

Проект подготовлен ОО

«Гражданский союз»

Декабрь 2018 г.

РУКОВОДСТВО

**по осуществлению контроля исполнения законов и решений
Жогорку Кенеша Комитетом Кыргызской Республики по
правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию
коррупции**

*во исполнение главы 19 Закона КР «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской
Республики» и Закона КР ««О порядке осуществления контрольных функций
Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»*

Оглавление

Введение	3
Сфера действия	5
Нормативная правовая основа	6
Общие сведения о парламентском контроле	6
II. Парламентский контроль исполнения законов и иных решений	9
Основные положения	10
Реализация оценки	11
Подготовительный этап	11
Участие Правительства КР и уполномоченных государственных органов на подготовительном этапе	14
Осуществление оценочных мероприятий	15
Подведение итогов I этапа Оценки.....	16
Последствия и этап №2	17
Обеспечение открытости	18
Сопутствующие вопросы.....	18
Роли сторон в Оценке и сроки	20
Пример базовых вопросов и оценочных мероприятий	25

1. Наряду с представительской и законотворческой деятельностью, одной из важнейших функций Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (далее – Жогорку Кенеш) является осуществление **контрольных функций**. В теории такого рода контроль направлен на выявление и предотвращение злоупотреблений и нарушений органами государственной власти и должностными лицами при реализации законов и иных решений парламента, а также постоянное совершенствование правоприменительной практики и самого законодательства. Без контроля невозможно в полной мере добиться эффективного претворения в жизнь решений высшего представительного органа власти, качественных изменений, направленных на улучшение жизни граждан Кыргызстана в той или иной сфере.
2. Посредством парламентского контроля достигается подотчетность государства перед гражданами. Поскольку в идеале он позволяет обеспечивать отражение общественных запросов при принятии и реализации решений.
3. Парламентский контроль постепенно усиливается в Кыргызской Республике, но есть ряд вопросов, которым не уделялось должное внимание, в том числе такому компоненту как контроль за исполнением законов и иных решений Жогорку Кенеша. Даже при закладывании прогрессивных норм в законах, исполнительные органы власти не всегда их качественно реализуют, либо не выделяют достаточных средств на эти цели. В результате, звучит общественная критика.
4. Включение отдельной главы (19) «Осуществление контроля исполнения законов и решений Жогорку Кенеша комитетами» в Закон КР «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» и принятие отдельного Закона КР «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» заложили правовые основы данного института. При этом установлена главенствующая роль комитетов Жогорку Кенеша при осуществлении контроля за исполнением законов.
5. На данном этапе возникла потребность систематизации через детализацию подходов, уточнение понятийного аппарата, степени вовлеченности других сторон и т.д. Данная потребность в полной мере вытекает из цели Стратегии развития Жогорку Кенеша до 2021 года: *формирование сильного и устойчивого парламента, фокусирующего представительские, законодательные и **контрольные функции***. В нем же в качестве одной из текущих проблем обозначено *«отсутствие ясной методологии контроля исполнения принятых законов и решений»*.
6. Предлагаемое Руководство направлено на решение обозначенных выше пробелов в части контроля реализации законов и иных решений, и предназначено для применения Комитетом по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции (далее: Комитет). Этот документ призван восполнить имеющиеся сложности в реализации парламентского контроля, предложив детальные подходы. Таким образом Комитет вносит свою лепту во внедрение ясной методологии контроля исполнения принятых законов и решений Жогорку Кенеша, которая обозначена в качестве одного из приоритетов в Стратегии развития Жогорку Кенеша на период до 2021 года. Руководство также может быть полезным для других структурных подразделений

Жогорку Кенеш — парламент Кыргызской Республики — является высшим представительным органом, осуществляющим законодательную власть и контрольные функции в пределах своих полномочий.

парламента при выстраивании собственных подходов осуществления контрольных функций.

7. Руководство основано на Конституции и законодательстве Кыргызской Республики, в его разработке использован опыт зарубежных стран и национальная практика. К его разработке привлечены представители гражданского общества и независимые эксперты.

Сфера действия

8. Подходы, которые описаны в Руководстве, напрямую относятся к реализации контрольных функций исполнения законов и иных решений Жогорку Кенеша, относящихся к вопросам ведения Комитета.

Согласно постановления Жогорку Кенеша от 12 ноября 2015 года № 24-VI «Об утверждении вопросов ведения комитетов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» (в редакции от 15 сентября 2016 года № 891-VI) в ведение Комитета по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции относятся следующие вопросы:

1. Законодательство о деятельности правоохранительных органов в части борьбы с преступностью (органы внутренних дел; органы по борьбе с экономическими преступлениями; таможенная служба (в части следствия); служба исполнения наказаний; служба финансовой разведки; служба по контролю за оборотом наркотиков; прокуратура (в части следствия); антикоррупционная служба в Государственном комитете национальной безопасности).

2. Об обеспечении общественного порядка и борьбы с преступностью:

- государственные программы по противодействию коррупции;
- уголовное законодательство;
- уголовно-процессуальное законодательство (в части следствия);
- уголовно-исполнительное законодательство и служба пробации;
- общественная безопасность;
- защита граждан и общества от преступных посягательств;
- борьба с организованной, транснациональной преступностью, наркобизнесом, экстремизмом, контрабандой;
- законодательство об административной ответственности (блок по правопорядку);
- безопасность дорожного движения;
- регулирование оборота, хранения, использования оружия и боеприпасов, специальных средств;
- об охранной деятельности;
- о профилактике преступности.

2-1. Законодательство:

1. О деятельности правоохранительных, фискальных и иных центральных органов в сфере противодействия коррупции:

- Антикоррупционная служба при Государственном комитете национальной безопасности;
- Государственная служба по борьбе с экономическими преступлениями (в части борьбы с коррупцией);
- прокуратура (в части борьбы с коррупцией);
- таможенная служба (в части борьбы с коррупцией);
- налоговая служба (в части борьбы с коррупцией);
- служба финансовой разведки (в части борьбы с коррупцией);
- аудиторская деятельность (в части борьбы с коррупцией).

2. О противодействии коррупции:

- обеспечение правовой регламентации деятельности системы органов государственной власти, осуществляющих противодействие коррупции;
- государственные программы по противодействию коррупции;

- реформа государственных органов и органов местного самоуправления в части искоренения коррупции;
 - предупреждение коррупционных проявлений в государственных, правоохранительных, фискальных и финансово-кредитных структурах;
 - экспертиза законопроектов на предмет наличия коррупционных механизмов;
 - международное сотрудничество в сфере противодействия коррупции.
3. Международные соглашения о правовой помощи по уголовным делам и экстрадиции.
4. Республиканский бюджет на очередной год. Отчет об исполнении республиканского бюджета.
- По решению Жогорку Кенеша к ведению Комитета могут относиться и другие вопросы.

Нормативная правовая основа

9. Конституция Кыргызской Республики закрепила достаточно широкий перечень форм парламентского контроля, где Жогорку Кенеш осуществляет контроль за исполнением республиканского бюджета, за правами и свободами человека, за деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления и в сфере государственного управления, в области внутренней и внешней политики и за исполнением нормативных правовых актов, принятых парламентом.
10. Помимо Конституции, отдельные формы парламентского контроля закреплены в следующих нормативных правовых актах: Законе КР «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», Законе КР «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», Законе КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», Законе КР «О Счетной палате Кыргызской Республике», Законе КР «Об Омбудсмене (Акыйкатчы)» КР», Законе КР «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», Законе КР «О противодействии коррупции» и др.
11. Компоненту парламентского контроля – контролю исполнения законов и иных решений Жогорку Кенеша полностью отведена 19 глава Закона КР «О регламенте Жогорку Кенеша», состоящая из трех статей. В свою очередь, Закон КР «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенеша» полностью посвящен контролю проведения в жизнь законов и решений, принятых Жогорку Кенешем. Согласно обоим нормативным правовым актам, данная функций отнесена к комитетам.
12. Вопросы ведения Комитета раскрыты в постановления Жогорку Кенеша от 12 ноября 2015 года № 24-VI, в редакции от 15 сентября 2016 года № 891-VI (см. раздел Сфера действия). Кроме того, Положение «Об отделе Комитета по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции Аппарата Жогорку Кенеша» (распоряжение Торага Жогорку Кенеша от 9 ноября 2018 года) одной из задач отдела является *содействие осуществлению контрольных функций в процессе реализации принятых Жогорку Кенешем законов, а к функциям отнесен контроль за исполнением решений Комитета, постановлений Жогорку Кенеша, принятых по вопросам ведения.*

Общие сведения о парламентском контроле

13. Национальное законодательство, а также законодательство зарубежных стран и современная юридическая наука не дают единого определения понятия

«парламентского контроля». Вместе с тем, все соглашаются, что парламентский контроль – это целый комплекс мер по контролю за исполнительной властью и должностными лицами по соблюдению ими Конституции и законов, а также за эффективной реализацией принятых законов.

14. В мировой практике цели парламентского контроля понимают более широко, включая в него оценочные и мониторинговые элементы: проверка того, насколько принятие тех или иных законов повлияло на ту или иную сферу общественной жизни и общественных правоотношений (улучшение или ухудшение); и исходя из этого, принятие мер по улучшению ситуации.

15. Конституция КР и законодательство КР определяет различные формы парламентского контроля:

1) контроль исполнения законов и решений Жогорку Кенеша, а также мониторинг и оценка;

2) проведение Жогорку Кенешем КР контрольных мероприятий в сфере бюджетных правоотношений (рассмотрение исполнения бюджета, отчет Счетной палаты и поручения по эффективному использованию бюджетных средств, а также рассмотрение проектов законов об утверждении отчетов по исполнению республиканского бюджета);

3) рассмотрение Жогорку Кенешем КР вопроса о доверии Правительству КР заслушивание ежегодных отчетов Правительства КР и других государственных органов, а также должностных лиц;

4) направление парламентских и депутатских запросов, протокольные поручения Жогорку Кенеша;

5) заслушивание на заседаниях Жогорку Кенеша КР, фракций и комитетах членов Правительства КР, руководителей и должностных лиц органов исполнительной власти («Правительственный час»);

6) создание рабочих групп и комиссий по изучению или расследованию чрезвычайных происшествий и других событий, резонансного характера;

7) проведение парламентских слушаний;

8) проведение парламентских расследований;

9) проведение мониторинга и проверочных мероприятий;

10) осуществление оценки эффективности работы государственных органов;

11) парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека, осуществляемых Акыйкатчы (Омбудсменом) КР и Национальным центром КР по предупреждению пыток (опосредованный контроль);

12) осуществление контроля в сфере предупреждения коррупции, обеспечения законности, национальной безопасности и др. (по содержанию).

16. Одной из слабо проработанных форм парламентского контроля является оценка исполнения законов и иных решений Жогорку Кенеша, что негативным образом сказывается на реализации норм права, отражении в практической деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления инновационных решений, принимаемых Парламентом КР. По этой причине осуществление данной формы контроля уделяется особое внимание в настоящем руководстве.

17. Предлагается следующая цель Оценки в рамках осуществления контрольных функций Парламента КР: создание условий для полной реализации законов и иных решений

Жогорку Кенеша всеми субъектами, и постоянного совершенствования деятельности государственных и муниципальных органов по вопросам ведения Комитета.

18. Здесь следует остановиться на субъекте, объекте и предмете парламентского контроля:
- **Субъектом** парламентского контроля выступает лицо или орган, законодательно уполномоченный осуществлять эти функции (депутат ЖК, депутатская комиссия, подразделение ЖК и сам Жогорку Кенеш).
 - **Объектом** парламентского контроля может быть любое лицо или организация, действующая/живущая на территории страны, независимо от форм собственности.
 - Соответственно **предметом** парламентского контроля может стать любой вопрос, касающийся общественных правоотношений, связанных с вопросами ведения Комитета.
19. Следует отметить, что парламентский контроль должен быть ограничен, в первую очередь, от возможного произвола. Так предметом контроля не должно быть вмешательство в следствие или судебное разбирательство, а также в частную жизнь или предпринимательскую деятельность. В данном случае предметом и объектом парламентского контроля будут ограниченные мандатом Комитета организации и круг вопросов.

**II. Парламентский контроль исполнения
законов и иных решений
Жогорку Кенеша**

Основные положения

20. Оценка законов/решений Жогорку Кенеша/государственных программ в рамках парламентского контроля (далее: Оценка) осуществляется Комитетом во исполнение главы 19 Закона КР «О регламенте Жогорку Кенеша» и Закона КР «О контрольных функциях Жогорку Кенеша».
21. Оценка, проводимая в рамках Руководства, не подменяет, а дополняет другие формы контроля, которые осуществляются органами государственной власти. Оценка осуществляется по следующим основаниям:
 - 1) Определение правоприменительной практики на соответствие нормам закона/решения Жогорку Кенеша
 - 2) Выявление эффекта реализации норм принятого закона/решения/государственной программы исходя из заявленных на этапе принятия целей и ожиданий
 - 3) Выявление степени соблюдения прав человека и гражданина, законных интересов граждан в ходе реализации закона/решений Жогорку Кенеша/государственных программ
 - 4) Выявление степени соответствия подзаконных актов, принятых во исполнение закона/решения Жогорку Кенеша/ программы
 - 5) Выработка рекомендации, направленных на совершенствование правоприменительной практики и/или на совершенствования содержания законов/иных решений Жогорку Кенеша
22. Оптимальное число законов/решений/государственных программ, подлежащих оценке в течение одного года – 3 документа. Оценка реализуется согласно Техническому заданию и плану. Основная нагрузка при оценке ложится на формируемую в каждом случае Рабочую группу при Комитете, которую возглавляет член Комитета, а также на отдел Комитета. К осуществлению определенных компонентов могут привлекаться независимые эксперты и представители гражданского общества, именуемые «третьими сторонами».
23. Оценка проводится в два этапа: (I) первичное исследование и (II) отслеживание реагирования органов государственной власти на рекомендации, данные в результате I этапа. Таким образом, достигается устойчивость оценки и обратная связь от субъектов, которым адресовались предложения.
24. Правительство КР и уполномоченные государственные органы активно участвуют в процессе оценки, предоставляя необходимую информацию, участвуя в оценочных мероприятиях, а также реагируя на рекомендации в порядке и сроки, установленные законодательством.
25. Процесс и результаты оценки являются публичными, за исключением вопросов, составляющих государственную тайну согласно законодательству.

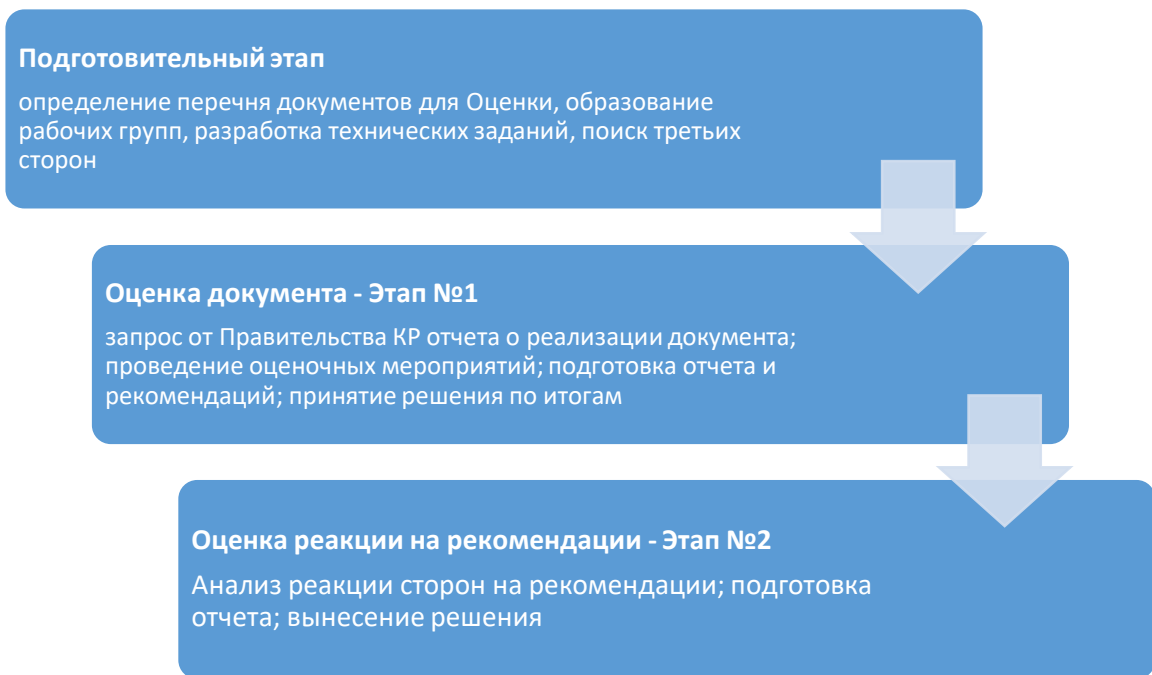


Рисунок 1 Основные этапы Оценки

Реализация оценки

Подготовительный этап

26. Комитет не позднее третьей недели февраля т.г. определяет план осуществления Оценки на текущий календарный год, с указанием перечня законов, иных решений Жогорку Кенеша и/или государственных программ, относящихся к вопросам ведения Комитета (далее: Перечень), и сроки осуществления. Несмотря на то, что законодательство наделяет Комитет полномочием осуществлять контроль по истечении 6 месяцев после принятия закона и иного решения Жогорку Кенеша, полноценный анализ, предметом которого является Руководство, предлагается осуществлять в отношении документов, которые по состоянию на 1 января т.г.:

- вступили в силу не менее год назад;
- были приняты не менее год назад с отсроченным порядком введения в действия, при условии, что между принятием и вступлением в силу предполагалась подготовительная работа Правительства КР и/или других уполномоченных государственных органов.

Годовой минимум необходим для накопления за этот период достаточного материала по правоприменительной практике и очевидным тенденциям.

27. В случае с государственными программами, Комитет осуществляет контроль только за теми из них, которые были приняты Жогорку Кенешем, либо приняты другим государственным органом во исполнения решения Жогорку Кенеша (*н-р: Программы Правительства КР*).

28. Учитывая большой объем нормативных правовых актов и общественно-важных сфер, а также ограниченность ресурсов, предлагается использовать критерии отбора,

ограничившись в год контролем исполнения трех законов, решений Жогорку Кенеша и/или государственных программ.

29. Заблаговременно, на первой рабочей неделе января т.г., Комитет публично предлагает заинтересованным сторонам, под которыми предполагаются Правительство КР, национальные правозащитные институты и некоммерческие организации, озвучить обоснованные предложения по документам для Оценки.

На этом этапе некоммерческие организации и физические лица (эксперты) также могут сообщить о своей готовности принять участие в реализации оценочных мероприятий по соответствующим документам, сопроводив информацией о своем опыте в данной области.

Заинтересованные стороны в течение 3-х недель направляют в Комитет свои обоснованные предложения по документам для Оценки, а некоммерческие организации также письма заинтересованности в участии в оценочных мероприятиях.

30. При формировании Перечня Комитет руководствуется критериями:

1. Критические замечания в обществе относительно сферу общественных отношений, которая затрагивается в документе, либо в отношении документа
1.1. Упоминание в критическом ключе в медиа-ресурсах норм права, относящихся к документу, либо непосредственно документа, за предыдущий год <i>(где редко – 1; средняя частота – 2; часто -3)</i>
1.2. число упоминаний сферы общественных отношений и/или непосредственно документа в запросах и обращениях граждан и организаций в адрес Жогорку Кенеша и Комитета за предыдущий год <i>(где редко – 1; средняя частота – 2; часто -3)</i>
1.3. мнение Экспертной группы <i>(вторичная важность – 2; первичная важность -3)</i>
2. Влияние на права человека
2.1. Число упоминаний сферы общественных отношений, которая затрагивается в документе, либо непосредственно документа в докладах национальных правозащитных институтов за прошедший год <i>(где редко – 1; средняя частота -2; часто -3)</i>
2.2. Мнение неправительственных правозащитных организаций, обладающих опытом продолжительной работы в данной области <i>(где редко – 1; средняя частота -2; часто -3)</i>
3. Соответствие стратегическим приоритетам, отраженным в Программе Правительства КР, иных государственных программных документах <i>(где прямое соответствие – 3)</i>

Законы, решения и государственные программы градируются в зависимости от наибольшего среднего показателя, выведенного из суммы количественных показателей по всем критериям

31. С учетом поступивших предложений, и после обсуждения на Экспертной-группе, Комитет выносит решение по перечню документов, подлежащих контролю в течение одного года.
32. Отдел, по согласованию с председателем Комитета, в течение двух недель после сбора поступления предложений от заинтересованных сторон, вносит на утверждение Комитета проект перечня с обоснованием выбора и соответствия критериям.
33. Комитет на своем заседании:
- 1) утверждает итоговый перечень из 3 документов, беря во внимание вышеперечисленные критерии, но не ограничиваясь ими;
 - 2) по каждому документу назначает члена Комитета, который возглавит рабочую группу для осуществления Оценки (далее: руководитель Рабочей группы).
 - 3) В течение одного месяца после утверждения перечня отдел, по согласованию с Руководителем (каждой) рабочей группы, составляет проект технического задания оценки по каждому документу, подлежащему оценке. При подготовке технического задания могут быть привлечены члены Экспертной группы Комитета.
34. **Техническое задание** – это краткая информация о документе, подлежащем Оценке и о самой Оценке. Содержит следующие сведения:
- А. Информация о документе, подлежащем Оценке:
- 1) Наименование НПА, дата принятия и история внесения поправок, если таковые были, данные об инициаторе
 - 2) Назначение документа
 - 3) Краткая информация об обосновании, целях и ожидаемых результатах принятия документа на основе справки-обоснования, выступлений инициаторов, сделанных на этапе принятия.
- Б. Информация о мероприятиях Оценки
- 4) Объекты и предметы оценки
 - 5) Список базовых вопросов
 - 6) Роль третьих сторон в проведении оценочных мероприятий
 - 7) План мероприятий в рамках оценки
35. Отдельный пункт Технического задания может содержать роль **третьих сторон**, под которыми понимаются организации гражданского общества, независимые эксперты, международные организации, которые обладают соответствующим опытом в заданной сфере. Руководитель рабочей группы принимает решение вовлечь третьи стороны в следующих случаях:
- если силами Комитета и отдела затруднительно в полной мере качественно выполнить отдельные оценочные мероприятия и/или
 - привлечение третьих сторон позволит раскрыть в Оценке независимые точки зрения, избегая односторонности и/или

- для привлечения дополнительных ресурсов в проведении оценочных мероприятий, которых может не оказаться в наличии у Комитета.

В число третьих сторон не могут входить физические и юридические лица, которые в силу основного места работы, либо иных форм обязательств, находятся в зависимом положении от уполномоченных государственных органов – правоприменителей закона/решения Жогорку Кенеша/государственной программы

36. Привлечение третьих сторон может осуществляться двумя нижеприведенными способами и должно завершиться на этапе разработки Технического задания.

- 1) Из числа членов Экспертной группы, исходя из их опыта в определенной сфере и заинтересованности в Оценке. В этом случае возможность привлечение не требует открытого объявления.
- 2) Из числа физических и юридических лиц, не входящих в Экспертную группу. В этом случае отбор осуществляет из числа некоммерческих организаций и лиц, которые ранее направили письма заинтересованности для участия в оценочных мероприятиях (п. 30).

37. Руководитель рабочей группы, по согласованию с Председателем Комитета, формирует проект состава **Рабочей группы**, в которую могут входить: сотрудники отдела и третьи стороны. Рабочая группа утверждается Комитетом, на основании пп 8 п. 1 ст. 29 Закона КР «О регламенте Жогорку Кенеша КР».

38. В случае необходимости, Руководитель Рабочей группы, может инициировать реализацию возможности ст. 5 Закона КР «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенеша КР», согласно которой в рабочую группу Комитет вправе привлекать, по согласованию: депутатов местных кенешей, специалистов министерств, государственных комитетов и административных ведомств, работников Счетной палаты, независимых аудиторов, по согласованию с руководителями Аппарата Президента КР и Аппарата Правительства КР в рабочую группу могут включаться ответственные работники Аппарата Президента и Аппарата Правительства КР. В необходимых случаях, а в порядке осуществления надзора за точным и единообразным исполнением законов, могут привлекаться сотрудники органов прокуратуры.

Участие Правительства КР и уполномоченных государственных органов на подготовительном этапе

39. Рабочая группа разрабатывает список вопросов, вытекающих из Технического задания и адресованных для Правительства КР и/или уполномоченных государственных органов – правоприменителей законодательства.

Передача вопросов в Правительство КР и/или уполномоченных государственных органов может осуществляться одним из приведенных ниже способов:

- 1) В рамках парламентского запроса, согласно пп 7 п. 1 ст. 29 и ст. 110 Закона КР «О регламенте Жогорку Кенеша КР»

В этом случае список вопросов вносится в Комитет, который инициирует парламентский запрос. После рассмотрения на Координационном совете Жогорку Кенеша, парламентские запросы утверждаются на заседании Жогорку Кенеша.

- 2) В рамках пп 6 п. 1 ст. 29 Закона КР «О регламенте Жогорку Кенеша», ст. 6 Закона КР «О порядке осуществления парламентского контроля Жогорку Кенешем КР», которые дают полномочия Комитету запрашивать официальные документы и другие материалы у государственных органов, органов местного самоуправления, граждан и юридических лиц независимо от формы собственности.
40. Правительство КР и/или уполномоченный государственный орган, в установленном порядке и сроки вносит информацию в виде отчета по каждому из законов/решений/сфер в свободной форме, но отразив в нем ответы на все отправленные вопросы.

Осуществление оценочных мероприятий

41. Рабочая группа, согласно Техническому заданию, осуществляет оценочные мероприятия. На начальном этапе Рабочая группа вправе доработать и уточнить раздел Технического задания по оценочным мероприятиям, в частности, объект, предмет Оценки и список базовых вопросов.
42. Существенным условием для качественной Оценки является наличие **ожидаемых результатов и индикаторов, которые призваны подтвердить их достижением**. Однако существующие нормы права не требуют от инициатора документа на этапе принятия представлять такого рода информацию, что существенно затрудняет последующую оценку. По этой причине Рабочая группа до проведения оценочных мероприятий путем обсуждения определяет список ожидаемых результатов и индикаторов по документу, которые вытекают из материалов, представленных в ходе инициирования и принятия документа. Прежде всего к таким материалам относятся: справка-обоснование, выступление инициаторов и представителей уполномоченных государственных органов. Определение ожидаемых результатов и индикаторов осуществляется с обязательным участием представителей уполномоченных государственных органов, а в случае, если документ был иницирован не Правительством КР, то может быть приглашен инициатор.
43. **Инструменты** Оценки определяются из следующего возможного списка:
 - 1) Запрос информации от государственных органов, органов местного самоуправления и других организаций, независимо от форм собственности
 - 2) Социологический опрос населения и/или отдельных групп населения на основе репрезентативной выборки. В осуществление этого инструмента могут быть привлечены независимые социологические организации
 - 3) Интернет-опросы населения и/или отдельных групп населения
 - 4) Анализ публикаций СМИ
 - 5) Организация парламентских слушаний
44. **Парламентские слушания** – в данном случае один из инструментов Оценки предполагает возможность Рабочей группы, от имени Комитета, опросить стороны, которые в силу своих обязанностей, либо информированности могут предоставить

компетентные сведения о реализации закона/решения Жогорку Кенеша/государственной программы. Рабочая группа сама определяет удобный формат проведения парламентских слушаний, но рекомендуется ниже приведенный формат.

45. Рабочая группа определяет список организаций и лиц для дачи пояснений. В этот список, в зависимости от характера вопросов, могут включаться действующие и бывшие депутаты Жогорку Кенеша, органы государственной власти, органы местного самоуправления, некоммерческие организации, бизнес-структуры, эксперты и другие.

Приглашенные получают заранее, не менее чем 3 недели до парламентского слушания, приглашение и список вопросов для дачи пояснений. Приглашенным рекомендуется заранее направить свое письменное заявление, подготовленное в свободной форме, но раскрыв поставленные вопросы.

Парламентские слушания могут быть разделены на группы организаций/лиц, которые дают пояснения отдельно друг от друга, например: органы государственной власти; национальные правозащитные институты и некоммерческие организации.

Парламентское слушание открывает Руководитель Рабочей группы или лицо, его/ее заменяющее. После чего слово предоставляется приглашенным, каждый из которых озвучивает свое заявление – ориентировочно 15 минут каждый. После чего в течение ориентировочно 45 минут члены Рабочей группы задают уточняющие вопросы. Другие участники, помимо членов Рабочей группы и приглашенных с заявлениями, также могут присутствовать в качестве зрителей, слово им может быть предоставлено в завершающей части парламентского слушания.

Заявления приглашенных лиц, протокол парламентского слушания включается в доказательную базу Оценки и являются публичными документами.

Подведение итогов I этапа Оценки

46. Рабочая группа на основе Технического задания, официального отчета Правительства КР и/или уполномоченных государственных органов и информацию, полученную в ходе оценочных мероприятий, готовит отчет об Оценке. Рекомендуется придерживаться следующей структуры отчета:

- Введение и обоснование выбора документа (на основании Технического задания)
- Методология Оценки (на основании Технического задания), включающая фактический перечень использованных инструментов, охват опрошенных, список организаций и лиц, давший пояснения письменно и/или устно в рамках парламентских слушаний
- Информация, выявленная при ответе на оценочные вопросы
- Выводы
- Рекомендации

47. Выводы и рекомендации могут быть следующего характера:

- Особенности правоприменения (соответствие и/или расхождение нормам документа)

- Подзаконные акты, вытекающие из оцениваемого документа (соответствие и/или расхождение нормам документа)
 - Восприятие различными сторонами
 - Достижение ожидаемых результатов
 - По содержанию оцениваемого документа
48. Проект отчета вносится в Комитет. Члены Комитета заранее, не менее чем за 3 недели, получают проект отчета для изучения. На заседании Руководитель рабочей группы и, в случае необходимости, другие члены Рабочей группы представляют отчет, акцентировав внимание на выводах и рекомендациях. Члены Комитета после обсуждения, вносят свои предложения и утверждают отчет за основу.
49. В течение ориентировочно две недели рабочая группа дорабатывает в случае необходимости отчет по Оценке. После чего за подписью Председателя Комитета и Руководителя Рабочей группы он вносится в Правительство КР и/или уполномоченные государственные органы, публикуется на сайте www.kenesh.kg. При наличии средств, также может быть принято решения публикации в печатном виде.

Этап №2

50. Этап №2 предполагает, что выводы и рекомендации Оценки послужат основанием для совершенствования правоприменительной практики и/или совершенствования подзаконных актов, и/или совершенствования непосредственно оцениваемого документа, и/или восстановления прав и законных интересов человека и граждан.
51. В зависимости от важности выводов и рекомендаций, Комитет может принять решение о внесении рассмотрения отчета по Оценке и проект соответствующего решения на пленарное заседание Жогорку Кенеше, в порядке ст. 7 Закона КР «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенешем КР». Это позволяет придать обязательный характер рекомендациям и использовать имеющиеся у Жогорку Кенеша контрольные механизмы за их исполнением.
52. При обнаружении в ходе Оценки выводов, которые подтверждают факт несоблюдения закона и/или решения Жогорку Кенеша, равно как и признаки состава правонарушения, уголовного преступления, материалы направляются в соответствующие государственные органы для устранения нарушений и дачи правовой оценки. Информация о предпринятых мерах направляется в Комитет в установленные законом порядке и сроки.
53. Ожидается, что в течение 3 месяцев Рабочая группа обобщит сведения о реакции органов государственной власти и других сторон по выводам и рекомендациям отчета по Оценке. Эта информация ляжет в основу Отчета №2 («О последствиях»). Структура отчета №2:
- Краткая информация об Оценке и выводах (в рамках этапа №1)
 - Информация о реакции сторон, которым адресовались рекомендации.

Реакция на рекомендации оформляется в следующем виде:

Рекомендация → Последующие действия адресата за прошедший период
→ Заявленные дальнейшие действия (в случае отсутствия реакции – информация об этом с возможным обоснованием) → статус: исполнено/исполнено частично/находится на стадии реализации/не исполнено

- Общие выводы по исполнению всех рекомендаций, с указанием уполномоченных государственных органов и других сторон, которые эффективно и неэффективно выполняют рекомендации

54. Отчет №2 направляется на утверждение Комитета. Для участия в данном заседании могут быть приглашены представители уполномоченных государственных органов и других заинтересованных сторон. Утвержденный отчет №2 направляется в Правительство КР и/или уполномоченные государственные органы. При отсутствии должной реакции должностных лиц на рекомендации, данные в ходе этапа №1, Комитет вправе принять решение о внесении отчета №2 и проекта решения на пленарное заседание Жогорку Кенеша.

Обеспечение открытости

55. Все материалы Оценки, включая Техническое задание, состав Рабочей группы, заявления и протоколы парламентских слушаний, отчеты по 1 и 2 этапам, а также решения Комитета и/или постановления Жогорку Кенеша является публичными (за исключением вопросов, составляющих государственную тайну). Материалы размещаются на сайте www.kenesh.kg, в разделе «парламентский контроль».

56. Выводы и рекомендации Оценки распространяются в СМИ посредством пресс-релизов и пресс-конференций.

Сопутствующие вопросы

57. В целях экспертного обеспечения деятельности Комитета формируется **Экспертная группа**, в состав которой входят независимые специалисты из различных сфер, входящих в вопросы ведения Комитета. Состав и положение Экспертной группы утверждаются Комитетом. Функционал включает участие в проведении Оценки на различных этапах.

58. В ряде оценочных мероприятий, равно как и в процессе отбора документов для Оценки используется анализ запросов и заявления граждан и организаций, которые поступают в адрес Комитета и Жогорку Кенеша. В этих целях Комитет инициирует совершенствование процедуры анализа поступивших заявлений и обращений, с включением вопросов тематики и соответствия тем или иным документам (законам, государственным программам и решениям Жогорку Кенеша).

59. Беря во внимание, что качественное проведение Оценки возможно при наличии полного пакета материалов по обоснованию, подготовленных на этапе принятия документов (прежде всего законов), Комитет будет инициировать стандарты разработки справки-обоснования и других сопутствующих материалов субъектами, обладающими правом законодательной инициативы. Это может потребовать принятия внутренних инструкций, внесения изменений и дополнений в законодательство, например, в Закон КР «О нормативных правовых актах КР», а также организацию обучения сотрудников

государственных органов, обладающих правом законодательной инициативы. Помимо четкой структуры справки-обоснования, может быть внесено предложение о включении в перечень материалов формы оценки воздействия, с отражением в ней ожидаемых результатов и индикаторов их достижения.

60. Поскольку Оценка является постоянно совершенствуемым процессом, предполагающим возможность внедрения новых подходов, Комитет соглашается с тем, что после апробации Руководства, оно может быть доработано.
61. Способность Парламента КР качественно осуществлять контрольные функции предполагает дальнейшее повышение потенциала аппарата Жогорку Кенеша. По этой причине, в долгосрочном плане, Комитет будет поддерживать соответствующие мероприятия в рамках отдела Комитета и других структур Жогорку Кенеша, призывая все заинтересованные стороны, обладающие соответствующим опытом, оказывать этому процессу поддержку.
62. Способность Правительства КР в полной мере участвовать в оценочных мероприятиях и реагировать на выводы и рекомендации, данные результате Оценки, предполагает наличие у исполнительной ветви власти соответствующих регламентов. По этой причине Комитет рекомендует Правительству КР выработать соответствующие стандарты, определив процедуры реагирования, форматы предоставления информации и т.д.

Роли сторон в Оценке и сроки

№	Этапы и шаги	Сроки	Участие основных сторон			Ожидаемое участие		
			Комитет	Отдел	Рабочая группа	Жогорку Кенеш	Правительство КР	Гражданское общество и другие
1. Подготовительный этап								
1.1.	Сбор предложений по документам для Оценки	Три рабочие недели января	Инициирование	Подготовка объявления; отправка запроса в Правительство КР и др.; анализ поступивших предложений	-	-	Внесение предложений по документам для Оценки	Внесение предложений по документам для Оценки
1.2.	Формирование Перечня документов для Оценки	В течение трех недель после поступления предложений	Утверждение Перечня	Подготовка Перечня и обоснования к нему	-	-	-	-
1.3.	Назначение Руководителя (каждой) Рабочей группы	В течение трех недель после поступления предложений	Утверждение	-	-	-	-	-
1.4.	Подготовка проекта Технического задания по Оценке	В течение 1 месяца после утверждения Перечня	Согласование с Председателем	Подготовка	Согласование с руководителем Рабочей группы	-	-	-

1.5.	Формирование состава Рабочей группы	В течение 1 месяца после утверждения Перечня (параллельно с подготовкой проекта Технического задания)	Согласование с Председателем	Подготовка состава	Принятие решение руководителем Рабочей группы	-	В случае необходимости, делегирование представителей в состав Рабочей группы	В случае необходимости, делегирование представителей в состав Рабочей группы
2. Реализация Оценки (этап №1)								
2.1.	Доработка Технического задания, уточнения ожидаемых результатов и индикаторов принятия документа	В течение трех недель после утверждения состава Рабочей группы	Согласование с Председателем	Оказание содействия	Непосредственное осуществление	-	В случае необходимости, консультация по ожидаемым результатам и индикаторам	-
2.2.	Получение от Правительства КР и/или уполномоченных государственных органов отчета о реализации документа (согласно Техническому заданию)	В течение месяца после доработки Технического задания (в случае применения инструмента Парламентского запроса, срок может быть увеличен)	Подписание запроса	Оказание содействия, подготовка писем	Подготовка проекта запроса	В случае необходимости, утверждение Парламентского запроса	Подготовка и направление отчета	

	Проведение оценочных мероприятий в рамках Технического задания	От 2 до 3 месяцев после доработки Технического задания	-	Оказание содействия	Осуществление		В случае необходимости, участие в парламентских слушаниях и предоставление информации	В случае необходимости, участие в парламентских слушаниях и предоставление информации
2.3.	Анализ и подготовка отчета (№1); принятие решения по итогам	В течение 1 месяца после проведения оценочных мероприятий	Утверждение отчета №1	Оказание содействия	Подготовка	-	-	-
2.4.	Заслушивание информации и принятие решения Жогорку Кенешем (в случае необходимости)	В течение 1 месяца после утверждения Комитетом отчета №1	Инициирование	Оказание содействия; подготовка проекта решения	Представление на заседании Жогорку Кенеша – Руководитель	Внесение на вопроса в повестку заседания; заслушивание, принятие решения	В случае необходимости, участие на заседании Жогорку Кенеша	-
3. Анализ реакции – Этап №2								
3.1.	Сбор информации о реакции посредством запросов и организации парламентских слушаний	В течение 3 месяцев после завершения этапа №1	Согласование	Оказание содействия; направление запросов	Осуществление	-	Предоставление информации	Предоставление информации

	Анализ и подготовка отчета №2; принятие решения	В течение 1 месяца после проведения оценочных мероприятий	Утверждение	Оказание содействия	Осуществление	-	-	-
3.2.	Заслушивание информации по итогам, принятие постановления Жогорку Кенеша (в случае необходимости)	В течение 1 месяца после утверждения Комитетом отчета №2	Инициирование	Оказание содействия	Представление информации на заседании – руководитель Рабочей группы	Внесение на вопроса в повестку заседания; заслушивание, принятие решения	Участие на заседании (в случае необходимости)	-

Пример базовых вопросов и оценочных мероприятий

№	Направление оценки и базовые вопросы	Оценочные мероприятия
Этап № 1		
Направление № 1 Определение правоприменительной практики на соответствие нормам закона/решения Жогорку Кенеша		
1.1	Как реализуется документ на практике?	Анализ информации от уполномоченных государственных органов; опрос представителей правоприменителей и представителей гражданского общества через парламентские слушания
1.2	Как была проведена подготовительная работа к вступлению в силу документа?	Анализ информации от уполномоченных государственных органов; опрос представителей правоприменителей и представителей гражданского общества через парламентские слушания
1.3	Какие нормы не реализуются/реализуется не в полной мере?	Анализ информации от уполномоченных государственных органов; опрос представителей правоприменителей и представителей гражданского общества через парламентские слушания; данные Генеральной прокуратуры по предписаниям и уголовным делам и т.д.
1.4	Насколько мероприятия, вытекающие из документа, финансово обеспечены в реальности (в полном объеме/частично/не обеспечены; с задержкой/во время)?	Анализ информации от уполномоченных государственных органов; анализ сведений Министерства финансов КР; опрос представителей правоприменителей, Министерства финансов КР через парламентские слушания; анализ бюджета
Направление №2 Выявление эффекта реализации норм принятого закона/решения/государственной программы исходя из заявленных на этапе принятия целей и ожиданий		
2.1	Как документ повлиял на ситуацию в сфере правоотношений (положительно /негативно /не повлиял) исходя из заявленных ожиданий инициаторов	Уточнение ожиданий и индикаторов на основе справки-обоснования и заявлений инициаторов и должностных лиц, сделанных на этапе принятия; социологические опросы; опросы должностных лиц, экспертов и представителей гражданского общества на парламентских слушаниях; анализ статистических данных

2.2	Как документ повлиял на лиц, которые являлись бенефициарами принятия	Уточнение ожиданий и индикаторов на основе справки-обоснования и заявлений инициаторов и должностных лиц, сделанных на этапе принятия; социологические опросы (в том числе среди бенефициаров); опросы должностных лиц, экспертов и представителей гражданского общества на парламентских слушаниях; анализ статистических данных
2.3	Насколько был оправдан документ и отдельные его нормы с точки зрения достижения заявленных ожиданий	Опросы должностных лиц, экспертов и представителей гражданского общества через парламентские слушания
Направление №3 Выявление степени соблюдения прав человека и гражданина, законных интересов граждан в ходе реализации закона/решений Жогорку Кенеша/государственных программ		
3.1	Как документ положительно или негативно повлиял на соблюдение прав человека в Кыргызстане	Анализ материалов государственных органов и национальных правозащитных институтов; опрос должностных лиц, экспертов и представителей гражданского общества через парламентские слушания; анализ статистических данных
3.2	Насколько правоприменительная практика и подзаконные акты соответствовали международным обязательствам Кыргызской Республики в сфере прав человек	Анализ международных документов в соответствующей сфере, к которым присоединилась Кыргызская Республика; информация от Правительства КР и/или уполномоченных государственных органов; информация от национальных правозащитных институтов; информация от некоммерческих организаций и независимых экспертов, работающих в сфере защиты прав человека, предоставленная на парламентских слушаниях
Направление №4 Выявление степени соответствия подзаконных актов, принятых во исполнение закона/решения Жогорку Кенеша/ программы		
4.1	Какие подзаконные акты (НПА и ведомственные документы) были приняты во исполнение документа и не были приняты (и почему)	Анализ информации от Правительства КР и уполномоченных государственных органов; опрос должностных лиц в рамках парламентских слушаний

4.2	Соответствуют ли, противоречат ли подзаконные акты документу (и в чем?)	Анализ подзаконных актов; опрос экспертов и представителей гражданского общества на парламентских слушаниях; данные Генеральной прокуратуры КР по предписаниям, уголовным делам и т.д.
4.3	Есть ли нормы подзаконных актов, которые дают органам государственной власти, органам местного самоуправления и должностным лицам больше полномочий, чем вытекает из законов	Анализ подзаконных актов; опрос экспертов и представителей гражданского общества на парламентских слушаниях; анализ сведений Генеральной прокуратуры по предписаниям, уголовным делам и т.д.
4.4	Существуют ли нормы законов, которые не были раскрыты в подзаконных актах, и в следствие этого не исполнялись	Анализ подзаконных актов; опрос должностных лиц, экспертов и представителей гражданского общества на парламентских слушаниях; анализ сведений Генеральной прокуратуры;
Этап 2		
1. Реакция субъектов, которым адресовались рекомендации и выводы		
1.1	Какие меры были предприняты субъектами в течение трех месяцев для совершенствования правоприменительной практики	Анализ информации Правительства КР и уполномоченных государственных органов
1.2	Какие меры предприняты или планируются предпринять для внесения изменений в НПА	Анализ информации Правительства КР и уполномоченных государственных органов
1.3	Какие меры были предприняты для восстановления прав и законных интересов человека	Анализ информации Правительства КР и уполномоченных государственных органов; анализ информации от национальных правозащитных институтов и некоммерческих организаций; анализ данных Генеральной прокуратуры КР
1.4	Правовая оценка и последующие действия по информации, имеющей признаки состава преступления	анализ данных Генеральной прокуратуры КР и правоохранительных органов
1.5	Существует ли какой-либо непредвиденный эффект (положительных или негативный) на отчет №1	Обсуждение на Рабочей группе и Экспертной группе Комитета

Подготовлено: Тимур Шайхутдинов, Урмат Казакбаев, Нуридин Нураков

ОО «Гражданский союз»

Гражданский союз «За реформы и результат»