



**ЦЕНТР РАЗВИТИЯ ПАРЛАМЕНТА И ДЕМОКРАТИИ ЖОГОРКУ КЕНЕША  
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

**АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОТЧЕТ  
ПО ИТОГАМ ОБЗОРА НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ КР В СФЕРЕ  
ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ  
ЖОГОРКУ КЕНЕШЕМ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ И  
ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА**

**БИШКЕК-2025**

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ .....</b>	<b>3</b>
1. РЕЗУЛЬТАТЫ ОБЗОРА НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТАХ КР РЕГЛАМЕНТИРУЮЩИЕ ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ	
2. СТАТУС, РОЛЬ И ПОЛНОМОЧИЯ ЖОГОРКУ КЕНЕША КР В СФЕРЕ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ НА ОСНОВАНИИ КОНСТИТУЦИИ КР .....	6.
3. ФОРМЫ, ОСНОВАНИЯ И ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ.....	8
4. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ ОЦЕНКИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ ДЛЯ АНАЛИЗА ЭФФЕКТИВНОСТИ ОНОВ.....	14
5. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ.....	16

## **ВВЕДЕНИЕ**

В целях реализации Стратегии развития Жогорку Кенеша до 2027 года директором Центра развития парламента и демократии Джакшылыковой А.А. проведен обзор нормативных правовых актов Кыргызской Республики в рамках исследования по осуществлению эффективного парламентского контроля и международных стандартов оценки законодательного воздействия.

Основной целью данного исследования является обзор нормативных правовых актов и текущей ситуации по парламентскому контролю Жогорку Кенеша КР.

Результаты данного обзора будут использованы для дальнейшего проведения сравнительного анализа национального и зарубежного опыта и законодательства для подготовки итогового исследования и выработки рекомендаций по улучшению процедур парламентского контроля, применяемых методов и внесению изменений в законодательство.

Исследование проводилось на основе нижеуказанной методологии исследования согласно а также с учетом принципов достоверности информации, открытости процесса экспертизы, профессиональной этики и уважения партнеров и респондентов. Результаты исследования предназначены для ЖК КР и могут служить основой для принятия решения в кратко- и среднесрочной перспективе, а также для внесения изменений в законодательство и улучшения процедур и практик по проведению парламентского контроля.

## **1. РЕЗУЛЬТАТЫ ОБЗОРА НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТАХ КР РЕГЛАМЕНТИРУЮЩИЕ ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ**

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

Также Жогорку Кенеш является единственным правообладателем по принятию законов, соответственно должен обладать эффективным механизмом по контролю за исполнением законов, с учетом принципов системы сдержек и противовесов.

Парламентский контроль за соблюдением прав и свобод личности является одним из основных направлений в деятельности законодательных органов. Полномочия по осуществлению парламентского контроля представляют собой эффективное средство решения важных социальных вопросов. Контроль составляет важный аспект парламентских процедур, для совершенствования деятельности представительской демократии. Парламентский контроль, являясь важнейшей функцией парламента, а также необходимым элементом системы сдержек и противовесов, обеспечивает реализацию государственной политики более эффективно, сокращает количество правонарушений, нарушений прав и свобод граждан отдельными ведомствами и их должностными лицами в системе исполнительной власти.

Порядок осуществления Парламентом Кыргызской Республики, Жогорку Кенешем, отдельных контрольных полномочий регламентированы на основании следующих нормативных правовых актов:

- Конституция КР от 11 апреля 2021 года;

- Закон КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года N 241;
- Закон КР «О Регламенте ЖК КР» от 17 ноября 2022 года;
- Закон КР «О Статусе депутатов ЖК КР» от 18 декабря 2008 года;
- Закон КР «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенешем Кыргызской Республики» от 13 августа 2004 года.

Кроме того, Стратегия развития Жогорку Кенеша Кыргызской Республики до 2027 года содержит два проекта **7.7. "Парламентский контроль"** и **7.8. "Постзаконодательный контроль"**, где описаны проблемы в осуществлении контрольной деятельности Жогорку Кенешем КР, а именно:

- 1) не был принят документ, определяющий сроки и формат осуществления комитетом контроля за исполнением принятого закона;
- 2) не разработаны стандарты ежегодных отчетов и докладов должностных лиц, указанных в Регламенте Жогорку Кенеша;
- 3) необходимо уточнить функции Жогорку Кенеша по осуществлению контроля за деятельностью должностных лиц, которых избрал, назначил либо дал свое согласие на их назначение Жогорку Кенеш, так как нет индикаторов эффективности работы указанных лиц.

**Проект 7.7. «Парламентский контроль»** предусматривает необходимость подготовки в новой редакции закона "О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенешем Кыргызской Республики" в связи устареванием некоторых норм. Отдельные пункты закона больше не соответствуют нормам действующей Конституции. Прошло 18 лет с момента принятия данного Закона. В целях реализации данного проекта в настоящее время разработано проект Конституционного закона КР «О Жогорку Кенеше Кыргызской Республики» на базе трех законов: «О Регламенте Жогорку Кенеша КР», «О статусе депутатов Жогорку Кенеша КР», "О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенешем Кыргызской Республики». Данный законопроект прошел первое чтение, в связи с чем при подготовке настоящего правового анализа и анализа международного опыта будут подготовлены рекомендации и предложения для включения в указанный проект Конституционного закона.

**Проект 7.8. «Постзаконодательный контроль»** предусматривает об изучении международного опыта для эффективного осуществления контроля и мониторинга исполнения законов.

Ст. 33-1 Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» регламентирует о том, что нормотворческие органы (должностные лица) на постоянной основе проводят мониторинг и оценку принятых ими нормативных правовых актов с целью выявления эффективности и результативности их действия. Мониторинг и оценка нормативных правовых актов осуществляются в порядке, установленном нормотворческим органом (должностным лицом), принявшим (издавшим) нормативный правовой акт.

Учитывая нормы закона «О нормативных правовых актах КР» и Указ Президента Кыргызской Республики от 31 мая 2023 года УП № 146 «Об утверждении Концепции правовой политики Кыргызской Республики на 2023-2026 годы» постановлением Жогорку Кенеша КР от 19 июня 2024 года №2215 VII приняты Положения:

«О порядке проведения правового мониторинга правоприменения и оценки эффективности (результативности) законодательства»;

«О порядке взаимодействия законодательных, исполнительных и судебных органов при правовом (правоприменительном) мониторинге».

Кроме того, постановлением Жогорку Кенеша от 20 ноября 2019 года № 3362-VI утверждена Концепция применения инструментов оценки в рамках реализации функций парламентского контроля Жогорку Кенеша Кыргызской Республики с методологией проведения мониторинга законов. Однако данный акт подлежит пересмотру в связи устареванием некоторых норм.

## 2. СТАТУС, РОЛЬ И ПОЛНОМОЧИЯ ЖОГОРКУ КЕНЕША КР В СФЕРЕ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ НА ОСНОВАНИИ КОНСТИТУЦИИ КР

С принятием Конституции КР в 2021 году статус и полномочия Жогорку Кенеша КР видоизменилось в сторону уменьшения парламентского влияния и контроля. Ниже в таблице подробно описываются роль Президента, полномочия парламента и отличия положений старой и новой принятой Конституции КР в сфере парламентского контроля.

<b>Сфера регулирования</b>	<b>Основные положения</b>	<b>Статья</b>
<b>Основа парламентского контроля</b>	Конституция 2021 года.	Третий раздел Конституции ст.66–110
<b>Роль Президента</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- возглавляет исполнительную власть,</li> <li>- формирует Кабинет Министров с согласия Жогорку Кенеша,</li> <li>- инициирует его отставку,</li> <li>- осуществляет руководство деятельностью Кабинетом Министров,</li> <li>- Кабинет Министров о своей деятельности отчитывается перед Президентом.</li> <li>- Привлекает к ответственности членов Кабинета Министров в случае признания отчета об исполнении республиканского бюджета неудовлетворительным Жогорку Кенешем КР</li> </ul>	ст. 66, 89, ст. 80, 90,  ст.70 ст.89  ст.90  ст.89
<b>Полномочия Жогорку Кенеша</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- утверждение бюджета и заслушивание ежегодного отчета Кабинета Министров о его исполнении,</li> <li>- рассмотрение вопросов ответственности членов Кабинета Министров при неудовлетворительной работе при решении отчета об исполнении республиканского бюджета неудовлетворительным</li> </ul>	ст.80  ст.89
<b>Назначение и освобождение должностных лиц</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- избирает по представлению Президента председателя Национального банка; освобождает его от должности в случаях, предусмотренных законом;</li> <li>- избирает членов ЦИК: одну половину - по представлению Президента, другую половину</li> </ul>	ст.80

<b>Сфера регулирования</b>	<b>Основные положения</b>	<b>Статья</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- по собственной инициативе и освобождает их в случаях, предусмотренных законом;</li> <li>- избирает членов Счетной палаты: одну треть состава - по представлению Президента, две трети - по собственной инициативе; освобождает их от должности в случаях, предусмотренных законом;</li> <li>- избирает, в случаях, предусмотренных законом, освобождает от должности Акыйкатчы (Омбудсмена), по представлению Акыйкатчы (Омбудсмена) его заместителей дает согласие на привлечение его к уголовной ответственности;</li> <li>- по представлению Президента дает согласие на назначение, освобождение и привлечение к уголовной ответственности Генерального прокурора не менее чем половиной голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша;</li> <li>- одобряет большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша инициативу одной трети от общего числа депутатов Жогорку Кенеша об освобождении от должности Генерального прокурора в случаях, предусмотренных законом.</li> </ul>	
<b>Контрольные функции Жогорку Кенеша</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- заслушивает ежегодные послания, информацию Президента и выступления представителей иностранных государств, международных организаций;</li> <li>- заслушивает ежегодные доклады Акыйкатчы (Омбудсмена) и председателя ЦИК;</li> <li>- заслушивает ежегодные отчеты Генерального прокурора, председателей Национального банка, Счетной палаты.</li> <li>- контроль за исполнением бюджета</li> </ul>	ст.80
<b>Отличия старой редакции Конституции</b>	<p>Предусматривал форматы работы парламента во взаимодействии с Правительством (ныне Кабинетом Министров), больше характеризующие Кыргызскую Республику как государство с сильной парламентской, а не президентской властью, а именно: выдвижение фракциями и их коалициями кандидатур на должность Председателя Кабинета Министров; утверждение программы, структуры и состава исполнительного органа власти; утверждение Жогорку Кенешем проекта среднесрочной программы деятельности</p>	

Сфера регулирования	Основные положения	Статья
	правительства на 5 лет в течение месяца после формирования состава Правительства; выражение недоверия Правительству путем принятия постановления большинством голосов от общего количества членов парламента	
<b>Новая редакция Конституции</b>	Отсутствует нормы: - об утверждении программы, структуры и состава Кабинета Министров; - утверждение парламентом проектов общегосударственных программ социально-экономического развития, проекта среднесрочной программы деятельности правительства на 5 лет; - положения о недоверии Кабинету Министров.	

#### **4. ФОРМЫ, ОСНОВАНИЯ И ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ**

Нормы Закона «О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» (гл. 17–21, 23) и Закона «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенешем Кыргызской Республики») определяют значительный перечень и объем полномочий парламента, его комитетов и временных комиссий, которые по смыслу законов выступают субъектами парламентамского контроля.

**Обобщив нормативный материал двух законов, представляется возможным выделить следующие формы контроля:**

- заслушивание ежегодных отчетов Кабинета Министров, Генерального прокурора, председателя Национального банка, председателя Счетной палаты, председателей комитетов Жогорку Кенеша и Торага о своей деятельности;
- рассмотрение за исполнением Республиканского бюджета, бюджетов Социального фонда и Фонда обязательного медицинского страхования;
- проведение «Часа Кабинета Министров» и «Дня Кабинета Министров»;
- проведение Парламентского расследования;
- направление Парламентского и депутатского запросов;
- протокольные поручения;
- принятие комитетом решения в случаях нарушения законов и решений ЖК КР;
- проведение мониторинга и оценки принятых законов и решений, относящихся к компетенциям комитетов;
- проведение парламентамских слушаний;

- парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике возлагается на Омбудсмана и директора Национального Центра.

Ниже рассмотрим каждую контрольную функцию по отдельности.

### Формы парламентского контроля

<b>Форма контроля (статьи из Закона о Регламенте ЖК КР)</b>	<b>Основания и порядок проведения</b>
<b>Рассмотрение и утверждение ежегодных отчетов (ст.100)</b>	<p><b>Основания:</b> Ежегодная обязанность парламента.</p> <p><b>Порядок:</b> Жогорку Кенеш заслушивает, рассматривает и утверждает отчеты на ежегодной основе Кабинета Министров об исполнении республиканского бюджета, Генеральный прокурора, председателя Национального банка, председателя Счетной палаты о деятельности Счетной палаты</p> <p><b>Формат:</b> Рассмотрение отчетов проводится по процедуре полного обсуждения, по итогам которого принимается постановление об утверждении отчетов с оценкой деятельности государственного органа или должностного лица большинством голосов от общего числа депутатов.</p>
<b>Контроль за исполнением бюджета (ст.101)</b>	<p><b>Основания:</b> Установленный порядок контроля</p> <p><b>Порядок:</b> Профильный Комитет парламента рассматривает исполнение республиканского бюджета, бюджетов Социального фонда и Фонда обязательного медицинского страхования раз в квартал и по итогам года с учетом проведенных аудитов Счетной палаты, замечаний и предложений комитетов и вносит на рассмотрение Жогорку Кенеша.</p> <p>По итогам рассмотрения принимается решение об утверждении отчетов. В случае непринятия отчета о республиканском бюджете Жогорку Кенеш вносит предложение Президенту о рассмотрении ответственности членов Кабинета Министров и руководителей иных государственных органов.</p>
<b>День Кабинета Министров (ст.103, 104)</b>	<p><b>Основания:</b> Включено в ежегодный план работы.</p> <p><b>Порядок:</b> проводится раз в квартал. Темы утверждаются заранее, список вопросов направляется Кабинету Министров и публикуется на сайте парламента. Итогом становится постановление парламента.</p>
<b>Парламентское расследование (ст.105-108)</b>	<p><b>Основания:</b> Угроза государственному суверенитету, национальной безопасности, общественному порядку, территориальной целостности, здоровью и нравственности населения, политическим, экономическим и другим государственным интересам.</p> <p><b>Подлежит расследованию:</b> Действия юридических лиц, государственных органов, организаций, частных компаний.</p> <p><b>Незаконные действия:</b> Легализация, отмывание денег, поддержка террористических формирований, хищение государственных средств, иные незаконные действия.</p>

	<p><b>Инициатива:</b> Торага, комитет, фракция, депутатская группа, временная комиссия, депутат, Акыйкатчы (Омбудсмен), председатель Координационного совета Национального центра и директор Национального центра.</p> <p><b>Порядок назначения:</b> Постановление принимается большинством голосов депутатов.</p>
<b>Парламентский запрос (ст.109)</b>	<p><b>Инициатива:</b> Торага, фракция, депутатская группа, комитет или группа депутатов.</p> <p><b>Адресация:</b> Руководители государственных органов, органов местного самоуправления, юридических лиц с долей гос. участия, организаций, финансируемых из гос. бюджета.</p> <p><b>Порядок:</b> Инициаторы направляют запрос в Координационный совет для включения в повестку дня заседания Жогорку Кенеша и по результатам его рассмотрения принимается постановление.</p> <p><b>Сроки:</b> Ответ должен быть предоставлен в указанный срок запроса, по просьбе должностных лиц может быть продлен Координационным советом до 10 дней.</p>
<b>Депутатский запрос (ст.110)</b>	<p><b>Инициатива:</b> Депутат.</p> <p><b>Адресация:</b> Государственные органы (кроме судов), органы местного самоуправления, организации и учреждения с гос. долей собственности, получающие финансирование из бюджета.</p> <p><b>Порядок:</b> Письменные или высказанные устно во время заседания Жогорку Кенеша запросы депутатов к органам исполнительной власти и их должностным лицам оформляются на основе стенограммы заседания на специальном бланке, подписываются депутатом лично, регистрируются в едином реестре депутатских запросов и ответов на них и направляются в соответствующие органы. В депутатских запросах не допускаются вопросы личного интереса или требующие предоставления консультации юридического характера, а также содержащие обвинения или оскорбления.</p> <p><b>Сроки:</b> Ответ должен быть предоставлен в течение одного месяца.</p>
<b>Протокольные поручения (ст.111)</b>	<p><b>Инициатива:</b> Торага, его заместители, комитеты, комиссии, Руководитель Аппарата, председательствующий на заседании, фракции, депутатские группы, депутаты.</p> <p><b>Порядок:</b> Поручения даются в письменном виде по предложениям.</p> <p><b>Сроки:</b> Исполнитель должен информировать инициатора в течение 15 рабочих дней или иного установленного Жогорку Кенешем срока со дня получения поручения информирует инициатора поручения о результатах его выполнения</p>
<b>Контроль исполнения законов (ст.113)</b>	<p><b>Инициатива:</b> Комитеты.</p> <p><b>Порядок:</b> Комитеты обращаются в государственные органы и к их должностным лицам (кроме судов и судей) по фактам нарушения или невыполнения положений законов и решений Жогорку Кенеша.</p> <p><b>Возможности:</b> Привлечение к проверке исполнения законов представителей государственных органов, наделенных</p>

	<p>контрольно-надзорными функциями, негосударственных аудиторских служб и специалистов.</p> <p><b>Сроки:</b> Запрашиваемые документы и материалы должны предоставляться в срок, не превышающий одного месяца.</p>
<p><b>Мониторинг и оценка законов (ст.114)</b></p>	<p><b>Инициатива:</b> Комитеты Жогорку Кенеша.</p> <p><b>Порядок:</b> Ежегодный мониторинг и оценка принятых законов и решений, относящихся к их профилю.</p> <p><b>Возможности:</b> Запрос информации у государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, привлечение представителей гражданского общества и независимых экспертов.</p> <p><b>Результаты:</b> Публикация в СМИ и на официальном сайте Жогорку Кенеша не позднее 1 мая следующего года.</p>
<p><b>Парламентские слушания (ст.115-119)</b></p>	<p><b>Основания:</b> Фракции, депутатские группы, комитеты и комиссии иницируют слушания.</p> <p><b>Порядок:</b> открыто для СМИ, граждан и их объединений. Информация публикуется за 5 дней до слушания. Обсуждаются законопроекты, проекты ратификации международных договоров, бюджет, исполнение законов и решений Жогорку Кенеша. Проведение парламентских слушаний по проектам законов об обеспечении конституционных прав, свобод и обязанностей граждан, правового статуса политических партий, некоммерческих организаций и средств массовой информации, о бюджете, налогах и других обязательных сборах, о введении новых видов государственного регулирования предпринимательской деятельности, об обеспечении экологической безопасности и борьбе с правонарушениями является обязательным.</p> <p>По итогам парламентских слушаний принимаются рекомендации.</p>
<p><b>Доклады Омбудсмена и Национального центра (ст.130)</b></p>	<p><b>Основания:</b> Доклады о соблюдении прав и свобод человека.</p> <p><b>Порядок:</b> Омбудсмен ежегодно представляет доклад о состоянии прав человека. Национальный центр предоставляет доклады о предотвращении пыток, в случае грубых нарушений прав человека — специальные доклады.</p> <p>По итогам заслушивания докладов Акыйкатчы (Омбудсмена) и директора Национального центра Жогорку Кенеш должен оценить целесообразность выполнения рекомендаций Акыйкатчы (Омбудсмена) государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами и принять соответствующее решение. и принимает решения.</p>

Эффективность парламентского контроля может зависеть от конкретных обстоятельств и целей, которые преследуются. Ниже представляется некоторые формы контроля и их потенциал для эффективности:

### 1. Парламентское расследование:

- *Плюсы:* обеспечивает детальное и глубокое изучение серьезных угроз и незаконных действий, может привести к значительным изменениям и политическим решениям.

- *Минусы:* может быть длительным процессом и требует значительных ресурсов.

## **2. Парламентский запрос:**

- *Плюсы:* позволяет оперативно получить информацию и реакции от государственных органов, способствует прозрачности и подотчетности.

- *Минусы:* зависит от качества предоставленных ответов, может не всегда приводить к немедленным действиям.

## **3. Депутатский запрос:**

- *Плюсы:* позволяет депутатам напрямую обращаться к государственным органам по вопросам их компетенции, способствует выявлению конкретных проблем.

- *Минусы:* ответы могут затягиваться, и не всегда приводят к оперативным действиям.

## **4. Протокольные поручения:**

- *Плюсы:* формализует и ускоряет процесс предоставления информации или принятия мер, обеспечивает определенный уровень контроля и подотчетности.

- *Минусы:* зависит от эффективности и добросовестности исполнителей поручений.

## **5. Контроль исполнения законов:**

- *Плюсы:* обеспечивает систематический контроль за исполнением законодательства, привлекает широкий круг специалистов и аудиторов.

- *Минусы:* может быть сложным и затратным процессом, требующим постоянного мониторинга.

## **6. Мониторинг и оценка законов:**

- *Плюсы:* обеспечивает регулярный анализ и оценку эффективности законодательства, способствует улучшению качества законотворчества.

- *Минусы:* требует значительных усилий и ресурсов, результаты могут быть спорными.

В зависимости от конкретной ситуации, один вид контроля может быть более эффективным, чем другой. Например, в случае серьезных нарушений лучше проводить парламентское расследование, в то время как для оперативного реагирования на конкретные вопросы могут быть более эффективны парламентские и депутатские запросы.

Как выше указано, Жогорку Кенеш осуществляет рассмотрение и утверждение ежегодных отчетов с оценкой деятельности некоторых государственных органов или должностных лиц, но при этом, следует отметить, что для проведения оценки их деятельности не разработаны четкие критерии и индикаторы.

Поднимаемые депутатами за заседания Жогорку Кенеша проблемы выражают интересы и нужды избирателей, ставят жизненно важные вопросы социального обустройства городов и сел, развития инфраструктуры, строительства и ремонта школ, больниц, спортивных и культурных учреждений. Депутаты выявляют недостатки и упущения в работе органов исполнительной власти и нередко подсказывают пути решения острых вопросов. Депутаты также справедливо критикуют Кабинет Министров и местные органы за имеющие место факты бюрократизма, безответственность, поверхностный

подход к делу. Критика депутатов на действия власти зачастую носит весьма острый характер, но это необходимая мера. Благодаря конструктивной критике улучшается эффективность работы министерств и ведомств, продвигается решение многих насущных вопросов социально-экономического развития. Парламентская демократия является фундаментальным требованием общества. В целях дальнейшего развития парламентской демократии необходимо искать пути повышения уровня доверия к Жогорку Кенешу со стороны населения. Также следует отметить, что депутаты при этом, не должны подменять функции органов прокуратуры и суда, что абсолютно недопустимо.

Также парламентский контроль в Кыргызской Республике направлен на оценку эффективности исполнения законов и правоприменительной практики. Одним из ключевых механизмов является мониторинг законов, который помогает выявить пробелы и предложить корректировки. Основными индикаторами для мониторинга и оценки реализации законов и правоприменения в рамках парламентского контроля являются следующие индикаторы:

### **1. Индикаторы результативности законодательства**

- Уровень реализации законов (процент подзаконных актов, принятых в срок)
- Степень соответствия закона целям (оценка по экспертным заключениям)
- Число внесённых изменений (указывающие на проблемы в применении)

### **2. Индикаторы правоприменения**

- Количество судебных разбирательств, связанных с применением закона
- Число жалоб и обращений граждан по вопросам, регулируемым законом
- Сроки исполнения норм, установленных законом

### **3. Индикаторы парламентского контроля**

- Частота проведения парламентских слушаний и отчетов по реализации закона
- Количество депутатских запросов по вопросам правоприменения
- Реакция исполнительных органов на рекомендации парламента

Мониторинг законов – это инструмент улучшения законодательства, который помогает сделать государственное управление более прозрачным и эффективным. Эффективный парламентский контроль требует системного подхода, включающего инструменты мониторинга, механизмы отчетности и вовлечение гражданского общества.

Важно устанавливать количественные и качественные показатели, использовать международные стандарты оценки законодательного воздействия.

## **5. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ ОЦЕНКИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ ДЛЯ АНАЛИЗА ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКОНОВ**

Существует несколько международных стандартов оценки законодательного воздействия (Regulatory Impact Assessment, RIA), которые применяются в разных странах для анализа эффективности законов. Вот основные из них:

### **1. Стандарты ОЭСР (OECD Regulatory Impact Assessment Framework)**

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) разработала Руководство по анализу регуляторного воздействия (RIA), включающее:

- Анализ альтернативных решений перед принятием закона.
- Оценку издержек и выгод (Cost-Benefit Analysis).
- Учёт мнений заинтересованных сторон (stakeholder consultation).
- Мониторинг последствий регулирования после принятия закона.

## **2. Принципы Всемирного банка по регуляторной политике**

- Анализ влияния законов на конкуренцию, бизнес и граждан.
- Обоснование необходимости регулирования с учетом пропорциональности и альтернатив.
- Использование цифровых инструментов для оценки.

## **3. Подход Европейского союза (Better Regulation Guidelines, EU)**

- Оценка соответствия законодательства целям политики ЕС.
- Принцип "Меньше, но лучше", фокус на устранении бюрократических барьеров.
- Разработка Инструмента оценки REFIT (Regulatory Fitness and Performance), анализирующего существующие законы на предмет эффективности.

## **4. Принципы Всемирной торговой организации (ВТО) по транспарентности**

- Законодательство должно быть прозрачным, опубликованным и доступным для комментариев.
- Требование учитывать влияние на международную торговлю и инвестиции.

## **5. Стандарты ООН по устойчивому развитию (SDGs) и правам человека**

- Законы должны соответствовать принципам устойчивого развития и правам человека.
- Оценка экологического, социального и экономического воздействия.

## **6. Инструмент оценки REFIT (Regulatory Fitness and Performance Programme)**

**REFIT** – это программа Европейской комиссии, направленная на оценку эффективности и упрощение существующего законодательства ЕС. Она помогает выявлять избыточные, устаревшие или неэффективные нормы, снижая административную нагрузку на бизнес, граждан и госорганы.

### **Основные цели REFIT**

- повышение эффективности и прозрачности законодательства;
- устранение излишней бюрократии;
- адаптация законов к современным экономическим и технологическим реалиям;
- снижение издержек для бизнеса и государственных структур;
- улучшение правоприменительной практики.

## Ключевые механизмы REFIT

### Оценка эффективности законодательства

Анализируются:

- соответствие законодательных актов изначальным целям;
- насколько законы выполняются на практике;
- возможные избыточные регуляторные барьеры для бизнеса.

### Публичные консультации и сбор данных

#### Инструменты оценки REFIT

- ✓ Оценка соответствия (Fitness Checks) – комплексный анализ нескольких взаимосвязанных законов.
- ✓ Оценка последствий (Impact Assessment) – прогнозирование эффектов возможных изменений.
- ✓ Программа по снижению регуляторной нагрузки (Cutting Red Tape Initiative) – поиск и устранение бюрократических препятствий.

#### Итоговые результаты и рекомендации

- ✓ Предлагаются изменения в законодательство (упрощение, слияние актов, исключение дублирующих норм).
- ✓ Разрабатываются новые стандарты регулирования.
- ✓ Если закон доказал свою эффективность, он остается без изменений.

**REFIT** – важный инструмент для анализа и оптимизации законов, обеспечивающий баланс между эффективностью регулирования и снижением бюрократической нагрузки.

Вышеуказанные стандарты оценки законодательного воздействия (Regulatory Impact Assessment, RIA), которые применяются в разных странах для анализа эффективности законов подлежат более детальному изучению для внедрения и применения.

### Методы оценки воздействия законов в разных странах

Страна	Метод оценки	Эффективность и особенности
США	Анализ затрат и выгод (Cost-Benefit Analysis, CBA)	Высокая точность прогнозирования экономических последствий, но требует больших объемов данных и сложных расчетов.
ЕС	Оценка регулирующего воздействия (Regulatory Impact Assessment, RIA)	Включает анализ социальных, экономических и экологических последствий, широко применяется в законодательном процессе.

Страна	Метод оценки	Эффективность и особенности
Великобритания	Оценка последствий регулирования (Better Regulation Framework)	Ориентирована на минимизацию административных барьеров, активно используется для улучшения бизнес-среды.
Канада	Многокритериальный анализ (Multi-Criteria Analysis, MCA)	Позволяет учитывать широкий спектр факторов, включая социальные и экологические аспекты, но сложен в реализации.
Австралия	Оценка эффективности законодательства (Legislation Review Program)	Включает механизмы обратной связи с заинтересованными сторонами, что повышает адаптивность законодательства.
Германия	Экспертная оценка и общественные консультации	Активное участие граждан и экспертов, но требует значительных временных затрат.
Южная Корея	Анализ воздействия на инновации (Innovation Impact Assessment)	Ориентирован на поддержку технологического развития, но требует специализированных данных.

### Факторы, влияющие на эффективность методов оценки

1. **Доступность данных** – чем больше качественных данных, тем точнее прогноз.
2. **Прозрачность процесса** – участие общественности и экспертов повышает доверие к результатам.
3. **Гибкость методологии** – возможность адаптации методов под конкретные условия.
4. **Институциональная поддержка** – наличие специализированных агентств и аналитических центров.

Методы оценки воздействия законов отличаются по эффективности в зависимости от их точности, доступности данных, адаптивности и способности учитывать долгосрочные последствия.

### Критерии эффективности методов оценки

1. **Точность прогнозирования** – методы, основанные на количественных данных (например, анализ затрат и выгод в США) дают точные прогнозы, но требуют обширной информации.
2. **Гибкость и адаптивность** – многокритериальный анализ (Канада) позволяет учитывать широкий спектр факторов, но сложен в реализации.
3. **Инклюзивность** – методы, основанные на консультациях с общественностью (Германия), обеспечивают учет мнений заинтересованных сторон, но требуют больше времени.
4. **Экономическая эффективность** – некоторые страны (Великобритания) ориентированы на минимизацию административных барьеров, что ускоряет процессы регулирования.
5. **Ориентированность на инновации** – Южная Корея внедряет анализ воздействия на технологическое развитие, но такой метод требует специализированных данных.

## Сравнительная таблица эффективности

Метод	Преимущества	Недостатки
<b>Анализ затрат и выгод (США)</b>	Высокая точность, учитывает экономические последствия	Требует больших объемов данных и сложных расчетов
<b>Оценка регулирующего воздействия (ЕС)</b>	Охватывает социальные, экономические и экологические последствия	Зависит от качества предоставленных данных
<b>Экспертная оценка и общественные консультации (Германия)</b>	Вовлечение граждан и экспертов	Времязатратно, требует организационных ресурсов
<b>Многокритериальный анализ (Канада)</b>	Учитывает широкий спектр факторов	Сложен в реализации
<b>Оценка последствий регулирования (Великобритания)</b>	Оптимизирует бизнес-среду, снижает барьеры	Может не учитывать долгосрочные социальные факторы
<b>Анализ инновационного воздействия (Южная Корея)</b>	Поддержка технологического развития	Требует специальных данных и сложных моделей

Оценка воздействия законов проводится на разных этапах законодательного процесса, чтобы обеспечить его эффективность.

### Основные этапы проведения оценки

1. **До принятия закона (Ex Ante)** – проводится предварительный анализ, чтобы понять возможные последствия законодательного акта.
  - Используются методы прогнозирования, такие как анализ затрат и выгод.
  - Включает общественные консультации и экспертизу.
  - Применяется в ЕС, США, Великобритании.
2. **Во время реализации закона** – мониторинг исполнения нормативных актов.
  - Анализируются первые результаты внедрения.
  - Внесение корректировок по мере необходимости.
  - Осуществляется в Германии, Канаде, Австралии.
3. **После принятия закона (Ex Post)** – ретроспективный анализ воздействия законодательства.
  - Определяет, достигнуты ли поставленные цели.
  - Используется для корректировки будущих норм.
  - Применяется во многих странах, включая Южную Корею.

## 6. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Анализ содержания конституционных реформ, позволяет увидеть тенденцию укрепления позиции главы государства и высших органов исполнительной власти. Это лишь актуализирует вопрос поиска инструментов усиления эффективности парламентской деятельности, ведь грамотное правовое регулирование институтов парламентского контроля позволяет увеличивать эффективность и качество работы органов

исполнительной власти. Развитие процессов демократизации в любом государстве непосредственно сопряжено с повышением эффективности парламентского контроля — контрольной деятельности, осуществляемой органами законодательной власти, в отношении исполнительных органов.

Для повышения эффективности парламентского контроля необходимо вводить меры ответственности за неисполнение рекомендаций и усиливать антикоррупционные механизмы. Важно создавать платформы для сбора жалоб и предложений от граждан, проводить публичные обсуждения проблемных аспектов законов с привлечением гражданского сообщества и экспертов.

Для эффективного проведения мониторинга исполнения законов и оценки результативности правоприменения необходимо создать автоматизированную информационную систему взаимосвязанную с системами государственных органов для систематического получения данных по установленным индикаторам исполнения законов.

Последствия парламентского контроля в Кыргызстане имеют важное значение для управления, демократии и подотчетности страны. Вот некоторые ключевые моменты:

#### **1. Укрепление системы сдержек и противовесов:**

Парламентский контроль необходим для поддержания баланса власти между законодательной и исполнительной ветвями. Контролируя и оценивая действия правительства, он предотвращает концентрацию власти и способствует защите демократических принципов.

#### **2. Улучшение управления:**

Эффективный парламентский надзор может привести к улучшению управления за счет выявления неэффективности, коррупции или других проблем в исполнительной власти. Это создает более подотчетное правительство, работающее в интересах общества.

#### **3. Защита прав и свобод:**

Одна из основных функций парламентского контроля — обеспечение защиты прав и свобод граждан. Это включает контроль за выполнением законов и политик, непосредственно влияющих на благополучие людей.

#### **4. Содействие прозрачности и общественному доверию:**

Регулярные надзорные мероприятия, такие как парламентские слушания и расследования, могут повысить прозрачность в процессе принятия решений. Эта прозрачность способствует большему общественному доверию к правительству и парламенту как институтам.

#### **5. Повышение эффективности политики:**

Парламентский контроль позволяет оценивать законы и политики, чтобы определить их влияние и эффективность. Этот процесс часто приводит к улучшению законодательства и согласованию политик с потребностями общества.

## 6. Проблемы в реализации:

Хотя парламентский контроль имеет большой потенциал, его эффективность может быть ограничена политической динамикой, отсутствием четких критериев для оценки работы правительства, а также недостаточными ресурсами или опытом в парламенте.

## 7. Адаптация к конституционным реформам:

Конституционные реформы 2021 года в Кыргызстане сократили полномочия парламента, передав часть полномочий президенту. Это изменение имеет последствия для эффективности парламентского контроля, требуя более сильных институциональных механизмов и четких стандартов надзора.

## 8. Международные стандарты и передовой опыт:

Приняв глобальные стандарты, такие как структура оценки регулирующего воздействия (RIA), парламентский контроль в Кыргызстане может развиваться в соответствии с международными стандартами прозрачности, подотчетности и законодательного воздействия.

Исследовательские службы парламентов во всем мире играют ключевую роль в проведении исследований влияния принятых законов на общество. Результаты исследований депутаты и комитеты могут использовать для проведения парламентского контроля. В связи с чем, рекомендуется институциональное развитие и поддержка исследовательской службы Жогорку Кенеша КР.

В заключение, парламентский контроль в Кыргызстане играет важную роль в укреплении демократии, защите прав и обеспечении хорошего управления. Однако для полного раскрытия его потенциала необходимы постоянные улучшения механизмов надзора, институциональной поддержки и адаптации к правовым реформам.

Страна	Метод оценки	Эффективность и особенности
США	Анализ затрат и выгод (Cost-Benefit Analysis, CBA)	Высокая точность прогнозирования экономических последствий, но требует больших объемов данных и сложных расчетов.
ЕС	Оценка регулирующего воздействия (Regulatory Impact Assessment, RIA)	Включает анализ социальных, экономических и экологических последствий, широко применяется в законодательном процессе.
Великобритания	Оценка последствий регулирования (Better Regulation Framework)	Ориентирована на минимизацию административных барьеров, активно используется для улучшения бизнес-среды.

<b>Страна</b>	<b>Метод оценки</b>	<b>Эффективность и особенности</b>
<b>Канада</b>	Многокритериальный анализ (Multi-Criteria Analysis, MCA)	Позволяет учитывать широкий спектр факторов, включая социальные и экологические аспекты, но сложен в реализации.
<b>Австралия</b>	Оценка эффективности законодательства (Legislation Review Program)	Включает механизмы обратной связи с заинтересованными сторонами, что повышает адаптивность законодательства.
<b>Германия</b>	Экспертная оценка и общественные консультации	Активное участие граждан и экспертов, но требует значительных временных затрат.
<b>Южная Корея</b>	Анализ воздействия на инновации (Innovation Impact Assessment)	Ориентирован на поддержку технологического развития, но требует специализированных данных.