка не должна ограничиваться только техническими аспектами составления текста закона. Важно, чтобы авторы ознакомились со всеми этапами законопроектного цикла, знали специфику комплексного гендерного подхода, прав человека и другие важные аспекты. Важно также предоставить им рекомендации относительно логической структуры и стиля законодательного акта, способа приведения ссылок на другие законодательные акты, использования определенных слов и фраз, активного и пассивного залога при написании текста законов и/или определения понятий.
45. По полученной информации, как в Правительстве, так и в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики наблюдается серьезная нехватка специалистов по законопроектной работе. Эту проблему можно решить только путем значительных инвестиций в подготовку и удержание имеющихся квалифицированных сотрудников. Приветствуется, что в апреле 2014 года в Государственной юридической академии Кыргызской Республики был открыт Центр обучения законопроектной деятельности. В Центре проходят подготовку специалисты по составлению законопроектов из Жогорку Кенеша и Правительства страны, в частности, из Министерства юстиции, однако при обучении внимание уделяется скорее проведению «экспертизы» законодательных актов, а не их составлению. Чтобы с максимальной пользой использовать имеющиеся кадры, следует обсудить целесообразность создания централизованного законопроектного ведомства. До принятия окончательного решения следует тщательно рассмотреть потенциальные преимущества и недостатки такого ведомства. Централизованная система осуществления законопроектной деятельности имеет свои преимущества, обеспечивая последовательное применение стандартов и более эффективное использование

ограниченных ресурсов специалистов. Недостатками такой системы являются ограниченное участие составителей законопроектов на этапе формулирования политики и опасность того, что составители могут превратиться в закрытую группу профессионалов, постоянно применяющих устаревшие методы. Поэтому следует тщательно взвесить все преимущества и недостатки такого ведомства и выбрать определенную модель⁶.

46. Помимо этого, в рамках мер по улучшению качества национального законодательства власти Кыргызской Республики могут рассмотреть возможность составить руководство или инструкции по законопроектной деятельности, включив в него практические примеры. Руководство можно составить таким образом, чтобы оно проясняло и уточняло правила и законопроектную технику, и указать, каким образом и в каких случаях их следует использовать с учетом различных обстоятельств, которые могут возникнуть в процессе составления законодательных актов.
47. Законопроектная работа – это процесс, требующий высокой квалификации. Избранные депутаты Жогорку Кенеша должны уметь выявлять нужды своих избирателей и обсуждать, какую политику следует отразить в законодательстве. Однако в целом они не обладают навыками претворения политических решений в язык законодательства. Не обладают они и достаточным знанием правового контекста для оценки воздействия планируемого законодательства на существующий правовой режим – а именно это следует тщательно продумать до того, как будут приняты окончательные решения о содержании законодательного акта.
48. Обязательно, чтобы составители законодательства могли прибегать к услугам квалифицированных специалистов, имеющих соответствующий опыт составления законопроектов. Хотя руководство по законопроектной деятельности было разработано, оно, похоже, не полностью соответствует формулировкам закона «О нормативных правовых актах». Более того, нет руководства или справочника, содержащего информацию о том, как выполнять задачу составления правовых актов или как преодолевать разного рода трудности, которые могут при этом возникнуть, в частности, как приводить ссылки в правовом акте, как и когда использовать пассивный или активный

⁶ «Законопроектные работы и правовое регулирование в Центральной и Восточной Европе» (“Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe”) Документы SIGMA. Документ №18: «Проверки вариантов политики включают в себя общую проверку нормативных положений, проверку административных требований, затрат, экономического воздействия, эффективности, осуществимости и выполнения; проверки законопроектов включают в себя проверку конституционности и нормативно-правового соответствия, проверку на соответствие законодательству ЕС и международным договорам, проверку осуществления, проверку полномочий на разработку подзаконных нормативных актов и проверку правовой формы, четкости и ясности». Документы SIGMA (SIGMA Papers) – это серия специальных докладов по конкретным вопросам руководства и управления, таким как контроль над расходами, административный контроль, межведомственная координация, государственные закупки и управление государственными службами, см. на сайте: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/sigma-papers_20786581.

залог и др. В результате возникла система, в которой законодательные акты, составленные разными министерствами или Правительством и Жогорку Кенешем, отличаются по своему качеству, порой разительно, хотя, согласно сообщениям, качество законопроектов, подготавливаемых Правительством, улучшается.

49. Качество текстов многих законов на кыргызском языке также, похоже, представляет собой проблему. Хотя законодательные акты могут составляться как на государственном (кыргызском), так и на официальном (русском) языках, обычной практикой является их составление на русском языке с последующим переводом на кыргызский (так составляются около 95 процентов всех законопроектов). Однако, согласно полученной информации, качество кыргызских текстов или версий законов не всегда удовлетворительное, несмотря на то, что ведомства Правительства, Жогорку Кенеша и Аппарата Президента, занимающиеся составлением законопроектов, неоднократно проводили их лингвистическую оценку. Это серьезная проблема, поскольку в случае расхождений между версиями одного и того же закона на разных языках преимущество имеет версия на государственном языке. Недавно был разработан неофициальный Русско-кыргызский словарь юридических и иных терминов, который был составлен под эгидой программы USAID/DFID в сотрудничестве с Жогорку Кенешем⁷ и включает до 14,000 юридических терминов. Возможно, это поможет решить эту проблему, однако нет уверенности в том, что этот словарь будет всесторонне использоваться.

АНАЛИЗ РЕГУЛЯТИВНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

50. Анализ регулятивного воздействия – важный инструмент для разработки качественного законодательства в ходе всего цикла разработки политики и законопроектной деятельности. Такой анализ обычно начинается с анализа потребностей и составления схемы предполагаемых результатов законодательного акта и незаконотательных мер, с последующим обсуждением и выбором наиболее жизнеспособного решения (предварительная оценка), и завершается оценкой и мониторингом вступившего в действие законодательного акта (заключительная оценка). Цель анализа – помочь лицам, ответственным за разработку политики и принятие решений, выбрать эффективные и действенные регулятивные меры (в том числе и «отказ от регулирования») и использовать научно обоснованные методы для обоснования оптимального варианта. По этой причине может быть более эффективно и экономически выгодно проводить анализ воздействия на более

⁷Словарь был утвержден Комитетом Жогорку Кенеша по вопросам образования, науки, культуры и спорта и рекомендован к использованию Институтом языка и литературы им. Ч. Айтматова при Национальной Академии наук Кыргызской Республики и Национальной Комиссией по государственному языку при президенте Кыргызской Республики.

раннем этапе – этапе формулирования политики, поскольку, если с самого начала будет выбрана неверная политика, то регулятивные меры в конечном итоге могут оказаться неэффективными. По возможности, стоимость регуляции не должна превышать выгоды от нее, и следует также рассматривать альтернативные варианты. Анализ регулятивного воздействия помогает властям гарантировать, что административное бремя, связанное с новым законодательством, не будет перевешивать существующее бремя.

51. Анализ регулятивного воздействия в Кыргызской Республике является обязательной для законов, регулирующих «предпринимательскую деятельность» (статья 19 закона «О нормативных правовых актах»). Ответственность за проведение такой оценки несут разработчики законопроекта, а затем результаты оценки проверяет Министерство экономики. Министерство ежемесячно подготавливает десять-пятнадцать заключений по поводу анализа регулятивного воздействия. Во многих случаях заключения оценивались как «не очень хорошие», в основном ввиду недостатка опыта у лиц, проводящих анализ, а также ввиду дефицита людских и иных ресурсов. Срок проведения анализа также следует продлить: в настоящее время, согласно полученной информации, на составление первого предварительного отчета об анализе воздействия отводится две недели. В рамках выполнения своей роли по оценке качества отчетов об анализе регулятивного воздействия, проведенных другими министерствами, Министерство экономики (в дополнение к его роли по проведению такого анализа любого закона, находящегося в его компетенции) может также оценивать качество и полноту консультаций с заинтересованными сторонами. При этом оно может использовать модель регулирования с циклом консультаций, которая начинается с анализа проблем (так называемый предконсультационный этап) и включает дальнейший анализ регулятивного воздействия и составление законодательного предложения.
52. В настоящее время анализ регулятивного воздействия проводится после составления проекта закона и служит средством обоснования уже принятых решений, а не для выработки научно-обоснованной политики. Поэтому следует рассмотреть вопрос о проведении анализа на более раннем этапе процесса, до принятия ключевых решений, когда можно провести более полный и неограниченный анализ темы, в том числе оценить различные подходы к решению вопроса. В процесс анализа следует включить консультации с заинтересованными сторонами, поскольку методика проведения анализа регулятивного воздействия предполагает создание рабочих групп, куда войдут не только эксперты, представители государственных ведомств и органов самоуправления, но и представители предпринимательского общества и другие заинтересованные стороны. Однако, согласно полученной информации, эти заинтересованные стороны недостаточно знакомы с процессом и поэтому их участие в нем ограничено.

53. Проведение анализа регулятивного воздействия на более раннем этапе законотворческого процесса может также повысить вероятность участия в процессе заинтересованных сторон и будет способствовать большей эффективности их рекомендаций. Следует также отводить достаточно времени на этот процесс, чтобы его можно было провести надлежащим образом, и чтобы анализ имел смысл: в зависимости от тематики, срок проведения анализа может колебаться, например, от трех недель до нескольких месяцев.

ЭТАПЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ЖОГОРКУ КЕНЕШЕ

54. Один из упомянутых ранее вопросов касается отсутствия эффективной координации законотворческой деятельности Правительства и Жогорку Кенеша. Отсутствие координации выражается в том, что обсуждение законопроектов, подготовленных в рамках правительственной программы, происходит с запозданием, при этом, по словам опрошенных, ограниченное время, отведенное Жогорку Кенешу на обсуждение законопроектов, порой затрачивается на обсуждение законов, которые вряд ли будут приняты и не соответствуют минимальным стандартам качества. Следует обсудить, насколько такая ситуация приемлема в долгосрочной перспективе, с учетом законопроектных нужд Кыргызской Республики и особенно потребности в законах, соответствующих минимальному стандарту качества.
55. Исходя из опыта других, например, Великобритании, одним из способов решить этот вопрос является заключение соглашения между представленными в Жогорку Кенеше политическими партиями об установлении определенного срока, в течение которого Жогорку Кенеш может обращаться с вопросами к Правительству. Такое соглашение, с одной стороны, поможет Правительству выполнять свою программу законопроектной деятельности, а с другой – поможет членам Жогорку Кенеша осуществлять свое право выдвигать собственные предложения. В частности, в начале сезона Правительство может представить свою программу законопроектной деятельности на пленарном заседании. Помимо прочего, это создаст основу для более реалистичного процесса законопроектных работ внутри Правительства, основанного на оценке того, какое количество законов может быть принято в год. Если правительственная программа будет оглашена в начале парламентского года, не будет возникать неопределенности относительно количества и категорий законопроектов, которые Правительство планирует представить в течение года. Правила выделения парламентского времени также необходимо сопроводить планом законодательных работ в Жогорку Кенеше – как это происходит и сейчас, однако уже на основе правительственной программы законопроектной деятельности.

ПРАВОВАЯ И СПЕЦИАЛЬНАЯ ЭКСПЕРТИЗА

56. Можно проводить различные оценки и проверки в отношении вариантов

политики и законодательных инициатив, которые отражают эти варианты политики. В Кыргызской Республике осуществляются только проверки законопроектов. Существующие обязательные проверки, осуществляемые разработчиками законодательства, заключаются в оценке соответствия вышестоящим нормам права, однако редко включают в себя оценку оперативных аспектов законодательства. Такие дополнительные экспертизы могут включать в себя, например, проверку на наличие в законодательстве положений, необходимых для его введения в силу и исполнения, а также проверку использованных в законе формулировок, чтобы снизить вероятность различного толкования закона и связанных с этих споров.⁸

57. Система сдержек и противовесов в отношении законодательства кажется недостаточно развитой. Первичное законодательство можно оценить на соответствие Конституции, подав жалобу в Конституционную палату. Однако отсутствует оптимальная система проверки законов или подзаконных актов на соответствие первичному законодательству. В ходе обязательных проверок, которые проводит Министерство юстиции или Юридический департамент Жогорку Кенеша, не оцениваются оперативные аспекты законопроектов, такие как наличие всех необходимых пунктов, обуславливающих оперативное исполнение и введение в силу закона, или использование терминологии, которая снижала бы вероятность двоякого толкования, либо других аспектов, обеспечивающих правовое соответствие. Нет и системы дальнейшего мониторинга для эффективной оценки исполнения и эффективности вступившего в действие законодательство. Отсутствует система предварительного планирования изменений и дополнений к существующему законодательству, поскольку изменения и дополнения, по-видимому, инициируются в ответ на проблемы, возникающие при исполнении закона. Это отчасти можно объяснить дефицитом кадровых ресурсов. К этому добавляется отсутствие единых стандартов проведения подобных проверок, которые применялись бы и Правительством, и Жогорку Кенешем.
58. Все законопроекты, которые представляют в Жогорку Кенеш Правительство или депутаты Жогорку Кенеша, подлежат правовой и специальной экспертизе;

⁸ «Законопроектные работы и правовое регулирование в Центральной и Восточной Европе» (“Law Drafting and Regulatory Management IN Central and Eastern Europe”) Документы SIGMA. Документ № 18: «Проверки вариантов политики включают в себя общую проверку нормативных положений, проверку административных требований, затрат, экономического воздействия, эффективности, осуществимости и выполнения; проверки законопроектов включают в себя проверку конституционности и нормативно-правового соответствия, проверку на соответствие законодательству ЕС и международным договорам, проверку осуществления, проверку полномочий на разработку подзаконных нормативных актов и проверку правовой формы, четкости и ясности». Документы SIGMA (SIGMAPapers) – это серия специальных докладов по конкретным вопросам руководства и управления, таким как контроль над расходами, административный контроль, межведомственная координация, государственные закупки и управление государственными службами, см. на сайте: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/sigma-papers_20786581.

к специальным экспертизам относятся правозащитная, антикоррупционная, гендерная и экологическая экспертизы. Юридический и экспертный департаменты Жогорку Кенеша проводят экспертизу около 50 законопроектов в месяц, прежде чем законопроекты передаются в комитеты Жогорку Кенеша. Комитет может отклонить законопроект, если он получил негативную оценку одного из этих департаментов, однако может и продолжить его обсуждение, как это, очевидно, время от времени и происходит. Изменения и дополнения также направляются в службы правовой и специальной экспертизы, у которых есть пять дней на ее проведение.

59. Во время интервью поднимался вопрос о том, не следует ли объединить или комбинировать опыт специалистов соответствующих служб Министерства юстиции и Жогорку Кенеша. Хотя и Правительство, и Жогорку Кенеш стремятся сохранить собственные отделы экспертизы, вероятно, следует расширить объем экспертизы, проводимой соответствующими отделами Жогорку Кенеша с тем, чтобы экспертиза включала в себя оценку оперативных аспектов законопроектов и проверку их соответствия принципам и стандартам эффективного законотворчества (как это уже было предложено в отношении отдела экспертизы Министерства юстиции). В случае законопроектов, разрабатываемых Правительством, результаты экспертизы, проведенной Министерством юстиции, представляются в Жогорку Кенеш и используются в качестве вспомогательного материала его юридическим и экспертными отделами.

ЗАКОНОПРОЕКТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ДЕПУТАТОВ ЖОГОРКУ КЕНЕША

60. Как отмечалось, одной из характерных черт сегодняшнего законотворческого процесса в Кыргызской Республике является количество законов, инициированных депутатами Жогорку Кенеша; по оценкам опрошенных, депутаты ежегодно инициируют от 50 до 60 процентов всех законопроектов, и около половины этих законопроектов разрабатываются министерствами и государственными ведомствами. По словам опрошенных, в отличие от законопроектов, разрабатываемых Правительством, многие законопроекты, подготавливаемые депутатами Жогорку Кенеша, предназначены для внесения «незначительных» изменений и дополнений в существующие законы. Несколько опрошенных также отметили, что качество этих законопроектов «хуже», чем качество законопроектов, разрабатываемых Правительством, причиной чего, возможно, является тот факт, что члены Жогорку Кенеша не имеют таких ресурсов для разработки политики и законопроектной деятельности, которые имеются у Правительства. Например, в Жогорку Кенеше нет отдела по законопроектной деятельности, который оказывал бы членам Жогорку Кенеша помощь в подготовке законопроектов. Сотрудники юридического отдела, которые могли бы помочь депутатам Жогорку Кенеша с разработкой законодательных инициатив, перегружены работой, и им зачастую

не хватает кадров и времени для оказания такой помощи. Для улучшения качества законопроектов, разрабатываемых членами Жогорку Кенеша, Жогорку Кенеш может рассмотреть возможность создать подобный отдел.

61. Однако прежде чем решать вопрос об оказании членам Жогорку Кенеша помощи в законопроектной работе, следует обсудить вопрос об объеме этой работы и попытаться достичь общего понимания этого объема. Во многих странах существуют ограничения в отношении сферы и возможностей законопроектной деятельности членов Жогорку Кенеша, цель которых - сбалансировать право депутатов на законодательную инициативу и право Правительства на составление законодательных актов в собственных целях. В Кыргызской Республике таких ограничений нет, в результате чего депутаты Жогорку Кенеша пользуются своим правом на законодательную инициативу столь же часто, как и Правительство; это может привести к тому, что подход к законодательным реформам в целом будет менее последовательным. Следует рассмотреть возможность введения некоторых критериев для законодательных инициатив депутатов Жогорку Кенеша, не подрывая роли депутатов как таковой, например, введя требование о межпартийной поддержке и/или ограничив количество законов, которые может инициировать отдельный член Жогорку Кенеша за раз.⁹ Такие ограничения в конечном итоге могут увеличить шанс того, что такие законопроекты будут приняты, и помогут улучшить общее качество законодательства в Кыргызской Республике, поскольку законодательная инициатива будет более очевидно сосредоточена в руках Правительства.
62. Как упоминалось, до потенциального введения таких ограничений следует провести дебаты, чтобы добиться общего понимания по вопросу о том, какой объем законотворческой работы вправе осуществлять депутаты Жогорку Кенеша в соответствии с Конституцией. В рамках этих дебатов следует также обсудить и опровергнуть широко распространенное представление о том, что единственный действенный способ, при помощи которого депутаты могут участвовать в законотворческом процессе – это инициировать законопроекты, а не анализировать и предлагать изменения и дополнения к законопроектам, инициированным другими. Независимо от позиции в отношении объема законодательной инициативы депутатов Жогорку Кенеша, важно, чтобы к таким инициативам применялись те же стандарты подготовки и исполнения, что и к законам, инициированным Правительством – в частности, аналогичные стандарты в отношении проведения публичных консультаций и оценки регулятивного воздействия.

⁹ Если исполнение закона связано с бюджетными расходами, можно также рассмотреть возможность ввести требование о том, что такие законы должны сопровождаться финансовыми предложениями, которые может вносить только представитель Правительства в Жогорку Кенеше.

ПУБЛИЧНЫЕ КОНСУЛЬТАЦИИ

63. Правильно организованный процесс публичных консультаций способствует прозрачности и подотчетности законотворческого процесса, повышает информированность и улучшает понимание того, какую политику проводят соответствующие заинтересованные стороны и общественность. Консультации также помогают общественности почувствовать, что та или иная политика осуществляется в их интересах, что повышает готовность выполнять соответствующую политику. Публичные консультации по поводу законопроектов проводятся и в Кыргызской Республике, однако не систематически, и не всегда вызывают доверие заинтересованных сторон и общественности. Практически не проводится консультаций со сторонами и общественностью до того, как начнется разработка законодательства. В частности, разочарование заинтересованных сторон и общественности вызывает отсутствие какой-либо реакции на результаты консультаций. Необходимо ввести четкие правила в отношении обнародования и распространения законопроектов для публичных консультаций.
64. Подобные правила могут быть включены в запланированный кодекс стандартов эффективного законотворчества или в отдельный кодекс практики проведения публичных консультаций. Правила должны включать в себя требование о проведении консультаций на этапе формулирования политики, а также позднее, когда проект законодательства уже разработан, но еще не завершен. Необходимо включить в правила требование о реагировании на результаты консультаций, а также требование в адрес авторов законопроектов составлять краткое изложение законопроектов в целях проведения консультаций. Такое изложение, а также информация о результатах консультаций, следует включать в пакет вспомогательной документации, представляемой вместе с законопроектом в Жогорку Кенеш.
65. Похоже, в настоящее время ни в Правительстве, ни в Жогорку Кенеше нет институционализованного механизма для реагирования на комментарии заинтересованных сторон, привлекаемых к процессу формулирования политики и составления проектов законодательства. Одна из возможных причин – недостаточное документирование консультационных встреч. Поэтому было бы желательно фиксировать, были ли приняты предложенные изменения, а также причины, по которым некоторые предложения были учтены, а другие нет.
66. Ограниченность сроков, отводимых законом на отдельные этапы законотворческого процесса, серьезно влияет на процесс консультаций. Многие заинтересованные стороны зачастую не успевают сформулировать надлежащее заключение по поводу законопроекта из-за недостаточной гласности, сжатых сроков планирования и недостаточного распространения информации, принятых в Правительстве.

67. И закон «О нормативных правовых актах», и закон «О Правительстве» предусматривают публичное обсуждение законопроектов. Одним из преимуществ этой формы публичных консультаций является то, что это зачастую единственный этап, на котором граждане и заинтересованные лица начинают правильно понимать и оценивать, что предлагается в законопроекте. В то же время, возможно, целесообразно проводить консультации на более раннем этапе законопроектных работ, когда предложения правительства уже достаточно четко сформулированы, чтобы консультации по ним имели смысл, однако политика еще не сформулирована и не отражена в законопроекте. Возможно, в соответствующих случаях Кыргызскому Правительству следует рассмотреть возможность внедрить практику проведения публичных обсуждений, в том числе консультаций по основным вопросам политики, затронутым в законодательном предложении, до того, как будет начато составление подробного предложения. Такие консультации можно проводить параллельно с оценкой регулятивного воздействия. Также, поскольку законопроекты порой претерпевают значительные изменения в процессе разработки, может оказаться целесообразным проводить консультации по поводу окончательной версии законопроекта и на более позднем этапе.
68. Некоторые законопроекты публикуются на вебсайте Жогорку Кенеша с целью проведения консультаций. Практика Жогорку Кенеша в плане проведения консультаций, по словам опрошенных, лучше аналогичной практики Правительства. Однако даже при этом, согласно имеющейся информации, на законопроекты поступает ограниченное количество отзывов. Ведется работа над «электронным законодательством» – системой, которая позволит оставлять отзывы о законопроекте онлайн, однако отмечалось, что эта система будет работать только в том случае, если большинство депутатов Жогорку Кенеша будут более активно пользоваться информационными технологиями в своей повседневной работе.
69. Иногда комитеты Жогорку Кенеша проводят слушания по поводу законопроектов, как того требует пункт 15 статьи 29 Регламента Жогорку Кенеша, согласно которому комитеты могут приглашать представителей гражданского общества для обсуждения законопроектов. Следует отметить, что запросы со стороны комитетов о предоставлении письменной и устной информации могут стать ценным инструментом для оценки объема и качества консультаций, проведенных Правительством и депутатами Жогорку Кенеша при подготовке законопроектов. Таким образом, комитеты следует поощрять к тому, чтобы они предусматривали проведение подобных консультаций в процессе рассмотрения законопроектов. В таком случае заинтересованная сторона, чье мнение не было услышано министерством или депутатами Жогорку Кенеша, разрабатывающими законопроект, сможет донести это мнение до сведения соответствующего комитета.

70. Своевременное опубликование общей и подробной информации о новых законопроектах также может расширить возможности проведения консультаций с общественностью, лоббирующими группами, политическими организациями и партиями, а также с гражданским обществом в целом. Надлежащий процесс консультаций способствует прозрачности законотворческого процесса и подотчетности его участников, повышает информированность и понимание разрабатываемой политики и порождает у общественности чувство причастности к этой политике, тем самым повышая готовность к ее исполнению.
71. Возможно, Кыргызское правительство рассмотрит возможность обнародования всех законопроектов для публичных консультаций на одном вебсайте, чтобы способствовать их обсуждению. Можно также способствовать привлечению заинтересованных сторон, желающих представить свои комментарии, своевременно проинформировав их о проведении консультаций. Целесообразно размещать подобную информацию на одном ресурсе, чтобы заинтересованным сторонам не приходилось искать ее на различных государственных сайтах, поскольку это делает этот процесс обременительным, и некоторые заинтересованные стороны могут отказаться участвовать в нем. Необходимы четко сформулированные процедуры, хорошо известные и регулярно исполняемые в законотворческой деятельности. Важен и механизм получения отзывов: если результаты консультаций не будут признаны, то возникнет довольно высокий риск «консультационного бессилия».
72. Для надлежащего проведения консультаций необходимо наладить и поддерживать контакты с заинтересованными сторонами, участвующими в процессе консультаций. Чтобы более активно вовлечь их в законотворческий процесс, рекомендуется использовать каналы коммуникации, по которым исполнительная власть и Жогорку Кенеш смогут общаться с заинтересованными сторонами, используя информационные технологии, такие как электронная почта, сети данных (процесс электронной коммуникации, позволяющий систематизировано пересылать и получать данные – письма, ведомости и другие документы) или вебсайты (например, электронный портал), что положительно повлияет на процесс публичных консультаций.

ВНЕСЕНИЕ ПОПРАВОК В ЗАКОНОПРОЕКТЫ

73. В принципе, никакие предлагаемые поправки к законопроекту не должны противоречить общей концепции этого законопроекта, утвержденного в первом чтении. В качестве проблемы упоминалась применяемая Жогорку Кенешем практика внесения в законы поправок, противоречащих концепции, лежащей в основе самого закона. Похоже, в настоящее время нет никаких ограничений в отношении того, какие поправки можно вносить в законопроекты, а предлагаемые поправки не проверяются на соответствие концепции или принципу законопроекта, утвержденного в первом чтении.

Таким образом, следует ввести в Регламент Жогорку Кенеша правила, касающиеся приемлемости поправок, указав, что допустимыми являются только те поправки, которые соответствуют концепции или принципу законопроекта, утвержденного в первом чтении.

74. Вместо того чтобы предлагать поправки в законопроекты, которые внесены на обсуждение в Жогорку Кенеш, депутаты порой предпочитают вносить собственные законопроекты по тому же вопросу. В результате растет количество законопроектов, экспертным службам Правительства и Жогорку Кенеша приходится выполнять дополнительную работу, а также растет риск противоречий между разными текстами одного и того же законопроекта. Согласно полученной информации, в одном случае комитет утвердил два противоречащих друг другу законопроекта по одному и тому же вопросу. Депутатам Жогорку Кенеша следует рассматривать процесс обсуждения и внесения поправок в законопроекты посредством парламентских дискуссий как важную составляющую роли Жогорку Кенеша в законодательном процессе – не менее важную составляющую, чем законопроектная деятельность и принятие новых законов.

ПРЕЗИДЕНТСКОЕ ВЕТО

75. Президентское право вето – это инструмент, посредством которого Президент (или Правительство через Президента) может воспрепятствовать принятию закона. Угроза применения права вето также может привести к изменениям в законопроектах. Согласно информации, полученной оценочной группой, недостатки законопроектов порой становятся очевидными только тогда, когда проект поступает в Аппарат Президента. Статистика использования президентского вето показывает, что оно применялось 24 раза в 2012 году¹⁰, 33 раза в 2013 году, а затем только 12 раз в 2014 году. Вето чаще применялось в отношении законопроектов, инициированных депутатами Жогорку Кенеша, чем в отношении законопроектов, подготовленных Правительством. Из 76 случаев наложения вето в период с декабря 2011 по февраль 2015 года, в 59 случаях вето применялось в отношении законопроектов, подготовленных депутатами Жогорку Кенеша, в 15 случаях – в отношении законопроектов Правительства, а в двух случаях – в отношении совместных инициатив Жогорку Кенеша и Правительства.
76. Хотя право вето представляет собой мощный инструмент в руках Президента, оно не является гарантией того, что «слабые» законы не будут приняты. Пока что Президенту удавалось добиваться только внесения изменений в законопроекты, а в двух других случаях в период с декабря 2011 года по февраль 2015 года Жогорку Кенеш настоял на своей версии законопроекта

¹⁰ Вето не было использовано в 2011 году, поскольку необходимость в нем, очевидно, не была признана.

даже после того, как Президент применил свое право вето. Президентское вето не является гарантией того, что только те законопроекты, которые соответствуют минимальным стандартам качества, будут приняты. В некоторых случаях применение права вето может быть использовано, как способ подчеркнуть важность законопроектных стандартов, однако лучше с самого начала не допускать внесения на рассмотрение или утверждения законов, не соответствующих стандартам, а не полагаться на президентское вето позднее.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1: ОБЗОР ПРОЦЕДУР И ИНСТРУМЕНТОВ ДЛЯ ПОДГОТОВКИ, СОСТАВЛЕНИЯ И ПРИНЯТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

1. Нормативную основу для законотворческого процесса в Кыргызской Республике составляют следующие документы: Конституция Кыргызской Республики в редакции от 27 июня 2010 года; закон Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах» от 20 апреля 2009 года; закон Кыргызской Республики «О правительстве Кыргызской Республики» от 18 июня 2012 года; «Регламент Правительства Кыргызской Республики» от 26 января 2011 года; «Регламент законопроектных работ Правительства Кыргызской Республики» от 24 октября 2012 года; «Регламент Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 14 октября 2011 года.

КОНСТИТУЦИЯ

2. Конституция Кыргызской Республики имеет «высшую юридическую силу» (ст. 6, п. 1) и является основой для принятия конституционных законов, законов и других нормативных правовых актов» (ст. 6, п. 2;). Предусмотренная Конституцией форма правления представляет собой парламентскую систему, в которой Правительство формируется Жогорку Кенешем – парламентом Кыргызской Республики, и подотчетно ему. Однако термин «парламентская» относится не одной определенной форме правления. «В лучшем случае, он определяет базовый критерий, которому соответствуют многие системы. Этот критерий можно сформулировать следующим образом: коллективный исполнительный орган подотчетен избираемой законодательной палате. Эта подотчетность отражается в выражении «доверия» со стороны законодательной палаты. Правила (писанные или неписанные) предписывают, что в случае отказа в таком доверии (путем так называемого «вотума недоверия») власть переходит к исполнительному органу, т.е. к премьер-министру и кабинету министров. Больше ничего не требуется для того, чтобы войти в число стран с парламентской формой правления». Тем не менее, из анализа нормативной структуры следует, что, согласно Конституции, законодательная власть принадлежит Жогорку Кенешу, а Правительство является основным инициатором законодательства; однако как показывает практика, почти половина законодательных предложений, рассматриваемых Жогорку Кенешем, вносится на рассмотрение депутатами.

Президент

3. Президент является главой государства и напрямую избирается на 6 лет (Конституция КР, ст. 61, п. 1). Одно и то же лицо не может быть избрано Президентом дважды (Конституция КР, ст. 61, п. 2). На период осуществления своих полномочий Президент приостанавливает свое членство в политической партии и прекращает любые действия, связанные с деятельностью таких партий (Конституция КР, ст. 61, п. 3). Согласно Конституции, Президент

обладает ограниченными полномочиями. Президент назначает выборы; подписывает и обнародует законы; участвует в назначении различных должностных лиц, либо представляя Жогорку Кенешу кандидатуры для избрания, либо назначая их с согласия Жогорку Кенеша; представляет Кыргызскую Республику внутри страны и за ее пределами; ведет переговоры и подписывает по согласованию с премьер-министром международные договоры (Конституция КР, ст. 64; пункт 3 статьи 89 гласит, что премьер-министр «ведет переговоры и подписывает международные договоры»).

Жогорку Кенеш

4. Жогорку Кенеш является «высшим представительным органом, осуществляющим законодательную власть и контрольные функции в пределах своих полномочий» (Конституция КР, ст. 70, п. 1). Он состоит из 120 депутатов, избираемых сроком на 5 лет по пропорциональной системе (ст. 70, п. 2). Конституция устанавливает максимальное количество мест (65), которое может быть предоставлено одной политической партии в результате выборов (Конституция КР, ст. 70, п. 2).
5. По Конституции, Жогорку Кенеш отвечает за формирование правительства. Помимо роли в формировании и поддержании правительства, функции Жогорку Кенеша включают принятие законов, ратификацию международных договоров; утверждение бюджета; утверждение государственной программы действий; принятие решений о выражении доверия или недоверия Правительству; избрание и освобождение от должности ряда должностных лиц, в некоторых случаях по представлению Президента; введение чрезвычайного положения; принятие решений по вопросам войны и мира (Конституция КР, ст. 74).
6. Депутаты Жогорку Кенеша также наделены правом законодательной инициативы (ст. 79 Конституции КР). Деятельность Жогорку Кенеша осуществляется в ходе комитетских слушаний и пленарных заседаний (Конституция КР, ст. 76, п. 1). Комитеты осуществляют подготовку и предварительное рассмотрение вопросов, входящих в рамки полномочий Жогорку Кенеша, и контролируют проведение в жизнь законов и решений, принятых Жогорку Кенешем (Конституция КР, ст. 76, п. 2). Законы и нормативные правовые акты Жогорку Кенеша принимаются после предварительного рассмотрения их проектов соответствующими комитетами Жогорку Кенеша (Конституция КР, ст. 76, п. 3). Председателями комитетов по вопросам бюджета и правопорядка являются представители парламентской оппозиции (Конституция КР, ст. 76, п. 1).
7. Жогорку Кенеш может принять решение о самороспуске, которое должно быть принято большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша, то есть 80 депутатами (Конституция КР, ст. 78,

п. 2). В случае самороспуска Жогорку Кенеша назначаются досрочные выборы (Конституция КР, ст. 78, п. 3).

Правительство

8. Правительство является «высшим органом исполнительной власти Кыргызской Республики» (Конституция КР, ст. 83, п. 2). Правительство возглавляется премьер-министром. Правительство состоит из премьер-министра, вице-премьер-министров, министров и председателей государственных комитетов (Конституция КР, ст. 83, п. 3).
9. Формированию правительства предшествует утверждение Жогорку Кенешем «программы, структуры и состава Правительства» и представленных кандидатов на пост премьер-министра (ст. 84, пп. 1-4). В случае их утверждения Президент издает указ о назначении премьер-министра и других членов правительства (ст. 84, п. 5). Если программа, структура и состав Правительства не будут утверждены, назначаются досрочные выборы в Жогорку Кенеш (ст.84, п. 6). Следует отметить, что Президент назначает и освобождает от должности членов Правительства – руководителей государственных органов, ведающих вопросами обороны, национальной безопасности, а также их заместителей (Конституция КР, ст. 64, п. 4 (2)).
10. Правительство «подотчетно Жогорку Кенешу и ответственно перед ним» в пределах, предусмотренных Конституцией (ст.85, п. 1). В случае если Жогорку Кенеш выражает недоверие Правительству, Президент вправе принять решение об отставке Правительства либо фактически предложить Жогорку Кенешу пересмотреть свое решение о выражении недоверия правительству (ст.85, п. 6). В случае если Жогорку Кенеш примет повторное решение о выражении недоверия Правительству в течение 3 месяцев после первого выражения недоверия, Президент отправляет Правительство в отставку (ст.85, п. 7). В Конституции ничего не говорится о том, что происходит в случае отставки Правительства, однако, вероятно, в этом случае формируется новое Правительство или назначаются досрочные выборы.
11. Обязанности Правительства определены статьей 88 Конституции. Они включают обеспечение исполнения Конституции и законов; реализацию внутренней и внешней политики государства; осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране общественного порядка, борьбе с преступностью; разработку и представление в Жогорку Кенеш республиканского бюджета; обеспечение взаимодействия с гражданским обществом (ст. 88, п. 1).
12. По Конституции Правительство имеет право законодательной инициативы (ст. 79). Депутаты Жогорку Кенеша и граждане также имеют право законодательной инициативы; в последнем случае это право реализуется путем

права народной инициативы. Правительство реализует свое право законодательной инициативы, разрабатывая проекты законов и представляя их в Жогорку Кенеш (закон «О правительстве», ст. 31, п. 2).

Верховный суд

13. Верховный суд является «высшим судебным органом» судебной власти в Кыргызской Республике (Конституция КР, ст. 96, п. 1). Конституционная палата Верховного суда является органом, осуществляющим «конституционный контроль» (ст. 97, п. 1). Она обладает полномочиями выносить решения о конституционности законов и иных нормативных правовых актов, а также не вступивших в силу международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика (ст. 97, п. 6). Конституционная палата также дает «заклучения» к проекту законов об изменениях в Конституции (ст. 97, п. 6). Конституция гласит, что каждый вправе оспорить конституционность закона и иного нормативного правового акта, если считает, что ими нарушаются права и свободы, признаваемые Конституцией (ст. 97, п. 7).

ЗАКОН «О НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТАХ»

14. Закон «О нормативных правовых актах» является ключевым элементом в общей законодательной структуре Кыргызской Республики. Помимо изложения ряда принципов нормотворческой деятельности (ст. 3), это закон определяет различные виды нормативных правовых актов (ст. 4) и взаимодействие между ними, то есть иерархию нормативных правовых актов (ст. 6). Он также содержит требования, предъявляемые к форме и структуре нормативного правового акта (статьи 11-16), и определяет процедуру составления, принятия и опубликования законов, правила их исполнения, толкования и устранения коллизий между законами.

Иерархия законов

15. Закон «О нормативных правовых актах» устанавливает следующую иерархию нормативных правовых актов: Конституция, конституционные законы, кодексы и законы (ст. 6.1; иерархия также включает указы, постановления и иные нормативные правовые акты, которые не являются частью данной оценки). Конституция имеет «высшую юридическую силу и закрепляющий основополагающие принципы и нормы правового регулирования общественных отношений»; она также создает «правовую основу для принятия законов и других нормативных правовых актов» (ст. 4.1; см. также статьи 6.1 и 6.2 Конституции). «Конституционный закон» – это нормативный правовой акт, принимаемый Жогорку Кенешем «в установленном Конституцией Кыргызской Республики порядке и по определенным ею вопросам» (ст. 4); например, организация и порядок деятельности Правительства определяются

конституционным законом (ст. 88, п. 2 Конституции). «Кодекс» – это нормативный правовой акт, принимаемый Жогорку Кенешем и «обеспечивающий системное регулирование однородных общественных отношений» (ст. 4). Наконец, «закон» – это нормативный правовой акт, принимаемый Жогорку Кенешем и «регулирующий наиболее важные общественные отношения в соответствующей сфере» (ст. 4).

16. Важнейшим принципом, на котором зиждется эта иерархия, является то, что нормативный правовой акт не должен «противоречить» акту, имеющему «более высокую юридическую силу» (ст. 6, п. 2). Таким образом, закон не может противоречить кодексу, конституционному закону или Конституции; кодекс не может противоречить конституционному закону или Конституции; а конституционный закон не может противоречить Конституции. В случае наличия противоречия или коллизии между нормативными правовыми актами акт, обладающим «более высокой юридической силой» преобладает над актом, имеющим «более низкую юридическую силу» (ст. 32, п. 1). Таким образом, Конституция преобладает над конституционными законами, кодексами и законами; конституционные законы – над кодексами и законами, а кодексы – над законами. В случае коллизии между нормативными правовыми актами, обладающими равной юридической силой, действуют положения акта, регулирующего данную сферу правоотношений (ст. 32, п. 3).

Толкование законов

17. Следует также отметить «официальное толкование» или «разъяснение» законов, которое считается скорее обязанностью законодателя (в случае законов законодателем является Жогорку Кенеш), чем функцией судов. Толкование Конституции осуществляет Конституционная палата Верховного суда (Конституция КР, ст. 97, п. 6 – 97, п. 10). Официальное толкование всех других нормативных правовых актов, за исключением Конституции, осуществляется законодательным органом, принявшим этот акт (закон «О нормативных правовых актах», ст. 31, п. 2). На деле это означает, что законодателю предоставляется две возможности определить, что означает закон: первый раз во время написания закона и второй раз при возникновении конкретных вопросов, связанных с его толкованием.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

Законодательная инициатива

18. Согласно Конституции, право законодательной инициативы принадлежит Правительству и депутатам Жогорку Кенеша, а также 10 тысячам избирателей (народная инициатива) (Конституция КР, ст. 79; далее, ст. 45 (1) Регламента Жогорку Кенеша гласит, что право народной инициативы регулируется законом «О народной законодательной инициативе»). Право законодательной

инициативы реализуется посредством разработки и внесения Правительством проектов законов в Жогорку Кенеш (Закон “О правительстве”, ст. 31, п. 2). Право законодательной инициативы депутатов Жогорку Кенеша закреплено в Конституции и законе «О статусе депутатов Жогорку Кенеша» (ст. 25).

19. Роль Правительства в законотворческом процессе подкреплена наличием финансовой инициативы. Согласно Конституции, «проекты законов, предусматривающие увеличение расходов, покрываемых за счет государственного бюджета, могут быть приняты Жогорку Кенешем после определения Правительством источника финансирования» (Статья 80, п. 3). Закон «О нормативных правовых актах» и закон «О правительстве» содержат более четкие определения. Согласно первому, нормативные правовые акты, реализация которых влечет финансирование из государственного бюджета, «не подлежат принятию до определения по ним источника финансирования» (ст. 26, п. 1); согласно второму, «проекты законов, предусматривающие увеличение расходов, покрываемых за счет государственного бюджета, могут быть приняты Жогорку Кенешем после определения Правительством источника финансирования» (ст. 31, п. 4).

Планирование и осуществление законопроектной деятельности

20. Помимо разработки отдельных проектов, Правительство ответственно за составление и выполнение программы законопроектных работ в целом. Согласно закону «О нормативных правовых актах», Правительство ежегодно «разрабатывает и утверждает» программу законопроектных работ (закон «О нормативных правовых актах», ст. 18, п. 1). Согласно Регламенту Правительства КР, Правительство «планирует свою законопроектную деятельность» (Регламент Правительства КР, п. 27). Понятие «законопроектная деятельность» использовано здесь в широком смысле, включающем подготовку законов, а не узкий технически смысл трансформации политики в законодательство. При разработке программы законопроектных работ Правительство должно учитывать обращения и заявления Президента, предложения депутатов Жогорку Кенеша, заинтересованных органов, научных учреждений и представителей гражданского общества (закон «О нормативных правовых актах», ст. 18, п. 2). Повестка или план составляется Министерством юстиции, среди прочего, на основе программы работы Правительства, указаний Президента или премьер-министра, рекомендаций Жогорку Кенеша и предложений министерств и комитетов, а затем представляется Правительству не позднее 25 ноября каждого года (Регламент Правительства КР, пп. 109-112; Регламент законопроектных работ Правительства, п. 13). Подробное описание правил составления программы законопроектных работ содержится в Регламенте законопроектных работ Правительства (пп. 9-14).
21. Нормативные правовые акты могут быть подготовлены «вне плана» законопроектных работ (закон «О нормативных правовых актах», ст. 18, п. 3).

Это позволяет подготавливать законы в ответ на чрезвычайные ситуации или другие непредвиденные обстоятельства. «Незапланированные» законопроекты могут быть составлены на основе указаний Президента или Правительства по рекомендации Жогорку Кенеша или по инициативе министерства или ведомства (Регламент законопроектных работ, п. 28).

22. Согласно Регламенту законопроектных работ Правительства, министерства и ведомства также составляют свои внутренние планы законопроектных работ, связанные с планом правительства, которые затем представляются Министерству юстиции; министерства и ведомства ежеквартально докладывают Министерству юстиции о ходе выполнения своих планов (Регламент законопроектных работ Правительства, пп. 15, 17 и 19).

Подготовка отдельных законов

23. Разработкой отдельных законов занимаются министерства и ведомства, во многих, если не во всех случаях, действуя через созданные с этой целью рабочие группы. Эта деятельность координируется Министерством юстиции (Регламент законопроектных работ Правительства, пп. 3.3, 3.4 и 23). Министерство также отвечает за «совершенствование законопроектов, составляемых министерствами и ведомствами» (Регламент законопроектных работ Правительства, п. 3.3).
24. Закон «О нормативных правовых актах» устанавливает правила составления проектов нормативных правовых актов (ст. 11-17). Инструкция по законодательной технике была принята постановлением Жогорку Кенеша в 2006 году.

Внутренние консультации и согласование

25. Согласно закону «О нормативных правовых актах», проекты нормативных правовых актов, перед их представлением «Президенту или Правительству», должны быть «согласованы» с Министерством юстиции Министерством финансов и другими государственными органами, если в нормативном правовом акте содержатся нормы, касающиеся их компетенции (закон «О нормативных правовых актах», ст. 21). До представления в Аппарат Правительства проекты нормативных актов подлежат обязательному согласованию с не менее чем половиной состава членов Правительства (Регламент Правительства КР, п. 70). Существует множество правил представления и рассмотрения проектов нормативных актов Правительством (Регламент Правительства КР, пп. 64-101).

Общественное обсуждение

26. Согласно Конституции, «граждане имеют право участвовать в обсуждении и

принятии законов и решений республиканского и местного значения» (Конституция КР, ст. 52, п. 1(1)). Закон «О нормативных правовых актах» гласит, что проекты нормативных правовых актов, «непосредственно затрагивающих интересы граждан и юридических лиц», или «регулирующих предпринимательскую деятельность», подлежат «общественному обсуждению» посредством размещения на официальном сайте нормотворческого органа или, в случае отсутствия у нормотворческого органа официального сайта, в средствах массовой информации (закон «О нормативных правовых актах», ст. 22, п. 1; см. также Регламент Правительства КР, п. 92). Помимо текста проекта нормативного правового акта, субъект нормотворческой деятельности обязан обнародовать информацию, включающую обоснование необходимости принятия нормативного правового акта, перечень лиц и организаций, которые участвовали в его разработке, прогноз возможных социальных, экономических, правовых и иных последствий его действия (закон «О нормативных правовых актах», ст. 22, п. 3). Срок общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов составляет не менее одного месяца (закон «О нормативных правовых актах», ст. 23). По результатам общественного обсуждения должна быть подготовлена итоговая информация о поступивших предложениях с обоснованием причин включения либо невключения их в проект нормативного правового акта (закон «О нормативных правовых актах», ст. 22, п. 2). Согласно закону «О Правительстве», Правительство, осуществляет общественное обсуждение проектов законов и иных нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы человека и гражданина, обеспечивая их публикацию на официальном интернет портале Правительства до направления на рассмотрение Жогорку Кенеша (закон «О правительстве», ст. 40, п. 2(2)).

Анализ регулятивного воздействия

27. Согласно закону «О нормативных правовых актах», проекты нормативных правовых актов, направленные на «регулирование предпринимательской деятельности», подлежат анализу регулятивного воздействия в соответствии с методикой, утвержденной Правительством (закон «О нормативных правовых актах», ст. 19, п. 1 и Методология анализа регулятивного воздействия). Согласно закону «О нормативных правовых актах», анализ регулятивного воздействия осуществляется и обеспечивается разработчиком нормативного правового акта, и проект нормативного правового акта подлежит отклонению в случае непредставления разработчиком обоснования, подготовленного на основе анализа регулятивного воздействия (ст. 19, пп. 2 и 3).

Научная экспертиза

28. Согласно закону «О нормативных правовых актах», некоторые проекты нормативных правовых актов подлежат «научной экспертизе» или оценке (закон «О нормативных правовых актах», ст. 20). Научной экспертизе

подлежат проекты нормативных правовых актов по вопросам обеспечения конституционных прав, свобод и обязанностей граждан; правового статуса общественных объединений, средств массовой информации; государственного бюджета, налоговой системы; экологической безопасности; борьбы с правонарушениями; и введения новых видов государственного регулирования предпринимательской деятельности (закон «О нормативных правовых актах», ст. 20, п. 1). Эти законы подлежат правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной и иной научной экспертизе, в зависимости от правоотношений, на регулирование которых направлен законопроект.

29. Задачами научной экспертизы, для которой должны привлекаться лица, не принимавшие непосредственного участия в подготовке проекта нормативного правового акта, являются: оценка качества, обоснованности и своевременности проекта, соблюдения в проекте «требований нормотворческой техники»; оценка проекта на соответствие Конституции, конституционным законам, законам и международным обязательствам Кыргызской Республики; определение возможностей эффективности нормативного правового акта; и выявление и оценка его «отрицательных последствий», социальных, экономических, научно-технических, экологических и иных (закон «О нормативных правовых актах», ст. 20, пп. 2 и 3).

Этапы законодательного процесса в Жогорку Кенеше

30. Этапы законодательного процесса в Жогорку Кенеше обычно предполагают рассмотрение проекта закона в трех чтениях (Конституция КР, ст. 80, п. 4), подготовка к каждому из которых осуществляется одним из комитетов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (Конституция КР, ст. 76, п. 4). По проектам законов о внесении изменений в Конституцию, конституционных законов и законов об изменении государственной границы может быть назначено четвертое чтение (Конституция КР, ст. 80, п. 5; Регламент Жогорку Кенеша, ст. 54, п. 1 и ст. 55, п. 4). Подобные законы принимаются большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов, то есть 80 из 120 депутатов Жогорку Кенеша (Конституция КР, ст. 80, п. 5). Другие законы принимаются большинством от числа присутствующих депутатов, но не менее чем 50 из 120 депутатов Жогорку Кенеша (Конституция КР, ст. 80, п. 4).

Сопроводительная документация

31. К проекту закона, вносимому на рассмотрение, прилагается различная сопроводительная документация, в том числе справка-обоснование (в которой, помимо прочего, должны быть указаны цели и задачи закона, возможные последствия, результаты общественного обсуждения и источники финансирования), любые законы, проистекающие из принятого или представленного на утверждение закона, а также анализ регулятивного

воздействия законопроекта, если законопроект направлен на регулирование предпринимательской деятельности (Регламент Жогорку Кенеша, ст. 47; см. также Регламент Правительства, п. 114).

Регистрация и проверка проекта закона на соответствие требованиям

32. После внесения законопроекта в законодательный орган он регистрируется и отправляется в юридическую службу Жогорку Кенеша, которая проверяет наличие сопроводительной документации, а также соответствие законопроекта «основам национальной безопасности» (Регламент Жогорку Кенеша, ст. 48, п. 1). Проверка, проводимая юридической службой, также включает в себя проверку законопроекта на соответствие «нормотворческой технике» (Регламент Жогорку Кенеша, ст. 49). Законопроект, который не соответствует требованиям, возвращается инициатору (Регламент Жогорку Кенеша, ст. 49).
33. Законопроекты, инициированные Правительством, далее направляются в ответственный комитет и в «экспертную службу» для проведения «специальной экспертизы» (Регламент Жогорку Кенеша, ст. 48, п. 3). Проекты законов, внесенные депутатами, а также в порядке народной инициативы, направляются Правительству (Регламент Жогорку Кенеша, ст. 48, п. 4), которое имеет право представлять свои отзывы на проекты законов; отзывы подлежат обязательному распространению и оглашению при рассмотрении проектов законов (закон «О правительстве», ст. 31, пп. 6 и 7). Проекты законов также направляются Президенту (Регламент Жогорку Кенеша, ст. 48, п. 4).
34. Экспертная служба отвечает за проведение правовой, правозащитной, гендерной, экологической и антикоррупционной «экспертиз» (Регламент Жогорку Кенеша, ст. 50, п. 1). Отдельная лингвистическая служба проводит сравнительно-редакционную экспертизу текстов проекта закона на государственном (кыргызском) и официальном (русском) языках на аутентичность и внутреннюю согласованность (Регламент Жогорку Кенеша, ст. 50, п. 2).

Рассмотрение законопроекта в первом чтении

35. При рассмотрении проекта закона в первом чтении обсуждаются концепция, цели и задачи, структура, актуальность, целесообразность, а также соответствие проекта закона положениям Конституции (Регламент Жогорку Кенеша, ст. 56, п. 1). На этом этапе не допускается внесение поправок, и проект закона либо принимается за основу, либо отклоняется целиком (Регламент Жогорку Кенеша, ст. 56, пп. 3 and 4).
36. Рассмотрению проекта закона в первом чтении предшествует его предварительное рассмотрение ответственным комитетом не позднее чем в течение 30 дней со дня его получения. Комитет направляет в Жогорку Кенеш

заключение, которое обычно содержит рекомендацию по поводу принятия или отклонения проекта закона (Регламент Жогорку Кенеша, ст. 51, пп. 1 и 6). На этом этапе фракции, комитеты, депутаты, Правительство и представители гражданского общества вправе направить «письменные замечания и предложения» по проекту закона, то есть поправки к нему, в ответственный комитет (Регламент Жогорку Кенеша, ст. 51, п. 2; см. также ст. 154, «Открытость и гласность в законодательной деятельности Жогорку Кенеша»).

Рассмотрение проекта закона во втором чтении

37. Рассмотрение проекта закона во втором чтении – это этап внесения поправок в проект закона. Подготовку к этому этапу также осуществляет ответственный комитет. Статья 57, пункт 1 Регламента Жогорку Кенеша гласит, что во втором чтении рассматриваются статьи проекта закона, по которым в комитет поступили письменные поправки «в ходе первого чтения», однако статья 52, пункт 1 требует только, чтобы поправки были представлены к сроку, указанному Жогорку Кенешем, который не должен превышать 10 рабочих дней после принятия закона в первом чтении (Регламент Жогорку Кенеша, ст. 56, п. 5). Поправки направляются одновременно в экспертную службу и в ответственный комитет (Регламент Жогорку Кенеша, ст. 52, п. 1). Поступившие поправки рассматриваются ответственным комитетом, который принимает решение об их принятии или отклонении. Принятые поправки включаются в проект закона, который должен быть подготовлен ко второму чтению (Регламент Жогорку Кенеша, ст. 52, п. 6).
38. Далее проект закона рассматривается на пленарном заседании Жогорку Кенеша. В случае отсутствия возражений против поправок, рекомендуемых комитетом, на голосование ставится вопрос о принятии в целом поправок проекта закона (Регламент Жогорку Кенеша, ст. 57, п. 4). В случае наличия возражений против каких-либо рекомендуемых поправок сначала ставятся на голосование поправки, по которым не имеется возражений, а затем поправки, по которой рассматриваются возражения (Регламент Жогорку Кенеша, ст. 57, п. 5). Сначала открываются прения по поводу рекомендации ответственного комитета по поправке, в отношении которой имеется возражение. В случае принятия рекомендации ответственного комитета дальнейшего обсуждения не проводится. Если рекомендация не принимается, рассматриваются поправки инициаторов. В случае принятия какой-либо поправки дальнейшего обсуждения не проводится. В случае отклонения поправок и ответственного комитета, и инициатора поправок сохраняется редакция проекта закона, принятого в первом чтении (Регламент Жогорку Кенеша, ст. 57, п. 6). После рассмотрения всех поправок принимается или отклоняется проект закона в целом (Регламент Жогорку Кенеша, ст. 57, п. 8).
39. Следует различать поправки и «новые предложения», т.е., дополнения к законопроекту. В случае поступления новых предложений к проекту закона в

ходе его обсуждения во втором чтении законопроект возвращается в ответственный комитет для повторного рассмотрения (Регламент Жогорку Кенеша, ст. 57, п. 7).

Рассмотрение проекта закона в третьем чтении

40. В третьем чтении Жогорку Кенеш принимает решение о принятии или отклонении окончательного текста проекта закона после его редакции ответственным комитетом: для подготовки к третьему чтению проект закона возвращается ответственному комитету, который совместно с соответствующими подразделениями Аппарата Жогорку Кенеша готовит окончательный текст законопроекта (Регламент Жогорку Кенеша, ст. 53). Далее представитель ответственного комитета представляет в Жогорку Кенеш отчет о результатах рассмотрения проекта закона на комитете с учетом принятых поправок, после чего голосует за принятие окончательного отредактированного текста проекта закона или его отклонение (Регламент Жогорку Кенеша, ст. 58, п. 5). На этом этапе рассмотрения проекта закона не допускается внесение изменений в законопроект в целом либо в его отдельные структурные единицы (Регламент Жогорку Кенеша, ст. 58, пп. 2 и 3).

Возвращение к процедуре второго чтения

41. При обнаружении ошибок грамматического, редакционного и технического характера, влияющих на содержание проекта закона, Жогорку Кенеш путем голосования вправе отложить рассмотрение проекта закона в третьем чтении и вернуться к процедуре второго чтения для исправления этих ошибок (Регламент Жогорку Кенеша, ст. 59, п. 1).

Рассмотрение проекта закона в четвертом чтении

42. Как уже отмечалось, проектам законов о внесении изменений в Конституцию, конституционных законов и законов об изменении государственной границы может быть назначено четвертое чтение. В четвертом чтении рассмотрение проекта закона ограничивается только теми его пунктами, в которые были внесены редакционно-технические поправки в ходе третьего чтения (Регламент Жогорку Кенеша, ст. 60, п. 1). Законопроект, не принятый в четвертом чтении, считается отклоненным (ст. 60, п. 2).

Неотложные законопроекты

43. В соответствии с Конституцией, Правительство может определить законопроекты как неотложные. Законопроекты, определенные Правительством как неотложные, рассматриваются Жогорку Кенешем «во внеочередном порядке» (Конституция КР, ст. 80, п. 2). Согласно правительственному Регламенту, Правительство «по мере необходимости» направляет в Жогорку Кенеш «перечень законопроектов... определенных как

неотложные, для их рассмотрения во внеочередном порядке» (Регламент Правительства КР, п. 113). законопроекты должны рассматриваться во внеочередном порядке. Статья 43, пункт 6 Регламента Жогорку Кенеша гласит, что проект закона, определенный Правительством как неотложный, включается в повестку дня заседания (очередные заседания проводятся по средам и четвергам) при наличии заключения ответственного комитета и рассматривается Жогорку Кенешем вне очереди. Это позволяет предположить, что к этим законопроектам также применяется обычная процедура рассмотрения.

Подписание законов, президентское вето и его преодоление

44. Принятый Жогорку Кенешем закон в течение 14 дней направляется Президенту для подписания (Конституция КР, ст. 81.1). В течение одного месяца со дня получения закона Президент подписывает его или отказывается от его подписания.
45. Согласно Конституции, Президент вправе воздержаться от подписания любого закона, принятого Жогорку Кенешем, за исключением законов о бюджете и о налогах, и вернуть его со своими возражениями в Жогорку Кенеш для повторного рассмотрения (Конституция КР, ст. 81, п. 2). Прежде чем подписать закон, Президент запрашивает заключение Правительства (Закон «О правительстве», ст. 30, п. 2).
46. Если Президент возражает против принятия закона, Жогорку Кенеш выносит одно из следующих решений:
 - согласиться с возражениями Президента, в случае чего закон дорабатывается соответствующим образом и вновь направляется на подпись Президенту; если Президент выдвигает возражение о «нецелесообразности» закона, закон считается отклоненным (Регламент Жогорку Кенеша, ст. 62, п. 2 (1), а также п. 3);
 - образовать «согласительную группу» для выработки «согласованного» варианта закона (Регламент Жогорку Кенеша, ст. 62, п. 2 (3)), в случае чего окончательно согласованная версия закона затем принимается Жогорку Кенешем требуемым большинством (Регламент Жогорку Кенеша, ст. 62, п. 2 (3), а также ст. 63, п. 7); либо
 - «преодолеть» вето Президента и одобрить закон в ранее принятой редакции двумя третями голосов депутатов Жогорку Кенеша, то есть голосами 80 депутатов, в случае чего закон направляется на подпись Президенту (Регламент Жогорку Кенеша, ст. 62, п. 2 (2), а также ст. 62, п. 4). В случае неподписания Президентом закон подписывается Торага

(спикером) Жогорку Кенеша (Конституция КР, ст. 81, п. 3; Регламент Жогорку Кенеша, ст. 62, п. 5).

47. Если Жогорку Кенеш не принимает ни одно из этих решений, закон считается отклоненным (Регламент Жогорку Кенеша, ст. 62, п. 7).

Опубликование и вступление закона в силу

48. Опубликование законов и иных нормативных правовых актов является обязательным условием вступления их в силу (Конституция КР, ст. 6, п. 4; это положение также отражено в законе «О нормативных правовых актах», ст. 29 и 30, п. 1). Согласно закону «О нормативных правовых актах», для вступления в законную силу законы подлежат регистрации Аппаратом Президента в Государственном реестре нормативных правовых актов (закон «О нормативных правовых актах», ст. 27-28). В случае отсутствия соответствующего положения о сроках публикации в самих законах, законы, принимаемые Жогорку Кенешем и подписанные Президентом или Торага, должны быть опубликованы в течение 10 дней с момента подписания (ст. 6 (4) Конституции и ст. 29 (2) закона «О нормативных правовых актах»). Законы вступают в силу по истечении десяти дней со дня официального опубликования, если иное не предусмотрено в самом законе (Конституция КР, ст. 82; закон «О нормативных правовых актах», ст. 30, п. 2). Закон или иной нормативный правовой акт, устанавливающий новые обязанности либо «отягчающий ответственность», обратной силы не имеет (Конституция КР, ст. 6, п. 5). Закон или иной нормативный правовой акт, устанавливающий новые обязанности, либо «усиливающий ответственность», не имеет обратной силы (Конституция КР, ст. 6, п. 5).
49. Вступление закона в силу может быть отсрочено либо самим законом, если он содержит положение, предусматривающее более позднее вступление закона в силу, либо отдельным законом, предусматривающим более позднюю дату вступления в силу всего принятого закона или некоторых из его положений. В последнем случае перед опубликованием закон, устанавливающий дату вступления в силу другого закона, прилагается к проекту соответствующего закона, утверждается Жогорку Кенешем, а затем подписывается Президентом или Торага.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2: СПИСОК РЕСПОНДЕНТОВ

Аппарат Президента

Г-н Данияр Нарынбаев, Руководитель Аппарата Президента Кыргызской Республики

Г-н Анарбек Исмаилов, Заместитель полномочного представителя Президента Кыргызской Республики в Жогорку Кенеше, Заведующий Отделом правового обеспечения

Г-жа Нуржан Шайлдабекова, Заместитель заведующего Отделом правового обеспечения

Правительство

Г-н Нурханбек Момуналиев, Министр, Руководитель Аппарата Правительства

Г-н Аширбек Темирбаев, Постоянный представитель Правительства в Жогорку Кенеше, Заместитель руководителя Аппарата Правительства

Г-н Марат Джаманкулов, Заведующий отделом правового обеспечения Аппарата Правительства

Г-н Улан Дооталиев, Заместитель заведующего отделом правового обеспечения Аппарата Правительства

Г-н Мирланбек Байганчоков, Заместитель Министра финансов

Г-н Эмиль Кайкиев, Действующий статс-секретарь Министерства иностранных дел

Г-жа Аида Курманбаева, Начальник Управления по разработке проектов нормативно-правовых актов и экспертизе законопроектов

Г-жа Айана Кодуранова, Заведующая отделом по разработке проектов НПА и выработке политики в сферах регистрации населения Министерства юстиции

Г-н Кылычбек Джакупов, Заместитель Министра Экономики

Г-н Эрмек Ормотоев, Глава Департамента регулирования лицензионно-разрешительной деятельностью и АРВ Министерства Экономики

Г-жа Айнур Усенбекова, Ms. Aynura Usenbekova, Глава Отдела АРВ Министерства Экономики

Жогорку Кенеш

Г-жа Наталья Никотенко, Председатель Комитета по правам человека, конституционному законодательству и государственному устройству

Г-жа Айнура Алтыбаева, Председатель Комитета по Регламенту Жогорку Кенеша и депутатской этике

Г-н Токтогул Туманов, Председатель Комитета по судебным-правовым вопросам и законности

Женщины-депутаты Жогорку Кенеша

Г-жа Роза Акназарова, Депутат, «Республика»

Г-жа Ширин Айтматова, Депутат, “Ата Мекен”

Г-жа Ирина Карамушкина, Депутат, СДПК

Фракции

Г-жа Жылдызкан Джолдошева, Депутат, Фракция «Ата-Журт»

Г-н Чыныбай Турсунбеков, Депутат, Фракция СДПК

Г-н Максат Сабилов, Депутат, Фракция «Республика»

Аппарат Жогорку Кенеша

Г-н Абдыкаим Оморов, Заместитель заведующего сектором по обеспечению деятельности Комитета по бюджету

Г-н Бактыбек Такенов, Mr. Baktubek Takenov, Head, Scientific and Research Centre

Г-н Айбек Акмолдоев, Заведующий отделом правовой экспертизы.

Г-жа Райкан Курманбекова, Заведующая отделом специализированных видов экспертиз

Независимые институты и эксперты

Г-н Бактыбек Аманбаев, Омбудсмен Кыргызской Республики

Г-н Бакыт Рысбеков, Директор, Национальнвй центра по предупреждению пыток

Г-н Бакыт Сыдыгалиев, Заместитель директора, Национальнвй центра по предупреждению пыток

Г-н Махаматжан Иминов, независимый эксперт по правовым вопросам, бывший глава юридического отдела в Аппарате Премьер-министра

Г-жа Лейла Сыдыкова, эксперт по правовым вопросам, Руководитель рабочей группы по разработке нового Уголовного кодекса

Г-н Кынатбек Сманалиев, эксперт по правовым вопросам, Руководитель рабочей

группы по разработке нового Уголовного процессуального кодекса

Г-н Тилек Асаналиев, эксперт по правовым вопросам, Руководитель рабочей группы по разработке нового Кодекса о проступках

Г-н Кемал Исмаилов, независимый эксперт по вопросам щенки регулятивного воздействия

Г-н Алишер Сабилов, независимый эксперт по правовым вопросам

Г-жа Гульнара Шейшекеева, Заместитель председателя, Ассоциация адвокатов Кыргызской Республики

Неправительственные организации

Г-жа Чолпон Джакупова, Юридическая клиника «Адилет»

Г-жа Динара Ошурахунова, Коалиция за демократию и гражданское общество

Г-жа Нургуль Джанаева, Форум женских неправительственных организаций

Г-жа Асель Койлубаева, Общественный фонд «Голос свободы»

Международные организации

Г-н Крегг Халстед, Программа USAID/DFID по содействию Жогорку Кенешу Кыргызской Республики

Г-н Женишбек Арзыматов, Программа USAID/DFID по содействию Жогорку Кенешу Кыргызской Республики

Г-н Мэтт Тапперт, Программа USAID/DFID по содействию Жогорку Кенешу Кыргызской Республики

Г-н Медер Дастанбеков, Программа USAID/DFID по содействию Жогорку Кенешу Кыргызской Республики

Г-жа Гульмира Маматкеримова, ПРООН

Г-н Курманбек Турдалиев, ПРООН

Г-жа Вера Ткаченко, Программный офис Управления ООН по наркотикам и преступности в Кыргызской Республике

Г-жа Тахмина Ашуралиева, Фонд "Сорос-Кыргызстан"

Г-жа Нуриана Картанбаева, Фонд "Сорос-Кыргызстан"

Г-н Рустам Мадалиев, GIZ

Г-н Нурлан Алынбаев, IDLO

Г-жа Асель Джаманкулова, Американская ассоциация адвокатов

ПРИЛОЖЕНИЕ 3: ВОПРОСНИКИ ПО ЗАКОНОТВОРЧЕСКОМУ ПРОЦЕССУ

Настоящие вопросники были составлены при подготовке к интервью с высокопоставленными представителями правительства и Жогорку Кенеша. Вопросники были предоставлены всем участникам опроса в правительстве и Жогорку Кенеше незадолго до интервью.

ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ

Планирование законодательства

1. Как проходит подготовка ежегодных законодательных планов? Кто координирует представление предложений министерств в аппарат президента?
2. Как принимаются решения об инициировании нового законопроекта? Это происходит на уровне министерства или кабинета министров?
3. Как происходит совместное определение правительственных приоритетов в отношении новых законопроектов?

Процесс выработки политики

4. До начала работы над текстом законопроекта, проводится ли оценка необходимости нового законопроекта, чтобы исключить вероятность того, что вопрос, которому он посвящен, можно решить при помощи уже существующего законодательства или альтернативных мер (напр., административные акты, повышение информированности общественности и т.д.)? При каких обстоятельствах решение указанного вопроса возможно с использованием таких мер? Как принимаются решения в таких случаях? Какие факторы при этом учитываются? Учитываются ли в процессе выработки политики и законотворчества принципы всеобщего равенства, отсутствия дискриминации и стратегия гендерного равенства и существует ли соответствующая институциональная структура?
5. Участвуют ли в процессе выработки политики независимые эксперты? Если да, то в каких случаях и на каких этапах процесса?
6. Проводятся ли консультации с заинтересованными сторонами на начальном этапе обсуждения политики?
7. Является ли оценка затрат стандартной процедурой для всех новых законопроектов? Если нет, то в каких случаях проводится такая оценка? Существуют ли ситуации, при которых такая оценка является обязательной? Кто принимает решение о необходимости оценки затрат? Проводится ли такая

оценка в отношении новых законопроектов, предлагаемых Жогорку Кенешом, или в отношении изменений и дополнений в законодательство, предлагаемых правительством или Жогорку Кенешом?

8. Где проводится оценка затрат, фокусируется ли оценка исключительно на воздействии законопроекта на государственный бюджет или она также затрагивает его воздействие на бюджеты других органов государственной власти (например, органы местного самоуправления, автономные единицы)? Участвуют ли фискальные/финансовые органы в консультациях по данному вопросу? По Вашему мнению, есть ли необходимость в усовершенствовании этого процесса? Если да, то что бы Вы порекомендовали?
9. Какие процедуры выполняются во время оценки воздействия предлагаемого законопроекта на государственный бюджет в плане капитальных и периодических затрат, в частности, расходов на персонал и текущих расходов? Каковы процедуры оценки воздействия таких предложений на бюджеты других органов государственной власти (таких как органы местного самоуправления или региональные власти)? Каковы процедуры оценки воздействия на организации неправительственного сектора, на которые предлагаемый законопроект может оказать влияние? Существует ли механизм, обеспечивающий учет гендерной проблематики при планировании бюджета? Если да, то какие именно органы ответственны за обеспечение учета гендерных вопросов в процессе бюджетирования?
10. Является ли оценка затрат частью первоначального обсуждения вариантов политики, или же она проводится после выбора определенного варианта, или после завершения работы над законопроектом, либо во время нескольких из перечисленных этапов? Если последний вариант верен в Вашем случае, то каково различие между оценкой затрат на разных этапах? Участвуют ли в этом процессе разработчики законопроекта?
11. Используются ли какие-либо иные официальные документы при оценке воздействия законопроектов? Если да, пожалуйста, укажите типы используемых документов, а также цели и обстоятельства, при которых они используются.
12. В случае использования таких официальных документов при оценке воздействия, укажите, кем они были разработаны и кем они обычно используются?
13. Какая информация о запланированных расходах предоставляется Жогорку Кенешу, и в какой форме? До какой степени происходит обнародование этой информации?

14. Если законопроект не сопровождается надлежащей оценкой воздействия, несмотря на существование соответствующего требования, есть ли вероятность того, что он будет возвращен инициаторам? Если да, то кто принимает соответствующее решение?
15. Существует ли на этапе разработки политики механизм проверки соответствия предложений по политике и вариантов политики тексту Конституции? Если да, то как именно это происходит?
16. Существует ли на этапе разработки политики механизм проверки соответствия предложений по политике и вариантов политики действующему законодательству? Если да, то как именно это происходит?

Процесс разработки законопроектов

17. Проводятся ли обсуждение политики и разработка законопроектов как два отдельных процесса? Они проводятся разными отделами ли одной и той же группой? Если верен первый вариант, то на каком этапе к процессу присоединяются разработчики законопроекта? Как разработчикам законопроекта сообщают о решении в отношении политики?
18. Есть ли в Вашем министерстве специальный отдел по разработке законопроектов? Если да, то сколько в нем сотрудников и каковы квалификационные требования? Курирует ли каждый из них отдельные области законодательства? Если в Вашем министерстве нет специального отдела по разработке законопроектов, то кто занимается их разработкой? Если это сотрудники министерства по правовым вопросам, определены ли их служебные обязанности и включают ли они в себя указанную задачу? Является ли опыт в разработке законопроектов преимуществом при отборе кандидатов на эти должности? Проходят ли сотрудники отдела регулярную профессиональную подготовку в данной области?
19. Нам известно, что Закон «О нормативных актах» устанавливает общие принципы составления законопроектов. Существуют ли в дополнение к данному закону какие-либо постановления правительства или документы необязательного характера, к примеру, руководства, подробно описывающие стандарты разработки законопроектов? Использует ли Ваше министерство какой-либо иной документ в качестве дополнительного руководства?
20. Существуют ли специальные пособия/руководства/вопросники по разработке законодательства с учетом гендерных аспектов для разработчиков законопроектов? Если да, то кем они были составлены? Какие комиссии/ведомства/органы в аппарате правительства и/или Жогорку Кенеше, или другие независимые органы, если таковые имеются, уполномочены или обязаны анализировать все предлагаемые варианты политики или

законопроекты с точки зрения гендерной концепции? Как проходит процесс составления законопроекта? Из каких этапов состоит этот процесс, и существует ли специальный документ, в котором описываются эти этапы и вся последовательность процесса законотворчества? По Вашему мнению, есть ли необходимость в усовершенствовании этого процесса? Если да, то что бы Вы порекомендовали?

21. В работе над отдельным законопроектом обычно участвует один или несколько разработчиков? Является ли разработчик, работающий над законом, членом отдела министерства, отвечающего за разработку политики?
22. Бывают ли ситуации, когда над законопроектом работают представители нескольких министерств? Как в этом случае координируется весь процесс? Кто и как контролирует ход работы?
23. Кто следит за качеством разработки законопроекта (например, начальник отдела)? Является ли это задачей конкретного министерства, отдельного органа, или это совместные действия, осуществляемые под руководством Совета министров?
24. Чем ограничивается круг обязанностей разработчика в отношении законопроекта? Обязан ли разработчик корректировать все версии законопроекта?
25. Привлекали ли Вы экспертов со стороны для работы над законопроектами? Если да, то кто принимал соответствующее решение, и какие именно эксперты привлекались чаще всего (например, международные эксперты/представители донорских организаций, ученые, представители НПО)? Из какого бюджета оплачивались услуги экспертов? В случае внесения поправок и дополнений в законы, приглашаются те же самые эксперты? Как Вы оцениваете качество их работы?
26. В какой степени иностранное законодательство используется в качестве образца разработчиками политики или в качестве законодательного прецедента авторами законопроектов?
27. Существуют ли установленные сроки для подготовки каждого законопроекта? Кто и как контролирует соблюдение этих сроков? Если за разработку законопроекта отвечает несколько министерств, то создается ли отдельная группа по работе над этим вопросом в каждом министерстве или формируется совместная группа из представителей министерств?
28. Должен ли законопроект (помимо рассмотрения в Министерстве юстиции) получить одобрение правительства перед тем, как быть представленным в Жогорку Кенеш?

29. Какой процедуре следует правительство после представления законопроекта на одобрение?
30. Существует ли на этапах разработки законопроекта механизм проверки его соответствия тексту Конституции? Если да, то как и на каком этапе это происходит? По Вашему мнению, есть ли необходимость в усовершенствовании этого процесса? Если да, то что бы Вы порекомендовали?
31. Существует ли на этапах разработки законопроекта механизм проверки его соответствия текстам международных конвенций/договоров, участником которых является Кыргызстан? Если да, то как и на каком этапе это происходит? По Вашему мнению, есть ли необходимость в усовершенствовании этого процесса? Если да, то что бы Вы порекомендовали?
32. Существует ли на этапах разработки законопроекта механизм проверки его соответствия действующему законодательству? По Вашему мнению, есть ли необходимость в усовершенствовании этого процесса? Если да, то что бы Вы порекомендовали?
33. Проходят ли законопроекты какую-либо еще экспертизу/проверку соответствия помимо юридической оценки? Входят ли в этот перечень гендерная оценка, правозащитная оценка, анализ воздействия и/или антикоррупционная экспертиза?
34. Предусмотрено ли в законах и подзаконных актах требование, согласно которому, разработчики законопроектов обязаны включать гендерный анализ в оценку регулирующего воздействия? Каковы последствия невключения гендерного анализа? Существует ли вероятность того, что такой законопроект будет возвращен инициаторам? Если да, то кто принимает подобное решение?
35. Существуют ли специальные пособия/руководства/вопросники по разработке законодательства с учетом гендерных аспектов для разработчиков законопроектов? Если да, то кем они были разработаны? Могли бы Вы предоставить нам копию такого документа?
36. Содержат ли законы и/или политика достаточно четкие указания относительно проведения подобных оценок? Если да, то могли бы Вы предоставить нам копию такого письменного руководства?
37. Существует ли общая стратегия достижения гендерного равенства (и соответствующая институциональная структура) для решения вопросов, связанных с учетом гендерных аспектов в процессе разработки политики и законопроектов?

38. Существует ли специальный орган, ответственный за обеспечение учета гендерных вопросов в процессе законотворчества? Если да, то на каком этапе этот орган присоединяется к этому процессу? Является ли участие данного органа в этом процессе обязательным? Существует ли механизм, благодаря которому все министерства представляют свои законодательные предложения в этот орган на рассмотрение и оценку?

Консультации

39. Проводятся ли в процессе разработки законопроекта консультации с участием всех основных заинтересованных сторон? Если да, то проводятся ли подобные консультации в рамках всех правовых реформ или только в рамках некоторых? Если верен последний вариант, то каких именно? Как происходит определение основных заинтересованных сторон?
40. Как и на каком этапе общественность может высказать свое мнение по поводу законодательных предложений или законопроектов? Каким образом общественность информируется о законодательных предложениях и как происходит изучение и рассмотрение общественного мнения? Сколько времени обычно выделяется на общественное обсуждение? По Вашему мнению, есть ли необходимость в усовершенствовании этого процесса? Если да, то что бы Вы порекомендовали?
41. Как организуются общественные слушания? По Вашему мнению, есть ли необходимость в усовершенствовании этого процесса? Если да, то что бы Вы порекомендовали?
42. Кто отвечает за организацию общественных слушаний? Как проходят такие слушания – в виде официальных или неофициальных встреч или в письменном виде? Какую информацию предоставляют участникам слушаний? Как и в какой форме участники обычно высказывают свое мнение?
43. Существует ли обязательство по включению отчетов о результатах слушаний в документы, прилагаемые к законопроекту?
44. Существуют ли специальные пособия по проведению общественных слушаний? Как контролируется соблюдение процедуры проведения общественных слушаний? В случае существования установленных требований по поведению таких слушаний, как обеспечивается его выполнение? Какие меры принимаются для того, чтобы обеспечить эффективность, справедливость и открытость общественных слушаний?
45. Существует ли механизм общественных слушаний, обеспечивающий участие в них представителей обоих полов, включая представителей социально незащищенных и изолированных групп, а также представителей организаций гражданского общества, работающих над гендерными вопросами?

Жогорку Кенешские этапы законотворчества

46. До какой степени авторы первоначальной редакции закона могут привлекаться к работе над законопроектом о внесении в него изменений и дополнений, предложенных Жогорку Кенешом?
47. Когда докладчик представляет законопроект комитету и что обычно включают в себя такие презентации? Кого обычно назначают для представления законопроекта? Может ли это быть один из его разработчиков?
48. Следят ли представители министерства–разработчика законопроекта за его продвижением в Жогорку Кенеше? Если да, то как это происходит?
49. Если правительство решает, что законопроект, рассматриваемый в настоящее время Жогорку Кенешом, нуждается в исправлении, может ли министерство–разработчик самостоятельно подготовить необходимые изменения и представить их Жогорку Кенешу? Если да, то как это происходит? Требуются ли для этого дополнительные консультации и оценка воздействия?

Подзаконные акты

50. Каковы этапы разработки подзаконных актов? Отличаются ли они в зависимости от типа подзаконного акта?
51. Кто принимает решение о необходимости разработать подзаконный акт для ввода закона в действие? Есть ли ситуации, когда для этого требуется предварительное согласие правительства?
52. Бывают ли ситуации, когда разработка подзаконного акта происходит в процессе работы над законопроектом, для реализации которого он и предназначен?
53. Кто осуществляет разработку политики в отношении подзаконных актов? Те же ли это специалисты, которые разрабатывают политику в отношении законов?
54. Проводятся ли в ходе разработки подзаконных актов консультации с заинтересованными сторонами?
55. Кто осуществляет разработку подзаконных актов? Те же ли это специалисты, которые разрабатывают законопроекты?

Доступ к законам

56. В каком отделе министерства содержится централизованный реестр законов? Компьютеризирован ли он?

57. Есть ли у министерства беспрепятственный доступ ко всем законам, которые могут иметь к нему отношение? Имеют ли сотрудники Вашего министерства, занимающиеся разработкой законопроектов, доступ к полному своду законов? Существует ли электронная база данных по законодательству? Есть ли у соответствующего персонала доступ к этой базе данных?
58. Существуют ли категории лиц, которые вправе получать копии законов бесплатно (например, судьи, адвокаты, ассоциации и т.д.)?
59. В каких случаях законопроект может быть обнародован до публикации самого закона? Кто принимает соответствующее решение?
60. Существует ли сборник всех действующих законов и/или подзаконных актов (содержащий законы, действующие на момент публикации)? Как он опубликован?
61. Существует ли официальный современный каталог действующих законов, в котором также отражаются изменения и дополнения, ранее внесенные в действующие законы? Есть ли иные общедоступные средства для поиска действующих законов?
62. Как представители общественности и частные адвокаты получают доступ к подлинному и полному собранию действующих законов или копиям отдельных законов? Имеются ли эти документы в свободном доступе на всей территории страны? Ими можно воспользоваться бесплатно или требуется определенная плата?
63. Существует ли орган для контроля над состоянием действующего законодательства (например, с целью выдвижения предложений по упразднению утративших силу или устаревших законов) или для подготовки и публикации сводных редакций действующих законов и/или подзаконных актов?

ЖОГОРКУ КЕНЕШ

1. Нам известно, что Закон «О нормативных актах» устанавливает общие принципы разработки законопроектов. Существуют ли в дополнение к данному закону какие-либо постановления правительства или документы необязательного характера, к примеру, руководства, подробно описывающие стандарты разработки законопроектов?
2. Как происходит составление законодательной повестки дня Жогорку Кенеша?

3. Как происходит подготовка повесток дня заседаний комитетов? Оповещаются ли о повестке дня лица, не являющиеся членами комитетов? Кто может присутствовать на заседаниях комитетов?
4. Как организованы комитетские слушания, интерpellации, «правительственный час»? Как обеспечивается качество законодательства – является ли это обязанностью отдельных комитетов или за это отвечает какой-нибудь определенный комитет?
5. Какие Жогорку Кенешские методы применяются для выполнения надзорной функции Жогорку Кенеша? Какими инструментами Жогорку Кенешского надзора обладают комитеты и как они их применяют?
6. Существует ли Жогорку Кенешский комитет по гендерным вопросам и/или женская группа? Если да, то обладают ли они полномочиями по анализу законодательства с точки зрения гендерной концепции? Существует ли специальная институциональная стратегия гендерного равенства для Жогорку Кенеша?
7. Как проходит процесс разработки законопроекта в Жогорку Кенеше? Из каких этапов состоит этот процесс? По Вашему мнению, есть ли необходимость в усовершенствовании этого процесса? Если да, то что бы Вы порекомендовали?
8. Практикуется ли приглашение экспертов со стороны для работы над законопроектами? Если да, то кто принимает соответствующее решение, на основании каких критериев, и какие именно эксперты обычно приглашаются с этой целью? Как Вы оцениваете качество проделанной ими работы?
9. Существует ли на разных этапах разработки законопроектов механизм проверки их соответствия содержанию Конституции? По Вашему мнению, есть ли необходимость в усовершенствовании этого процесса? Если да, то что бы Вы порекомендовали?
10. Существует ли на разных этапах разработки законопроектов механизм проверки их соответствия содержанию международных договоров/конвенций, участником которых является Кыргызстан? Если да, то как и на каком этапе это происходит? По Вашему мнению, есть ли необходимость в усовершенствовании этого процесса? Если да, то что бы Вы порекомендовали?
11. Существует ли на разных этапах разработки законопроектов механизм проверки их соответствия содержанию действующего законодательства? По Вашему мнению, есть ли необходимость в усовершенствовании этого процесса? Если да, то что бы Вы порекомендовали?

12. Как и на каком этапе проводится оценка затрат? Фокусируется ли оценка исключительно на воздействии предлагаемого закона на государственный бюджет или она также затрагивает его воздействие на бюджеты других органов государственной власти (например, органы местного самоуправления, автономные единицы)? Участвуют ли эти органы в консультациях по данному вопросу? По Вашему мнению, есть ли необходимость в усовершенствовании этого процесса? Если да, то что бы Вы порекомендовали?
13. Проводятся ли в процессе разработки законопроекта консультации с участием всех основных заинтересованных сторон? Если да, то проводятся ли подобные консультации в рамках всех правовых реформ? Если это происходит лишь в определенных случаях, пожалуйста, укажите, в каких? Как и на основании каких критериев происходит определение основных заинтересованных сторон, если этот процесс вообще имеет место? Как организованы консультации? По Вашему мнению, есть ли необходимость в усовершенствовании этого процесса? Если да, то что бы Вы порекомендовали?
14. Кто отвечает за организацию консультаций? Как проходят такие консультации – в виде официальных или неофициальных встреч или в письменном виде? Как и в какой форме участники обычно высказывают свое мнение?
15. Чем ограничивается круг обязанностей разработчика в отношении законопроекта? Обязан ли разработчик корректировать все версии законопроекта?
16. Кто работает над предлагаемыми изменениями во время рассмотрения законопроекта в Жогорку Кенеше? Участвуют ли в процессе авторы первоначального закона?
17. Когда докладчик представляет законопроект комитету и что обычно включают в себя такие презентации? Кого обычно назначают для представления законопроекта? Может ли это быть один из его разработчиков?
18. Следят ли представители министерства- разработчика законопроекта за его продвижением в Жогорку Кенеше? Если да, то как это происходит?
19. Если правительство решает, что законопроект, рассматриваемый в настоящее время Жогорку Кенешом, нуждается в исправлении, может ли министерство-разработчик самостоятельно подготовить необходимые изменения и представить их Жогорку Кенешу? Если да, то как это происходит с точки зрения процедуры?

20. В каких случаях при рассмотрении законопроекта Жогорку Кенеш использует экспертное мнение чиновников, экспертов или представителей общественности? Как часто это происходит? Существуют ли какие-либо механизмы для обеспечения участия в этом процессе представителей обоих полов, в том числе представителей социально незащищенных и изолированных групп, а также организаций гражданского общества, работающих над гендерными вопросами?
21. Существует ли специальный Жогорку Кенешский орган по контролю над разработкой законопроектов, который обеспечивает соблюдение установленных норм? Если да, то выполняет ли он свои обязанности и насколько эффективна его работа?
22. Существуют ли установленные процедуры для проведения консультаций? Существуют ли какие-либо пособия по проведению консультаций? Каким образом контролируется соответствие установленным процедурам? Если проведение консультаций является обязательным требованием, то как обеспечивается выполнение этого требования? Какие меры предпринимаются для обеспечения эффективности, честности и открытости консультаций?
23. Как и на каком этапе общественность может высказывать свое мнение по поводу законодательных предложений или законопроектов? Каким образом общественность информируется о законодательных предложениях. Как происходит изучение и рассмотрение общественного мнения?
24. Существуют ли категории лиц, которые вправе получать копии законов бесплатно?
25. Существует ли официальный современный каталог действующих законов, в котором отражались бы изменения и дополнения, ранее внесенные в действующие ныне законы?
26. Как представители общественности и частные адвокаты получают доступ к подлинному и полному собранию действующих законов или копиям отдельных законов? Имеются ли эти документы в свободном доступе на всей территории страны? Ими можно воспользоваться бесплатно или требуется определенная плата?
27. Существует ли орган для контроля над состоянием действующего законодательства (например, с целью выдвижения предложений по упразднению утративших силу или устаревших законов) или для подготовки и публикации сводных редакций действующих законов и/или подзаконных актов?

ПРИЛОЖЕНИЕ 4. ОСНОВЫ ДЛЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БДИПЧ/ОБСЕ С ЦЕЛЮ ПОДДЕРЖКИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

Анализ отдельных законов часто выявляет скрытые недостатки законодательной системы страны. Законы, принимаемые с лучшими намерениями, с целью отреагировать на насущные социальные нужды, оказываются неэффективными или недейственными ввиду недостатков в системе разработки самого закона. Часто при исполнении законодательства, касающегося существенных вопросов, политические соображения преобладают над всеми остальными. Наиболее действенный метод улучшить ситуацию – это устранить лежащие в ее основе причины. Часто недостаточно усилий затрачивается на поиск способов рационализировать законодательные процедуры, при этом значительные ресурсы затрачиваются на создание и усиление институтов, задействованных в процессе нормотворчества. Наиболее полная работа по анализу нормотворческой практики отдельных стран и выявлению критических аспектов, которые необходимо учитывать при разработке и пересмотре законодательных норм, была проведена в рамках программы SIGMA¹¹ - совместной инициативы Европейского Союза и Организации экономического сотрудничества и развития.

Успешный законодательный процесс включает следующие компоненты: надлежащее обсуждение и анализ политики; оценку последствий предлагаемого законодательства (в том числе возможные соображения, связанные с бюджетом); законодательная программа и сроки; применение четкой и стандартной нормотворческой техники; ознакомление с проектами законов всех сторон, на которые может повлиять предлагаемое законодательство; и механизмы регулярного и постоянного контроля эффективности и исполнения законодательства на практике. Далее, эффективная и действенная законодательная система требует определенной степени инклюзивности и гласности внутри правительства и парламента. Это включает в себя предоставление обществу, в том числе меньшинствам, реальной возможности участвовать в процессе подготовки проектов законов и влиять на качество их анализа, в том числе в оценке регулятивного и гендерного воздействия, что подразумевает применение политики и практики, исключая дискриминирующее воздействие закона на представителей обоих полов. Предлагаемое законодательство должно быть полным и четким, чтобы сторонам были ясны их права и обязанности. Эффективность законодательства в реальной жизни необходимо контролировать на постоянной основе.

При анализе ряда законопроектов некоторых государств-участников ОБСЕ, БДИПЧ пришло к выводу, что некоторые из описанных выше этапов законодательного процесса отсутствуют, не регулируются надлежащим образом или не исполняются. Помимо этого, недостаточно внимания уделяется обеспечению предварительных условий для эффективного исполнения законодательства, таких как наличие

¹¹ SIGMA – программа «Поддержка для совершенствования в области государственного управления и менеджмента» в Центральной и Восточной Европе, <http://www.sigmaxweb.org/>.

достаточной административной инфраструктуры, людских или финансовых ресурсов и так далее. Страны недостаточно знакомы с методами, которые могли бы снизить риск принятия непрактичных законов. К таким методам относятся широкие консультации с заинтересованными сторонами, парламентом и правительством, чтобы повысить вероятность того, что принятое законодательство приведет к консенсусу и будет должным образом исполняться. Особое внимание следует уделять концепции «законодательной прозрачности», которая особо упоминается в двух основных документах ОБСЕ¹², а также рекомендациям или «вопросам, представляющим особый интерес», которые были выявлены в ходе обсуждения на Дополнительном совещании ОБСЕ по человеческому изменению в ноябре 2008 года и отмечены в докладах по результатам оценок различных внутригосударственных законодательных процессов, которые БДИПЧ подготавливает с 2006 года. Следует отметить следующие из этих рекомендаций¹³:

- a) Проекты законов должны разрабатываться в рамках эффективного процесса разработки политики и на их разработку следует выделять достаточный срок; необходимо сознавать, что разработка политики и составление проектов – это разные процессы, и нормотворческий процесс проистекает из процесса формулирования политики, а не замещает ее;
- b) Общественные консультации должны быть неотъемлемой частью законодательного процесса. Необходима ясная и четко сформулированная стратегия развития гражданского общества, гарантирующая, что его участие в процессе разработки политики и законодательства будет уделяться надлежащее внимание. Такая стратегия повысит качество законодательства, его признание в обществе и обеспечит более эффективное его исполнение после утверждения;
- c) Необходима эффективная система проверки рабочих характеристик законодательных актов и их соответствия правовой системе. Такая система проверки должна обеспечивать правильность юридических формулировок, ясность и полноценность проектов законов. Следует надлежащим образом планировать и оценивать последствия, к которым приведет принятие закона. Такая оценка является важным и ценным инструментом как для формулирования государственной политики, так и для разработки законов с целью ее исполнения. Такая оценка должна носить обязательный

¹² К числу элементов справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей относятся следующие (...) законы, принятые по завершении соответствующей гласной процедуры, и административные положения публикуются, что является словием их применения. Эти тексты будут доступны для всех» (пункт 5.8, Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ, 1990 г.). «Законодательство будет разрабатываться и приниматься в результате открытого процесса, отражающего волю народа либо непосредственно, либо через избранных им представителей» (пункт 18.1, Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ, 1991 г.).

¹³ Данные рекомендации взяты из оригиналов документов.

характер, как минимум в тех случаях, когда дело касается пакета законов или законов, которые будут иметь серьезные последствия для большей части населения;

- d) Необходимо своевременно принимать необходимые подзаконные правовые акты, чтобы обеспечить эффективное исполнение основного законодательства;
- e) Следует обеспечить эффективный и действенный парламентский надзор над исполнением законодательства;
- f) Правительству следует контролировать исполнение принятых законов, оценивать их воздействие и обнародовать результаты таких оценок, при необходимости с формулировкой конкретных рекомендуемых поправок. Механизмы мониторинга исполнения законодательства и его последствий должны стать неотъемлемой частью законодательной процедуры и основываться на анализе существующей практики.

По официальной просьбе государства-участника ОБСЕ и в тесном сотрудничестве с национальными властями БДИПЧ может провести полномасштабную всестороннюю оценку законодательной системы государства и оказать властям помощь в составлении «дорожной карты» комплексной законодательной реформы. Такая работа включает в себя три основных аспекта:

1. Оценку всех этапов процесса инициирования, составления, оценки, обсуждения, консультирования, принятия, обнародования, распространения и оценки законодательного акта;
2. Оценку, которая описывает текущую законодательную систему, существующую как на бумаге, так и на практике;
3. Оценку с составлением достаточно подробного отчета для разработки заслуживающих доверия рекомендаций в отношении реформы, составленных с учетом конкретных нужд страны.

Цель такой оценки заключается в сборе, обобщении и анализе информации с достаточной степенью объективности и детализации для разработки заслуживающих доверия рекомендаций в отношении реформы в законодательной системе. Информация для оценки собирается в ходе полуструктурированных интервью на местах с заранее выбранными респондентами, а также получается из соответствующего национального законодательства и норм. Информация, полученная в ходе интервью и почерпнутая из национальных законов и норм, затем анализируется с учетом общепринятых международных норм законодательства.

Часто всесторонней оценке предшествует предварительная оценка, которая дает довольно подробное описание конституционных, правовых (законы и подзаконные

акты) и организационных основ законодательного процесса в стране. Подобная оценка включает анализ некоторых, особенно важных аспектов законодательного процесса и составление рекомендаций по их усовершенствованию. Цель предварительной оценки - представить описание и составить систематизированный отчет о законодательном процессе в стране и предложить анализ выявленных слабых сторон этого процесса и способов их устранения. Предварительный отчет не отражает исполнения процедур на практике, поскольку посвящен исключительно законодательной базе, регулирующей законодательный процесс.

В ходе всесторонней оценки анализируются как правовые, так и практические аспекты законодательного процесса. Такая оценка может стать катализатором реформ. Рекомендации, включенные в отчет об оценке, служат рабочей основой для проведения тематических семинаров. Семинары предназначены предоставить форум для обсуждения приведенных в отчете общих рекомендаций и для разработки рекомендаций более конкретного характера. Темы семинара обсуждаются БДИПЧ совместно с местными властями. Цель семинаров – создать платформу для интерактивных дискуссий между национальными заинтересованными сторонами, включая неправительственные организации, по поводу того, каким образом можно сделать законодательный процесс более эффективным, прозрачным, доступным, инклюзивным и подотчетным. Рекомендации, разработанные на основе оценки и тематических семинаров, обобщаются и в форме пакета предлагаемых реформ официально направляются государству на утверждение.