



Жогорку Кенеш
Кыргызской Республики



ВЕСТМИНСТЕРСКИЙ
ФОНД ЗА
ДЕМОКРАТИЮ

РУКОВОДСТВО

**по организации и проведению
Комитетами Жогорку Кенеша
Кыргызской Республики
парламентских слушаний
и выездных заседаний
по общественно-значимым вопросам**

Издание Руководства стало возможным благодаря помощи британского народа, оказанной через Вестминстерский Фонд за Демократию.

Для чего нужно Руководство по проведению Комитетами ЖК КР парламентских слушаний и выездных заседаний по общественно-значимым вопросам?

В 2012 году Жогорку Кенеш принял свою Стратегию развития, целью которой является построение эффективной, современной, стабильной парламентской организации, отвечающей требованиям Конституции и ожиданиям общества, способной быстро и адекватно реагировать на современные вызовы.

Стратегия призвана предотвратить хаотичность в деятельности Парламента, обеспечить поступательное движение, рационализировать его, оптимизировать структуру ЖК, устранив «лишние» функции в его деятельности, исключить их дублирование. Стратегия основана на анализе существующего опыта деятельности Жогорку Кенеша, изучении международных парламентских практик.

В этой же стратегии указано, что «Комитеты, как ключевые органы Парламента, еще не стали основным субъектом в определении отраслевой политики. Комитеты Жогорку Кенеша не планируют свою законопроектную и контрольную деятельность, что не позволяет им оказывать эффективную поддержку реформам...».

Известно, что большую роль в деятельности парламента играют комитеты. В европейских странах постоянные комитеты и комиссии также несут основную нагрузку по подготовке вопросов для обсуждения их на пленарных заседаниях палат, их позиции, как правило, предопределяют окончательное решение законодателей.

Настоящее Руководство по проведению Комитетами Жогорку Кенеша парламентских слушаний по общественно-значимым вопросам разработано на основе анализа деятельности комитетов Жогорку Кенеша, изучения международным парламентских практик в части совершенствования деятельности комитетов и повышения качества подготовки вопросов, отнесенных к его ведению.

Анализ отчетов Торага Жогорку Кенеша, председателем Комитетов, фракций за 2013-2014 гг. показывает, что большинство проводимых парламентских слушаний парламентом направлены на обсуждение законопроектов. При этом, законодательный процесс парламента подробно регламентирован действующим законодательством Кыргызской Республики. Более того, в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики работники постоянно представляют Правительство и Президента Кыргызской Республики, имеются

план законопроектных работ. Однако, следует отметить, что инструменты и механизмы проведения парламентских слушаний по общественно-значимым вопросам пока еще не урегулированы нормативными актами, кроме некоторых статей Закона «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». С этим возможно и связано, что в своей деятельности органы парламента Кыргызстана при организации парламентских слушаний и выездных заседаний не уделяют особое внимание на выжкость, предвзятельного изучения и обобщение актуальных вопросов для последующей выработки согласованных рекомендаций по общественно-значимым вопросам со всеми заинтересованными сторонами. Исследования в регионах показали, что избиратели не получают достаточной информации и обратной связи от парламента по обсуждаемым актуальным вопросам, на сайте Жогорку Кенеша нет информации о результатах работы комитетов по отраслевой политике...

Во многих странах, в том числе в Российской Федерации, вопросу проведения парламентских слушаний уделяется большое внимание, к примеру, в различных исследованиях отмечается, что проведение парламентских слушаний по общественно значимым вопросам является одним из эффективных видов деятельности парламента, которая позволяет не только изучить подытий вопрос более углубленно, но и позволяет улучшить взаимодействие депутатов с избирателями и усовершенствовать контрольные функции парламента. При качественно организованных парламентских слушаниях осуществляется эффективное взаимодействие государственных органов различных ветвей власти, а также реализуется конституционное право граждан на непосредственное участие в управлении делами государства¹.

Следует отметить, что Российские депутаты долго добивались, а в 2005 г. добились законного права проводить парламентские расследования, за которыми может последовать отставка правительства или отдельных должностных лиц. В целом же Государственная Дума признает недостаточность контрольных полномочий российского парламента и видит в качестве одного из перспективных направлений развитие контрольных функций палат.²

Более того, опыт других государств показывает, что процедуры проведения парламентских слушаний по общественно значимым вопросам регламентированы в отдельных нормативных актах, вплоть до актов представительных органов местного самоуправления.

¹ Научный журнал «УЧУГАУ», №9(05), 2014 год. К вопросу о конституционно-правовом закреплении парламентских слушаний в нормах федерального и регионального законодательства. Смирновым Д.Ю. Исследования, старший преподаватель кафедры Кубовского государственного аграрного университета, Краснодар, Россия.

² Грейсон Б.В. Сравнительное изучение органов парламентской власти.

Учитывая вышесказанное, настоящее руководство подготовлено по инициативе Комитета Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по регламенту и депутатской этике при техническом содействии Вестминстерского Фонда за демократию, в целях оказания содействия в реализации Стратегии развития Жогорку Кенеша, а также для обеспечения единообразной практики в организации эффективных комитетских слушаний Жогорку Кенеша, вовлечения всех заинтересованных сторон и обратной связи с ними.

Руководство является документом рекомендательного характера, в котором отражены механизмы и стадии организации парламентских слушаний и выездных заседаний комитетов, которые помогут эффективно анализировать, выявлять и своевременно реагировать на общественно-значимые вопросы для последующего определения комитетами Жогорку Кенеша отраслевой политики. Руководство служит обеспечить единообразную практику по организации и проведению парламентских слушаний и выездных заседаний для всех комитетов Жогорку Кенеша, что способствует усилению эффективности и результативности проводимых слушаний.

Руководство состоит из 4х разделов: общие положения; порядок подготовки слушаний; стадии слушания и стадии осуществления контроля за реализацией решений комитета Жогорку Кенеша.

Стадия подготовки слушаний включает в себя важный компонент как обязательное проведение предварительного изучения вопроса, выносимого на слушания. Таким образом, этот компонент обеспечивает раскрытие цели и актуальности предмета слушания, определяет круг заинтересованных сторон, предварительный сбор и анализ их мнений и экспертиз. Данный компонент завершается подготовкой качественной справки, позволяющей членам Комитета всесторонне и тщательно изучить предмет слушаний и провести эффективное слушание.

В заключительном разделе описаны процедуры обеспечения открытости процесса реализации рекомендаций слушаний, построения эффективных коммуникаций и обеспечения обратной связи как с государственными органами, так и с органами местного самоуправления и представителями гражданского общества.

СОДЕРЖАНИЕ

1. Общие положения

- 1.1. Цели и формы парламентских слушаний и выездных заседаний по общественно-значимым вопросам.
- 1.2. Принципы подготовки и проведения слушаний.

2. Порядок подготовки слушания

- 2.1. Планирование слушаний.
- 2.2. Определение темы слушаний и его предварительное изучение.
- 2.3. Вовлечение заинтересованных сторон в проведение предварительного изучения.
- 2.4. Подготовка справки по результатам предварительного изучения.

3. Слушания

- 3.1. Планирование слушания, информирование заинтересованных лиц.
- 3.2. Порядок проведения слушаний.
- 3.3. Итоги слушаний.

4. Контроль за реализацией решений Комитета ЖК КР по парламентским слушаниям.

5. Приложение № 1: Схема предлагаемого процесса проведения слушаний по общественно-значимым вопросам.

РУКОВОДСТВО

**по организации и проведению
Комитетами Жогорку Кенеша
Кыргызской Республики
парламентских слушаний
и выездных заседаний
по общественно-значимым вопросам**

1. Общие Положения

1.1. Цели парламентских слушаний и выездных заседаний по общественно-значимым вопросам.

Настоящее Руководство разработано в целях оказания содействия в реализации Стратегии развития Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, а также для обеспечения единообразной практики в организации и проведении парламентских слушаний и выездных заседаний, инициируемых комитетами Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и вовлечения всех заинтересованных сторон и обратной связи с ними.

Руководство является документом рекомендательного характера. В нем отражены механизмы и порядок организации и проведения парламентских слушаний и выездных заседаний для эффективного анализа и своевременного реагирования на общественно-значимые вопросы для последующего определения комитетами Жогорку Кенеша отраслевой политики и осуществления контроля за исполнением законов и решений, принятых Жогорку Кенешем Кыргызской Республики.

1.2. Принципы подготовки и проведения слушаний:

- обязательное, предварительное изучение предмета слушания и вовлечение всех заинтересованных сторон и учета их мнений;
- всестороннее и полное раскрытие предмета слушаний;
- принятия законного, обоснованного решения по предмету слушания;
- обязательное информирование общественности о результатах слушаний через СМИ и вебсайт Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

2. Порядок подготовки слушания

2.1. Планирование слушаний.

2.2. Организация и проведение слушаний, обеспечивается соответствующим Отделом Комитета во взаимодействии с другими подразделениями Аппарата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

2.3. Комитет Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в рамках своей компетенции, на основе: качественного и количественного анализа деятельности Жогорку Кенеша Кыргызской Республики с избирателями; поступающих писем и жалоб избирателей; и иной информации выявляет актуальные вопросы и инициирует свою деятельность по проведению слушаний.

2.4. План деятельности Комитета на сессионное полугодие по проведению слушаний (далее План) утверждается на заседании Комитета, путем проведения открытого голосования и оформляется в виде решения.

2.5. Соответствующий отдел Комитета, в течение 3-х дней после утверждения плана размещает его на официальном веб сайте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и осуществляет рассылку СМИ через пресс-службу Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, организациям гражданского общества и экспертам, в том числе и размещенных в базе данных на сайте Жогорку Кенеш Кыргызской Республики.

2.6. В случаях возникновения отдельных актуальных вопросов в период сессионного полугодия Комитет Жогорку Кенеш Кыргызской Республики вносит соответствующие изменения в План.

2.7. Определение темы слушаний и его предварительное изучение

2.7.1. Члены Комитета Жогорку Кенеш Кыргызской Республики согласно комитетскому Плану определяют тему очередного комитетского слушания и на своем заседании в присутствии сотрудников отдела Комитета обсуждают Техническое Задание на предстоящее комитетское слушание.

2.7.2. Целью технического задания является определение конкретных вопросов, на которых Комитет путем проведения слушаний, намерен найти ответы. Техническое задание помогает сфокусировать и упорядочить работу членов комитета и сотрудников отдела по тщательному изучению поставленных вопросов.

2.7.3. После обсуждения основ технического задания, отдел разрабатывает техническое задание, согласовывает его с членами Комитета и начинает работу по предварительному изучению вопросов отраженных в Техническом Задании.

2.7.4. Содержание технического задания:

- Тема (предмет) изучения;
- Цели и задачи изучения;
- Актуальность изучаемых вопросов;
- Определение круга вопросов подлежащих предварительному изучению;
- Сроки проведения изучения;
- Круг субъектов, вовлекаемых в изучение предмета слушаний.
- Как образом разрешение данного вопроса улучшит жизнь людей?

2.7.5. Процесс проведения предварительного изучения поставленных вопросов включает в себя:

- официальные данные, полученные от уполномоченных государственных органов и органов МСУ;
- ранее принятые решения компетентных органов по данной теме и предпринятые меры по их реализации;

- обобщенные данные, полученные в ходе анализа полученных писем избирателей;
- статистические данные;
- анализ данных, полученных в рамках изучения вопроса в местностях, где исследуемый предмет является актуальным;
- анализ мнений и экспертиз от заинтересованных сторон, в том числе и профессиональных ассоциаций и объединений;
- опыт других стран.

2.7.6. В течение 3-х дней после начала предварительного изучения, соответствующий отдел Комитета, размещает объявление по сбору предложений, комментариев, экспертиз и заключений от компетентных лиц на сайте Жотору Кенеша, передает ее средствам массовой информации, рассылает в электронных рассылках неправительственных организаций и экспертов, которые включены в базу данных ЖК КР.

В объявлении должны быть отражены:

- тема (предмет) изучения;
- цель и задачи изучения;
- актуальность изучаемых вопросов;
- конкретные вопросы, по которым требуются мнения, предложения, рекомендации и т.д. от заинтересованных сторон;
- сроки, в течение которых принимаются предложения, комментарии, экспертизы в адрес Отдела Комитета ЖК КР;
- объем материалов (количество страниц), формат;
- адрес на который необходимо высылать предложения;
- возможность заинтересованных лиц ответить на один или на все поставленные в объявлении вопросы;
- информацию о том, каким образом будет использована их информация (будет вывешена на сайте в разделе Комитета, либо будет роздано депутатам для изучения и т.д.);
- информацию об обратной связи с теми, кто предоставляет свои предложения.

2.8. Вовлечение заинтересованных сторон в проведение предварительного изучения.

2.8.1. Кроме сбора письменных предложений, комментариев и экспертиз, заключений от заинтересованных сторон, отдел Комитета вправе пригласить на беседу авторитетных специалистов и опросить их в/или

создавать рабочие группы. Указанные лица по выказанным им мнениям и выводам могут быть приглашены также непосредственно на слушания для дополнительного разъяснения своего мнения участникам слушаний.

2.9. Подготовка справки по результатам предварительного изучения.

2.9.1. Отдел Комитета, на основе технического задания и проведенного предварительного изучения, подготавливает справку для членов Комитета, в которой должны быть отражены следующие элементы:

- предмет, цель и задачи вопроса слушания;
- описание проблемы (актуальность, причины необходимости изучения);
- итоги предварительного изучения, с обязательным учетом требований указанных в п.п. 2.7. и 2.8. настоящего Руководства;
- ссылки на источники информации, использованные в ходе предварительного изучения;
- заключение, где обобщаются результаты изучения.

2.9.2. Справка по результатам предварительного изучения должна быть максимально краткой, лаконичной, повитной и конкретной.

2.9.3. Справка, подготовленная по результатам предварительного изучения вопросов, с учетом соблюдения вышеуказанных процедур, дает возможность всем членам комитета и ответственным сотрудникам отдела провести качественный анализ изучаемого вопроса, что позволит провести эффективное слушание, в результате которого будет принята профессиональное заключение комитета.

2.9.4. Подготовленная справка по результатам предварительного изучения передается председателю и членам соответствующего Комитета для использования в проведении слушаний, а также для принятия объективных рекомендаций. Вопрос опубликования либо распространения справки по результатам предварительного изучения среди участников общественного слушания решает председатель Комитета.

3. Слушание

3.1. Планирование слушания, информирование заинтересованных лиц.

3.1.1. После окончания предварительного изучения, Комитет ЖК КР определяет программу слушаний: тему, день, время, место его проведения, список приглашаемых лиц (СМИ, независимые эксперты, организации гражданского общества, заинтересованные министерства и ведомства и органы МСУ).

3.1.2. Не позднее чем за 10 дней до проведения слушаний, отдел Комитета размещает информацию на сайте Жогорку Кенеша, передает ее средствам массовой информации, а также высылает представителям гражданского общества, заинтересованным министерствам и ведомствам и органам местного самоуправления. Для обеспечения эффективной организации слушаний и достижения его результатов, обеспечения взаимодействия и сотрудничества с общественностью.

3.2. Порядок проведения слушаний

3.2.1. Слушания ведет председатель Комитета. Председательствующий предоставляет слово для выступления депутатам и приглашенным лицам, следит за порядком обсуждения, выступает с сообщениями.

3.2.2. Слушания начинаются вступительным словом председательствующего, который информирует присутствующих о существе обсуждаемого вопроса, порядке проведения заседания, составе приглашенных лиц. Затем предоставляется слово представителю комитета, фракции, временной комиссии для доклада по обсуждаемому вопросу.

3.2.3. После выступления депутаты и приглашенные лица. Все приглашенные лица выступают только с разрешения председательствующего. После выступления на слушаниях докладчиков и приглашенных лиц следуют письменные и устные вопросы участников и ответы на них. Участники слушаний не вправе прерывать выступающих выкриками, аплодисментами, нарушать регламент слушаний. Председательствующий вправе удалить нарушителей из зала.

3.2.4. Слушания открыты для представителей средств массовой информации, граждан и их объединений. Сотрудники отдела Комитета, ведут стенограмму слушаний, которая подписывается председательствующим. Протокол слушания размещается на официальном веб-сайте Жогорку Кенеша КР отделом Комитета, в течение одного месяца со дня его проведения.

3.2.5. После обсуждения вопросов повестки дня, в случае если присутствующие на слушании устно или письменно обращаются к депутатам по разным вопросам не входящим в ведение комитета, сотрудники отдела обязаны зафиксировать в протоколе суть обращения и контактные данные обращаемого и передать отделу писем и приему граждан или другому соответствующему подразделению аппарата Жогорку Кенеша для дальнейшей передачи уполномоченному органу Жогорку Кенеша для рассмотрения по существу.

3.3. Итоги слушаний

3.3.1. По результатам слушаний большинством голосов депутатов, участвовавших в слушаниях, принимаются рекомендации по обсуждаемому вопросу.

3.3.2. Рекомендации парламентских слушаний размещаются на сайте Жогорку Кенеша КР отделом Комитета, в течение 5 (пяти) рабочих дней со дня его проведения и могут публиковаться в печати.

3.3.3. Не позднее 10 дней со дня проведения слушаний Комитет на своем заседании проводит обсуждение по проведенному слушанию, его достижения и недостатки, в том числе вопросы организации и результаты проведенного предварительного изучения.

3.3.4. Не позднее одного месяца со дня проведения слушания, Комитет в обязательном порядке рассматривает его рекомендации и принимает по ним решение.

3.3.5. Решение Комитета об итогах рассмотрения рекомендаций слушаний размещается на официальном веб-сайте ЖК КР в течение 5 (пяти) рабочих дней со дня его принятия.

4. Контроль за реализацией решений Комитета Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по парламентским слушаниям.

4.1. Решение Комитета направляется для исполнения в соответствующим/комитетным государственным органам и органы местного самоуправления в течение 5 (пяти) рабочих дней со дня его принятия.

4.2. Комитетные органы в течение сроков, предусмотренных действующим законодательством Кыргызской Республики должны направить в Комитет Жогорку Кенеша Кыргызской Республики обоснованный ответ, с указанием мер предпринятых для реализации решения Комитета. Комитет контролирует исполнение своих решений в органах исполнительной власти в соответствии с законом «О Регламенте Жогорку Кенеша».

4.3. Информация об итогах реализации решений Комитета ЖК КР комитетными органами размещается на официальном веб-сайте ЖК КР в течение 3-х дней с момента получения и доводится до сведения заинтересованных сторон.

**Приложение 1. Схема процесса проведения слушаний
(на примере комитетских слушаний)**

