

Тимур Шайхутдинов

сопредседатель ОО «Гражданский союз»

Содействие гражданского общества в становлении контрольных функций Жогорку Кенеша Кыргызской Республики

Выступление на международном семинаре по усилению парламентского контроля в Кыргызской Республике, 27-28 сентября 2019 г., г. Бишкек

Наша организация – Гражданский союз, не первый год работает по продвижению реформы правоохранительного блока и всех других мер, направленных на переориентирование правоохранительной системы на нужды и права человека, гражданина Кыргызской Республики. Но мы сталкивались с нежеланием системы меняться. Реформа, в не имитационном виде, не может идти изнутри. Но подстегиваться снаружи. Кто как не парламент имеет мандат на запуск системных преобразований?

Механизмы мониторинга и оценки, как новая форма парламентского контроля, становятся серьезным инструментом воздействия на исполнительную власть в целях запуска преобразований.

Развитие контрольных функций парламента является одной из **первоочередных целей** как непосредственно в рамках усиления института парламентаризма, так и всего государственного управления. Слабость этой функций приводит к отрыву управленческих решений исполнительной власти от общественных запросов, так как именно парламент обладает мандатом от избирателей.

Конституция помимо законотворчества наделяет Жогорку Кенеш функцией контроля (п. 1 ст. 70 Конституции КР). Это направление раскрыто в Законе КР «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» и Законе КР «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенешем Кыргызской Республики».

В тоже время контрольные функции все эти годы сталкивались с **серьезными вызовами**, которые мешали их полноценной и масштабной реализации.

Во-первых, старая парадигма контроля ставила приоритет на формальных показателях исполнения норм и планов, в то время как достижение результатов оказывалось вторичным вопросом, либо вовсе не бралось в расчет. Как следствие, аппарат Жогорку Кенеша был завален различными бюрократическими отчетами исполнительной власти, декларирующими о хороших достижениях. А изменения происходили слабо и обществом не замечались.

Как вчера отметил Аалы Азимович, традиционный контроль ведет к формализму и желанию утаить, приукрасить положение дел. В результате парламентарии не владеют всей полнотой информации, а общественное недовольство растет.

Во-вторых, отсутствовала серьезная методологическая база того, каким образом осуществлять контрольные функции. По этой причине, например, анализ действия законов иногда проводился, но каждый раз использовалась разная методика. На том этапе все зависело от интереса отдельных депутатов и наличия поддержки со стороны международных организаций и вовлечения экспертов. Ни о какой постоянно действующей системе речь не шла.

Я, конечно, согласен с Чолпон Идиновной, которая вчера отмечала также проблему **человеческого потенциала**, наличие профессионализма и политической воли внутри парламента.

Ситуация медленно начала меняться с признанием проблемы в **Стратегии развития Жогорку Кенеша до 2021 года**, принятой 6 октября 2016 года. Там же был заложен отдельный приоритет «Контрольная деятельность», включающий **четыре задачи**, в том числе связанную с внедрением детализированной методики исполнения законов и решений, принятых Жогорку Кенешем, и процедур планирования контрольных функций.

Чуть ранее были приняты поправки в Закон КР «**О нормативных правовых актах**». Появилась отдельная статья «Мониторинг и оценка», согласно которой нормотворческие органы должны регулярно проводить мониторинг и оценку принятых ими нормативных правовых актов с целью выявления эффективности и результативности их действия.

Параллельно с этим среди депутатского корпуса **нарасталось понимание необходимости развития новых форм парламентского контроля**. Здесь я хотел бы выделить таких народных избранников как председатель Комитета по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции **Наталью Никитенко**, члена Комитета по конституционному законодательству и государственному устройству **Аалы Карашева**, вице-спикера **Аиду Касымалиеву**.

Наша организация – Гражданский союз, как и несколько других, оказывали и оказывают содействие в этой работе. С точки зрения оценки законов правоохранительного блока и деятельности правительства в секторе правопорядка.

Также важно отметить роль международных организаций, таких как ПРООН, Фонд «Сорос-Кыргызстана».

На первом этапе установилось партнерство, в рамках которого наша организация подготовила два **независимых (альтернативных)** отчета для Комитета о ситуации внутри МВД и попытках государства запустить реформы. Они стали источником независимой информации при рассмотрении отчета о работе правительства в части блока «общественной безопасности и правопорядка».

В 2019 году по запросу Комитета по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции Гражданский союз оказал поддержку в проведении **оценки исполнения Закона КР «О профилактике правонарушений» и отдельных норм Закона КР «Об охране и защите от семейного насилия»**.

Для этих целей была **сформирована рабочая группа**, которую возглавила председатель Комитета Наталья Никитенко, с участием депутата Мирлана Жеенчороева, представителей аппарата Жогорку Кенеша, гражданского общества. Разработана **методика оценки** этих

законов, инструменты, которые позволили изучить исполнение норм закона и оказываемый эффект с различных перспектив.

По итогам Комитету были представлены **результаты**, отраженные в справке, даны рекомендации.

Выводы и предложения были связаны как с правоприменением, совершенствованием подходов и институтов, вовлеченных в профилактику, так и с содержанием самих законов.

Опираясь на результаты оценки, **Комитет поручил правительству представить новый проект закона «О профилактике правонарушений», принять концепцию и государственную программу в этой сфере.**

Прошло пять месяцев с момента завершения оценки. Можно говорить о том, что она подтолкнула органы исполнительной власти, прежде всего, МВД к изменению подходов в работе при выработке концептуальных решений. Уже подготовлен предварительный вариант закона, определены параметры концепции и нацпрограммы по профилактике преступности, ведется подготовительная работа по созданию национального совета по профилактике правонарушений.

Активизировано вовлечение представителей гражданского общества в процессы нормотворчества. Например, на прошлой неделе мы все собирались в течение двух дней, чтобы подготовить согласованное видение законопроекта о профилактике правонарушений. Создана рабочая группа по разработке нацпрограммы и концепции профилактики, куда помимо всех министерств и одного депутата ЖК, вошли НПО.

Оценка действия закона не завершилась. **Рабочая группа Комитета анализирует исполнение поручения комитета правительством.** Результаты позволят депутатам оценить, насколько их решение повлияло на практиков и, возможно, определить меру персональной ответственности за игнорирование.

Таким образом, реализуется **полный цикл** оценки законов, когда парламент не просто отмечает недостатки, но и дает четкие направления, как их решить, и отслеживает за тем, чтобы выявленные проблемы решались.

В долгосрочной перспективе, идеальным будет **установить модель внесения поправок в законодательство, при котором изменения будут проводиться по результатам оценки законодательства, а не по чьей-либо прихоти.**

Важно отметить, что схожая с нашей работой осуществлялась на базе **Комитета по социальным вопросам, образованию, науке, культуре и здравоохранению.** Была проведена оценка исполнения статьи 9 Закона КР «О социальных пособиях». Ассоциация защиты прав и интересов детей оказала поддержку этому процессу. Достигнуты впечатляющие результаты.

Помимо воздействия на сами оцениваемые законы, апробация в двух комитетах завершилась **утверждением методики на уровне Комитета по соцвопросам, и рекомендацией Комитета по правопорядку всей палате принять единую методику.**

Ряд депутатов, прежде всего, Аалы Карашев, Наталья Никитенко, Аида Касымалиева, Альфия Самигулина, в настоящее время инициировали разработку **единой методики**

оценки исполнения законов и результативности государственных программ. Независимые эксперты оказывают содействие этому процессу. В случае принятия Жогорку Кенешем этих документов, мы сможем сказать о становлении такой формы парламентского контроля как оценка. Безусловно, это должно сказаться на государственном управлении и на эффективности принимаемых законов и программных документов.

Еще одно направление, в котором непосредственно участвует наша организация, связано с разработкой **критериев оценки ежегодного отчета Правительства КР в части сектора общественной безопасности и правопорядка.** Эта работа сейчас осуществляется, разрабатываются проекты критериев и методических рекомендаций. Как и в случае с законами, методики подлежат апробации, поскольку только в этом случае, парламентарии смогут увидеть, насколько те или иные подходы применимы.

Этот блок нацелен на акцентирование внимания депутатов и исполнительной власти на общественно-значимые приоритеты.

Отрадно, что процессы, которые запускаются в стенах парламента, подталкивают **представительные органы МСУ** к внедрению оценочных функций по своей линии.

В завершении, хотелось бы подчеркнуть важность дальнейшего наращивания функции парламентского контроля. В этих процессах участие гражданского общества уже показало свою ценность. Нарботаны рабочие взаимоотношения как с депутатами, так и отделами комитетов. На примере трех известных нам законов оценочные механизмы позволили сигнализировать исполнительной власти о наличии системных проблем и подтолкнуть государственные органы к совершенствованию деятельности.