

Аналитический отчет: Международный опыт проведения парламентского контроля

1. Введение

Цель отчета — анализ и сравнение инструментов, методик по проведению парламентского контроля на международном уровне, в том числе сравнение методики Анализа регулятивного воздействия (далее-АРВ) Кыргызской Республики с международными стандартами по Оценке регулятивного воздействия (далее-ОРВ) и выявление направлений для ее совершенствования.

Настоящий аналитический отчет подготовлен директором Центра развития парламента и демократии при Жогорку Кенеше КР Джакшылыковой Айжан Аскарбековной в рамках реализации Стратегии развития Жогорку Кенеша Кыргызской Республики до 2027 года.

2. Зарубежный опыт ОРВ

Проанализированы подходы к законодательному регулированию в различных странах (включая Канаду, Германию, Казахстан, Узбекистан и другие), с акцентом на процедуры оценки регулирующего воздействия (ОРВ) до и после принятия законов для проведения эффективного парламентского контроля.

Страна	Основные элементы ОРВ	Органы, ответственные за ОРВ	Примеры законодательства / документов	Примечания
Канада	Включает оценку воздействия, общественные консультации, альтернативы регулированию	Казначейство, Агентство по регулированию	"Policy on Regulatory Development", "Cabinet Directive on Regulation"	Процедуры прозрачны, большой акцент на консультациях
Германия	Экономическая, социальная и	Федеральное министерство экономики,	"Joint Rules of Procedure of the Federal Ministries"	Обязательный анализ воздействия на МСП

Страна	Основные элементы ОРВ	Органы, ответственные за ОРВ	Примеры законодательства / документов	Примечания
	экологическая оценка	Совместная оценочная группа		
Казахстан	Предварительная и итоговая ОРВ, консультации, оценка затрат	Министерство национальной экономики	Закон "О правовых актах", Постановления Правительства	Акцент на упрощение административных процедур
Узбекистан	Анализ издержек и выгод, оценка воздействия на бизнес	Министерство юстиции	Указ Президента об ОРВ	Регламентированная процедура, но недостаток прозрачности
ЕС (ЕС, Франция и др.)	Полный цикл оценки: предварительная оценка, оценка эффективности после внедрения	Европейская комиссия	"Better Regulation Guidelines", REFIT	Продвинутая методология, системность

3. Сравнительный анализ методики ОРВ и международных стандартов

В таблице сравниваются ключевые элементы методики АРВ КР и соответствующие международные практики. Выявлены существенные расхождения в обязательности, глубине анализа, консультациях и институциональной ответственности.

Сравнительная таблица: по методикам проведения анализа регулятивного воздействия (АРВ) в КР и оценки регулятивного воздействия (ОРВ) по зарубежным стандартам

Элемент/Этап АРВ/ОРВ	Кыргызстан (текущее состояние)	Зарубежный опыт	Вывод
Нормативная база АРВ/ ОРВ	Постановление Кабинета	В большинстве стран ОРВ регулируется	Необходимо закрепление АРВ в

Элемент/Этап АРВ/ОРВ	Кыргызстан (текущее состояние)	Зарубежный опыт	Вывод
	Министров КР №444 (от 10.08.2022г.) Методика АРВ	законами или указами высокого уровня	законе (не только подзаконный акт)
Органы, ответственные за АРВ/ОРВ	Минэкономики (ныне Минэкономика и коммерции)	В развитых странах — специализированные отделы или независимые агентства	Создание и усиление институциональной поддержки на уровне парламента.
Общественные консультации	Формально предусмотрены, но практика слабая	Во многих странах — обязательные, с онлайн-платформами и отчётами	Усиление обязательности и цифровизация
Анализ издержек и выгод	Формально присутствует, но редко применяется	Является ядром процедуры (особенно в Канаде, ЕС)	Нужны методики оценки экономических, социальных, экологических последствий с учетом практики зарубежных стран
Мониторинг после внедрения	Отсутствует	В ЕС и Канаде — систематический пост-анализ	Внедрить механизм последующего анализа регулирования и влияния

5. Основные выводы

- Методика в КР частично соответствует базовому международному формату, но требует детализации и законодательного закрепления в части проведения анализа и оценки влияния после принятия законов на общество.
- Отсутствуют такие важные элементы как пост-анализ, оценка влияния на МСП и институциональная независимость.
- Общественные консультации не стандартизированы и носят формальный характер.

6. Рекомендации

1. Принятие закона об ОРВ или включение ОРВ в Закон «О нормативных правовых актах».
2. Введение обязательного пост-анализа в части влияния после принятия нормативного акта на общество, а именно социальные, экологические, экономические аспекты.
4. Создание единого онлайн-портала для консультаций и публикации результатов.
5. Формирование аналитического или независимого органа по ОРВ.

4. Порядок проведения мониторинга законодательства Европейского Союза (ЕС)

Эффективное исполнение правил ЕС — от основных свобод, безопасности продуктов питания и товаров до качества воздуха и защиты единой валюты — имеет значение для европейцев и влияет на их повседневную жизнь. Это служит общим интересам. Часто, когда на первый план выходят вопросы — проверка выхлопных газов автомобилей, загрязнение воды, незаконные свалки, безопасность транспорта — проблема заключается не в отсутствии законодательства ЕС, а в том, что законодательство ЕС не применяется эффективно. Вот почему необходима надежная, эффективная и действенная система исполнения, чтобы гарантировать, что государства-члены в полной мере применяют, реализуют и обеспечивают соблюдение законодательства ЕС и предоставляют гражданам адекватную компенсацию.

Представители общественности, бизнеса и гражданского общества вносят значительный вклад в мониторинг Комиссии, сообщая о недостатках в применении законодательства ЕС государствами-членами. Комиссия признает решающую роль жалоб в выявлении нарушений законодательства ЕС.

Текущая политика Комиссии по обеспечению соблюдения включает в себя мониторинг того, как применяется и реализуется законодательство ЕС, решение проблем с государствами-членами с целью устранения любых возможных нарушений закона и принятие мер по нарушению, когда это необходимо. Политика развивалась и усиливалась постепенно в течение последних 15 лет.

Помимо управления нарушениями, Комиссия разработала Рамочную концепцию верховенства права, которую она применяет в случаях, когда «национальные гарантии верховенства права» больше не способны эффективно противостоять системной угрозе верховенству права в государстве-члене и когда такая угроза не может быть устранена посредством разбирательств о нарушении. Это

отражает тот факт, что соблюдение верховенства права является предпосылкой для соблюдения всех прав и обязательств, вытекающих из Договоров.

Чтобы гарантировать, что законодательство ЕС остается соответствующим своему назначению, программа Комиссии по обеспечению соответствия и эффективности регулирования (REFIT) выявляет возможности упростить законы, оптимизировать процедуры и устранить ненужное бремя, не подрывая при этом цели и преимущества рассматриваемой политики, например, путем поиска цифровых решений. Все оценки и оценки воздействия, сопровождающие предложения по пересмотру законодательства, должны анализировать потенциал упрощения и снижения бремени. REFIT дополняется подходом «один за другим», в рамках которого Комиссия компенсирует новые обременения, налагаемые на отдельных лиц или предприятия.

Ключевые инструменты «Лучшего регулирования- Better regulation» в ЕС

Разумная политика начинается с хорошего планирования, сосредоточенного на приоритетах, отраженных в политических установках президента и рабочей программе Комиссии ЕС. Планирование состоит из первоначального рассмотрения инициативы и организации вспомогательных процессов: оценка существующих политик; оценка проблем и альтернативных решений, активное взаимодействие с заинтересованными сторонами.

Цикл принятия политических решений в ЕС «Лучшее регулирование» охватывает весь цикл политики от разработки и подготовки политики, через принятие, реализацию (транспозицию, дополнительные нерегулятивные действия) и применение (включая мониторинг и обеспечение соблюдения) до оценки и пересмотра. Для каждой фазы существуют соответствующие принципы, цели, инструменты и процедуры «лучшего регулирования», чтобы гарантировать, что ЕС разрабатывает надежную, основанную на фактических данных политику.¹ Хорошее планирование также подразумевает выделение времени на обдумывание инициативы и выполнение различных процедурных требований, включая проверку со стороны Совета по контролю за регулированием.

5. Порядок проведения мониторинга на уровне Евразийского экономического союза (ЕАЭС)

¹ https://ec.europa.eu/info/files/politic-guidelines-new-commission_en http://ec.europa.eu/atwork/key-documents/index_en.htm

Оценка фактического воздействия нормативных правовых актов в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС) проводится на основании решений Высшего Евразийского экономического совета и Евразийской экономической комиссии. Основные положения и процедуры оценки регулирующего и фактического воздействия закреплены в соответствующих нормативных документах ЕАЭС.

Процедура включает:

- **Проведение мониторинга** исполнения нормативных актов государствами-членами ЕАЭС.
- **Выявление избыточных, обременительных или неэффективных регулятивных требований.**
- **Публичное обсуждение** проектов решений Евразийской экономической комиссии.
- **Оценку рисков** при проведении контрольных и надзорных процедур.

В рамках Евразийского экономического союза оценка фактического воздействия нормативных актов в ЕАЭС направлена на повышение эффективности регулирования, устранение барьеров и улучшение условий для бизнеса и граждан. Этот процесс позволяет адаптировать законодательство к реальным условиям и международным стандартам.

Положение о рабочей группе Евразийской экономической комиссии по проведению оценки регулирующего воздействия проектов решений Евразийской экономической комиссии утверждено Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 31 марта 2015 г. № 25, устанавливает порядок деятельности рабочей группы Евразийской экономической комиссии по проведению оценки регулирующего воздействия проектов решений Евразийской экономической комиссии.²

Основными задачами рабочей группы являются:

а) рассмотрение вопросов о необходимости проведения оценки регулирующего воздействия проектов решений Евразийской экономической комиссии и проектов международных договоров в рамках Союза при наличии соответствующей позиции Департамента развития предпринимательской деятельности Комиссии;

² https://eec.eaeunion.org/comission/department/dobd/advpred/Razdely_IX-XI_Reglamenta.pdf

б) рассмотрение вопросов о необходимости проведения оценки фактического воздействия принятых решений Комиссии при наличии соответствующей позиции сводного департамента;

в) подготовка заключений об оценке регулирующего воздействия проектов решений Комиссии и проектов международных договоров в рамках Союза;

г) подготовка заключений об оценке фактического воздействия принятых решений Комиссии.

Рекомендации и выводы

1. Необходимость законодательного закрепления ОРВ (Оценка регулятивного воздействия) до и после принятия законов, опыт Германии, Канады и ЕС показывает, что без законного статуса процедура неэффективна.

2. Усиление роли общественных консультаций — важно ввести обязательные формы, электронные платформы, как в Канаде и ЕС.

3. Регулярный мониторинг принятых актов в рамках парламентского контроля — поможет повысить качество регулирования в долгосрочной перспективе.

6. Выдержки из международных исследований с выводами по парламентскому контролю

В исследовании «Инструменты парламентского надзора: сравнительный анализ»³ указано, что парламенты обычно используют несколько инструментов наблюдения для контроля за деятельностью правительства. Данное исследование представляет собой результат девятилетнего исследования, проведённого в сотрудничестве с Всемирным банком и Межпарламентским союзом. Основываясь на опросах, охватывающих более 120 парламентов по всему миру, авторы анализируют механизмы и эффективность парламентского надзора. Работа посвящена изучению того, насколько парламенты способны контролировать деятельность исполнительной власти, оценивать политику и следить за расходованием государственных средств. Авторы сравнивают доступные парламентам инструменты надзора, исследуют условия, при которых эти инструменты работают наиболее эффективно, и анализируют взаимосвязь между качеством парламентского надзора и уровнем демократии и государственного управления в стране.

³ <https://scispace.com/papers/parliamentary-oversight-tools-a-comparative-analysis-9rfezo85a1>

Ниже перечислены основные инструменты:

Парламентские вопросы: этот инструмент позволяет членам парламента (депутатам) официально расспрашивать государственных чиновников об их действиях и политике. Он служит для депутатов прямым методом привлечения правительства к ответственности и получения разъяснений по различным вопросам.

Комитеты: парламентские комитеты играют важнейшую роль в надзоре. Им поручено расследовать конкретные вопросы, проверять государственные расходы и изучать законодательство. Комитеты могут проводить слушания, собирать доказательства и составлять отчеты, лежащие в основе парламентских дебатов и решений.

Бюджетный надзор: сюда входит рассмотрение парламентом государственных бюджетов и расходов. Депутаты оценивают распределение и расходование государственных средств, обеспечивая прозрачность и подотчетность в финансовых вопросах. Бюджетный надзор необходим для поддержания финансовой ответственности.

Публичные слушания: некоторые парламенты проводят публичные слушания, на которых граждане и заинтересованные стороны могут высказать свое мнение о государственной политике и действиях. Этот инструмент повышает прозрачность и обеспечивает более широкое участие общественности в процессе надзора.

Отчеты и аудиты: Парламенты часто полагаются на отчеты независимых аудиторских учреждений для оценки деятельности правительства. В этих отчетах содержится критическая информация об эффективности и результативности государственных программ и расходов, что способствует надзорной деятельности.

Время вопросов: это парламентская процедура, в рамках которой члены могут задавать вопросы министрам правительства об их действиях и решениях. Она служит прямым способом привлечения исполнительной власти к ответственности и важнейшим инструментом обеспечения того, чтобы государственные должностные лица реагировали на законодательные запросы.

Законодательные предложения и поправки: крайне важно, чтобы парламентарии могли предлагать законы или поправки на основе результатов надзорных органов. Этот инструмент позволяет принимать непосредственные меры по решению проблем, выявленных в ходе надзорной деятельности, тем самым повышая эффективность управления.

Эти инструменты необходимы для укрепления надзорного потенциала парламентов и обеспечения ответственности правительств за свои действия. Основное внимание в анализе уделяется взаимосвязи между этими инструментами и желаемыми политическими результатами. Из этого следует, что эффективность инструментов надзора зависит от контекста управления и политической среды, в которой они действуют.

Роль политического контекста в надзоре

Политический контекст играет важную роль в эффективности инструментов парламентского надзора. Вот несколько ключевых моментов, касающихся этого влияния:

Институциональная рамка: структура и правила, регулирующие работу парламента, могут существенно повлиять на использование инструментов надзора. Например, в парламенте, пользующемся мощной институциональной поддержкой комитетов, надзор может быть более эффективным по сравнению с парламентом, в котором такие структуры слабы или недостаточно финансируются. Надзорный потенциал тесно связан с институциональными факторами, которые могут способствовать или препятствовать эффективному надзору.

Политическая воля: готовность парламентариев заниматься надзорной деятельностью имеет решающее значение. В политической среде, где существует твердая приверженность подотчетности и прозрачности, инструменты надзора, скорее всего, будут использоваться эффективно. И наоборот, в условиях, когда политические интересы могут противоречить надзорной деятельности, инструменты могут использоваться недостаточно или ими можно манипулировать в партийных целях.

Взаимодействие с общественностью: уровень общественного интереса и участия в политических процессах может влиять на парламентский надзор. Когда граждане активны и информированы, они могут оказать давление на парламентариев, чтобы они эффективно использовали инструменты надзора. Общественные слушания и консультации могут быть более эффективными в политически мотивированной среде, способствуя повышению подотчетности.

Стабильность правительства: Стабильность правительства также может повлиять на надзор. Во времена политических потрясений или нестабильности парламенты могут столкнуться с трудностями при эффективном осуществлении надзора. Стабильное правительство может быть более подвержено контролю, в то

время как правительство, находящееся под угрозой, может противостоять надзорным мерам, что влияет на общую эффективность парламентских инструментов.

Культурные факторы: Политическая культура в стране может формировать отношение к надзору. В культурах, где ценят прозрачность и подотчетность, парламентские инструменты с большей вероятностью будут приняты и использованы эффективно. Напротив, культуры, в которых предпочтение отдается лояльности или секретности, могут препятствовать использованию надзорных механизмов.

Таким образом, политический контекст является важнейшим фактором, определяющим эффективность использования инструментов парламентского надзора.

Основной вывод сравнительного анализа заключается в том, что, хотя надзорный потенциал важен, он автоматически не приводит к эффективному надзору. Фактическое использование этих инструментов имеет решающее значение для достижения результатов в сфере благого управления, и подчеркивается необходимость того, чтобы парламенты не только располагали этими инструментами, но и эффективно их использовали.

Важность парламентского надзора

В Глобальном парламентском докладе (2017 г.) Межпарламентского союза (МПС), говорится, что надзорные процессы необходимы для оценки влияния действий правительства на общество, где подчеркивается важнейшая роль парламентского надзора в поощрении свобод и благополучия людей, а также в повышении подотчетности и прозрачности в правительстве. В нем изложены различные функции парламентского надзора, включая выделение достаточных ресурсов на государственные программы, выявление любых непредвиденных негативных последствий политики и контроль за выполнением национальных и международных обязательств. Этот многогранный подход имеет решающее значение для достижения Целей устойчивого развития, направленных на экономическое развитие и развитие человеческого потенциала .

Парламентский надзор влияет на различные важные результаты, такие как продвижение демократии, политика в области изменения климата, сокращение коррупции и уважение прав человека. В своем анализе они используют «Индекс парламентских полномочий» компании Fish & Kroenig .

Индекс Фиша и Крёнига (Fish and Kroenig's Parliamentary Powers Index) — это количественный показатель, оценивающий, насколько сильны полномочия

парламента в разных странах. Он часто используется в сравнительных политологических исследованиях, особенно при анализе влияния институтов на демократию, эффективность управления и другие политические явления. Данный индекс был впервые представлен в 2009 году в книге "**The Handbook of National Legislatures**".

Как он рассчитывается:

Индекс основан на **18 критериях**, отражающих ключевые аспекты парламентских полномочий. Каждому критерию даётся балл (0 или 1), в зависимости от того, выполняется ли условие. Суммарный балл (максимум — 18) и есть значение индекса.

Примеры критериев:

Вот некоторые типы вопросов, по которым выставляются баллы:

1. Может ли парламент отклонить бюджет, предложенный правительством?
2. Назначает ли парламент главу правительства?
3. Может ли парламент вынести вотум недоверия правительству?
4. Может ли парламент распускать президента или иных высших чинов?
5. Контролирует ли парламент вооружённые силы?
6. Имеет ли парламент самостоятельную законодательную инициативу?
7. Имеет ли парламент контроль над назначениями в исполнительную власть?

И так далее.

Интерпретация:

- Чем **выше индекс**, тем **больше полномочий у парламента** и, как правило, выше уровень **институционального баланса** и демократии.
- Значения могут варьироваться от **0 (полностью слабый парламент)** до **18 (очень сильный парламент)**.
-

Модель, лежащая в основе этого анализа, проста: связь между законодательным надзором и результатами политики следует считать политическим процессом. Желаемым результатом политики является усиление демократии, большее гендерное равенство, лучшая политика в области изменения климата, снижение коррупции и большее уважение прав человека. Входными данными является законодательный надзор. То, как входные данные влияют на результат, является политическим процессом. Законодательный надзор включает в себя инструменты надзора, которые

принимает законодательный орган, и контекст управления (например, форму правления и тип избирательной системы). Процесс — это клей, который связывает эти две концепции — инструменты надзора и контекст управления. Эта связь подразумевается во многих современных работах, но она не была проверена эмпирически.⁴

⁴ <https://www.ipu.org/our-impact/strongparliaments/setting-standards/global-parliamentary-report/global-parliamentary-report-2017parliamentary-oversight-parliamentS>