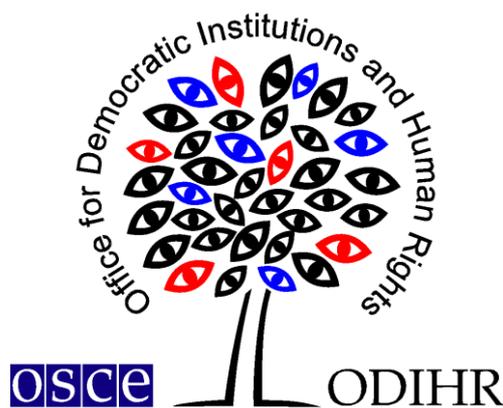


Варшава, апрель 2014 г.

Legis Paper-Nr.: Legis Paper-Nr.: 246/2014 [YA]

[www.legislationline.org](http://www.legislationline.org)



## ПРЕДВАРИТЕЛЬНАЯ ОЦЕНКА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

*Настоящая «Предварительная оценка» была подготовлена Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека 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 Шерадиллом Бактигуловым, 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

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	<b>3</b>
<i>ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ</i> .....	<b>3</b>
<i>ОБЛАСТЬ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ ОЦЕНКИ</i> .....	<b>3</b>
<i>ПРОАНАЛИЗИРОВАННЫЕ МАТЕРИАЛЫ</i> .....	<b>4</b>
<b>КРАТКИЙ ОБЗОР</b> .....	<b>5</b>
<b>ТЕМАТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ</b> .....	<b>8</b>
<i>ВВЕДЕНИЕ</i> .....	<b>8</b>
<i>ОБЗОР ПРОЦЕДУР И ДОКУМЕНТОВ ПО ПОДГОТОВКЕ, СОСТАВЛЕНИЮ, ПРИНЯТИЮ И ОПУБЛИКОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ</i> .....	<b>9</b>
<i>ПРИНЦИПЫ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА</i> .....	<b>9</b>
<i>ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА</i> .....	<b>9</b>
<i>ПЛАНИРОВАНИЕ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ЗАКОНОПРОЕКТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ</i> .....	<b>10</b>
<i>ПОДГОТОВКА ИНДИВИДУАЛЬНЫХ МЕР</i> .....	<b>11</b>
<i>АНАЛИЗ РЕГУЛЯТИВНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ</i> .....	<b>12</b>
<i>НАУЧНАЯ ЭКСПЕРТИЗА</i> .....	<b>13</b>
<i>ВНУТРЕННИЕ КОНСУЛЬТАЦИИ И СОГЛАСОВАНИЕ</i> .....	<b>14</b>
<i>ОБЩЕСТВЕННОЕ ОБСУЖДЕНИЕ</i> .....	<b>14</b>
<i>ПАРЛАМЕНТСКИЕ ЭТАПЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА</i> .....	<b>16</b>
<i>НЕОТЛОЖНЫЕ ЗАКОНОПРОЕКТЫ</i> .....	<b>19</b>
<i>ПРЕЗИДЕНТСКОЕ ВЕТО</i> .....	<b>19</b>
<i>РЕГИСТРАЦИЯ, ОПУБЛИКОВАНИЕ И ВСТУПЛЕНИЕ В СИЛУ</i> .....	<b>20</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ 1: ОБЗОР ПРОЦЕДУР И ДОКУМЕНТОВ ПО ПОДГОТОВКЕ, СОСТАВЛЕНИЮ И ПРИНЯТИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ</b> .....	<b>22</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ 2 ОСНОВЫ ДЛЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БДИПЧ/ОБСЕ С ЦЕЛЬЮ ПОДДЕРЖКИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ РЕФОРМЫ</b> .....	<b>27</b>

### *ОБЩИЕ СВЕДЕНИЯ*

1. В письме от 12 апреля 2013 года, Центр ОБСЕ в Бишкеке обратился к БДИПЧ ОБСЕ с просьбой о проведении предварительной оценки правовой базы, регулирующей законодательный процесс в Кыргызской Республике (здесь и далее «Предварительная оценка»). Эта просьба основывалась на предварительных дискуссиях между Центром ОБСЕ в Бишкеке и БДИПЧ ОБСЕ по поводу желательности и пользе проведения оценки законотворческого процесса в Кыргызской Республике.
2. Предварительная оценка основана на анализе существующей правовой базы, регулирующей законотворческий процесс в Кыргызской Республике. Цель оценки состоит в анализе соответствия текущего законотворческого процесса основным стандартам и обязательствам перед ОБСЕ в сфере демократического законотворчества. Оценка проводится в рамках совместных усилий Центра ОБСЕ в Бишкеке и БДИПЧ ОБСЕ по предоставлению помощи для усиления и усовершенствования данного процесса.
3. Одним из возможных результатов предварительной оценки может стать начало более широкой, всесторонней и комплексной оценки законотворческого процесса и практики в Кыргызской Республике в соответствии с методологией, разработанной БДИПЧ ОБСЕ<sup>1</sup>. Для проведения такой комплексной оценки потребуется официальный запрос со стороны кыргызских властей, а также обсуждение с представителями кыргызского Правительства, законодательного органа, специалистами и учеными, знакомыми с законодательной практикой Кыргызстана. Подобная оценка будет направлена на то, чтобы проиллюстрировать практику в процессе законотворчества в Кыргызской Республике и представить четкие практические рекомендации по повышению его эффективности и прозрачности.

### *ОБЛАСТЬ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ ОЦЕНКИ*

4. В настоящей «Предварительной оценке» представлено описание существующей конституционной, правовой и организационной базы, регулирующей законотворческий процесс в Кыргызской Республике, а также анализ некоторых особенно важных аспектов. Ее следует рассматривать не как окончательную оценку БДИПЧ, а скорее как начало оказания содействия в усилении и усовершенствовании законотворческого процесса в Кыргызской Республике путем выявления возможных недостатков этого процесса и предоставления рекомендаций по их устранению. Предварительная оценка основана на анализе Конституции, соответствующего национального

---

<sup>1</sup> Методология БДИПЧ описана в Приложении 2

законодательства и правовых документов, то есть, в основном, на юридических документах, а не на конкретных знаниях и опыте в области законодательной практики Кыргызстана или мнениях заинтересованных сторон. Однако данный анализ может выявить пути осуществления определенных процедур и применения основных принципов.

5. Кроме того, «Предварительная оценка» может затрагивать практические вопросы и проблемы, которые могут возникать в ходе законодательного процесса, но не может содержать их глубокого анализа, так как это выходит за ее рамки. Предположения о возможных рисках и проблемах основаны скорее на международном опыте, чем на практическом опыте Кыргызской Республики.
6. «Предварительная оценка» содержит детальное описание существующей конституционной, правовой и организационной базы законодательного процесса в Кыргызской Республике. Однако она охватывает лишь те законы, которые имеют отношение к ее целям, и не анализирует другие законы и подзаконные акты Кыргызстана.
7. «Предварительная оценка» основана на неофициальном переводе на английский язык соответствующих законов и правовых документов; следовательно, она может содержать неточности, проистекающие из возможных ошибок, допущенных при переводе. Также возможно, что в английский перевод законов не вошли поправки, принятые позднее апреля 2013 года.
8. В этой связи БДИПЧ ОБСЕ подчеркивает, что «Предварительная 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***

9. Предварительная 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»»)
  - 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»);
- Закон Кыргызской Республики «О референдуме в Кыргызской Республике» от 23 октября 2007 года
- «Инструкция по законодательной технике, утвержденная постановлением Жогорку Кенеша КР» от 8 июня 2006 года (далее «Инструкция по законодательной технике»)
- «Методика анализа регулятивного воздействия (АРВ) нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства», утвержденная постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20 декабря 2007 года №603 от 20 декабря 2007 года (далее «Методика анализа регулятивного воздействия»).

## КРАТКИЙ ОБЗОР

---

10. Представленные в настоящем документе выводы и рекомендации следует рассматривать с учетом того, что власти Кыргызстана 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 Кыргызстана. По этой причине, «Предварительная оценка» не содержит конкретных рекомендаций по реформам, а лишь выявляет сферы, в которых необходим прогресс.
11. 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, к решению которых могут стремиться власти Кыргызстана, и которые можно изучить более подробно в ходе всесторонней оценки законодательного процесса:
12. **Принципы нормотворческой деятельности.** Примечательной чертой нормативной базы, регулирующей законотворческий процесс в Кыргызской Республике, является ряд 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»). В интересах участников законотворческого процесса, властям Кыргызстана, возможно, следует более подробно разъяснить значение данных принципов, а также то, как обеспечить их соблюдение. Один из способов заключается в составлении пособия или руководства по законопроектной деятельности, то есть по разработке законов, которое могло бы улучшить и заменить (довольно устаревшую) Инструкцию по законодательной технике 2006 года. Это было бы конструктивным решением, особенно если бы руководство было принято в форме документа, обязательного для участников законотворческого процесса. Помимо прочего, это помогло бы им избежать повторения ряда положений в различных правовых актах.

13. Что касается Регламента законопроектных работ Правительства, неясно, какие виды ответственности квалифицируются в нем как «персональная ответственность» разработчиков законопроектов (п.п. 20 и 44 Регламента законопроектных работ); возможно, было бы правильней установить индивидуальную административную ответственность, например, в соответствии с Административным или Трудовым кодексом.
14. **Механизм планирования законодательства.** Общий недостаток механизма планирования законодательства во многих странах состоит в недостаточном количестве времени, которое выделяется для подготовки качественных предложений и их тщательного рассмотрения, как в самом правительстве, так и в законодательном органе. На основании изученных материалов нельзя сказать с уверенностью, что эта проблема существует и в Кыргызстане, однако частое изменение законодательства, а также сообщения о недостаточном уровне исполнения законов могут свидетельствовать о наличии этой проблемы в Кыргызстане, также, как и в других странах. Поэтому, властям Кыргызстана стоит проверить, насколько хорошо работает механизм планирования законодательства и, в частности, достаточно ли времени уделяется подготовке законов должного качества, а также их рассмотрению Жогорку Кенешем.
15. **Руководство по законопроектной деятельности.** Инструкция по законодательной технике, очевидно, не была пересмотрена в свете последней редакции закона «О нормативных правовых актах» 2009 года. Так, к примеру, в Инструкцию не входят принципы законотворческой деятельности, предусмотренные ст. 3 закона «О нормативных правовых актах». Наряду с пересмотром Инструкции в соответствии с последней версией закона «О нормативных правовых актах», включая вышеупомянутые принципы, необходимо также рассмотреть возможность ее трансформации в руководство по законопроектной деятельности или пособие по разработке законов, какие существуют сегодня во многих странах. Такое руководство устанавливает основные правила законотворчества и предлагает или включает в себя

практические примеры и иллюстрации. Это позволит лицам, участвующим в подготовке предложений, более отчетливо увидеть и понять, что именно необходимо для разработки законов, соответствующих общепринятому стандарту качества.

16. **Анализ регулятивного воздействия.** Властям Кыргызстана, возможно, следует рассмотреть вопрос об установлении сроков анализа регулятивного воздействия. Так, для того, чтобы анализ был эффективным и осмысленным, его не следует проводить до принятия решения о принятии закона. В настоящее время анализ регулятивного воздействия проводится лишь в отношении проектов нормативных правовых актов, направленных на регулирование предпринимательской деятельности (закон «О нормативных правовых актах», ст. 19; Регламент Жогорку Кенеша, ст. 47, п. 1 (5) и ст. 1, п. 7 (7); см. также, Регламент Правительства КР, ст. 114). Власти Кыргызстана могут рассмотреть возможность расширения перечня условий, при которых необходим анализ регулятивного воздействия; они также могут рассмотреть необходимость включения в анализ регулятивного воздействия количественной оценки административной нагрузки в качестве обязательного компонента.
17. Современное законодательство не предусматривает возможность отклонения проектов нормативных правовых актов в ходе законотворческого процесса, если эти проекты не подкреплены четко сформулированной оценкой вероятного регулятивного воздействия. Лишь одна правовая норма предусматривает, что проект нормативного правового акта подлежит отклонению в случае непредставления обоснования, подготовленного на основе анализа регулятивного воздействия (ст. 19, п. 2 и 3 закона «О нормативных правовых актах»). Если оценка регулятивного воздействия влияет на подготовку законов, то отсутствие проведенной надлежащим образом оценки должна влечь за собой определенные санкции. Также представляется, что в Кыргызстане не существует механизма проверки качества проведенной оценки воздействия. Такой механизм мог бы, к примеру, иметь форму заключительной оценки – периодического пересмотра существующего законодательства, которая позволяла бы соответствующим министерствам, таким как Министерство экономики, Министерство финансов и Министерство юстиции, сравнивать действительное воздействие законодательства с предполагаемым воздействием, а также устанавливать степень, в какой законодательство достигает своих целей в целом. Отсутствие оценки воздействия окончательной версии проекта нормативного правового акта может представлять проблему: хотя перевод политики в форму правового документа должен быть чисто техническим процессом, который не должен влечь за собой изменений в плане воздействия, в некоторых случаях окончательная версия проекта такого акта в значительной степени отличается от первоначальной. В таких случаях, оценка воздействия должна быть проведена заново с учетом пересмотренных положений.

18. **Участие общественности.** Общественное обсуждение законодательного предложения должно проводиться после подготовки законопроекта. Это ценная особенность законотворческого процесса Кыргызстана соответствует стандартам БДИПЧ ОБСЕ. В то же время, властям Кыргызстана следует также рассмотреть возможность вынесения предложений на общественное обсуждение на более раннем этапе, особенно после того, как определены основные направления политики. Кроме того, улучшению качества оценки регулятивного воздействия может способствовать введение обязательных консультаций с соответствующими заинтересованными сторонами. Властям Кыргызстана, вероятно, следует рассмотреть возможность создания единого интернет портала для проведения общественного обсуждения в режиме реального времени, при помощи которого участники могли бы делиться своими мнениями, задавать вопросы разработчикам проектов и получать от них ответы.
19. **Совершенствование законодательства.** Нормативно-правовая база, регулирующая законотворческий процесс в Кыргызской Республике, в полной мере отражает важность совершенствования законодательства. Так, согласно правовым документам, правительство обязано принять меры по «совершенствованию законодательства» (закон “О правительстве”, ст. 10, п. 21), в то время как Министерство юстиции обязано «совершенствовать законопроекты, составляемые министерствами и ведомствами» (Регламент законопроектных работ, п. 3(3)). Всесторонняя оценка законотворческого процесса дала бы возможность зафиксировать шаги, предпринятые с целью совершенствования законодательства в Кыргызской Республике, сравнить существующую практику с примерами из международного опыта и определить, какие шаги можно предпринять в дальнейшем, к примеру, путем разработки пособия или руководства по законопроектной деятельности (см. п. 15 выше).
20. **Контроль со стороны судебных органов.** Власти Кыргызстана могут рассмотреть возможность создания процедуры для определения конституционности проекта нормативного правового акта, который уже был принят, но еще не был опубликован. Так, они могут наделить Президента правом представлять законопроекты до их подписания в Конституционную палату Верховного суда для проверки их соответствия Конституции в том случае, если существуют какие-либо сомнения на этот счет. Если Конституционная палата Верховного суда приходит к заключению о соответствии законопроекта Конституции, Президент подписывает его в соответствии с требованиями ст. 81 Конституции.

## ТЕМАТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

---

### *ВВЕДЕНИЕ*

21. Настоящая «Предварительная 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.
22. «Предварительная оценка» основана исключительно на законах, сформулированных в законодательных актах. Вопрос о том, применяются ли эти законы на практике, и если да, то, как именно это происходит, следует рассматривать в ходе отдельного практического анализа. Далее необходимо также рассмотреть возможные расхождения между самим законом и его выполнением, в особенности то, как эти расхождения влияют на многие положительные аспекты законодательного процесса в Кыргызской Республике, установленного законом. Одним из ярких примеров этого является верховенство права, которое гарантировано кыргызской Конституцией (ст. 1, п. 1) и сформулировано во многих важных принципах других рассмотренных законов (это такие принципы, как: иерархия норм, отсутствие у законов обратной силы, ограничения на делегирование законодательных полномочий, официальное опубликование, судебный контроль и т.д.).
23. В некоторых странах для оценки определенных аспектов законопроектной деятельности привлекались международные организации. БДИПЧ ОБСЕ не известно о том, проводилась ли такая оценка в Кыргызской Республике. Исходя из опыта БДИПЧ ОБСЕ, недостаток такой оценки может состоять в том, что она сосредоточена на определенных аспектах законотворческого процесса, к примеру, на законодательной технике или роли парламентских комитетов в этом процессе, и не учитывает их соответствие законотворческому процессу в целом. Поэтому БДИПЧ ОБСЕ считает, что вместо решения отдельных проблем, возникающих в ходе законотворческого процесса, разумней провести всестороннюю оценку, направленную на совершенствование этого процесса и разработку высококачественного законодательства, применимого во всех областях законотворческой деятельности, а не только в сфере законотворчества, относящегося, к примеру, к предпринимательству.
24. В следующих пунктах описаны сферы, которые могут представлять особый интерес или требовать дальнейшего анализа. Это сферы, которые требуют особого внимания в любом демократическом процессе, так связанные с ними законы не всегда обладают достаточной четкостью. Это также сферы, которые

могут представлять общий интерес для дальнейшего анализа. Следующие замечания не сильно отличаются друг от друга и не являются исчерпывающими; действительно, в ходе практического анализа законотворческого процесса в Кыргызской Республике могут возникнуть дополнительные вопросы.

#### ***ОБЗОР ПРОЦЕДУР И ДОКУМЕНТОВ ПО ПОДГОТОВКЕ, СОСТАВЛЕНИЮ, ПРИНЯТИЮ И ОПУБЛИКОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ***

25. В следующих пунктах представлен обзор законотворческого процесса в Кыргызской Республике. Нормативная база, в рамках которой происходит законотворчество, более подробно описана в Приложении 1.

#### ***ПРИНЦИПЫ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА***

26. Одной из ценных особенностей нормативной базы, регулирующей законотворческий процесс в Кыргызской Республике, является ряд установленных принципов законотворчества, а именно: соблюдение прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц, законность, обоснованность, целесообразность, справедливость и гласность (закон «О нормативных правовых актах», ст. 3). Значение некоторых из этих принципов очевидно. К примеру, законы должны соответствовать правам, свободам и законным интересам граждан и юридических лиц, предусмотренным Конституцией, однако этого нельзя сказать обо всех принципах, например, о принципах целесообразности и справедливости. Поэтому следует рассмотреть возможность более полного объяснения или определения этих принципов, для того, чтобы все лица и организации, участвующие в законотворческом процессе, более ясно понимали стандарты, которым должны соответствовать законы. Кроме того, следует определить уровень и эффективность критериев, при помощи которых будет обеспечиваться соблюдение этих принципов. Существует ряд критериев оценки в законотворческом процессе, при помощи которых можно обеспечить соблюдение, по крайней мере, некоторых из этих принципов (например, все проекты нормативных правовых актов следует проверять на их соответствие Конституции), однако неясно, применимы ли существующие критерии оценки ко всем этим принципам.

#### ***ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА***

27. Согласно Конституции, право законодательной инициативы принадлежит Правительству и депутатам Жогорку Кенеша, а также 10 тысячам избирателей (народная инициатива) (Конституция КР, ст. 79). Изменения в положения 3-8 разделов Конституции могут приниматься Жогорку Кенешем по инициативе не менее 300 тысяч избирателей (Конституция КР, ст. 114, п. 2, закон «О народной законодательной инициативе», ст. 1, п. 2). Данное положение вступит в силу лишь с 1 сентября 2020 года.

28. Право законодательной инициативы реализуется посредством разработки и внесения Правительством проектов законов в Жогорку Кенеш (Закон “О правительстве”, ст. 31, п. 2). Как и в других государствах, предполагается, что на практике большинство законов иницируется Правительством. Роль Правительства в законотворческом процессе подкреплена наличием финансовой инициативы. Ст. 80, п. 3 Конституции гласит, что «проекты законов, предусматривающие увеличение расходов, покрываемых за счет государственного бюджета, могут быть приняты Жогорку Кенешем после определения Правительством источника финансирования». 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). Таким образом, правительству отводится роль контрольного механизма для предотвращения расточительства или безответственности со стороны Жогорку Кенеша в случаях, если законодательная инициатива исходит, к примеру, от парламентариев.

#### ***ПЛАНИРОВАНИЕ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ЗАКОНОПРОЕКТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ***

29. Помимо разработки отдельных проектов, Правительство ответственно за составление и выполнение плана законопроектных работ в целом. Одна из сильных сторон законотворческого процесса в Кыргызской Республике состоит в том, что к законотворчеству подходят как коллективной деятельности, которая осуществляется всем правительством, а не разрозненными министерствами и государственными комитетами. Согласно закону «О нормативных правовых актах», Правительство ежегодно «разрабатывает и утверждает» план 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 планов 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, п.п. 109-112;

Регламент законопроектных работ Правительства, п. 13). Подробное описание правил составления плана законопроектных работ содержится в Регламенте законопроектных работ Правительства (п.п. 9-14).

30. 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).
31. 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, п.п. 15, 17 и 19). Таким образом, Министерство юстиции играет ключевую роль в контроле над выполнением плана законопроектных работ Правительства.
32. Общий недостаток механизма планирования законодательства во многих странах состоит в недостаточном количестве времени, которое выделяется для подготовки качественных предложений и их тщательного рассмотрения, как в самом правительстве, так и в законодательном органе. План законопроектных работ, составленный Министерством юстиции, содержит сроки составления проектов нормативных правовых актов, а также их одобрения Правительством и представления в Жогорку Кенеш (Регламент законопроектных работ Правительства, п. 12). Однако он не включает в себя сроки, необходимые для их рассмотрения Жогорку Кенешем. Существует риск того, что времени, отведенного на рассмотрение проектов нормативных правовых актов, не хватит на все подготовленные проекты, что может привести к нецелесообразному расходованию и без того ограниченных средств на разработку проектов, которые так и не будут рассмотрены. Еще одна проблема состоит в том, что время, отведенное на рассмотрение таких проектов, строго ограничено, что отрицательно сказывается на участии общественности в этом процессе, препятствует более тщательному рассмотрению проектов, и, в конечном итоге, разработке более «качественного» законодательства. Если при составлении плана законопроектных работ и учитывается время, необходимое для рассмотрения проектов в парламенте, из формулировки закона этого не видно. В любом случае, кыргызские власти могут рассмотреть возможность расширения перечня факторов, которые необходимо учитывать при составлении плана законопроектных работ с тем, чтобы включить в него время, необходимое для эффективного и тщательного изучения предлагаемых мер законодательным органом.

### ***ПОДГОТОВКА ИНДИВИДУАЛЬНЫХ МЕР***

33. Задачу по разработке законопроектов, то есть по подготовке «индивидуальных мер», выполняют министерства и ведомства, которые используют метод рабочих групп и координируется Министерством юстиции (Регламент законопроектных работ Правительства, п.п. 3.3, 3.4 и 23). Министерство также отвечает за «совершенствование законопроектов, составляемых [другими] министерствами и ведомствами» (Регламент законопроектных работ Правительства, п. 3.3).
34. Закон «О нормативных правовых актах» устанавливает правила составления проектов нормативных правовых актов (ст. 11-17). Инструкция по законодательной технике, принятая постановлением Жогорку Кенеша в 2006 году и разработанная «в соответствии с Регламентом законопроектных работ», не была пересмотрена в свете последней редакции закона «О нормативных правовых актах». Наряду с пересмотром Инструкции, властям Кыргызстана следует рассмотреть, в рамках своих усилий по усовершенствованию законодательства, изменение ее формата с тем, чтобы помимо правил, в нее входили бы и практические примеры. Сфера действия Инструкции также может быть расширена за счет включения в нее принципов законотворчества, описанных в законе «О нормативных правовых актах». Это позволит разработчикам нормативных правовых актов в министерствах и ведомствах легче понять, что от них требуется. После такой переработки, Инструкция превратится в руководство по законопроектной деятельности.
35. Власти Кыргызстана, возможно, также пожелают пересмотреть вопрос «персональной ответственности» разработчиков законопроектов, предусмотренной статьями 20 и 44 Регламента законопроектных работ – неясно, о какой ответственности идет речь и каковы возможные последствия: например, будут ли разработчики лишены зарплаты или оштрафованы? Возможно, было бы правильней установить индивидуальную административную ответственность или ответственность в соответствии с Трудовым кодексом, так как эта ответственность, скорее всего, связана с выполнением обязанностей сотрудниками аппарата.

### ***АНАЛИЗ РЕГУЛЯТИВНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ***

36. 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). Крайне важно установить сроки такого анализа: если он проводится только на стадии разработки проекта нормативного правового акта, то есть после принятия решения об издании закона, тогда проводить такой анализ уже поздно. В связи с анализом регулятивного воздействия следует

заметить, что законопроект или закон не всегда являются той мерой, которая необходима для решения проблемы, обусловившей рассмотрение необходимости принятия такого закона; иногда лучше пересмотреть государственную политику или вообще ничего не предпринимать. Как упомянуто выше, закон «О нормативных правовых актах» не содержит никакого объяснения принципов, которые лежат в основе законотворческого процесса в Кыргызской Республике, но именно это в первую очередь является важным аспектом или свойством принципа «целесообразности» законодательства (закон «О нормативных правовых актах», ст. 3). 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, п.п. 2 и 3).

37. Анализ регулятивного воздействия является важным инструментом для обеспечения высокого качества нормативных правовых актов в течение всего цикла разработки политики, начиная с анализа проблемы и разработки вариантов нормативного правового акта, и кончая оценкой и мониторингом. Анализ нацелен на то, чтобы помочь разработчикам политики в выборе эффективного варианта нормативного правового акта (включая вариант «без нормативного правового акта»), используя основанный на доказательствах метод для выбора наилучшего варианта. В соответствующих случаях, связанные такими актами расходы не должны превышать приносимую ими пользу, кроме того, необходимо рассматривать и альтернативные варианты.
38. Анализ регулятивного воздействия также будет способствовать процессу упрощения административных процедур: он позволит властям гарантировать, что административная нагрузка, налагаемая вновь принятыми правовыми актами, не превысит существующую нагрузку. Значительную пользу в этом смысле может принести расчет административной нагрузки.<sup>2</sup>
39. Власти Кыргызстана могут пересмотреть существующую методику оценки регулятивного воздействия нормативных правовых актов с тем, чтобы наряду с законами о предпринимательской деятельности, ее можно было применять и к другим законам. Единая инструкция по проведению оценки регулятивного воздействия может включать в себя следующие элементы: анализ проблемы с ее кратким описанием; определение цели предлагаемых мер; перечень адресатов этих мер и заинтересованных сторон; обоснование мер и оценку

---

<sup>2</sup> Рекомендации SIGMA для Польши (SIGMA Recommendations for Poland), ОЭСР, 2006, см. <http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/9A6DB1C7-95ED-4404-AE79-D1FCE0678A13/28746/sigma.pdf>. SIGMA - это совместная инициатива Европейского Союза (ЕС) и Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в основном, финансируемая ЕС. Изначально, инициатива была запущена в 1992 году ОЭСР и программой Европейской комиссии PHARE в поддержку реформы государственного управления в пяти странах Центральной Европы. По мере расширения Процесса стабилизации и ассоциации, SIGMA начала оказывать поддержку другим странам.

риска; краткое описание мер, которые можно предпринять (или от принятия которых можно воздержаться) с обоснованием их необходимости, эффективности и целесообразности; их влияние на граждан (обоих полов), предпринимателей, правительство и окружающую среду; анализ затрат и выгод.

### ***НАУЧНАЯ ЭКСПЕРТИЗА***

40. Нормативные положения можно разделить на две категории. К первой категории относятся положения, которые лучше осуществлять с учетом вариантов политики. Ко второй группе относятся положения, которые следует применять к законопроекту, который приводит в действие эти варианты политики<sup>3</sup>.
41. 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 проект нормативного правового акта (закон «О нормативных правовых актах», ст. 20, п. 1).
42. 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<sup>4</sup>,

---

<sup>3</sup> «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](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/sigma-papers_20786581).

<sup>4</sup> Более подробно см. п.15 Приложения 1 ниже.

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, п.п. 2 и 3). Это важные оценки, которые, как уже упоминалось, необходимы для того, чтобы обеспечить соответствие законов установленным стандартам. Поэтому крайне важно обеспечить эффективную работу этих механизмов. Кроме того, необходимо помнить, что такие оценки не должны носить формального характера и должны проводиться систематически.

#### ***ВНУТРЕННИЕ КОНСУЛЬТАЦИИ И СОГЛАСОВАНИЕ***

43. Согласно закону «О нормативных правовых актах», проекты нормативных правовых актов, перед их представлением «Президенту или Правительству», должны быть согласованы с Министерством юстиции, а по вопросам, предусматривающим сокращение доходов или увеличение расходов государства - с Министерством финансов и другими государственными органами, если в нормативном правовом акте содержатся нормы, касающиеся их компетенции (закон «О нормативных правовых актах», ст. 21). В этой связи упоминается, что закон «О нормативных правовых актах» был принят до принятия современной Конституции. Поэтому ссылка на необходимость его представления Президенту, вероятно, утратила свою актуальность, так как в результате принятия новой Конституции, Кыргызская Республика стала парламентской республикой, в которой Президент является главой государства, а премьер министр – главой правительства. Проекты актов до их внесения в Аппарат Правительства подлежат обязательному согласованию с не менее чем половиной состава членов Правительства (Регламент Правительства КР, п. 70). Существует множество правил представления и рассмотрения проектов актов Правительством (Регламент Правительства КР, п.п. 64-101).

#### ***ОБЩЕСТВЕННОЕ ОБСУЖДЕНИЕ***

44. Согласно Конституции, «граждане имеют право участвовать в обсуждении и принятии законов и решений республиканского и местного значения» (Конституция КР, ст. 52, п. 1(1)). Конституция не содержит дальнейшего разъяснения самого права, но один из способов, при помощи которого граждане могут участвовать в обсуждении и принятии законов, является процесс общественного обсуждения или консультаций. 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, 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)).

45. И закон «О нормативных правовых актах», и закон «О правительстве» предусматривают общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов. Преимущество такой формы общественного обсуждения состоит в том, что часто лишь на этой стадии обсуждения граждане и лица, чьи интересы затрагивает проект, могут ясно понять или полностью оценить содержащиеся в нем предложения. Однако, возможно, имеет смысл проводить общественное обсуждение на более ранней стадии законотворческого процесса, когда предложение Правительства сформулировано достаточно четко для того, чтобы его можно было вынести на общественное обсуждение, а политику еще предстоит доработать и сформулировать в виде законопроекта. Поэтому, властям Кыргызстана следует рассмотреть возможность расширения процесса общественного обсуждения в определенных случаях, включив в него обсуждение основных вопросов политики, затронутых в законопроекте, *до начала* составления детального проекта предложения. Такое обсуждение обычно можно сочетать с процессом оценки регулятивного воздействия (п.п. 36-39 выше). Кроме того, учитывая то, что проект нормативного правового акта может претерпеть значительные изменения в процессе разработки, также может быть целесообразным вынести окончательную версию проекта на общественное обсуждение на более позднем этапе.
46. Своевременное обнародование как общей, так и детальной информации о новых проектах нормативных правовых актов создаст больше возможностей для их обсуждения с участием общественности, лоббистских групп, политических организаций и партий, а также гражданского общества в целом. Всестороннее общественное обсуждение способствует достижению прозрачности и подотчетности законотворческого процесса, повышению

информированности общества и понимания им политики, а также формированию в обществе чувства сопричастности, а, следовательно, и приверженности данной политике.

47. Кыргызские власти могут рассмотреть возможность опубликования всех проектов нормативных правовых актов, выносимых на общественное обсуждение, на одном интернет-сайте с тем, чтобы упорядочить обсуждение. Заинтересованные лица, желающие поделиться своим мнением, должны быть вовремя проинформированы о начале обсуждения; также было бы желательно размещать подобную информацию на каком-то одном сайте, чтобы заинтересованным лицам не приходилось вести поиск на разных правительственных сайтах, что делает поиск обременительным и может оттолкнуть некоторых из них от участия в обсуждении. Было бы полезно иметь четко определенные процедуры, о которых бы знали и которым бы следовали заинтересованные лица. Также важно иметь механизм обратной связи, так как если результаты обсуждения не будут признаны, это может привести к тому, что обсуждение «сойдет на нет».

#### ***ПАРЛАМЕНТСКИЕ ЭТАПЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА***

48. Парламентские этапы законодательного процесса 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). Эта важная особенность законодательного процесса в стране помогает Жогорку Кенешу в процессе рассмотрения проектов законов, поскольку эти проекты предварительно рассматриваются ответственным комитетом на каждом этапе законотворчества. 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***

49. 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), новые законы или законы, вносящие поправки в существующее законодательство, которые вытекают из принятого или

внесенного для принятия 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***

50. После внесения проекта закона 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). Проект закона, который не соответствует требованиям, возвращается инициатору (Регламент Жогорку Кенеша, ст. 49).
51. Правительственные проекты законов 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, п.п. 6 и 7). Проекты законов также направляются Президенту (Регламент Жогорку Кенеша, ст. 48, п. 4).
52. Экспертная служба ответственна 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). В случае расхождения текста Конституции и иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики на государственном языке с текстом на официальном языке, текст на государственном языке считается оригиналом. (закон «О нормативных правовых актах», ст. 6, п. 3).
53. Все это важные этапы проверки на соответствие, гарантирующие, что законы соответствуют необходимым нормам, поэтому важно, чтобы они были эффективно выполнены.

### ***Рассмотрение проекта закона в первом чтении***

54. 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). Обсуждение может вестись постатейно, а не по всему документу в целом, что, если это действительно так, является необычной практикой – более распространенный подход к рассмотрению проектов законов в первом чтении подразумевает обсуждение закона в целом, а не его отдельных положений. На этом этапе не допускается внесение поправок, и проект закона либо принимается за основу, либо отклоняется целиком (Регламент Жогорку Кенеша, ст. 56, п.п. 3 and 4).

55. 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, п.п. 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***

56. 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). Экспертная служба представляет ответственному комитету заключение на поступившие поправки (Регламент Жогорку Кенеша, ст. 52, п. 2). 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).
57. Проводить общественные консультации по поводу проекта закона до его рассмотрения в Жогорку Кенеше, по-видимому, необязательно: статьи 19 и 154 Регламента Жогорку Кенеша гласят, что комитеты вправе приглашать представителей гражданского общества для обсуждения проектов законов, однако не предусматривают, в каких случаях должны иметь место подобные консультации.

58. 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).
59. Существует различие между поправками и «новыми предложениями», которые представляют собой новые положения в отличие от тех поправок, которые относятся к положениям, уже содержащимся в проекте закона. 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***

60. 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 проекта закона (Регламент Жогорку Кенеша, ст. 53). Затем Жогорку Кенеш получает доклад представителя ответственного комитета 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, п.п. 2 and 3).

#### ***Возвращение к процедуре второго чтения***

61. 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***

62. 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; проект закона, не принятый в четвертом чтении, считается отклоненным (Регламент Жогорку Кенеша, ст. 60, п.п. 1 and 2).

### ***НЕОТЛОЖНЫЕ ЗАКОНОПРОЕКТЫ***

63. 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). В целом, неясно, означает ли это, что законопроекты должны рассматриваться «во внеочередном порядке» в соответствии с обычной процедурой, либо эта процедура должна быть ускорена. 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. В таком случае, возможно, слабым местом законотворческого процесса является отсутствие срочной процедуры для завершения парламентского рассмотрения проекта закона в течение суток. Однако в случае введения такой срочной или ускоренной процедуры потребуются меры, исключающие возможность злоупотребления этой процедурой, поскольку чрезмерное использование срочных законодательных процедур является одним из наиболее распространенных злоупотреблений в рамках законотворческого процесса в других странах.

### ***ПРЕЗИДЕНТСКОЕ ВЕТО***

64. Чтобы закон был опубликован и вступил в силу, требуется его подписание Президентом. 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 заключения Правительства «к проектам международных договоров и законам, принятым Жогорку Кенешем и поступившим ему для подписания» (Закон «О правительстве», ст. 30, п. 2).

65. Если Президент возражает против принятия закона, Жогорку Кенеш – в английском переводе Регламента Жогорку Кенеша говорится «ответственный комитет», однако, вероятно, это решение принимает Жогорку Кенеш по рекомендации ответственного комитета – 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);
- «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).

66. Таким образом, Жогорку Кенеш может настоять на собственной версии закона. В случае, если Жогорку Кенеш не принимает ни одно из этих решений, закон считается отклоненным (Регламент Жогорку Кенеша, ст. 62, п. 7).

### ***РЕГИСТРАЦИЯ, ОПУБЛИКОВАНИЕ И ВСТУПЛЕНИЕ В СИЛУ***

67. Согласно Конституции, 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. 30, п. 1). Согласно закону «О нормативных правовых актах», для вступления в законную силу законы подлежат регистрации администрацией Президента в Государственном реестре нормативных правовых актов (закон «О нормативных правовых актах», ст.ст. 27-28). Официальное опубликование

законов и иных нормативных правовых актов регулируется статьей 29 закона «О нормативных правовых актах». Законы вступают 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).

68. Несмотря на то, что законом предусмотрено опубликование официальных электронных изданий (закон «О нормативных правовых актах», ст. 29), что, вероятно, означает, что Правительство поощряет оптимизацию процесса принятия решений путем использования электронных подписей (ст. 24 of Регламент Правительства КР), неясно, исполняется ли на практике обязательство о обеспечении официальных электронных изданий, и рассматриваются ли электронные версии в качестве официального источника закона.

## **ПРИЛОЖЕНИЕ 1: ОБЗОР ПРОЦЕДУР И ИНСТРУМЕНТОВ ДЛЯ ПОДГОТОВКИ, СОСТАВЛЕНИЯ И ПРИНЯТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ**

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; «Инструкция по законодательной технике, утвержденная постановлением Жогорку Кенеша КР» от 8 июня 2006 года. В данном приложении представлен краткий обзор первых двух документов – Конституции КР и закона «О нормативных правовых актах». Остальные документы обсуждаются в соответствующих пунктах, описывающих законодательный процесс в Кыргызской Республике, как в данном Приложении, так и в основном тексте доклада.

### ***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 (писаные или неписаные) 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».<sup>5</sup> Тем не менее, из анализа нормативной структуры ясно, что законодательная власть согласно Конституции принадлежит Жогорку Кенешу, а Правительство является основным инициатором законодательства.

---

<sup>5</sup> Беренджер и Мюррей в издании под ред. Тушне, Флейнер и Сондерс, «Руководство по конституционному праву», издательство «Раутледж», 2013 г. (Baranger and Murray, in Tushnet, Fleiner and Saunders (eds), *Routledge Handbook of Constitutional Law* (2013)).

## ***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 — парламент Кыргызской Республики — 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. Жогорку Кенеша проводит работу посредством комитетов, а также в ходе пленарных заседаний (Конституция КР, ст. 76, п. 1). Комитеты осуществляют подготовку и предварительное рассмотрение вопросов, отнесенных к полномочиям 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, п.п. 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 «заключения» 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.

#### ***Подписание законов, президентское вето и преодоление вето***

18. 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.

19. Президент не позднее одного месяца может отклонить принятый закон, представив свои возражения. Исключением являются законы о республиканском бюджете и налогах, против которых Президент не вправе возражать и которые подлежат обязательному подписанию в течение одного месяца (Конституция КР, ст. 81).
20. Жогорку Кенеш может согласиться с возражениями Президента и принять закон в новой редакции с учетом возражений, либо не согласиться и «преодолеть» президентское вето, повторно одоблив закон в ранее принятой редакции двумя третями голосов депутатов Жогорку Кенеша. В этом случае Президент обязан подписать закон. В случае неподписания Президентом в течение 14 дней, закон подписывается Торага (спикером Жогорку Кенеша) в течение следующих 10 дней.

#### ***Опубликование законов и их вступление в силу***

21. Опубликование законов является обязательным условием вступления их в силу (Конституция КР, ст. 6, п. 4, и закон «О нормативных правовых актах», ст. 29.). Законы, принятые Жогорку Кенешем и подписанные Президентом или Торага, подлежат опубликованию в течение 10 дней после их подписания (Конституция КР, ст. 6, п. 4, и закон «О нормативных правовых актах», ст. 29, п. 2). Принятый закон вступает в силу через 10 дней после его официального опубликования.
22. 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 до своего опубликования закон, устанавливающий дату вступления в силу другого закона, прилагается к проекту соответствующего закона, утверждается Жогорку Кенешем, а затем подписывается Президентом или Торага.

## **ПРИЛОЖЕНИЕ 2 ОСНОВЫ ДЛЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БДИПЧ/ОБСЕ С ЦЕЛЬЮ 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 SIGMA<sup>6</sup> - 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

---

<sup>6</sup> 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 ОБСЕ<sup>7</sup>, 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 рекомендаций<sup>8</sup>:

- 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

---

<sup>7</sup> 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 СБСЕ, 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 КБСЕ, 1991 г.).

<sup>8</sup> 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.