

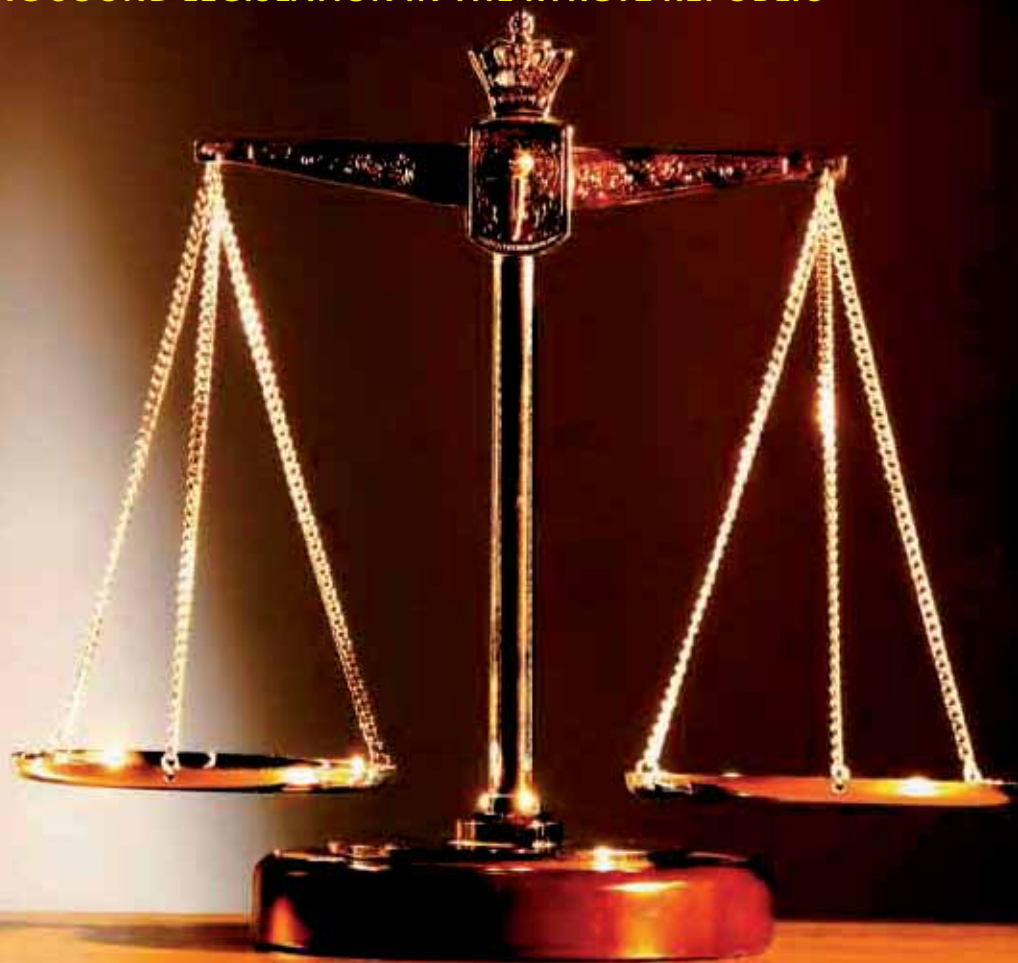
**КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН МЫЙЗАМ ЧЫГАРУУ ПРОЦЕССИН ӨРКҮНДӨТҮҮНҮН
ЖЕТИ ПРИНЦИБИ**

СЕМЬ ПРИНЦИПОВ

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

SEVEN PRINCIPLES

FOR DRAFTING SOUND LEGISLATION IN THE KYRGYZ REPUBLIC



БУГУ-МАЙ-MAY 2013

УДК 342
ББК 67.99(2Ки)01
С 28

Сегал Марк, Орозбаев Эмиль

С 28 Кыргыз Республикасынын мыйзам чыгаруу процессин өркүндөтүүнүн жети принциби.
Семь принципов совершенствования законодательного процесса в Кыргызской Республике.
Seven Principles For Drafting Sound Legislation In The Kyrgyz Republic.
- Б.: Аль Салам, 2013. - 224 б.
ISBN 978–9967–456–24–2

Бул басылма Европалык союздун, Америка Кошмо Штаттарынын Эл аралык өнүктүрүү агентиги (USAID) аркылуу америка элинин жана Улуу Британиянын Эл аралык өнүктүрүү министрлиги аркылуу (DFID) британ элинин көрсөткөн жардамы менен ишке ашырылды. Басылманын мазмунуна автор толугу менен жоопкерчилик тартат жана ал Европалык союздун, USAID же Америка Кошмо Штаттарынын Өкмөтүнүн жана DFID же Улуу Британия Өкмөтүнүн көз карашын сөзсүз түрдө чагылдырбайт.

Данная публикация стала возможной благодаря помощи Европейского союза, американского народа, оказанной через Агентство США по международному развитию (USAID), и британского народа, оказанной через Министерство международного развития Великобритании (DFID). Авторы несут полную ответственность за содержание публикации, которое не обязательно отражает позицию Европейского союза, USAID, DFID или Правительства США и Правительства Великобритании.

This publication is made possible by support from the European Union, the American people through the United States Agency for International Development (USAID), and the British people through the United Kingdom Department for International Development (DFID). The contents are the sole responsibility of the contractors and authors, and do not necessarily reflect the views of the European Union, USAID, DFID, or the Governments of the United States or the United Kingdom.

Бул китепче Европа шериктештиги каржылаган, ЕвроТренддер жана консультанттардын Европалык уюму ишке ашырган «Кыргыз Республикасындагы мамлекеттик мекемелер менен жарандык коом үчүн окуу борбору» долбоору жана USAID/DFID Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешине көмөктөшүү программасы менен бирге басылып чыкты.

Эта брошюра издана совместно проектом «Учебный проект для государственных учреждений и гражданского общества в Кыргызской Республике», финансируемым Европейским союзом и осуществляемым Европейской Организацией Консультантов и ЕвроТрендс, и Программой USAID/DFID по содействию Жогорку Кеңешу Кыргызской Республики.

This brochure is published jointly by the European Union-Funded Project “Training Facility for Government Institutions and Civil Society in the Kyrgyz Republic”, which is implemented by the European Consultants Organisation and EuroTrends, and the USAID/DFID Kyrgyzstan Parliamentary Strengthening Program.

УДК 342

С 1203020100–13

ББК 67.99(2Ки)01

ISBN 978–9967–456–24–2

© Сегал Марк, Орозбаев Эмиль, 2013

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН МЫЙЗАМ ЧЫГАРУУ ПРОЦЕССИН ӨРКҮНДӨТҮҮНҮН ЖЕТИ ПРИНЦИБИ

АВТОРЛОР: МАРК СЕГАЛ

ЖАНА ЭМИЛЬ ОРОЗБАЕВ

ЖАРДАМЧЫЛАРЫ:

Азамат Дикамбаев, Самат Конокбаев жана

Женишбек Арзыматов



Бул басылма Европалык союздун, Америка Кошмо Штаттарынын Эл аралык өнүктүрүү агентиги (USAID) аркылуу америка элинин жана Улуу Британиянын Эл аралык өнүктүрүү министрлиги аркылуу (DFID) британ элинин көрсөткөн жардамы менен ишке ашырылды. Басылманын мазмунуна автор толугу менен жоопкерчилик тартат жана ал Европалык союздун, USAID же Америка Кошмо Штаттарынын Өкмөтүнүн жана DFID же Улуу Британия Өкмөтүнүн көз карашын сөзсүз түрдө чагылдырбайт.

Бул китепче Европа шериктештиги каржылаган, ЕвроТренддер жана консультанттардын Европалык уюму ишке ашырган «Кыргыз Республикасындагы мамлекеттик мекемелер менен жарандык коом үчүн окуу борбору» долбоору жана USAID/DFID Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешине көмөктөшүү программасы менен бирге басылып чыкты.

МАЗМУНУ ЖАНА ЖЕТИ ПРИНЦИПТИН ТИЗМЕСИ

КИРИШҮҮ	5
БИРИНЧИ ПРИНЦИП. МЫЙЗАМ ЧЫГАРУУ САЯСАТТЫ МЫЙЗАМГА ТААСИРДҮҮ АЙЛАНДЫРЫШЫ КЕРЕК.	9
ЭКИНЧИ ПРИНЦИП. МЫЙЗАМ ЧЫГАРУУ КОНСТИТУЦИЯЛЫК, УКУКТУК ЖАНА МЫЙЗАМ ЧЫГАРУУ СТРУКТУРАСЫНА ШАЙКЕШ КЕЛҮҮСҮ КЕРЕК.	23
ҮЧҮНЧҮ ПРИНЦИП. МЫЙЗАМ ЭЛ АРАЛЫК ЖАНА ЕВРОПАЛЫК УКУК СТАНДАРТТАРЫ МЕНЕН АЙКАЛЫШЫ КЕРЕК.	31
ТӨРТҮНЧҮ ПРИНЦИП. МЫЙЗАМДАР ЫҢГАЙЛУУ ЖАНА ИШТИКТҮҮ БОЛУШ КЕРЕК.	39
БЕШИНЧИ ПРИНЦИП. МЫЙЗАМ ТЕХНИКАЛЫК ЖАТКАН ТУУРА БОЛУШ КЕРЕК.	49
АЛТЫНЧЫ ПРИНЦИП. МЫЙЗАМ ЧЫГАРУУ ПРОЦЕССИ АЧЫК ЖАНА КЕҢЕШҮҮ АЛКАГЫНДА БОЛУШ КЕРЕК	57
ЖЕТИНЧИ ПРИНЦИП. ЮРИДИКАЛЫК КЕСИПТИН ӨКҮЛДӨРҮ МЫЙЗАМ ЧЫГАРУУ ИШИНЕ ОЛУТТУУ САЛЫМДАРЫН КОШУУЛАРЫ ЗАРЫЛ	65
1-ТИРКЕМЕ. ЕВРОПА БИРИМДИГИНИН АЛКАГЫНДА МЫЙЗАМ ЧЫГАРУУНУН АЙРЫМ ТАНДАЛГАН ЭРЕЖЕЛЕРИ	69
2-ТИРКЕМЕ.	70
3-ТИРКЕМЕ. АЧЫК УГУУЛАРДЫ ӨТКӨРҮҮ БОЮНЧА ТИПТҮҮ КОЛДОНМО	71
4-ТИРКЕМЕ. КАНТИП ПАРЛАМЕНТТЕ ДОКЛАД МЕНЕН ЧЫГЫП СҮЙЛӨӨ КЕРЕК	74

Автор тууралуу маалымат: Юрист Марк Сегал акыркы он жыйырма бери Борбордук жана Чыгыш Европанын, Балтиканын, Балкан жарым аралындагы, Борбордук Азиядагы мамлекеттерде жана Россияда жашап жана иштеп келет. Ал ар кандай эл аралык уюмдардын атынан укук реформасы боюнча көптөгөн долбоорлорго катышкан. Ал мыйзам жана сот системасын реформалоо, жарандык коомду өнүктүрүү жана юристтердин адистигин жогорулатуу маселелери боюнча адис. Ал Грузиянын, Кыргызстандын, Казахстандын, Литванын, Польшанын жана башка бир катар мамлекеттердин Парламенттери менен кызматташтык жүргүзүп келген.

Эскертүү. Бул китепчеде «мыйзам чыгаруу» деген термин кеңири мааниде колдонулуп, жеке эле мыйзамдарды эмес, мыйзам негизинде кабыл алынган актыларды билдирет. Жалпысынан алганда, мыйзамдарга тиешелүү принциптер токтолдорго, жарлыктарга жана башка нормативдик укуктук актыларды да камтыйт, бирок бул, акыры барып өлкөдөгү конкреттүү шарттарга жараша болот.

КИРИШҮҮ

Мыйзам чыгаруу процесси жана мыйзамдын түрлөрү ар кайсы өлкөдө ар кандай болот. Негизги айырмачылыктар болуп мамлекеттик түзүлүш, укук системасы, тарыхый калыптанган шарттар, маданий адат-салттар жана юрист кесибинин өзгөчөлүктөрү саналат. Ошентсе да, көпчүлүк учурда мыйзам чыгаруу ишинде бирдей ыкмалар жана саясий мамилелер колдонулат. Бирок инновациялуулукка жана ар түрдүүлүккө глобализация процесси жана азыркы учурда көбүрөөк колдонулган универсалдык принциптер жана процедуралар чектөө коет. Мындай принциптер жана процедуралар эл аралык келишимдерге кол коюуда (мисалы, адам укугу жана негизги эркиндиктери тууралуу Европа конвенциясы), эл аралык уюмдарда (мисалы, Бириккен Улуттар Уюмунда, Дүйнөлүк банкта, Экономикалык кызматташтык жана өнүгүү уюмунда), улуттук мамлекеттердин үстүнөн курулган уюмдарда (мисалы, Европа Биримдигинде) жана эл аралык рыноктордо (алардын структурасы Дүйнөлүк соода уюму жана соода укугу аныкталат) катышуунун натыйжасында пайда болот.

Мыйзамды коюлган максатка жеткирүү үчүн демократия, экономикалык өнүгүү, адам укугу жана Мыйзам Үстөмдүгү сыяктуу маанилүү маселелерди чечүүгө көмөктөшүү үчүн, мыйзам «жөндүү» иштелип чыгарылышы зарыл экендиги кеңири таанылган факт. Бул мыйзамдар жана башка нормативдик укуктук актылар төмөндөгүлөргө багытталганын билдирет:

- алар негиздүү саясатты жана милдеттерди ишке ашырууга багытталышы зарыл;
- бирдиктүү конституциялык, укуктук жана мыйзамдык структуранын тутумуна кирүүсү зарыл;
- эл аралык стандарттарды жана милдеттенмелерди сактоо;
- алар ыңгайлуу, иш жүзүнө ашырыла тургандай жана натыйжалуу болушу керек (каржы каражаттарын, уюштуруу мүмкүнчүлүктөрүн жана социалдык-экономикалык шарттарын эске алуу менен);
- жакшы жазылышы жана техникалык жактан туура болуулары керек.

Болбосо, мыйзамдар жана башка нормативдик укуктук актылар коюлган максаттарга жетпей же толук жүзөгө ашпай калат. Натыйжасыз мыйзам демократизацияга жана өнүгүүгө бөгөт коюу менен бардык деңгээлдеги бийлик органдарынын аброюна шек келтирип, укук системасына жалпысынан нааразычылык туудурат.

Мыйзам жаратуу – кылдаттыкты жана илимди айкаштырган процесс. Юридикалык тажрыйба баалуу, бирок мыйзам долбоорлорун чыгаруучулардын бардыгы юрист болбогондуктан, көз карандысыз экспертиза зарыл. Мына ушул себептен, сапаттуу мыйзамдарды иштеп чыгуу юридикалык билимдин, мыйзам долбоорлорун чыгаруу тажрыйбасынын, көз карандысыз экспертизанын жана мамлекеттин саясатына төп келүүнүн өз ара айкалышын талап кылат. Бул компоненттердин так айкалышуусу ар кандай болот. Ушундан улам ылайыктуу жыйынтыктарга качан өкмөт жана бейөкмөт уюмдары ачык, биргелешкен мыйзам жаратуу процесстеринде активдүү роль ойногондо жетүүгө болот.

Бул китепчеде Кыргызстанда мыйзам чыгаруу процессин өркүндөтүү жана натыйжалуулугун арттырууга багытталган Жети Принцип каралган. Бул маалымат ашыкча майдачүйдөсүн камтыбай, жалпыланып берилген. Китепчинин максаты болуп бул Принциптердин маанилүүлүгүн көрсөтүү жана аларды колдонуу боюнча жалпы көрсөтмө берүү саналат. Белгилүү себептерден улам бул Китепчеде укуктун айрым айкын же өз алдынча тармактары каралган эмес.

Өткөөл экономикалык жагдайды баштарынан кечирип жаткан жана укук менен мамлекет башкаруу системаларын реформалап жаткан өлкөлөрдө, ошондой эле укуктук билим, уюштуруу мүмкүнчүлүктөрү жана жарандык коом өнүгүү процессинде болгон маалда аталган Жети Принципке көңүл буруу сунуш кылынат. Ошондой эле бул Жети Принцип өкмөт институттары, мыйзам чыгаруу жана ишке ашыруу системасы калыптанып өнүккөн өлкөлөрдө да колдонулса болот.

**БИРИНЧИ ПРИНЦИП.
МЫЙЗАМ ЧЫГАРУУ САЯСАТТЫ МЫЙЗАМГА
ТААСИРДҮҮ АЙЛАНДЫРЫШЫ КЕРЕК**



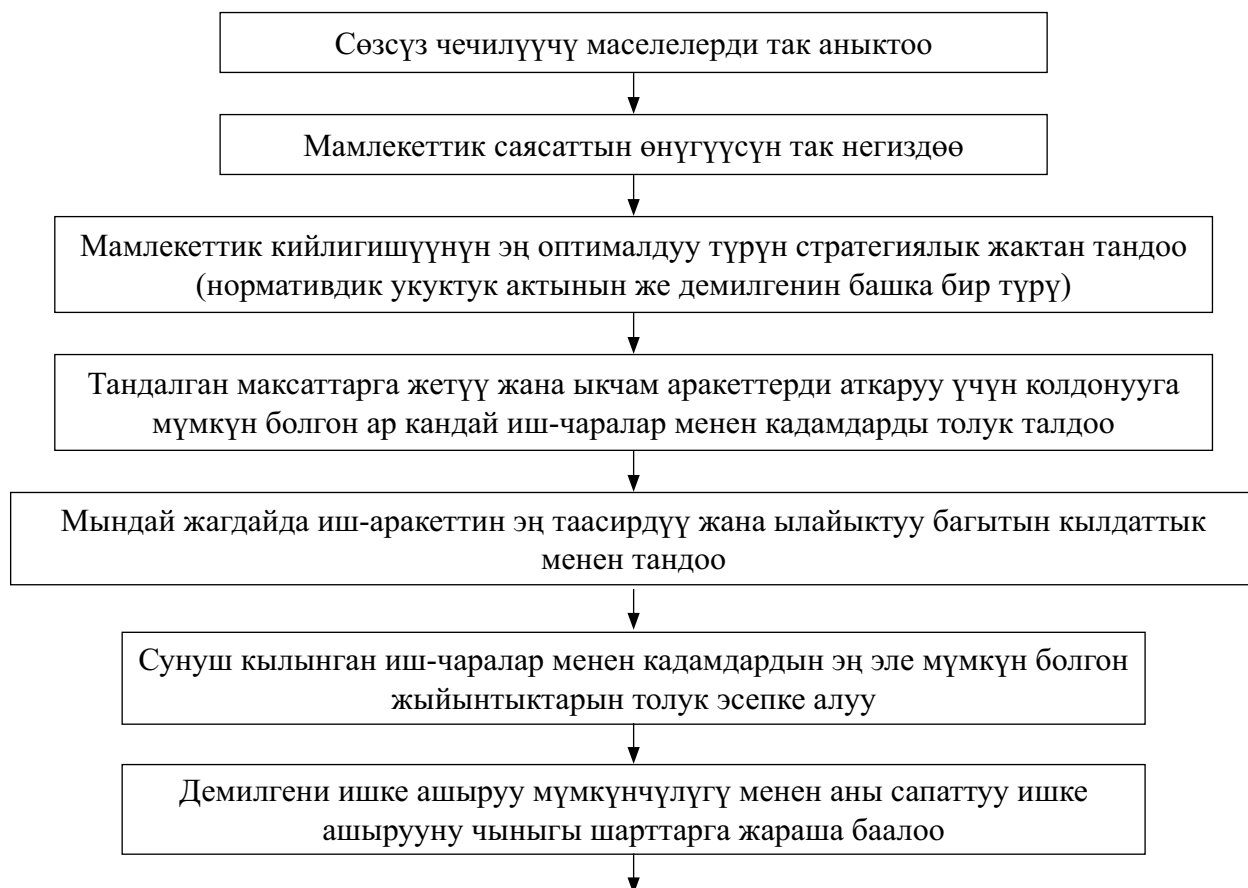
БИРИНЧИ ПРИНЦИП. МЫЙЗАМ ЧЫГАРУУ САЯСАТТЫ МЫЙЗАМГА ТААСИРДҮҮ АЙЛАНДЫРЫШЫ КЕРЕК

Мыйзамдар өлкөдө укуктук, экономикалык жана социалдык мамилелерди иретке келтирүүчү, ошондой эле калктын белгилүү топтору эмнени иштеши же иштебешине карата саясатты ишке ашыруучу каражат болуп саналат. Ошондуктан мыйзам жаратуунун биринчи баскычында ишке ашырылуучу саясатты жана көздөгөн максаттарды аныктап алуу зарыл. Ушуга ылайык, демилге көтөргөндөр жана мыйзам долбоорун талкууга коюп жаткандар анын зарылдыгы бар экендигин негиздеши керек. Мындан сырткары, алар бул мыйзам (башка нормативдик укуктук акт же мамлекеттик кийлигишүүнүн башка бир түрү эмес) кыйла оптималдуу жана таасирдүү болоорун аныкташ керек.

Негизги мыйзамдын саясаты менен максаты Мамлекеттик программадан чыгышы керек. Бул кадыресе шайлоо жана саясий процесстер аркылуу иштелип чыгып, коомчулуктун суроо-талаптарынын кеңири баалоосуна негизделет. Көп мамлекеттердин өкмөттөрү адатта жыл сайын мыйзам демилгелеринин мазмунун жана убактылуу тартибин көрсөткөн мыйзам долбоорлорунун комплекстүү планын иштеп чыгарат. Бул мыйзамды даярдоо жана кабыл алуу процессине жооп берүүчү тараптар үчүн календарь жана иш көрсөткүч катары кызмат кылат. Албетте, биринчи иреттеги же кечиктирилбей турган маселелерди чечүүгө керектүү мыйзамдарды кабыл алуу зарылдыгы келип чыгышы мүмкүн. Бирок, пландан тышкаркы башка мыйзамдарды кабыл алуу адаттагы тартипке айланбашы керек.

Саясат жаратуу - бул негиздүү кеңеш жүргүзүүнү жана олуттуу талдоону талап кылуучу татаал процесс.

Саясат жаратуу төмөндөгүлөрдү камтышы керек:



Пайда менен чыгашанын катыштыгын, аларды бөлүштүрүүнү (ким утаарын, ал эми ким уттураарын) жана түздөн-түз катышытыгы жок башка тараптарга болгон таасирин (башынан күтүлбөгөн натыйжаларды) анык баалоо. Белгиленген мөөнөттө эмне болуп кетерин жана эмнеге жетишүүгө болоорун так аныктоо

Саясаттын конкреттүү багыттары менен Өкмөттүн жалпы максаттарынын жана иш-чараларынын ортосундагы катыштыкты кылдат карап чыгуу

Саясаттын саясий, экономикалык, социалдык жана экологиялык натыйжаларын жана сунушталган иш-чараларды ачык-айкын талкуулоо

Мыйзам долбоорун кароону сунуштаган демилгечилер, бул иште маанилүү милдет аткаруулары керек.

Айрым учурларда саясатты иштеп чыгуу баскычы жеткиликтүү көңүлгө алынбай калат. Башкы институттар саясатты иштеп чыгууда өз милдетин аткарууга даяр болбой калышы мүмкүн же техникалык жөндөмдөр жетишсиз болушу ыктымал. Бул маселенин көп кырдуулугуна жана жоопкерчиликтүүлүгүнө тийиштүү баа берилбей калышы мүмкүн. Же болбосо, мыйзамдын максаты аныкталып, түшүнүктүү болуп, аларды документтештирүүнүн кереги деле жок деп болжолдонот. Бул көйгөй мыйзам долбоорлорун чыгаруу графиги жыш жана иш уюштуруу мүмкүнчүлүгү чектелген өткөөл мезгилдеги өлкөлөргө мүнөздүү.

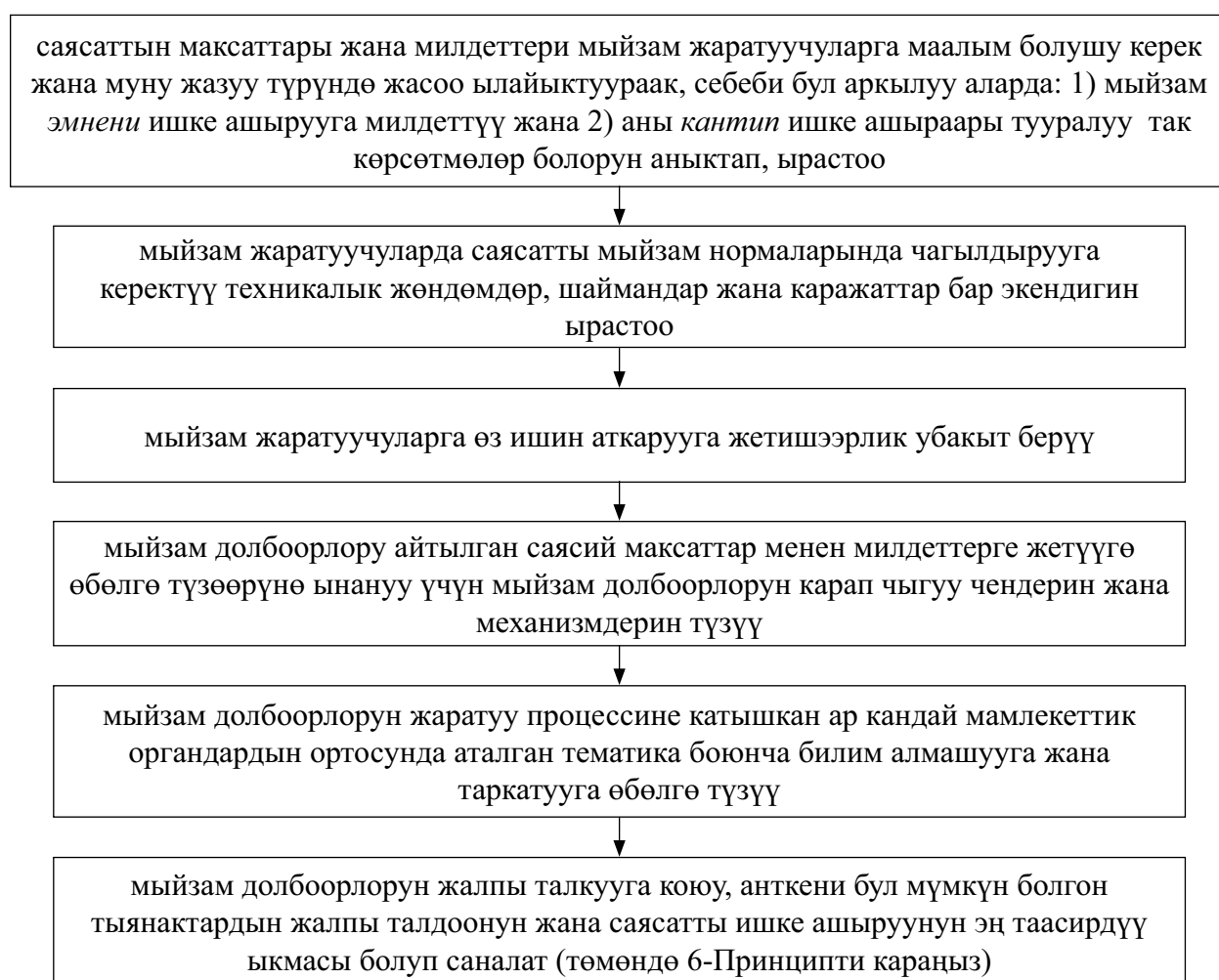
Кандай болгон күндө да, саясатты жаратууга жетишээрлик көңүл бурбоо кыраакылыкка жатпайт, зыяндуу жана мыйзам жаратуу учурунда жана ал аяктагандан кийин да тескери натыйжаларга алып келиши мүмкүн. Эгерде саясат толук иштелип чыкпаса же коомдун кызыкчылыгына жооп бербесе, же максатты ишке ашыруу үчүн тандалган иш-чаралар негизсиз болсо, анда иш жүзүндө колдонулуучу сапаттуу мыйзам долбоорун иштеп чыгууга мүмкүн эмес. Ошондуктан мыйзам долбоорун жаратууну баштаардан мурунда саясатты иштеп чыгууга жетишээрлик каражаттарды жана кошумча убакытты сарптоо, акыр аягында, өзүн жакшы актоочу пайдалуу жана жөндүү инвестициялар болуп саналат. Бул коюлган максаттарга жетүү мүмкүнчүлүгүн жана оң натыйжаларга жетишүүнү кыйла жогорулатат. Мындан сырткары, жөндүү саясатты ишке ашыруучу мыйзамдар оңоюраак кабыл алынып, тез-тез түзөтүүлөрдү талап кылбайт. Кандай болгон күндө да, убакыт менен каражаттарды кыйла *үнөмдөөгө* жетишүүгө болот.

Саясат иштелип чыгып, мыйзамдын максаттары такталгандан кийинки кадам - бул аларды иштеп чыгуучуларга билдирүү. Мыйзам долбоорлорун жаратуучулардын негизги милдети саясаттын максатын укуктук күчкө айландыруу. Буга тиешелүү текстти даярдоо жана аны оптималдуу жазуу жолу менен жетишүүгө болот. Эгерде жашыруун ниет же максат жок болуп, саясат менен жаңы мыйзамдын максаты ачык такталып, белгилүү жана түшүнүктүү болсо, мыйзам долбоорлорун жаратуу жана мыйзам чыгаруу процесси жемиштүүрөөк жана тезирээк болот.

Мындан сырткары, мыйзамды так өзүндөй кылып жаратуу үчүн мыйзам жаратуучуларда убакыт, каражаттар жана жөндөмдөр болушу керек. Мамлекеттик органга, министирликке, жумушчу тобуна, Парламентке же көз карандысыз органдарга бекитилгенине же бекитилбегенине карабастан, мыйзам долбоорлорун жаратуучулар саясатты мыйзамга ийгиликтүү айландырууда чоң роль ойношот. Алардын милдетине бардык тараптар үчүн колдонулчу нормалар менен так көрсөтмөлөрдү камтыган бирдиктүү документти иштеп чыгуу кирет жана тараптар ал нормалар менен көрсөтмөлөрдү сактоого, башкарууга, түшүндүрүүгө, ишке ашырууга жана сотто карап чыгууга жооп беришет.

Мыйзам долбоорлорун жаратуучулар тууралуу эки түрдүү көз караш бар. Кээ бир эксперттер мыйзам долбоорун түзүү - бул эң биринчи иретте саясатты же программалык документи юридикалык документке айландыруучу техникалык процесс деп болжолдошот. Бирок, мыйзам жаратуучулар саясаттын максатын ишке ашыруучу милдеттүү юридикалык күчү бар нормаларды/көрсөтмөлөрдү иштеп чыгууда активдүү роль ойношот деген көз караш басымдуулук кылат. Бул жазуу түрүндөгү нормалар тиешеси бар адамдардын чөйрөсүнө тыюу салынган же жол берилген жүрүм-турумдарынын ченемдерин орнотот жана бул максаттуу топтор үчүн стимул менен тоскоолдуктарды жаратат. Мындай кырдаалдарда мыйзам долбоорлорун так жана таасирдүү жаратуу конкреттүү саясий максаттарга жана мыйзамдын маселелерине байланышкан так көрсөтмөлөргө негизделиши керек. Саясий чечимдер же көрсөтмөлөр болбосо, мыйзам жаратуучулар өз алдыларына коюлгон максаттарды ишке ашыра алышпайт.

Демилгечилер мыйзам долбоорунун негизги максаттары менен милдеттерин аныктоодо чоң роль ойноору анык. Демек, саясатты мыйзамга иштиктүү айландыруу үчүн аларга төмөнкүлөр зарыл:

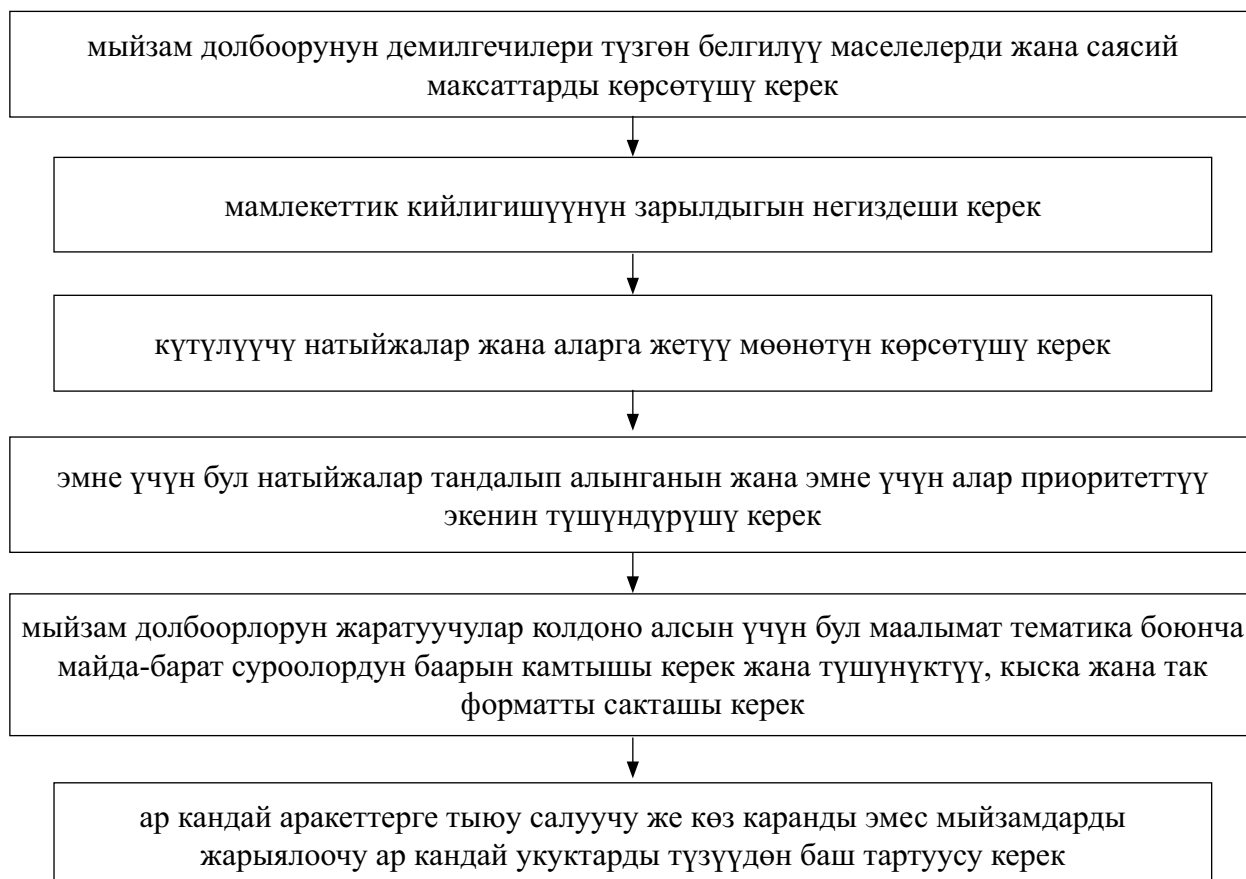


Бул принциптерди Парламенттин Регламенти, административдик нормативдик документтер же нормативдик укуктук актылары тууралуу мыйзам сыяктуу мыйзам долбоорлорун жаратуу процессин, формасын жана мазмунун жөнгө салуучу негизги актыларга официалдуу түрдө киргизүү максатка ылайыктуу жана зарыл.

Айрым мамлекеттерде, айрыкча жалпы укуктук салттарды карманган (англо-саксон укуктук системасы) мамлекеттерде мыйзам долбоорлору мыйзам чыгаруу ниети тууралуу мыйзамдуу билдирме менен коштолот. Бул өтө маанилүү жана баалуу, анткени саясат жаратуу жана мыйзам чыгаруу функцияларын бири биринен толук ажыратып, эки бөлөк стадияга бөлсө

болот. Континенталдык укуктук системаны туткан мамлекеттерде тармактык министрликтердин кызматкерлери жалпы саясатты аныктап, мыйзам долбоорлорун жарата алышат, жана кесиптик кызмат тажрыйбаларын бир жерге топтоп, эки функцияны тең бир мезгилде аткарсан болот. Укуктук системаны өзгөртүп, мыйзамдарды жакшыртуу үчүн жумушу топторду түзүп жаткан мамлекеттерге мыйзам чыгаруу ниети жөнүндөгү мыйзамдуу билдирмени колдонуп (талап кылынган маалыматты Коштоочу катына же Негиздөө справкасына кошуу менен), саясаттын алкагынан чыкпоого катуу сунуш кылынат.

Саясатты мыйзамга айландырууга карата бул документ:



Негиздөө справкасын даярдоо бул иштин акыры да, максаты да эмес, чынында ал мыйзам жаратуунун башталышы же колдонмо курал катары кызмат кылаарын түшүнүү маанилүү. Демек, мыйзамды жаратууда жана кароодо келип чыгуучу суроолорду Негиздөө справкасына ылайык караштыруу үчүн каналдарды жана механизмдерди түзүү максатка ылайык. Алар жолугушуу/брифинг же түшүндүрүүнү же андан аркы маалымат берүүнү өтүнгөн жазуу түрүндөгү кайрылуулар сыяктуу болушу мүмкүн. Бул Негиздөө справкасын өзгөртүүгө жана толуктоого мүмкүн болгон «жандуу документке» айлантат.

Кээде мыйзамга негизделген актыга мыйзам чыгаруу ниети жөнүндөгү Билдирменин (Негиздөө справкасы) кыскартылган түрүн киргизишет. Алдын ала чогултулган жана жалпы маалыматты киргизүүнүн эң ылайыктуу орду болуп киришүү эсептелет. Шилтемелер (мисалы, «эске алуу менен...» деген сөздөн башталган) укуктук негизди сүрөттөшөт. Декларативдик бөлүк («Көңүлгө алуу менен ...») жалпы маалыматты, негизди жана максаттарды түшүндүрүү жана мыйзамды турмушка ашырууга же соттук тартипте кароого жооп берүүчү адамдар үчүн эскертүү үчүн колдонулат. Бул формат адатта келишимдерде жана макулдашууларда колдонулат (2-тиркемеде сүрөттөлгөн Европа Биримдигинин мыйзам долбоорун иштеп чыгуу боюнча Европалык комиссиянын, Европа Парламентинин Биргелешкен практикалык колдонмосунун 10-беренесин караңыз). Бирок, киришүүлөр

мыйзамдын бөлүгү эмес экендигин жана мажбурлоо менен колдонулуучу укуктук нормаларды түзүп бере албасын түшүнүү керек. Ушундан улам, киришүү канчалык ынандыраарлык деңгээлде түзүлгөнүнө карабастан, документтин тексти (анын токтомдук бөлүгү) баардык талап кылынган шарттарды камтышы керек жана аныкталган саясатты жана максатты ишке ашыруу үчүн так иштелип чыгышы керек.

Бир катар мамлекеттерде тил маселеси (мисалы, бир канча расмий же жумушчу тилдер) мыйзам долбоорун жаратуу процессин татаалдантагышы мүмкүн. Тилдердин бирөө юридикалык максаттар менен терминологияга ылайыгыраак келип, адистер ага артыкчылык беришет. Бул мыйзам жаратуу процессинин жүрүшүндө кыйынчылыктарды туудурушу мүмкүн. Эгерде мыйзам долбоору башынан бир тилде түзүлсө, анда аны которуу талап кылынат. Котормонун тактыгына карата шектенүүлөр болушу ыктымал жана мыйзамдын расмий версиясын даярдоодо тоскоолдуктар болушу мүмкүн. Ушундан улам тил маселесин аз убакыттын ичинде дыкат карап чыгып, чечүүгө туура келет. Бул жагынан алганда Канаданын иш-тажрыйбасы алгылыктуу. Канадада мыйзам долбоорун жаратуу боюнча бардык процесс бир эле мезгилде эки расмий тилде - англисче жана французча - жүргүзүлөт. Эки тилди тең билген тажрыйбалуу эксперттер мыйзам долбоорун жанаша отуруп иштеп чыгышат.

Мыйзам долбоорлорун жаратуу иштерин баштоо үчүн эң жагымдуу мөөнөттү белгилеп алуу маанилүү. Айрым мамлекеттерде мыйзам жаратуучулар мыйзам чыгаруу процессине алгач башталгандан эле катыша башташат. Алар мыйзам долбоорун карап чыгууну сунуштаган демилгечилерге жана адамдарга саясаттын максатына дал келиш үчүн мыйзамды кандайча жакшы даярдоо керек жана Мыйзам чыгаруу ниетин баяндаган билдирмеге эмнелерди киргизүү керек деген сыяктуу кеңештерди беришет. Башка өлкөлөрдө мыйзам жаратуучулар өз көрсөтмөлөрүн алышып, жумушту гана күтүп калышат. Азырынча мыйзам жаратуучуларды алгачкы баскычта эле ишке тартуунун артыкчылыгынан пайдаланып, аларды саясаттын максаты жана мыйзам чыгаруу ниети боюнча так көрсөтмөлөр менен камсыздоо керек. Бул мыйзам жаратуучулар үчүн мыйзамды сактоочулар, багыттоочулар, түшүндүрүүчүлөр, колдонуучулар же аны соттук тартипте кароочулар менен таасирдүү байланыша алчу жалгыз гана мүмкүндүк болуп саналат.

Айрым өлкөлөрдө, айрыкча континенталдык укуктук системаны туткан өлкөлөрдө мыйзамдар жарым-жартылай программалык билдирмелер катары колдонулушу ыктымал жана алардын майда-барат жактарыла башкаруу мекемелери даярдап, ишке ашырчу нормативдик актыларда берилет. Бул «Жалпы принциптерди түзүү» деп аталат жана укуктун жалпы системаны туткан өлкөлөрдө колдонулчу кыйла толугураак жазылган жана сунушталган «Салттуу жолдордон» айырмаланып турат. Бирок, азыркы заманбап иш-тажрыйбага ылайык жана конкреттүү темага жараша бул эки жолдун окшоштугу менен айырмасы бирдей.

Сот мыйзам жаратуучулардын ниеттерин же башкаруу органдарынын ыйгарым милдеттерин талкуулоочу жай эмес. Ошондуктан мыйзам жаратуучулардын алдында биринчи баскычтагы мыйзамдарды (мыйзамдар) жана кийинки, экинчи баскычтагы мыйзамдарды (мыйзамга негизделген актылар) жөнгө салуу боюнча маселелер турат. Жөнгө салуу боюнча ыйгарым укуктарды бирөөгө тапшыруунун деңгээли жөнүндөгү маселе ачык бойдон калууда. Мыйзамдар негизги норманы сактап, негизги укуктук суроолорду, салыктарды жана айыптарды камтып турушу керек. Алар ошондой эле кошумча суроолорду чечүү өзгөчөлүктөрүн жана экинчи баскычтагы мыйзамдардын майда-барат жактарын аныктап турушу керек. Экинчи баскычтагы мыйзамдар мыйзамды алмаштыра албайт же өзүнө тийиштүү алкактан чыга албайт. Бул Парламенттин ыйгарым укугун мыйзамсыз энчилеп алууну билдирет. Бирок, бардыгы конкреттүү кырдаалга, мыйзамдын тематикасына жана уюштуруу мүмкүнчүлүктүн деңгээлине жараша болот. Техникалык оор тематиканын майда-барат жактарын тактоону тийиштүү билими, мүмкүнчүлүгү жана убактысы

бар эксперттерге ишти толук бүтүрүү үчүн калтырган оң. Бирок, эгерде башкаруу органдарында мүмкүнчүлүк, каражат же нормативдик актыларды тийиштүү даражада жетектөөгө жана даярдоого кызматкерлер жетишсиз болсо, эркин иш-аракет жүргүзүү ылайыктуу эмес. Эгерде башкаруу машинасы өнүкпөгөн болсо, биринчи кезекте саясатты чагылдырган же «декларативдик» мүнөздөгү мыйзамдар натыйжалуу ишке ашпайт жана соттук териштирүүлөрдүн предмети болуп калышы мүмкүн.

Ошондуктан укуктук система өткөөл мезгилде болуп же башкаруу органдары дале өнүгүп, өз потенциалын чыңдап жаткан өлкөлөрдө жөнгө салуу боюнча ашыкча ыйгарым укуктарды бирөөлөргө тапшыруу зыяндуу натыйжаларга алып келет. Мыйзам жаратуучулардын саясаты жана максаттары ишке ашышы күмөн. Аткаруу буйруктары жетишсиз болуп, башкаруу аппараты бул милдетти аткара албай калышы мүмкүн. Мындан сырткары, ашыкча эркин иш-аракет башкаруу органдарына жана анын кызматкерлерине алардын колунан келбеген көбүрөөк ыйгарым укуктарды берет. Бул кыянаттыкка алып келиши мүмкүн, мисалы, көз бөөмөчүлүккө, ыраатсыз/тандап колдонууга, жана коррупцияга. Демек, укук системасын реформалап жаткан өлкөлөр үчүн мыйзамдардын жана башка нормативдик укуктук актылардын тийиштүү ролдорун так аныктап жана мыйзамдардын майда-баратына чейин жазылуусуна: 1) эреже менен нормалар жана 2) алар кантип айкын-ачык колдонулаарына көздөрү жетүүсү зарыл.

Экономикасы өткөөл өлкөлөрдөгү саясатты талдоо дайым эле жакшылап жана дурустап документтештирилбейт. Мыйзамдарды иштеп чыгуунун кыскача календары, институциялык мүмкүнчүлүктөрдүн чектелгендиги сыяктуу практикалык факторлор орун алышы мүмкүн. Мыйзамдар кабыл алынганга *чейин* максаттар менен саясатты өнүктүрүү жана анын коммуникациялык максаттары үчүн кошумча убакыт жана жетиштүү ресурстар болгондо өтө ишенимдүү *инвестиция* түшүнүү үчүн урунттуу учур болуп саналып, ал узак мезгилде пайда алып келет. Бул мыйзам эмне үчүн керек жана оң натыйжаларды берүүчү болуп каларына мүмкүндүктү олуттуу жогорулатат. Ошондой эле күчтүү саясатты ишке ашыруучу мыйзамдарды колдонуу оңой жана тез-тез өзгөртүүлөрдү талап кылбайт. Убакытты жана ресурстарды *олуттуу үнөмдөө* биротоло натыйжа болуп саналат.

Кыргызстанда саясий максаттар менен мыйзам жаратуунун ортосундагы байланыш 1991-жылы өлкө көз карандысыздыкты алгандан кийин олуттуу түрдө өзгөргөн. Чындыгында бул жаңы динамика 1990-жылы Президенттик кызматты негиздөө мыйзамын¹ жана мамлекеттин көз карандысыздык декларациясын² кабыл алуу менен келип чыкты. Ошол мезгилден баштап Кыргызстан күн сайын эл аралык укуктардын принциптерин жана мамлекеттик түзүлүштүн көз карандысыздыгын ишке ашыруу менен өз көз карандысыздына карай өнүгүп келе жатат.

1993-жылдын 5-майында көз карандысыз Кыргызстандын биринчи Конституциясы кабыл алынып, андан ары мамлекеттин көз карандысыздыкты жана суверенитетти жарыялагандан кийин беш жылдык мөөнөттүн ичинде өлкөдө мамлекеттик башкаруунун жаңы системасын курууга багытталган негизги мыйзам актылары кабыл алынган - шайлоолор жана депутаттык статус жөнүндө мыйзам, соттук система, референдум, президентти шайлоо, өкмөт, жергиликтүү өзүн-өзү башкаруу, улуттук банк, каржы-экономикалык тармак, салык, бюджет, ишканалар, мамлекеттик карыз, тышкы экономикалык ишкердиктин жалпы башталыштары, чет өлкөлүк инвестициялар, мамлекеттикти жоюу жана менчиктештирүү жөнүндө көптөгөн мыйзам актылары кабыл алынган. 1994-жылы Кыргыз Республикасынын эл аралык келишимдерин түзүү, бекитүү, аткаруу жана бузуп чыгуу жөнүндө биринчи мый-

¹ Кыргыз ССРинин 1990-жылдын 24-октябрындагы «Кыргыз ССРинин Президентинин ордун негиздөө жана Кыргыз ССРинин Конституциясына (Башкы мыйзамы) түзөтүүлөрдү жана толуктоолорду киргизүү» мыйзамы.

² 1990-жылдын 15-декабрындагы Кыргыз ССРинин Мамлекеттик көз карандысыздыгы тууралуу декларациясы.

зам кабыл алынган. Кыргызстан беделдүү эл аралык уюмдар менен мамлекеттер аралык уюмдарга өз алдынча мүчө болуп кирип, адам укугун коргоо, эл аралык укук, инвестицияны коргоо ж.б.у.с. ар түрдүү чөйрөлөрдө колдонулуучу негизги эл аралык келишимдерге кошулуп, кол койгон жана бекиткен.

Кыргызстандын 1998-жылдын аягында Эл аралык соода уюмуна кириши жана Европа Биримдиги менен кызматташтык жана өнөктөш болуу келишимин түзүшү³ ушул мезгилдин дагы бир маанилүү учуру болуп калды. Бул макулдашуу Кыргыз Республикасы менен Европа Биримдигинин ортосундагы кызматташтыктын платформасы жана негизги документи болуп саналат жана ал саясий, экономикалык, укуктук, социалдык, каржылык, жарандык, илимий, технологиялык жана маданий кызматташууну камсыздоого багытталган. Макулдашуу эки тараптын үзгүлтүксүз саясий сүйлөшүүлөрдүн, Кыргыз Республикасында демократиялык принциптерди андан ары өркүндөтүүнүн, инвестиция менен соодага өбөлгө түзүүнүн алкагында узак мөөнөттүү, ийгиликтүү кызматташуу үчүн укуктук негиз түзүүгө болгон умтулуусун чагылдырып турат. Мындан тышкары, Макулдашуу Кыргыз Республикасынын мыйзамдарын Европалык укуктук стандарттарга жакындашын эсепке алат. Аталган Макулдашуунун алкагында жана Европа Биримдигинин техникалык колдоосунун аркасында Кыргызстанда Европалык укуктук стандарттарына жакындатууга багытталып, кабыл алынган мыйзамдардын катарына бажы чөйрөсүндөгү мыйзамдар, банк мыйзамдары, интеллектуалдык менчик тууралуу, коопсуздук техникасы, атаандаштык эрежелери, мамлекеттик сатып алуулар, техникалык жөнгө салуулар, стандарттар тууралуу ж.б. мыйзамдар кирет.

Түзүлүү жана өнүгүү мезгили ичинде өлкөдө бир канча жолу конституциялык реформалар орун алып, 1993-жылдын 5-майында кабыл алынган Кыргыз Республикасынын биринчи Конституциясына бир катар түзөтүүлөр жана толуктоолор киргизилип, жаңы редакциядагы Конституция кабыл алынып⁴, Кыргыз Республикасынын жаңы редакциядагы Конституциясы жөнүндөгү Кыргыз Республикасынын бир катар мыйзамдарынын иштешин жокко чыгаруу жөнүндө 2007-жылдын 14-сентябрында Кыргыз Республикасынын Конституциялык сотунун чечими чыккан. Өлкөдөгү оор социалдык-саясий окуялардын натыйжасында жана кезектеги саясий реформа өткөрүлгөндөн кийин өлкөнүн мамлекеттик башкаруу түрү өзгөрүп, президенттик республикадан парламенттик башкарууга өткөргөн Конституциянын жаңы редакциясы 2010-жылдын 27-июнунда өткөн референдумда (жалпы элдик добуш берүү) кабыл алынган. Бир эле мезгилде бир канча эксперттер Кыргызстан аралаш парламенттик-президенттик башкаруу тартибине өттү деп эсептешет.

Учурда Кыргызстан туруктуу, укуктук, демократиялык өлкөнү түзүүгө багытталган реформаны башынан өткөрүп жатат. 2010-жылдагы акыркы конституциялык реформадан кийин Кыргызстандын мыйзамдарынын басымдуу көлөмүн өлкөнүн жаңы Конституциясына ылайыкташтыруу иштери аяктоо алдында турат.

Кыргыз Республикасынын Конституциясына жана «Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин Регламенти жөнүндө» (мындан ары Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин Регламенти) мыйзамына ылайык, мыйзам чыгаруу демилгеси 10 миң шайлоочуга, Жогорку Кеңештин депутаттарына жана Өкмөткө таандык. Бардык мыйзамдар Жогорку Кеңеш тарабынан кабыл алынат жана аларга Президент кол коет деп каралган. Ал эми конституциялык мыйзамга же Жогорку Кеңеш мурдагы редакциясында жактыр-

³ Өнөктөштүк жана кызматташтык тууралуу келишимге 1995-жылы кол коюлуп, 1997-жылдын 5-июлунда Кыргыз Республикасынын мыйзамы тарабынан бекитилген.

⁴ Кыргыз Республикасынын 2003-жылдын 18-февралындагы мыйзамы, Кыргыз Республикасынын 2006-жылдын 9-ноябрындагы мыйзамы, Кыргыз Республикасынын 2007-жылдын 15-январындагы мыйзамы, Кыргыз Республикасынын 2007-жылдын 23-октябрындагы мыйзамы.

ган мыйзамга Президент белгиленген убакытта кол койбосо, мындай мыйзамга Жогорку Кеңештин төрагасы 10 күндөн кем эмес мөөнөттө кол коюп, жарыялай алат.

Саясат жаратуунун биринчи баскычын адатта Кыргыз Республикасынын Өкмөтү ишке ашырат. Бул «Кыргыз Республикасынын Өкмөтү жөнүндө» деген Кыргыз Республикасынын Конституциясында аныкталган ыйгарым укуктарынын жана анын ишинин негизги багыттарынын алкагында, ошондой эле «Кыргыз Республикасынын нормативдик укуктук актылары тууралуу» мыйзамы тарабынан Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнө Мыйзам долбоорлорун чыгаруу боюнча жылдык планды даярдоо жана ишке ашыруу үчүн жүктөлгөн милдеттердин алкагында өтөт. Ушуну менен катар, бул мыйзам долбоордук планды иштеп чыгууда Президенттин кайрылуулары менен билдирмелери, Жогорку Кеңештин депутаттарынын сунуштары, тиешеси бар органдардын, илимий мекемелердин жана жарандык коомдун өкүлдөрүнүн сунуштарын Өкмөт аныктаган тартипте эсепке алуунун керектигин белгилейт. Өз кезегинде Юстиция министрлиги Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнүн мыйзам долбоорлорунун жылдык планын иштеп чыгууда жана ишке ашырууда чечүүчү ролду ойнойт. 2012-жылдын 24-октябрында бекитилген Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнүн Мыйзам долбоорлорун түзүү Регламентине ылайык, пландын долбоору Кыргыз Республикасынын Юстиция министрлиги тарабынан төмөндөгүдөй негизде иштелип чыгат:

- жалпы мамлекеттик программалар;
- Кыргыз Өкмөтүнүн иш-аракеттеринин программасы;
- Президенттин, Премьер-министрдин тапшырмалары, Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин сунуштары;
- министрликтер менен мекемелердин сунуштары;
- Кыргыз Республикасынын башка мамлекеттик органдардын, мамлекеттик жана башка уюмдардын, илимий мекемелердин, жарандардын жана алардын бирикмелеринин сунуштары;
- Кыргыз Республикасынын жаңы мыйзамдарын кабыл алуу, мыйзамдарга түзөтүүлөрдү жана толуктоолорду киргизүүнү эсепке алуучу Кыргыз Республикасынын эл аралык милдеттенмелери.

Кыргыз Республикасынын аткаруу бийлигинин системасында мыйзам долбоорун жаратуунун алгачкы баскычы болуп мамлекеттик органдар Кыргыз Республикасынын Юстиция министрлигине тапшыруучу Мыйзам долбоорун жаратуу сунушун даярдоо саналат жана ал Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнүн мыйзам чыгаруу долбоордук планына киргизилиши керек. Сунуш мыйзам долбоорунун жумушчу атын, коштоо катын жана мыйзам долбоорунун даярдоо зарылдыгын түшүндүргөн негиздөө-справкасын, аткаруучу бийлик органынын атын – негизги аткаруучунун атын, чогуу аткаруучулардын тизмесин, мыйзам долбоорун даярдоо, Кыргыз Өкмөтүнүн мыйзам долбоорун жактыргандыгы тууралуу токтомун кабыл алуу жана Жогорку Кеңештин кароосуна жөнөтүү мөөнөттөрүн камтып турушу керек.

Мыйзам долбооруна тиркелген негиздөө-справкасы «Кыргыз Республикасынын нормативдик укуктук актылары тууралуу» мыйзамына, Жогорку Кеңеш менен Кыргыз Өкмөтүнүн Регламенттерине жана Кыргыз Өкмөтүнүн Мыйзам долбоорун даярдоо иштери боюнча Регламентине ылайык келип, мыйзам долбоорунун максаты менен милдеттери, негизги жоболору, учурдагы мыйзамдардын системасындагы орду, укуктук жөнгө салынуучу чөйрөдөгү мыйзамдардын ахыбалы; мыйзам долбоорунун социалдык, экономикалык, укуктук, укук коргоо, гендердик, экологиялык жана коррупцияга мүмкүн болгон таасиринин натыйжалары; коомчулуктун талкуусунун жыйынтыктары; мыйзам долбоорунун мыйзамдарга шайкеш келүүсү; каржылык жана экономикалык негиздөө жана кар-

жылоо булактары тууралуу маалыматтарды камтып турушу керек. Мыйзам долбооруна кошумча күчүн жоготту деп эсептелчү, токтотулчу, өзгөртүлчү, толукталчу же долбоорго байланыштуу түзүлчү мыйзамдардын тизмеси тиркелет; кабыл алынуучу мыйзамды ишке ашырууга зарыл болчу нормативдик укуктук актыларды түзүү жана кабыл алуу сунуштары тиркелет; мыйзам долбооруна түзөтүүлөрдү жана толуктоолорду киргизүү боюнча салыштырма таблица жана долбоордун ишкердикке тийиштүү нормативдик укуктук актыларды – эгер мыйзам долбоору ишкердикти жөнгө салууга багытталган болсо - Жөнгө салуунун таасирин талдоо (ЖсТТ) методикасына ылайык келер-келбеси тууралуу корутунду тиркелиши керек.

Эл аралык келишимди бекитүү же бузуу тууралуу мыйзамдардын долбоорлорун Кыргыз Өкмөтү Жогоку Кеңешке төмөндөгү документтердин негизинде сунуштайт:

- 1) эл аралык келишимдин тексти;
- 2) келишимдин Кыргыз Республикасынын мыйзамдарына ылайык келери тууралуу корутундусу жана аны бекитүүнүн мүмкүн болгон каржылык, экономикалык жана башка натыйжаларын баалоосу тууралуу Өкмөттүн корутундусу;
- 3) эл аралык келишимди даярдоо жана кол коюу процессинин жүрүшү тууралуу маалымат;
- 4) Кыргыз Республикасынын Жогорку сотунун Конституциялык палатасынын эл аралык келишимдин конституциялык жактан негиздүү экендиги тууралуу корутундусу.

Негиздөө-справкасы Мыйзам чыгаруу ниетин баяндаган билдирмеге окшош. Бекитилгенден кийин ал мыйзам жаратуучулар үчүн мыйзам чыгаруу документтеринин жыйнагынын бир бөлүгү болуп калат жана мыйзам чыгаруунун башкаруу принциптерин сүрөттөйт. Демек, ал мыйзам жаратуу процессинде саясий максаттарды сактоого жана ишке ашырууга өбөлгө түзөт.

Мыйзамдар менен токтомдордо (Жогорку Кеңештин Регламенти менен Кыргыз Өкмөтүнүн чечимдерин кошуп) качан жана кантип саясаттын түзүлүшүнүн жүрүшү же саясат *кантип* мыйзамга айландырылышы керектигин даана аныктаган бир да жобо жок. Ошентсе да, бир катар процедуралар бар. Мисалы, Кыргыз Өкмөтүнүн мыйзам долбоорлорун жаратуу Регламенти жана норма чыгаруу иш-тажрыйбасы тарабынан мыйзам долбоорлорун биргелешип жаратуу үчүн жумушчу топторду түзүүдө саясий талдоонун негизин түзүүчү адамдардын кеңири чөйрөсүн (мамлекеттик мекемелердин, илимий-изилдөө уюмдардын, эл аралык уюмдардын өкүлдөрүн жана чакырылган эксперттерди) ишке тартуу каралган. Мындан да маанилүү болуп «Кыргыз Республикасынын нормативдик укуктук актылары тууралуу» мыйзамынын талаптарына ылайык, негиздөө-справкасы нормативдик укуктук актыны кабыл алуунун натыйжасында орун алчу же чечилчү максаттар менен милдеттерге кошо кабыл алынуучу актыны мүмкүн болуучу натыйжалары тууралуу прогноздорду⁵ камтышы эсептелет.

Мындан сырткары, «Кыргыз Республикасынын нормативдик укуктук актылары тууралуу» мыйзамы мыйзам долбоорунун «максаттары менен негиздерин» түшүндүрүү үчүн зарыл болсо киришүүнү кошууну талап кылат⁶. Ошондой эле киришүүдө актыны кабыл алуунун себептери, шарттары жана максаттары тууралуу маалыматтар камтылышы мүмкүн.

Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин регламентине ылайык, мыйзам долбоорунун бардык демилгечилери негиздөө-справкаларын жана талап кылынган документтердин бардык жыйнагын тапшыруулары керек. Мындай негиздөө жактырылмайын, иш процесси

⁵ Кыргыз Республикасынын «Нормативдик актылар тууралуу» мыйзамынын 25-беренеси.

⁶ Кыргыз Республикасынын «Нормативдик актылар тууралуу» мыйзамынын 12-беренеси.

алдыга жылбайт жана, эгерде сунушталган мыйзам долбоорунун формасы мыйзам долбоорлорун даярдоо тартибине тийиштүү мыйзамдык талаптарга, регламентке жооп бербей же норма чыгаруу тартибине ылайык келбесе, мындай мыйзам долбоору демилгечилерге Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин юридикалык кызматынын справкасынын негизинде кайтарылып берилиши керек.

Тил маселесине кайрылсак, Кыргыз Республикасынын мыйзамынын талабына ылайык, мыйзам долбоорлору мамлекеттик жана расмий (орус) тилде тапшырылышы керек экендигин эстен чыгарбоо керек⁷. «Кыргыз Республикасынын мамлекеттик тили тууралуу»⁸ мыйзамы менен «Кыргыз Республикасынын расмий тили тууралуу»⁹ мыйзамы дагы ушундай талаптарды камтыйт. «Кыргыз Республикасынын расмий тили тууралуу» мыйзамынын 6-беренесине ылайык, мыйзам демилгечилери киргизген мыйзам долбоорлору эки тилде – мамлекеттик жана расмий тилде – тапшырылат. «Кыргыз Республикасынын мамлекеттик тили тууралуу» мыйзамынын 10-беренесине ылайык, мамлекеттик бийлик органдарынын жана жергиликтүү өзүн-өзү башкаруу органдарынын расмий документтери жана башка чечимдери мамлекеттик тилде кабыл алынып, Кыргыз Республикасынын мыйзамы караштырган учурларда расмий тилге которулуп, эки тилде тең жарыкка чыгарылат.

Бирок, мыйзам долбоорлорун жаратуу айрым учурларда орус тилинде да, кыргыз тилинде да кыйынчылыктарды туудурат. Кыргыз Республикасынын «Нормативдик актылары тууралуу» мыйзамынын нормаларына жана «Кыргыз Республикасынын мамлекеттик тили тууралуу» мыйзамына ылайык, эгерде мамлекеттик тилдеги Конституциянын тексти менен башка нормативдик укуктук актылардын тексттери расмий тилдеги тексттерден айырмаланса, мамлекеттик тилдеги текст түпкү текст болуп саналат.

Бул колдонмодо буга чейин сөз болгондой, Кыргызстанда мыйзам чыгаруу демилгесине үч гана субъект ээ – 10 миң шайлоочу (элдик демилге), Жогорку Кеңештин депутаттары жана Кыргыз Республикасынын Өкмөтү.

Элдик демилгенин укугунун ишке ашырылышын карай турган болсок, Кыргызстанда бул чөйрөнү жөнгө салып туруучу кенири нормативдик укуктук база бар¹⁰, бирок республиканын мыйзам чыгаруу тажрыйбасында элдик демилгенин алкагында мыйзамдар али да кабыл алына элек.

Саясатты мыйзамга айландырууда негизги саясий жана ошол эле маалда мыйзам чыгаруу органынын – Кыргыз Республикасынын Конституциясына жана «Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин Регламенти» тууралуу мыйзамга таянып, учурда норма чыгаруу боюнча иштеген Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин ишин белгилей кетүү керек. Мисалы, Жогорку Кеңештин 2012-жылдагы 5-чакырылышы карап бүтүргөн мыйзам долбоорлорунун саны 236 болгон, ал эми 2010–2011-жылдары бул сан 281ге жеткен.

Мыйзам жаратуунун жыл сайын бекитилчү планына ылайык, Кыргыз Өкмөтү 2013-жылдын ичинде Жогорку Кеңештин кароосуна 50 мыйзам долбоорун киргизүүнү пландаштырган, ал

⁷ Кыргыз Республикасынын «Нормативдик актылары тууралуу» мыйзамынын 24-беренесинин 3-пункту жана «Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин Регламентинин» 47-беренеси.

⁸ 2002-жылдын 2-апрелиндеги «Кыргыз Республикасынын мамлекеттик тили тууралуу» мыйзамы.

⁹ 2000-жылдын 29-майындагы «Кыргыз Республикасынын расмий тили тууралуу» мыйзамы.

¹⁰ 2011-жылдын 16-ноябрындагы «Кыргыз Республикасынын элдик мыйзам чыгаруу демилгеси тууралуу» мыйзамы, 2012-жылдын 16-апрелинде Кыргыз Өкмөтүнүн №242 токтому бекиткен Элдик мыйзам чыгаруу демилгесин ишке ашыруу тартиби тууралуу жобо, Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин 2012-жылдын 30-майындагы №1942-V «Кыргыз Республикасынын элдик мыйзам чыгаруу демилгесин аткаруу үчүн жазылма баракчанын формасын аныктоо тууралуу» жобосу жана Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнүн 2012-жылдын 25-сентябрындагы №644 токтому бекиткен Элдик мыйзам чыгаруу демилгени аткаруу үчүн жазылма баракчаны толтуруунун, жазылма баракчадагы шайлоочулардын коюлган колдорун ырастаган демилгелүү топтун мүчөсүнүн коюлган колун күбөлөндүрүүнүн тартиби.

эми 2012-жылы Мыйзам жаратуу планына ылайык 91 мыйзам долбоору сунушталган. Бул сандар пландаштырылган көлөмдү билдирет, бирок «Кыргыз Республикасынын нормативдик укуктук ак тууралуу» мыйзамына ылайык, пландан тышкары дагы мыйзам долбоорлорун киргизүүгө жана кароого уруксат берилет.

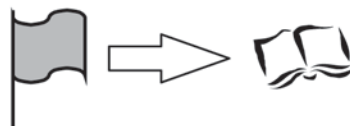
Ошол эле мезгилде Жогорку Кеңештин Регламенти парламенттин ишинин планын жөнгө салып, төмөнкүлөрдү Жогорку Кеңеш аткарат деп белгилейт:

- жаңы чакырылыштын башында Парламентти өнүктүрүү стратегиясын кабыл алат;
- өкүлдүк, мыйзам чыгаруу жана көзөмөл жүргүзүү кызматтарын аткаруунун сессиялык иш планын бекитет;
- ар бир айдын башында бир айлык иштин планын кабыл алат.

Жогорку Кеңештин айлык календардык пландары менен парламенттин расмий сайтында кеңири таанышууга болот. Мындан сырткары, 2016-жылга чейин Жогорку Кеңешти өнүктүрүү стратегиясы иштелип чыгып, азыркы учурда ал талкуудан өтүп жатат жана анын акыркы редакциядагы долбоору менен дагы парламенттин сайтында таанышууга болот.

Кыргызстанда саясатты мыйзамга ийгиликтүү айландыруу үчүн негизги шарттар бар. Бирок, жумушчу топтор менен мыйзам жаратуучулардын саясий маселелерди кароого жана аларды мыйзам долбоорлорунда канчалык деңгээлде чагылдыруу керектигин аныктоого убактысы чектелгендиктен, саясий максаттарга тоскоол болуучу укуктук «дал келбегендиктердин» пайда болуу мүмкүндүгү көбөйөт. Саясатты жүргүзүү жана мыйзам долбоорлорун иштеп чыгуу процессине катышуучу министрликтердин мамлекеттик кызматчылардын компетенциясы адис иштеп чыгуулар мыйзам долбоорлорунун демилгечилеринин алынган нускамалардын негизинде өз алдынча иштеген системадан айырмаланып мыйзамдардын долбоорлорун иштеп чыгууда аракеттердин макулдашылгандыгына жана убакыттын кыскарышына алып келет. Ошого карабастан сапаттын мониторингине жана көзөмөлүнө карата суроолор келип чыгышы мүмкүн. Мыйзам жазуу процессинин бүдөмүксүздүгүн касыз кылуу үчүн өзгөчө чаралар зарыл болот.

Жыйынтыктыгында, мыйзам жаратуучулардын саясатты жана документтин милдеттерин (Коштоо каты, Негиздөө-справкасы жана милдеттүү же башка экспертизалар) талдоо милдети мыйзам жаратуунун жана кабыл алуунун маанилүү бөлүгү болуп саналат. Демек, ылайыкташтырууну камсыз кылган иш-чараларды колдонуу жана аткаруу максатка туура келет. Бул саясатты кылдат талдоо жана мыйзам чыгаруу милдеттерин документтерге түшүрүп бекитүү мыйзам жаратуу менен кабыл алуунун ажырагыс бөлүгү болуп калышына жана саясатты иштиктүү түрдө мыйзамга айландырууну камсыз кылууга мүмкүнчүлүк берет.

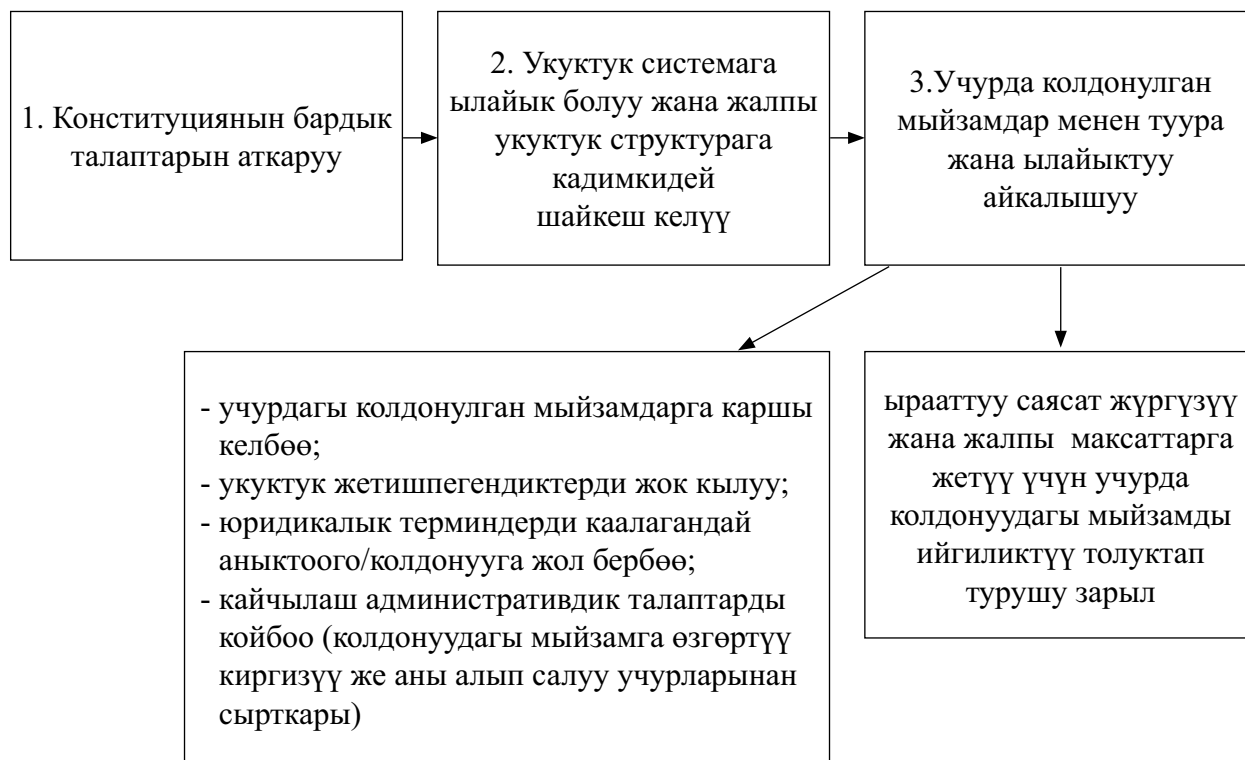


**ЭКИНЧИ ПРИНЦИП.
МЫЙЗАМ КОНСТИТУЦИЯЛЫК,
УКУКТУК ЖАНА МЫЙЗАМ ЧЫГАРУУ
СТРУКТУРАСЫНА ШАЙКЕШ КЕЛҮҮСҮ КЕРЕК**



ЭКИНЧИ ПРИНЦИП. МЫЙЗАМ КОНСТИТУЦИЯЛЫК, УКУКТУК ЖАНА МЫЙЗАМ ЧЫГАРУУ СТРУКТУРАСЫНА ШАЙКЕШ КЕЛҮҮСҮ КЕРЕК

Мыйзам Үстөмдүгүнүн негизинде келишилген укуктук системаны түзүү үчүн жаңы мыйзам (мыйзамдар жана башка нормативдик укуктук актылар) азыркы учурдагы конституциялык, укуктук жана мыйзам чыгаруу структурасына шайкеш келүүсү зарыл. Ушуга ылайык, жаңы мыйзам төмөндөгүдөй болуусу зарыл:



Жаңы мыйзамдын Конституцияга (өлкөнүн Негизги мыйзамы) ылайык келүүсү эң негизги талап болуп саналат. Ылайык келген-келбегенин аныктоо үчүн, акыры барып, Кыргыз Республикасынын Жогорку сотунун Конституциялык палатасына кайрылуу керек болушу мүмкүн. Бирок бул өтө узак жана татаалдашкан процесс, ошондуктан тез арада консультативдик корутунду чыгаруу механизми болгон күндө да мындай болбосу үчүн башынан аракет кылуу керек. Өткөөл мезгилди башынан кечирип жаткан көпчүлүк өлкөлөрдө конституцияга негизделгендик жаңы жана колдонуудагы мыйзамдарга карата абдан көйгөйлүү маселе болуп саналат. Азыркы учурда Кыргыз Республикасында бул суроого, башкача айтканда, колдонуудагы мыйзамдарды Конституциянын жаңы редакциясына ылайыкташтырууга көп көңүл бурулууда. Учурда Кыргыз Республикасынын Юстиция министрлиги, жумушчу топтор жана эксперттер колдонуудагы мыйзамдардын акыркы конституциялык өзгөртүүлөргө ылайык келээр-келбесин аныктоо үчүн аларды кайра караштырып жатышат жана көптөгөн мыйзамдар өзгөрүлөт деп күтүлүүдө. Ошондуктан жумушчу топтор жана укук таануучулар жаңы мыйзамдардын конституциялык жаатта негиздүү экенин өтө кылдаттык менен изилдеп чыгуулары зарыл. Конституциянын жаңы редакциясына негизинен мамлекет башкаруу системасына өзгөртүүлөр киргизилгендиктен, кийинки өзгөртүүлөр биринчи кезекте тийиштүү мыйзамдарга, башкача айтканда Жогорку Кеңештин депутаттарын, Кыргыз Республикасынын Президентин, жергиликтүү өзүн-өзү башкаруу өкмөт

уюмдарын шайлоо тартиби жөнүндө мыйзамдарга, Кыргыз Республикасынын «Кыргыз Республикасынын Өкмөтү тууралуу» мыйзамына, сот системасына караштуу мыйзамдарга (Кыргыз Республикасынын Жогорку сотунун алдындагы Конституциялык палатанын укуктук абалын, соттордун статусу жана аларды шайлоону, Кыргыз Республикасынын Жогорку сотун жана жергиликтүү сотторду, Сотторду тандоочу кеңеш тууралуу мыйзамдар) киргизилген.

Мындан сырткары, Кыргызстанда өлкөнүн нормативдик укуктук актыларын үзгүлтүксүз инвентаризациялоо кадыресе иш катары жүргүзүлөт. Мисалы, нормативдик базаны жаңы кабыл алынып жаткан актыларга ылайыкташтыруу үчүн бардык мамлекеттик органдар үзгүлтүксүз жүргүзүп жаткан иштен сырткары, Кыргыз Республикасынын Юстиция министрлигинин алдында такай иштөөчү жана нормативдик укуктук актыларды тизмелеп каттоочу Ведомстволор аралык комиссия дагы бар. Бул комиссияны Кыргыз Республикасынын Өкмөтү өлкөнүн нормативдик укуктук актыларын инвентаризациялоо менен ар кандай деңгээлдеги нормативдик укуктук актылардын ортосундагы карама каршылыктарды жоюп, аларды өлкөнүн мыйзамдарына ылайыкташтыруу аркылуу мыйзамдарды жакшыртуу максатында түзүлгөн.

Бул комиссиянын курамына бардык мамлекеттик органдардын юридикалык кызматтарынын өкүлдөрү, Бишкек мэриясынын, Кесиптик кошуундар федерациясынын жана жогорку окуу жайлардын өкүлдөрү кирет.

Бул комиссиянын 2012-жылдагы иш жыйынтыгына ылайык, комиссия 233төн ашуун нормативдик укуктук актыларды инвентаризациялап, 56 долбоор иштеп чыккан. Комиссиянын кайра карап чыгуусунун негизинде 47 долбоор мындан ары илгерилетүүгө жактырылып, 2013-жылдын биринчи жарымына коюлган план ар кандай тармакта колдонулган 189 мыйзамды алардагы кайчылаштыктарды жана кемчиликтерди жок кылуу жана коррупция менен дискрециялык нормаларды аныктоо үчүн инвентаризациялоону камтыйт.

Экинчи талап – жаңы мыйзам өлкөнүн укуктук системасына төп келиши зарыл. Жаңы мыйзамдын жалпы укук структурасына канчалык деңгээлде шайкеш келиши негизги маселе болуп саналат. Ар кайсы тараптан коюлган талаптардын көбүнөн улам бул маселе конституциялык негиздүүлүккө караганда татаалыраак. Мисалы, мамлекеттик жана укук институттарынын структурасы менен аткарган кызматтары, сот адилеттигин аткаруу менен колдонуунун негизги аспектери эске алынып, юридикалык кесиптин ар кандай өкүлдөрүнүн салтка айланган кызматтарына көңүл бөлүнүшү керек. Мындай маселелер жалпы жагдайдын негизинде каралышы зарыл. Мындан сырткары, юридикалык документтерди түрүнө жараша жана иерархиялык тартипте бөлүштүрүүчү нормативдик укуктук актылар жөнүндө мыйзам же ага окшош алкактык мыйзам болушу ыктымал. Демек, жаңы мыйзам туура формада түзүлүп, кодекстердин, жарлыктардын, чечимдердин, көрсөтмөлөрдүн жана нормативдик актылардын башка түрлөрүнүн ортосундагы айырмачылыктар эске алынышы керек. Чындыгында, мындай талаптарды аткаруу Конституцияга төп келүү менен конкреттүү мыйзамга шайкеш келүүнүн ортосундагы аралыкты билдирет.

Үчүнчү талап – жаңы мыйзамдын учурда колдонулуп жаткан мыйзамдарга шайкеш келүүсү. Бул талапты мыйзам жаратуу процессине катышкан бардык тараптар, айрыкча укук таануучулар менен тиешелүү тармакта иштеген адистер кылдаттык менен изилдеп чыгуулары зарыл. Төмөнкү маселелер каралышы зарыл:

- Учурда колдонулуп жаткан мыйзамдарды жана шарттарды эске алганда, жаңы мыйзам жаратуунун кажети барбы же башка нормативдик укуктук акт же демилгелер көбүрөөк ылайык келеби?

- Учурда колдонулуп жаткан мыйзам жаңы мыйзамдын саясатына, максаттарына жана жоболоруна таасир этеби?
- Жаңы мыйзам учурда колдонулуп жаткан мыйзамдын ордун ээлейби, ага оңдоо киргизеби же ага тийиштүү маселелерди козгойбу?
- Юридикалык терминдердин жаңы мыйзамдарда аныкталышы жана колдонулушу учурда колдонулган мыйзамдарга жана административдик ишке ылайык келеби?
- Жаңы терминдер учурда колдонулган мыйзамдардагы терминдерге карама-каршы келеби же чаташкандыкты туудурабы?
- Жаңы мыйзамды түшүндүрүүдө же учурда колдонулган мыйзам менен бир эле маалда колдонууда кыйынчылыктар туулбайбы?
- Жаңы мыйзамдын учурда колдонулган мыйзамды алып салуучу же ага түзөтүү киргизүүчү жоболору кылдаттык менен иштелип чыгып, техникалык жактан туурабы?
- Жаңы мыйзамдын мөөнөтүн жана күчүнө кирүү маалын аныктаган жоболор туурабы же алар түшүнүксүздүккө алып барчу кайчылаштыктарды же кемчиликтерди туудурабы?

Бул үч талап тең мыйзам кабыл алынганга чейин аткарылышы зарыл. Муну мыйзам долбоорлорун жаратуунун ар кандай баскычында техникалык талдоо жүргүзүү аркылуу аткарууга болот. Экспертиза мыйзам долбоорлорун (Өкмөттө, тармактык министрликтерде же Парламентте) жаратууга киришкенден баштап, аларды жетишээрлик иштеп бүтүрүп, Парламент кабыл алганга чейин керек. Учурда колдонулган мыйзамдардын кемчиликтерин аныктап, талдоо аркылуу жумушчу топтор жана мыйзам түзүүчүлөр бул процесске олуттуу салымдарын кошо алышат. Учурда колдонулган, бирок өзгөртүлөт же күчүн жоготот деп аныкталуучу мыйзамдардын статусу жана сунуш кылынган долбоорлордун учурдагы мыйзам структурасына төп келер-келбеси тууралуу корутундулар мыйзам жаратуу процессине катышкан бардык тараптарга берилиши керек. Теория боюнча, бул маалымат Негиздөө-справкасына киргизилиши керек.

Мыйзамдын Конституцияга, укук жана мыйзам структурасына ылайык келер-келбесин изилдеп талдоону көпчүлүк учурда Юридикалык департаменттердин адистери жүргүзүшөт. Мындай департаменттер (укук системасына жараша) Президенттин, Парламенттин жана/же Өкмөттүн курамында болот. Ушуга байланыштуу, мыйзам долбоорун жаратууга катышуучу тараптарга атайын юридикалык билимдүү болуунун зарылдыгы жок. Төмөндөгүлөр эске алынса жетишээрлик болот:

- конституциянын жана укук структурасынын талаптары толук эске алынса;
- жаңы жана колдонуудагы мыйзамдын ортосундагы ыңгайлаштык маанилүү деп эсептелинсе;
- тиешелүү юридикалык тажрыйба жана билим эсепке алынып, баа берилсе;
- мыйзам долбоорлорун жаратуунун ар кандай баскычында жана керек болгон сайын юридикалык тажрыйба жана билим алууга, алмашууга жана колдонууга мүмкүнчүлүк түзүлсө. Бул жагынан алганда, компьютердик маалымат тармактары пайдалуу кызмат аткарат.

Акыркы пунктту түшүндүрө кетүү зарыл. Долбоордун алдын ала укуктук экспертизадан өтүшү жетишсиз. Өзгөртүүлөр жалпысынан мыйзам долбооруна жана башка учурда колдонулган мыйзамдарга шайкеш келиши керек. Мыйзам чыгаруу процесси уюшкандыкта жүргүзүлүп, долбоордун бардык редакциясын караштыргандай кылып уюштурулуп, кошумча экспертиза жүргүзүү эске алынышы керек. Мыйзам долбоорунун биринчи вариантын оңдоп, аны Парламент тарабынан юридикалык жактан туура эмес формада жактырылышына жетишүү үчүн гана ал вариантты жакшыртуунун эч кажети жок.

Кыргызстанда Конституция Негизги мыйзам болуп саналат. Кыргыз Республикасынын Конституциясынын 6-беренесине ылайык, Конституция калган бардык нормативдик укуктук актылардын үстүнөн эң жогорку юридикалык күчкө ээ жана түздөн-түз таасир этет. Ушул беренеге ылайык, мыйзамдын негизинде белгиленген тартипте күчүнө киргизилген, Кыргыз Республикасы катышкан эл аралык келишимдери жана эл аралык укуктун жалпыга таанымал принциптери жана нормалары Кыргыз Республикасынын укук системасынын ажырагыс бөлүгү болуп саналат. Адам укуктары боюнча эл аралык келишимдердин түздөн-түз күчү бар жана башка эл аралык келишимдердин нормаларына салыштырмалуу биринчилик деңгээлде турат.

Кыргыз Республикасынын «Кыргыз Республикасынын нормативдик укуктук актылары» жөнүндө мыйзамына ылайык, нормативдик укуктук акт деп бийлиги бар мамлекеттик органдын (кызмат адамынын), жергиликтүү өзүн-өзү башкаруу органынын компетенциясынын чегинде кабыл алынып (жарыяланып), референдум аркылуу укук нормаларын (укуктук нормаларды) орнотууга, өзгөртүүгө же жокко чыгарууга багытталган, белгилүү формадагы расмий документ эсептелет. Ошол эле маалда, укук нормалары (укуктук нормалар) деп белгисиз чөйрөгө багытталган жана көп жолу колдонууга боло турган жалпыга милдеттүү жүрүм-турум эрежелери саналат. Демек, ушундай мүнөздөмөлөрү бар документ гана нормативдик укуктук акт деген күчкө ээ жана аткарылууга жана колдонулууга милдеттүү.

Кыргыз Республикасынын «Кыргыз Республикасынын нормативдик укуктук актылары» жөнүндө мыйзамынын 6-беренеси Кыргыз Республикасынын нормативдик укуктук актыларынын төмөнкүдөй иерархиясын түзөт:



Бирок эл аралык келишимдер (жогоруда көрсөтүлгөндөй, алардын статусун Кыргыз Республикасынын Конституциясы аныктайт) бул иерархияда көрсөтүлгөн эмес. Көндүм тажрыйбага жана «Кыргыз Республикасынын нормативдик укуктук актылары» тууралуу мыйзамына ылайык, нормативдик укуктук акт өзүнө салыштырмалуу жогорку деңгээлдеги юридикалык күчкө ээ нормативдик укуктук актыга карама-каршы келбеши керек.

Кыргызстандын укуктук системасынын өзгөчөлүктөрүнүн бири болуп 2009-жылдан баштап «ведомстволук» деп аталган мыйзам жаратуунун алынып салынышы саналат. Башкача айтканда, Улуттук банк, Борбордук шайлоо жана референдум өткөрүү комиссиясы жана жергиликтүү кеңештерден сырткары башка министрликтерден жана ведомстволордон нормативдик укуктук актыларды чыгаруу укугу алынып салынган. Бирок «Кыргыз Республикасынын нормативдик укуктук актылары» тууралуу мыйзамында нормативдик укуктук актыларды чыгаруу укугун өткөрүп берүү жолу алдын ала караштырылган.

Азыркы учурда Кыргызстан техникалык регламенттер системасын тургузуу баскычында турат¹¹. Техникалык регламенттердин нормативдик актылардын иерархиядагы так орду толук аныктала элек. Бул Техникалык регламент кайсы нормативдик укуктук актылар түрүндө – Кыргыз Өкмөтүнүн мыйзамы бы же токтому бы – чыгарына жараша болот. Албетте, техникалык регламенттердин мазмуну Дүйнөлүк соода уюмунун талаптарын эске алуусу зарыл.

Мындай зарылдыктын негизинде Кыргызстан Дүйнөлүк соода уюмуна (ДСУ) кошулган кезде ДСУнун алкагында колдонулган келишимдердин нормаларын ишке ашыруу жана аткаруу боюнча кабыл алган милдеттенмелер жатат. Мындай келишимдердин негизгилеринин катарына Тарифтер жана соода боюнча башкы келишим, Кызмат көрсөтүүнү соодалашуу боюнча башкы келишим, Интеллектуалдык менчик укугунун соода аспекттери боюнча келишим, Соодадагы техникалык тоскоолдуктар тууралуу келишим жана Санитардык жана фитосанитардык иш-чаралар тууралуу келишим кирет.

ДСУнун алкагында ушул долбоорлорду ишке ашыруу үчүн Кыргызстан «Техникалык жөнгө салуунун негиздери тууралуу» мыйзамын кабыл алган жана бул мыйзам өз кезегинде, ДСУнун ичинде Соода жүргүзүүдө кезиккен тоскоолдуктар боюнча келишимдин негизинде техникалык регламенттерди жана стандарттарды иштеп чыгууну камтыйт.

Кыргыз Республикасынын Конституциясында жана «Кыргыз Республикасынын нормативдик укуктук актылары тууралуу» мыйзамында жазылган укуктук актылардын иерархиясын толук сактоо Кыргызстандын туура түзүлгөн укук структурасына болгон негизги талап болуп саналат. Кыргыз Республикасынын Өкмөтү демилгелеген мыйзам долбоорлору сөзсүз түрдө өлкөнүн Юстиция министрлигинин жана долбоордун өз жоопкерчиликтирине тиешеси бар башка мамлекеттик органдардын экспертизасынан өткөрүлүшү керек. Мындан сырткары, мыйзам жаратуу боюнча Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнүн Регламентине ылайык¹², мыйзам долбоорлорун иштеп чыгуу үчүн жооптуу аткаруучу деп саналган министрликтер жана ведомстволор жумушчу топторун түзүшү мүмкүн жана алардын курамына жооптуу аткаруучулардын кызматкерлери, ишти чогуу аткаруучу тараптардын - Юстиция министрлигинин, башка мамлекеттик органдар менен уюмдардын, илимий-изилдөө уюмдарынын, эл аралык уюмдардын өкүлдөрү жана чакырылгын эксперттер кирет.

Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин Регламентине ылайык, парламентке Өкмөт тарабынан коюлган же Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин депутаттары демил-

¹¹ Кыргыз Республикасынын 2004-жылы май айында кабыл алынып, 2004-жылдын декабрь айында өз күчүнө кирген «Техникалык жөнгө салуунун негиздери тууралуу» жобосуна ылайык.

¹² Мыйзам жаратуу боюнча Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнүн Регламенти Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнүн 2012-жылдын 24-октябрындагы №748 токтому тарабынан бекитилген.

гелеген мыйзам долбоорлору юридикалык кызматтын, улуттук коопсуздук боюнча эксперттик топтун, Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин Аппаратынын эксперттик кызматынын баалоосунан өтүп, Жогорку Кеңештин Аппаратынын эксперттик кызматы укуктук, укук коргоо, гендердик, экологиялык жана коррупцияга каршы экспертизалардын жыйынтыктарын камтыган корутундуну көрсөтүшү керек. Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнүн жана Президентинин Аппараттарынын юридикалык кызматтары (бөлүмдөрү) дагы мыйзамдарды караштырып, экспертизадан өткөрүшөт. Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнүн Аппаратынын юридикалык кызматы (бөлүмү) жоопкер мамлекеттик органдар менен макулдашылган мыйзам долбоорлорду жана Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнүн токтому катары вице-премьер-министрлер менен Премьер-министр кол коюуга сунушталган материалдар түзүүчүлөрдөн – аткаруу бийлик органдарынан түшкөн сайын укуктук экспертизадан өткөрүп турат. Ал эми Кыргыз Республикасынын Президентинин Аппаратынын юридикалык кызматы (бөлүмү) Кыргызстандын Жогорку Кеңеши кабыл алган жана өлкөнүн Президентине кол коюуга сунушталган мыйзамдарды экспертизадан өткөрөт. Мындай экспертизанын негизинде жана эгерде кабыл алынган мыйзамдар Кыргыз Республикасынын Конституциясына, Кыргызстан катышкан эл аралык келишимдердин нормаларына жана башка мыйзам актыларына каршы келсе, Кыргыз Республикасынын Президенти мыйзамга каршылыгын билдирип, аны Жогорку Кеңешке кайтарышы мүмкүн. Мындан сырткары, өлкөнүн Конституциясына түзөтүү киргизүүчү жана эл аралык келишимдерди бекитүү же бузуу тууралуу маселелер боюнча мыйзам долбоорлоруна Кыргыз Республикасынын Жогорку сотунун Конституциялык палатасынын корутундусу керек болот.

Жаңы мыйзамдын демилгечилери жана түзүүчүлөрү башынан эле жаңы мыйзамды Конституцияга, укук жана мыйзам чыгаруу структурасына ылайыкташтырууга жооп беришет. Ошентсе да, акыры барып жоопкерчиликти Парламент өз мойнуна алат. Ошондуктан төмөнкүлөр эске алынуусу зарыл:

- депутаттар жана Парламенттин Аппаратынын кызматкерлери расмий жана көз каранды эмес эксперттер жүргүзгөн толук сапаттуу укуктук экспертизаны өз убагында алуулары зарыл жана мыйзам жаратуу процессине катышкан адамдардан маалымат алып-берип туруу үчүн жөнгө салынган каналдары болуш керек;
- Парламенттин депутаттары жана анын аппаратынын кызматкерлери мыйзам жаратуу жана талдоо мүмкүнчүлүктөрүнө ээ болуулары керек;
- Парламенттин депутаттары укуктук экспертизанын маанисин түшүнүп, ага жеткиликтүү көңүл бөлүүлөрү керек;
- Парламенттин депутаттары башка тараптардан мыйзам жаратуу процессинде орун алып болгон керектүү укуктук маалыматтарды, анализдерди жана корутундуларды документтеп, Негиздөө-справкасына киргизип турууларын талап кылуулары зарыл.

2-Принципте каралган талдоону туура жүргүзүү бир топ убакытты талап кылат. Башкача айтканда, долбоорлорду тез арада караштыруу жана алардын ашык көлөмү ыңгайлашкан/айкалышкан мыйзамдарды жаратууга көмөктөшпөйт. Мындан сырткары, нормативдик актылардын түрлөрү менен алардын аткарган кызматынын ортосундагы айырмачылыктардан улам пайда болгон кичине эле түшүнүксүздүк абалды оордотуп жиберishi мүмкүн. Мына ошондуктан, жаңы мыйзам менен Кыргызстандын Конституциясынын, укук жана мыйзам структурасынын ортосунда байланышты орнотуу үчүн жогоруда сөз болгон чаралар көрүлүп, укуктук экспертиза кылдаттык менен жүргүзүлүп, анын жыйынтыктарын таркатуу боюнча кам көрүлүшү керек.



**ҮЧҮНЧҮ ПРИНЦИП.
МЫЙЗАМ ЭЛ АРАЛЫК ЖАНА ЕВРОПАЛЫК
УКУК СТАНДАРТТАРЫ МЕНЕН
АЙКАЛЫШЫ КЕРЕК**



ҮЧҮНЧҮ ПРИНЦИП. МЫЙЗАМ ЭЛ АРАЛЫК ЖАНА ЕВРОПАЛЫК УКУК СТАНДАРТТАРЫ МЕНЕН АЙКАЛЫШЫ КЕРЕК

Айкалыштыруу - бул укук системасын жана / же мыйзам жаратууну (мыйзамдарды жана мыйзам негизиндеги актыларды) тышкы талаптарга так ылайыкташтыруу. Мындан сырткары «мыйзамды транспонировкалоо (көчүрүү)» деген термин колдонулат. Мындан айырмаланып, «укуктук жакындаштыруу» сөзсүз эле окшош кылбастан, мыйзамды белгилүү бир тышкы стандарттарга акырындык менен жакындатууну билдирет. Бул эки процесс бири-биринен канчалык деңгээлде талапка жооп берерине жана мөөнөтүнө жараша айырмаланышат.

Укуктук айкалыштыруу жаңы процесс эмес. Чындыгында, адам баласынын тарыхында көптөгөн укук системалары башка өлкөлөрдө мурунраак пайда болгон кодекстер менен айрым мыйзамдарды көчүрүшүп, өздөштүрүп алышкан же түздөн-түз алууга мажбур болуп келишкен. Мисалы, (император Юлиан кодификациялаган) Рим укугу колдонууга кайра Кайтадан туулуу доорунун ортосунда киргизилген. Көз карандысыздыкка жетишкенден кийин америкалык колониялар британдык укукту (Блэкстоун түзгөн *Комментарий* деген ишин көптөгөн юристтер кеңеш издеп карашкан) так колдонуп келишкен. Учурда колдонулуп жаткан деңиз ишине байланыштуу укуктардын тарыхы байыркы Грецияга, Родос аралына барып такалат. Франциянын *Жарандык кодексинен* Европанын жана дүйнөнүн көптөгөн өлкөлөрү үйрөнүшкөн. Көптөгөн укук системалары жана институттары «мыйзам чыгартуучулар» деп таанымал болгон Моисей, Хаммурапи, Солон, Юстиниан, Мухаммед, Конфуций жана Наполеон сыяктуу тарыхый инсандар киргизген принциптердин негизинде түзүлгөн. Көпчүлүк учурда «укукту башка жактан киргизип өздөштүрүүнү» көрүнүктүү жол башчылар (мисалы, Японияда Мейджи жана Турцияда Мустафа Кемаль Ататүрк) же башка өлкөлөрдө жакшы жагын көрсөткөн беделдүү, түшүнүктүү же жөнөкөй мыйзамдарды киргизүүнү көздөгөн дасыккан юристтер ишке ашырышкан.

Бирок жыйырма биринчи кылымдагы кырдаал олуттуу айырмаланып турат. Дүйнөнүн баардык өлкөлөрү кайсы бир тарап көзөмөлдөнбөгөн иш жүзүндө бүтпөгөн көп сандаган өз ара жана биргелешкен милдеттер менен мүнөздөлүүчү көп тараптуу эл аралык системага туш болот. Мындай талаптарды көп сандаган эл аралык, көп кырдуу жана эки тараптуу конвенцияларда, келишимдерде жана макулдашууларда тапса болот. Мындай келишимдер Бириккен Улуттар Уюму жана анын көптөгөн агенттиктери, Европа биримдиги, Европа кеңеши, Дүйнөлүк банк, Эл аралык валюта фонду жана Дүйнөлүк соода уюму сыяктуу ар кандай институттар тарабынан түзүлөт жана бекитилет. Айрым учурларда эл аралык милдеттенмелер ушундай уюмдарга түздөн-түз мүчө болуп киргендиктин же юридикалык документти ратификациялоонун натыйжасында аткарылат. Милдеттүү эмес экенине карабастан, калган башка эл аралык милдеттенмелер маанилүү экономикалык жана саясий пайда көрүүнүн алдын ала шарты болуп эсептелет. Мындай учурларда өлкөлөр аларды аткаруудан баш тартууга акысы бар, бирок муну менен алар өздөрүнө зыян келтирет.

Азыркы учурда көпчүлүк өлкөлөр өздөрүнүн мыйзамдарын демократиянын, эркин рыноктук экономиканын жана адам укугун коргоонун эл аралык принциптерине ылайыкташтыруунун үстүндө иштеп жатышат. Мисалы, эгер өлкө Европа кеңешине мүчө болуп кошулуп, Европанын адам укугун жана негизги эркиндигин коргоо боюнча келишимине кол коюп бекитсе, юридикалык укуктук болгон система ал өлкөнүн бардык жарандарына тиешелүү болот. Көп учурда өздөрүнүн иш-практикасына өзгөртүүлөрдү киргизүүгө муктаж болгон мамлекеттик сот инстанциялары же апелляциянын негизинде иш кароочу Европанын Страсбургдагы адам укугун коргоо соту аркылуу бул укуктардын күч менен сакталышына

жетишсе болот. Дүйнөлүк соода уюмуна мүчө болуп кирүү – соода жүргүзүү, техникалык регламенттер жана продукцияны стандартташтырууга тийиштүү бир катар көп жактуу жана өз ара байланышкан укуктар менен милдеттенмелерди пайда кылат. Европа биримдигине мүчө болуп кошулуунун натыйжасында Европа биримдигинин укугун (*Acquis Communautaire*) транспонировкалоо жана биримдиктин институттарына катышуу керек болот. Өткөөл мезгилдеги өлкөлөр үчүн эл аралык жана улуттук мамлекеттин деңгээлинен өйдө турган нормалардын көпчүлүгү кыска мөөнөттүн ичинде каралып чыгып, ишке ашырылышы керек.

2004-жылдын май айында Европа биримдигине кошулган он өлкөнүн көпчүлүгү *Acquis Communautaire* жыйнагын толук транспонировкалап, өздөрүнүн укук системаларын тез арада айкалыштырышы керек болчу. Мындай талап ийкемдүү болбой, көпчүлүк учурда өлкөнүн өзгөчө кырдаалына эч кандай жеңилдетүү берилген эмес. Негизги маселе, коюлган максаттарга канткенде тез арада жетүү болгон.

Мурунку СССРдин Кыргызстан сыяктуу өлкөлөрүндө жагдай башка. Айкалыштырууга салыштырмалуу укуктук жакындаштыруу узак жана көп кырдуу процесс жана көзөмөлдөнчү иш-аракет орун алган тармакка жараша болот. Айрым учурларда ылайыкташтырууну тез арада аткаруу талап кылынат. Калган учурларда процесс ийкемдүүрөөк болуп, башка үлгүлөр менен жергиликтүү шарттарды эске алып, ишке өзгөчөлөштүрүлгөн мамиле иштеп чыгууга мүмкүнчүлүк берет. Тийиштүү ылайыкташтыруунун деңгээлин аныктоо, реформанын туура темпин орнотуу, иш аткарууга тийиштүү шарттарды түзүү жана милдеттенмелерди планга жараша аткаруу түпкү ийгиликке жетүүгө өбөлгө түзөт.

Айкалыштыруу менен жакындаштыруунун ортосундагы айырманы эки башка айрым мисалдын негизинде көрсөтүүгө болот.

1998-жылы Кыргызстандын Дүйнөлүк соода уюмуна мүчө болуп кириши принциптер менен белгилүү бир параметрлердин ылайыкташтырылганынын жыйынтыгы болуп саналат. Кыргызстанга өзүнүн мыйзамдарын Соодадагы техникалык тоскоолдуктар, санитардык жана фитосанитардык иш-чаралар тууралуу келишимде камтылган эл аралык талаптарга ылайыкташтырып, андан ары Эң чоң ыңгайлуулукту жаратуу режими жана Улуттук режим сыяктуу принциптерди колдонуу керек болчу. Бул үчүн Кыргызстанга көп сандаган мыйзамдарга өзгөртүүлөр киргизүү, эл аралык функциялары бар жаңы мекемелерди түзүүгө, ылайык келүүгө аккредиттөө жана баа берүү үчүн жөнгө салуунун жаңы резюмин түзүүгө жана продукцияны стандартташтыруу жана анын коопсуздугун алгылыктуу максатында соода практикасын өзгөртүү талап кылынды.

Ал эми Европа биримдиги боюнча Өнөктөштүк жана кызматташтык тууралуу келишимдин 1997-жылы Кыргызстан тарабынан ратификацияланышы ортодогу бир баскыч катары каралат, бирок мүчө болуу үчүн берилген заявкadan айырмаланып турат. Аны шексиз убадалардын жана так мөөнөттөрдүн жоктугунан улам укуктук жакындаштырууну жактагандык катары кароого болот. Ошентсе да, Өнөктөштүк жана кызматташтык тууралуу келишимде камтылган кеңири көлөмдөгү милдеттер Кыргызстанды жана анын Европа биримдиги менен болгон байланышын өнүктүрүүнүн негизги приоритеттери болуп саналат. Бул приоритеттердин катарына экономикалык / коммерциялык байланыштар, соода жана инвестициялар, салык салуу, капиталдын жүгүрүшү, транспорт, саясий мамилелер, демократизация, айыл чарбасы, энергетика, айлана-чөйрө, илимий жана маданий кызматташтык, коммерциялык кызыкчылыктарды жана жалпы рынокто катышууну коргоочу укуктук механизмдер жана ошондой эле укуктук жакындаштыруу кирет. Акыркы айтылган сөз боюнча 44-беренде Кыргызстандын «өзүнүн мыйзамын Биримдиктин мыйзамына акырындап сыйышкыдай кылып ылайыкташтырууну камсыз кылат» деген милдеттенмеси көрсөтүлгөн.

Ушул себептен укуктук жакындаштыруу үчүн тийиштүү тармактарды таап, алардын приоритеттүүлүгүн аныктоодо бардык нормадан чектен чыгуулар кылдаттык менен негизделиши керек. Бул ар кандай улуттук кызыкчылыктарга тиешеси бар татаал чечимдерди (алардын натыйжасында айрым максаттуу топтор утушка ээ болуп, айрымдары утулат) кабыл алуу дегенди билдирет. Мунун натыйжасында процесс жаңы өзгөчөлүктөргө ээ болуп, динамикалык баскычка өтөт. Катамар да болушу ыктымал, себеби белгилүү бир социалдык-экономикалык шарттарда жана административдик түзүлүштөрдө өз натыйжалуулугун көрсөтүп, жада калса зарыл болгон укуктук жоболор башка шарттарда өтө жемиштүү болбой, зыян да келтириши ыктымал. Мисалы, *Acquis Communautaire* система катары жакшыраак кабыл алынат. Адатта мыйзамдар өз ара байланышып, бири-биринен көз каранды болуп турушат, ал эми алардын шарттары жана тартиптери белгилүү бир институционалдык чөйрөгө багытталган. Системанын бөлүктөрүнүн, саясаттын айрым багыттарынын жана мыйзамдардын бөлөк-бөлөк өткөрүлүшү олуттуу кыйынчылыктарды туудурушу ыктымал. Акырында, убакыт факторун да эске алуу зарыл. Кыска жана узак мөөнөттүк натыйжалардын ортосунда орчундуу айырмачылыктар болушу мүмкүн. Демек, айкалыштыруудан айырмаланып, укуктук жакындаштыруу биргелешкен, ар тараптуу талдоону, кызыкчылыктар менен узак мөөнөттүк стратегиялык кадамды кылдаттык менен тең алып барууну талап кылат.

Кыргызстанда мыйзам долбоорлорунун конституциялык жана улуттук укук структурасына шайкеш келер-келбесин аныктоочу көптөгөн институттар эл аралык жана келишимдик милдеттенмелердин аткарылып жатканын дагы изилдеп, баа беришет. Өкмөттүн атынан Юстиция министрлиги негизги ролду ойнойт, бирок, ошого карабастан, Парламенттин курамындагы айрым институттар дагы ушуга окшош милдеттерди аткарышат.

Кыргыз Республикасынын Юстиция министрлиги¹³ мыйзам долбоорлорун талдоону эл аралык жана келишимдик милдеттер, тийиштүү эл аралык мыйзамдардын жоболору жана кабыл алынган нормалардын аткарылып жатканын аныктоо максатында жүргүзөт. «Кыргыз Республикасынын нормативдик укуктук актылары тууралуу» мыйзамына ылайык, Юстиция министрлиги Кыргыз Республикасынын мыйзамдарынын өлкө катышкан эл аралык келишимдердин коюлган тартиптерине жана нормаларына жооп берерин кылдаттык менен изилдеп, баа берет. Иш жүзүндө эл аралык милдеттенмелер жана тажрыйба мыйзам жаратуу процессинин башында эле негиздөөнү даярдоодо эсепке алына баштайт. Ошондой эле ал мыйзамдарды эл аралык стандарттарга жакындатуу боюнча негизги жоопкерчиликтүү орган болуп саналат. Мындан сырткары, министрликте эл аралык гуманитардык укуктун нормаларын аткаруу боюнча атайын Мекемелер аралык комиссия иштейт.

Кыргызстанда Жогорку Кеңешке¹⁴, келип түшкөн мыйзам долбоорлоруна карата адистештирилген экспертизалардын айрым түрлөрүн өткөрүү боюнча Стандарттары бар жана аларга жараша укуктук, укук коргоочу, гендердик, коррупцияга каршы жана экологиялык сыяктуу адистештирилген экспертизаларды өткөрүү жүргүзүлөт.

Укуктук экспертизанын максаттарынын бири болуп мыйзамдын Кыргыз Республикасы катышкан эл аралык келишимдердин талабына, эл аралык укуктун жалпыга маалым принциптерине жана нормаларына жооп берер-бербесин изилдеп баа берүү саналат. Экспертизаны өткөрүүдө мыйзам долбоорунун жоболорунун 1969-жылдын 23-майындагы укук боюнча Вена конвенциясынын жана «Кыргыз Республикасынын эл аралык келишимдери тууралуу» мыйзамынын талаптарына жооп берер-бербесине дагы баа берилет.

¹³ Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнүн 2009-жылдын 15-декабрындагы №764 токтому бекиткен Юстиция министрлигинин жобосуна ылайык.

¹⁴ Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин 2008-жылдын 18-январындагы N 75-IV жобосу бекиткен.

Жогоруда 2-Принцип тууралуу баянда сөз болгондой, Кыргыз Республикасындагы нормативдик укуктук актылардын иерархиясын (юридикалык күчүнө жараша) түзүүдө Кыргызстандын эл аралык келишимдери менен макулдашуулары жөнүндө «Кыргыз Республикасынын нормативдик укуктук актылары тууралуу» мыйзамынын 6-беренесинде сөз болбойт. Бирок Кыргыз Республикасынын Конституциясынын 6-беренесинде Кыргызстан катышкан жана мыйзам тарабынан белгиленген тартипте өз күчүнө кирген эл аралык келишимдер жана ошондой эле эл аралык укуктун жалпыга маалым принциптери менен нормалары өлкөнүн укук системасынын бир бөлүгү болуп саналат деп көрсөтүлгөн. Андан да, адам укуктары боюнча эл аралык келишимдердин нормаларынын түздөн-түз таасири бар жана башка эл аралык келишимдердин нормаларына карата приоритеттик мааниге ээ.

Кыргыз Республикасынын эл аралык келишимдерин түзүү, аткаруу, токтотуу, убактылуу токтотуу жана бузуу тартиби «Кыргыз Республикасынын эл аралык келишимдери тууралуу» мыйзамында аныкталат жана ага ылайык, эл аралык келишимдер: келишим, макулдашуу, конвенция, протокол, меморандум, кат жана нота алмашуу жана башка аттар менен аталып түзүлүшү мүмкүн.

Кыргыз Республикасынын чет мамлекеттер жана эл аралык уюмдар менен болгон эл аралык келишимдери төмөндөгүлөрдүн атынан түзүлөт:

- Кыргыз Республикасы (мамлекеттер аралык келишимдер);
- Кыргыз Республикасынын Өкмөтү (өкмөттөр аралык келишимдер);
- Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңеши (парламенттер аралык келишимдер);
- Кыргыз Республикасынын министрликтери, мамлекеттик комитеттери жана администрациялык мекемелери (мекемелер аралык келишимдер).

Мындай келишимдер өлкө ичинде кандай тартипте күчүнө киргизилери келишимдердин субъектине жана түрүнө жараша болот - келишимдер Жогорку Кеңеш тарабынан мыйзам түрүндө ратификацияланышы, Президенттин жарлыгы, Өкмөттүн токтому же мекемелер аралык келишимдер буйрук катары бекитилиши мүмкүн.

Мыйзамдарды жакындаштыруу боюнча жооптуу милдеттерди расмий мекемелердин арасында бөлүштүрүү Кыргызстандын эл аралык милдеттенмелерин комплекстүү түрдө аткарууга багыт алганын көрсөтүп турат. Бирок жоопкерчиликтердин чектеринин так жана айкын эместиги милдеттерди жана кызматтарды аткарууда түшүнүксүздүктү туудуруп, координациялоо жана байланыш маселелерин жаратышы ыктымал. Ошондуктан бардык тараптардын жоопкерчиликтерин толук аныктап, алардын иш-аракеттери менен байланышын жазган жалпы пландарды жана көрсөтмөлөрдү бышыктап алган пайдалуу. Мындан сырткары, өз милдеттерин аткаруу үчүн Өкмөттүн ар бир институтун жетишээрлик билим жана мүмкүнчүлүктөр менен камсыз кылыш керек. Акыр аягында каржылоого жана маалымат алууга тийиштүү суроолорду толук чечип алган маанилүү.

Кыргызстандын укук системасы менен мыйзамын эл аралык жана Европа укук талаптарына ылайыкташтыруу үчүн төмөндөгүдөй бир катар чечүүчү кадамдарды жасоо зарыл. Мисалы:

эл аралык жана Европа укук стандарттары жөнүндө маалыматты алуу, башкаруу, колдонуу жана таратуу үчүн иш-аракеттерди бириктирүү.
Буга адистерди ишке тартуу жана Европа Биримдигинин Маалымат борбору сыяктуу маалымат-координациялык борборлордун кызматынан пайдалануу кирет.

укуктук саясат, принциптер жана талаптар ар кандай эл аралык укуктук документтерге ылайык аткарылып жатканын кылдаттык менен талдоо үчүн адистерди дайындоо, жана ар кандай эл аралык уюмдар менен мекемелерге карата, жана алар менен билим жана тажрыйба алмашуу.

эл аралык укуктун талаптарын жана аларды аткарууда кезикчү чыныгы тоскоолдуктарды саясатта чагылдыруу үчүн саясатты иштеп чыгууда эл аралык жана Европалык укуктун талаптарын толук эске алуу.

эл аралык талаптарга ылайык мыйзам жаратуунун техникалык аспектери боюнча билим жана тажрыйба топтоо жана алмашуу.

айкалыштыруу приоритеттүүрөөк деп караштырчу айрым темалар боюнча билим жана тажрыйба топтоо.

жөнгө салуучу таасирди талдоо (төмөндө 4-Принципти караңыз) укуктук жакындаштырууга өзгөчө статус берүү.

депутаттардын, Парламент менен Өкмөттүн кызматкерлеринин, мыйзам жаратуучулардын, ишкер лидерлердин жана жалпы коомчулуктун укуктук жакындаштырууга болгон саясий эркин жана жүйөлүү кызыкчылыктарын пайда кылып, колдоо.

Жогоруда айтылгандар мыйзам жаратуу процессине катышкан бардык негизги тараптар мамлекеттик мыйзамдардын эл аралык жана Европалык талаптарга ылайыкталыш зарылдыгын түшүнүүлөрү керек. Ошондуктан мыйзам жаратуу процессинде өзгөчө билим жана тажрыйба алуу зарыл.

Акырында, укуктук айкалыштыруу жана жакындаштыруу эл аралык келишимдер менен улуттук мамлекеттердин үстүнөн түзүлгөн институттар талап кылган шарттарды камтыган мыйзам долбоорлорун түзүүдөн да маанилүүрөөк нерсени билдирерин белгилей кетиш зарыл. Ушул себептен:

1. мыйзам кабыл алынгандан кийин бардык деңгээлдеги мамлекеттик бийлик органдарынын саясий колдоосун сактап калуу керек;
2. өлкөнүн ичинде эл аралык келишимдерди аткаруунун акылга сыярлык эрежелери болуш керек;
3. администрациялык институттардын жаңы ыйгарым укуктарын берилип аткаруу жана ылайыкташтырууну көзөмөлдөө үчүн мүмкүнчүлүктөрү болуш керек. Ал мүмкүнчүлүктөргө төмөндөгүлөр кирет:
 - а) иштиктүү, дасыккан жана мыкты даярдалган мамлекеттик кызматкерлер;
 - б) керектүү каражаттар, жабдуулар жана ресурстар;
 - в) жетишээрлик институттар аралык байланыштар;
 - г) маалымат берүү/алмашуу иштери;
4. соттор эл аралык укуктук милдеттенмелерге байланыштуу талаш маселелерди карай алыш керек жана алардын күч менен аткарылышына шарт түзүүлөрү зарыл;
5. ишкерлер чөйрөсү, жарандык коом, юридикалык кесиптин жана жалпы коомчулуктун өкүлдөрү жаңы укуктук стандарттарды түшүнүп, кабыл алуулары зарыл.

Башкача айтканда, укуктук айкалыштыруу жана жакындаштыруу жөн гана мыйзам долбоорлорун чыгаруунун чендери эмес. Алар мыйзам кабыл алгандан тартып башталчу узак жана татаал процесстин бөлүгү болуп саналышат. Эл аралык милдеттенмелерди түшүнүү, акыры барып, аларды ишке ашыруу дегенди билдирет.



**ТӨРТҮНЧҮ ПРИНЦИП.
МЫЙЗАМДАР ЫҢГАЙЛУУ ЖАНА ИШТИКТҮҮ
БОЛУШ КЕРЕК**



ТӨРТҮНЧҮ ПРИНЦИП. МЫЙЗАМДАР ЫЃГАЙЛУУ ЖАНА ИШТИКТҮҮ БОЛУШ КЕРЕК

Мыйзам үстөмдүгүнө негизделген жана транспаренттүү институттар көнүмүш принциптерди адилет жана калыс туткан системада мыйзамдар жарандардын турмушунда активдүү роль ойнойт. Башкача айтканда, мыйзамдар реалдуу, түшүнүктүү жана алардын колдонулушун укуктук санкция камсыз кылат. Мындан сырткары, мыйзамдардын ишке ашырылышына, сакталышына, мажбурлоо менен аткарылышына жана сотто каралышына жоопкер адамдар аларды олуттуу кабыл алышат. Ыңгайсыз жана натыйжасыз мыйзамдарды турмушка ашыруу жана сотто кароо оңойго турбайт. Бул мыйзамды урматтабагандыкты билдирет. Эң начар учурларда мыйзамдар айрым тандалган адамдар үчүн гана же кагаз жүзүндө гана иштегенсип көрүнөт.

Эгерде төмөндөгүлөр толук эске алынбаса, мыйзамдын натыйжалуулугу азаят:

- мамлекеттик бюджетке жана/же ар кандай максаттуу топторго болгон каржылык таасири;
- каржылоонун же ресурстардын кем болушу мыйзамдардын ишке ашырылышына бөгөт же тоскоолдук коюшу мүмкүн;
- институционалдык/административдик потенциалдын жана адам ресурстарынын иш жүзүндөгү деңгээли;
- мыйзамдарды күч колдонуу менен ишке ашырууга байланышкан маселелер жана кыйынчылыктар;
- талаш маселелерди сотто кароодо жана сот чечимин мажбурлоо менен аткарууда кезикчү оорчулуктар.

Каржылык жана административдик мүмкүнчүлүктөрдүн жетишсиздигинин айынан алдыга коюлган максаттарга жетпөөчү мыйзам долбоорлору иштелип чыгып, аларды кабыл алуу тескери натыйжаларды берип, каражаттардын бекер сарпталышына алып келет. Мыйзам жаратуу процесси өлкөнүн кызыкчылыгы үчүн иштебегендей көрүнөт. Мындан сырткары, мыйзамдар кадимкидей аткарылбай, ишке ашпаганы мамлекеттик мекемелер менен укук системасынын беделине доо кетирип, укуктук нигилизмге алып келет.

Мыйзам талаптарга жооп бербей, кабыл алынгандан кийин үмүттөрдү актабаган көп учурлар бир кыйла деңгээлде мыйзамдын кантип жазылганына байланыштуу болот. Практикалык жана натыйжалуу болуу үчүн мыйзамдар аларды ишке ашырууга байланышкан реалдуулукту жана кыйынчылыктарды эске алууга тийиш. Мыйзам долбоорлорун жаратуучулар министрликтерге же мекемелерге такшалган кызматкерлер менен материалдык каражаттар жетиштүү экенин, же болбосо мыйзам өлкөнүн иш-тажрыйбасына каршы келип, аны эл аралык тарап талап кылгандыктан улам аны ишке ашырууну каалабагандык бар экени тууралуу маалымдар болуулары керек. Мындай ой-пикирлер экинчи даражадагы мыйзамдарды (регламенттерди же мыйзамга негизделген актыларды) даярдоодо жана ишке ашырууда эске алынышы керек.

Мыйзамдырды ыңгайлуураак жана иштиктүүрөөк кылуу үчүн төмөндөгүлөр сунуш кылынат:

каржылоо жана мыйзамды ишке ашырууда кезикчү кыйынчылыктар саясат иштеп чыгуу баскычында эле кылдаттык менен изилденип, алар Мыйзам чыгаруу ниетин чагылдырган Билдирмеде жана/ же Негиздөө справкасында киргизилиши керек

каржы талаптарын, мыйзам долбоорлорунун натыйжаларын жана аларды ишке ашыруу үчүн зарыл иштиктүү каражаттарды толук талдоо максатында мыйзам чыгарууга катышкан негизги мекемелердин билимдерин жана тажрыйбаларын арттыруу

окутуу, билимин өркүндөтүү, маалымат берүү жана алмашуу боюнча колдонмолорду даярдоо жана колдонуу аркылуу билим жана тажрыйба алмашуу

талдоо жүргүзүү үчүн дайыма формаларды жана анкеталарды даярдап колдонуу

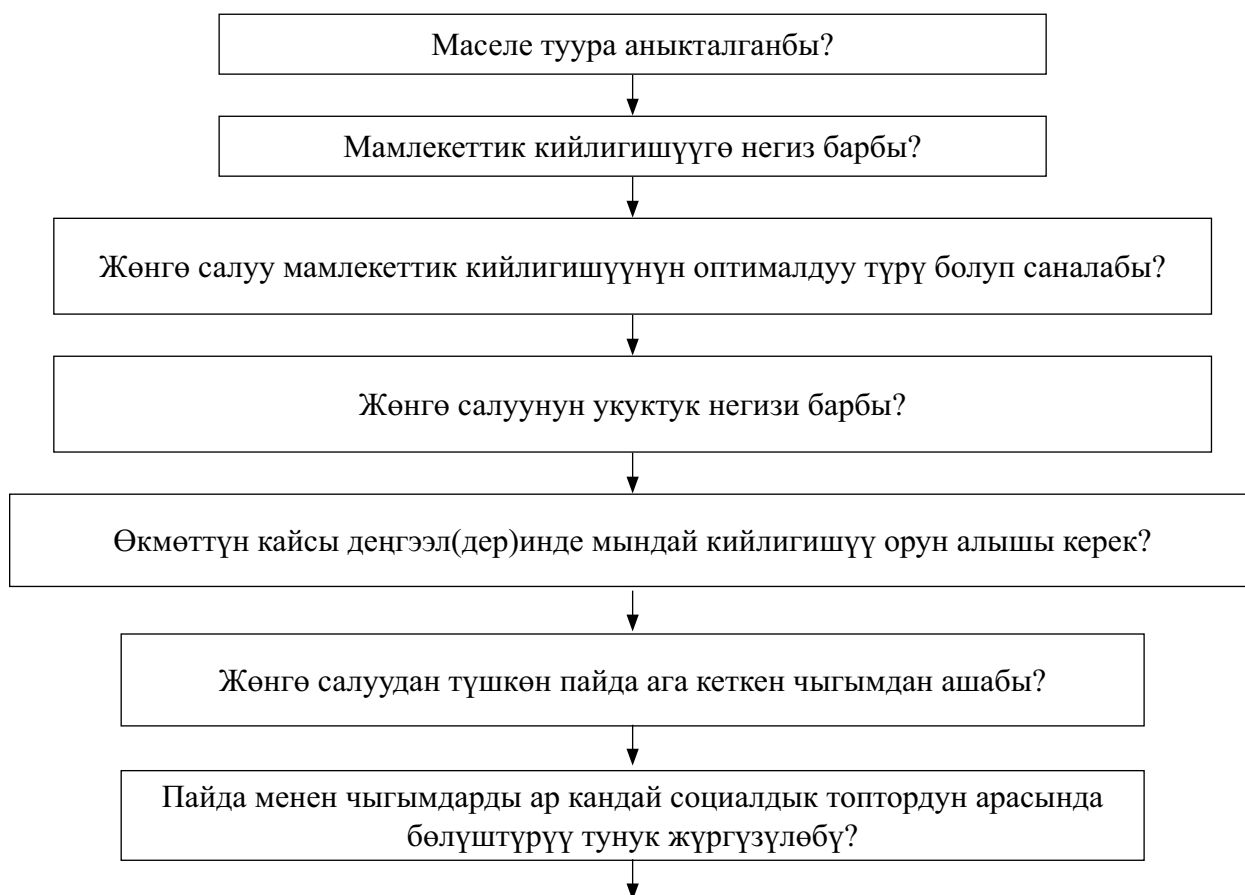
каржы жана административдик маселелердин мыйзам жаратуу процессиндеги маанисин жогорулатуу үчүн өкмөт жетекчилери менен Парламенттин депутаттары бирге аракеттенүүлөрү зарыл жана зарылдыкка жараша эксперттерден жана көз каранды эмес консультанттардан кеңеш талап кылуулары керек

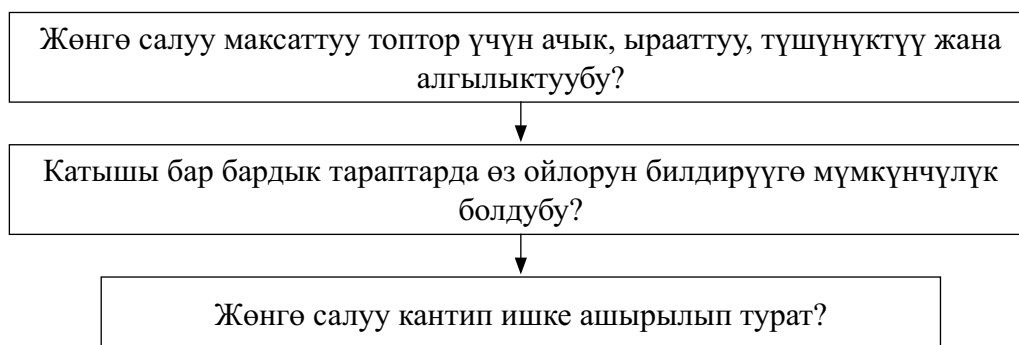
Мыйзамдын убактылуу мөөнөтү тууралуу жоболор айрым өлкөлөрдө өзгөчө натыйжалуу ыкма катары колдонулат. Айрым мыйзамдарга белгиленген/чектелген мөөнөт коюлуп, ал аяктаганда мыйзамдар өздөрү эле күчүн жоготот. Демек, белгиленген убакыт өткөндө, мыйзамдардын мөөнөтү узартылышы керек же алар кайрадан бекитилиши керек. Бул үчүн мыйзамдарды мезгил-мезгили менен баалоодон өткөрүп, алардын иш жүзүндөгү таасирин жана жыйынтыктарын талдап туруу талап кылынат. Мындан сырткары, бардык толуктоолорду жана түзөтүүлөрдү киргизгенде болгон жетишкендиктер жана жакшы иштеген нерселер эске алынышы керек. Тилекке каршы, адатта Өкмөттөр, Парламенттер жана мыйзам долбоорлорун жаратуучулар өз көңүлдөрүн биринчи иретте мыйзамдарды жаратууга жана кабыл алууга бурушат. Алардын мыйзамдын иш жүзүндөгү натыйжаларын караштырууга убактысы же мүмкүнчүлүктөрү жетпей калышы ыктымал. Убактылуу мөөнөт тууралуу жоболор жагдайды өздөрү эле өзгөртүп жиберилиши мүмкүн.

Мыйзамдын натыйжаларын аныктоочу негизги инструменттердин бири болуп Жөнгө салуу таасирин талдоо (ЖсТТ) саналат. Жөнгө салуу таасирин талдоону мыйзамдын мүмкүн болгон натыйжаларын күн мурун аныктоо үчүн жүргүзүлгөн үзгүлтүксүз иш-аракеттер деп аныктаса болот. Анын негизги максаты болуп мыйзам жаратуучуларды саясий максаттарга жана милдеттерге жетүүнүн эң натыйжалуу жолдоруна жана каражаттарына багыттоо саналат. Башкача айтканда, ЖсТТ – бул саясаттын жана мыйзам долбоорлорунун багыттарын иштеп чыгуучуларга жардам берчү чечимдерди кабыл алуучу инструмент болуп эсептелет жана ошондой эле ал мыйзам жаратуучуларга саясий, экономикалык жана социалдык максаттарга жетүүгө өбөлгө түзчү иш-аракеттердин эң ылайыктуу багытын аныктоого жардам берет.

Жөнгө салуу таасирин талдоо эң алгач эконометрикалык прогноздоонун негизинде жүргүзүлүп, мыйзамдан түшкү пайда менен чыгымды аныктоо жана анын ар кандай социалдык топторго тийгизген салыштырмалуу таасирин изилдөө үчүн колдонулган. Бара-бара ЖсТТ олуттуу түрдө кеңейип, көбүрөөк маселелерди камтый баштаган. Сунуш кылынган мыйзамдардын экономикага, мамлекеттик бюджетке, айлана-чөйрөгө, эл аралык милдеттенмелерге, адам укуктарына, сот системасына, административдик мекемелерге, тартип сактоо органдарына, коомго, айрым уюмдарга жана максаттык топторго жана ошондой эле колдонуудагы мыйзам менен башка нормативдик актыларга кандай таасир этерин эске алуу биздин учурда жөн гана маанилүү болбостон, керек болсо зарыл иш болуп саналат. Кыска жана узак мөөнөттүк таасирлерди аныктоо жана баалоо керек. Мүмкүн, узак мөөнөттүк таасирлерди алардын азыркы учурдагы маанилерине ыңтайлаштыруу керек болот. Муну жасоо үчүн мыйзам жаратуучулардан жана серепчилерден бир катар тармак боюнча так иш-тажрыйба жана жөндөмдөр талап кылынат.

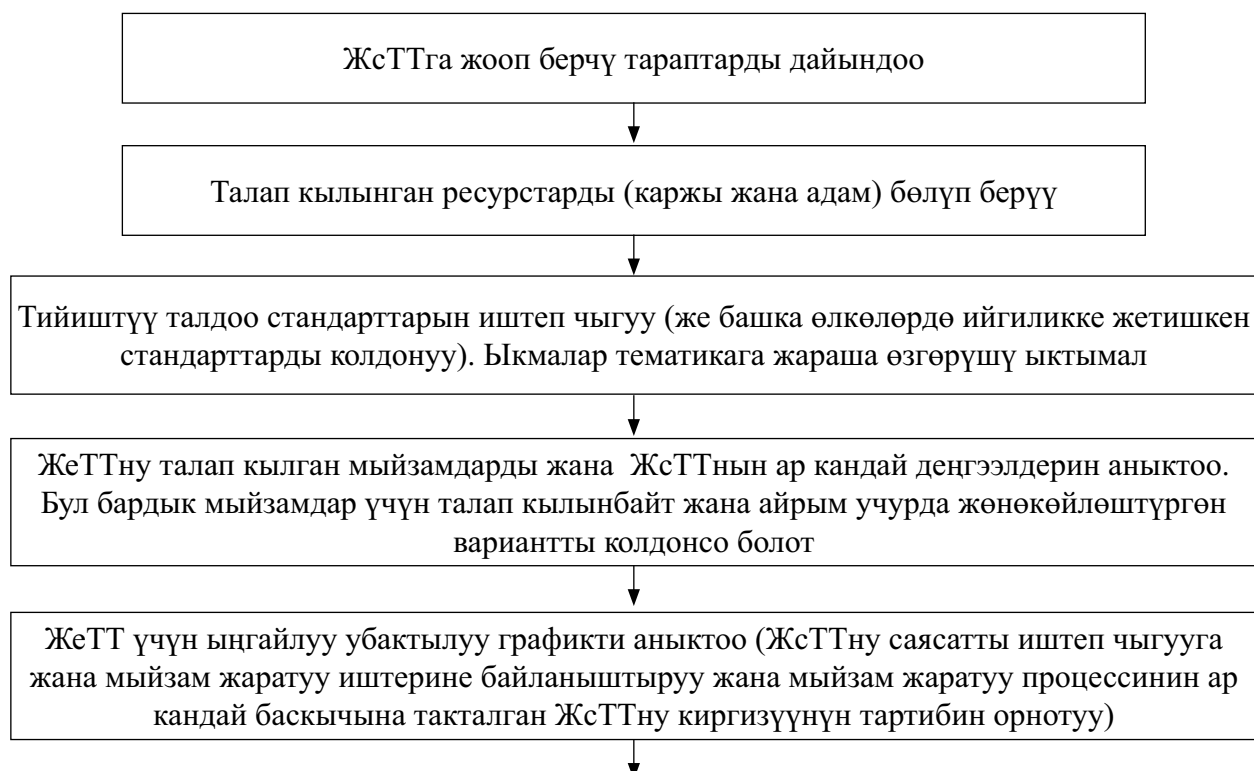
Экономикалык кызматташтык жана өнүгүү уюму (ЭКӨУ) мыйзамдын натыйжалуулугун жана таасирдүүлүгүн баалоонун 10 негизги суроону камтыган чендеринин тизмесин иштеп чыккан:

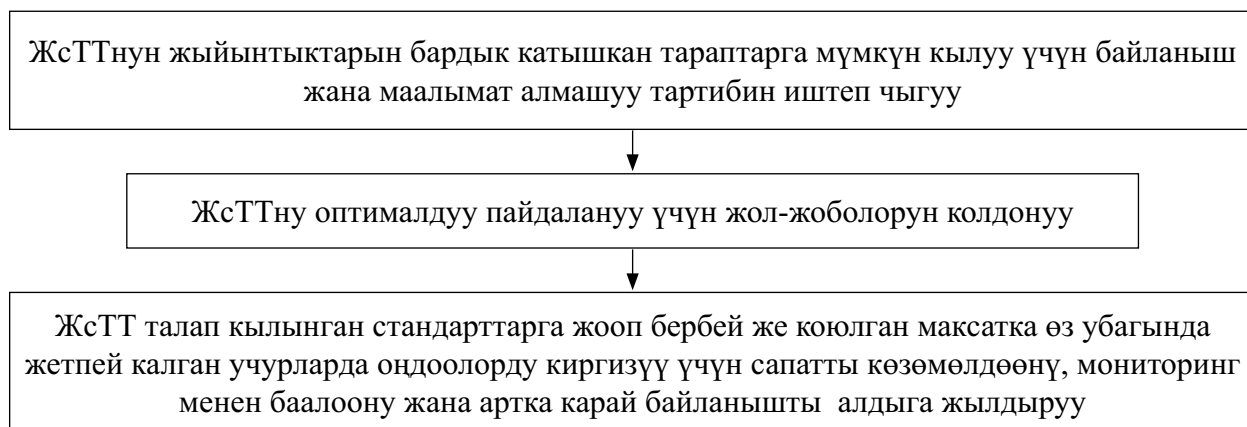




Жөнгө салуу таасирин талдоо чоң процесстин баскычтарынын бири - мыйзам актыларын кылдат караштырууда пайдалуу инструмент катары колдонуп, контексте кароо ылайыктуураак. (Жалпы процесс токтондор, иш пландары жана организациялык структура) ар кандай механизмдер ЖсТТга жана ага окшош талдоо иштеринин негизги тараптарынын иш-аракеттерин программага киргизинде гана жакшыраак жүрө баштайт. Организациялык структура аткарылуучу иштердин түрлөрүн көрсөтүп, тараптарга жоопкерчиликтерди жүктөшү керек. Процесске бир нече негизги институттар жана тараптар (Кыргыз Республикасынын Президентинин Аппараты, Жогорку Кеңеш, Кыргыз Өкмөтү, алардын курамындагы юридикалык кызматтар (бөлүмдөр) Кыргыз Республикасынын Экономика министрлиги) катышышы мүмкүн, ошондуктан ЖсТТны жүргүзүү үчүн аларды байланыштырып, ортодо консенсус орнотуучу механизмдер чоң мааниге ээ. Белгилүү бир мыйзамга катыштыгы бар министрликтер үчүн эң жакшы мүмкүнчүлүк болуп өз иштерин координациялоо жана жыйынтыктарды Парламент менен алмашып туруу саналат. Ошентсе да, мыйзамды талдоо үчүн бардык институттардын өздөрүнүн белгилүү бир деңгээлде организациялык мүмкүнчүлүктөрү болушу керек, жана бир эле ишти ар башка жерде кайталап жүргүзүүнүн айынан келип чыкчу чыгымдарды жана натыйжасыздыкты да эске алуу зарыл.

Теория жүзүндө Жөнгө салуу таасирин талдоонун расмий стратегиясы болуш керек. Мындай стратегиянын негизги элементтери болуп төмөндөгүлөр саналат:





Мүмкүн, буга жетишүү үчүн эң орчундуу жана иштиктүү кадам болуп ЖСТТну мыйзам долбоорун коштогон Түшүндүрмө катка милдеттүү жана маанилүү бөлүк катары кошуу саналат. Андан соң аны мыйзам долбоорлорун жаратууга жана бекитүүгө катышкан бардык тараптарга таркатууга болот. Мындан сырткары, бул Жөнгө салуу таасирин талдоону жөндүү иш-тажрыйба болуп калган мыйзам чыгаруунун алгач баскычтарына же саясат жаратуунун алкагында пландаштырууга мүмкүнчүлүк түзөт.

Жөнгө салуу таасирин талдоонун эң татаал жактарынын бири болуп чыныгы чыгымдарды эсептөө жана конкреттүү жоболору менен майда бөлүктөрү иштелип бүтө элек мыйзам долбоорлорунун бюджетке тийгизчү таасирин аныктоо саналат. Бир катар баалоонун ыкмаларына кошумча чыгымдарды «төлөп, өзүнө алуу даярдыгын» рыноктук талдоо, социалдык топтордун жүрүм-туруму аркылуу билинчү «айкындалган каалоолору» жана (ден соолукту жана турмуш деңгээлин жакшыртуунун натыйжасында үнөмдөлгөн ресурстардын же каражаттардын ордун алмаштырууга кеткен каражаттардын наркы) «альтернативдик нарктарды баалоо» кирет. Ишке жүйөөлүү жана кенен мамиле кылуу ылайыктуу болот, эгерде так эсептерди алуу мүмкүн болбосо, болжолдонгон баалар же цифралардын диапозонуна кошуп аларга таасир этүүчү факторлордун түшүндүрмөсү жарайт. Жалпысынан айтканда, бул ыкмалар расмий эмес тараптар катышкан учурларда эң натыйжалуу болушат.

1-Принципте сөз болгондой, «Кыргыз Республикасынын нормативдик укуктук актылары тууралуу» мыйзамы, Жогорку Кеңештин жана Кыргыз Өкмөтүнүн Регламенттери мыйзам долбоорлорун коштоп тапшырылуучу Негиздөө-справкасына жана башка материалдарга болгон талаптарды аныктап түзөт. Ал талаптардын катарына долбоордун максаты менен милдеттери, экспертизанын жыйынтыктары, кабыл алынчу мыйзамдын прогноздогон (каржы, экономикалык, социалдык, юридикалык, экологиялык ж.б.у.с.) натыйжалары, коомчулуктун талкуусунун жыйынтыктары тууралуу маалымат, каржылоо булактары жана долбоордун учурдагы мыйзамга ылайыктуу келер-келбесин талдоо кирет.

Кыргыз Республикасында мыйзам долбоорлорун даярдоодо экспертизага чоң маани берилет. “Кыргыз Республикасынын ченемдик укуктук актылары тууралуу” Кыргыз Республикасынын мыйзамына ылайык жарандардын конституциялык укуктарын, эркиндиктерин жана милдеттерин камсыз кылуу; коомдук бирикмелердин, жалпыга маалымдуу каражаттардын укуктук статусу; мамлекеттик бюджеттик салык системасынын, экологиялык коопсуздук; укук бузуулар менен күрөшүүнүн, ишкердик ишти жөнгө салуунун жаңы түрлөрүн киргизүү маселелери боюнча ченемдик укуктук актылар укуктук, укук коргоочулук, гендердик, экологиялык, коррупцияга каршы ж.б. илимий эксперттерден өтүүгө жатат¹⁵. Илимий экспертизадан өткөрүү үчүн мыйзам долбоорун эл аралык уюмга жөнөтүүгө болоорун же ал долбоорду жаратууга катышпаган чет элдик эксперттерди чакырууга болоорун

¹⁵ «Кыргыз Республикасынын нормативдик укуктук актылары тууралуу» мыйзамынын 20-беренеси..

айта кетүү маанилүү. Мыйзам жаратуучулар экспертизанын жыйынтыгын кабыл алып, тийиштүү түзөтүүлөрдү киргизишет же себептерин айтуу менен жыйынтыктан баш тартышып, кошумча экспертиза өткөрүүнү талап кылуулары тийиш. Бул мыйзамдын 19-беренесинде ишкердикти көзөмөлдөөгө багытталган нормативдик укуктук актылар Жөнгө салуу таасирин талдоодон (ЖсТТ) өткөрүлүшү керек деп өзүнчө белгиленген.

Мыйзам долбоорлорун адистештирилген экспертизанын айрым түрлөрүнөн өткөрүү стандарттарына ылайык, Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешине түшкөн бардык мыйзам долбоорлору милдеттүү түрдө экспертизадан өткөрүлүшү керек. Мыйзам долбоорун жөнөтүп жатып, Комитет далилденген, илимий жактан негизделген, калыс жана толук жыйынтыкты даярдоонун мөөнөтүн белгилейт. Илимий экспертизанын бир нече түрү бар: комплекстүү экспертиза (мыйзамдын бир нече жактарын камтыйт), өз алдынча экспертиза (мыйзамдын бир гана жагын караштырат), комиссиялык экспертиза (мыйзамдын өзүнчө бир жагын изилдөөчү эксперттер тарабынан жүргүзүлөт), экинчи иреттик экспертиза (эгерде башка эксперттин кошумча корутундусу керек болсо) жана кошумча экспертиза (эгерде мыйзам долбооруна киргизилген түзөтүүлөрдү андан ары да талдоо керек болсо).

Кыргыз Республикасынын Конституциясынын 80-беренесине ылайык, талдоонун өзгөчө шарттары мамлекеттик бюджет менен чек арага тиешелүү суроолорго карата колдонулат. Атап айтканда, мамлекеттик бюджеттин эсебинен каржыланчу чыгымдарды камтыган мыйзам долбоорлорун Кыргыз Өкмөтү каржылоо булагын аныктаган соң гана Жогорку Кеңеш кабыл ала алат. Конституциялык мыйзамдар, мамлекеттик чек араларды өзгөртүүчү мыйзамдар жок дегенде эле үчтөн кем эмес жолу талкуулагандан кийин, депутаттардын жалпы санынын үчтүн экиден кем эмес добуш менен кабыл алынат. «Кыргыз Республикасынын нормативдик укуктук актылары тууралуу» мыйзамы жеке менчик ишкерлердин, жарандардын жана ишканалардын кызыкчылыктарына тиешеси бар кырдаалдарга карата дагы өзгөчө иш-кароо тартибин аныктайт. Мыйзам долбоорун норма жаратуучу органдын расмий интернет бетине жайгаштыруу менен аны коомчулуктун талкуусуна коюу керек.

Кыргызстанда техникалык регламенттер чыгымдарды жана аракетсиздиктин натыйжаларын кошуп, тобокелдикти изилдеп баалоонун негизинде болушу керек. Мындан сырткары, коргоо иш-чаралары кылдат даярдалып, коюлган максатка жетүүгө жетишээрлик деңгээлден ашык чектөөлөрдү же чыгымдарды киргизбөөлөрү керек. Жөнгө салуу таасирин талдоонун мына ушундай варианты Кыргыз Республикасынын «Техникалык жөнгө салуунун негиздери тууралуу» мыйзамында каралган.

Убактылуу мөөнөт тууралуу жоболорго «Кыргыз Республикасынын нормативдик укуктук актылары тууралуу» мыйзамына ылайык уруксат берилген жана убактылуу мөөнөт бүткүл нормативдик актыга же анын бир бөлүгүнө карата гана орнотулушу ыктымал. Стандарттык иш-тажрыйбага ылайык, Кыргызстандагы мыйзамдардын мөөнөтү, эгерде башкача каралган болбосо, чексиз болуп эсептелинет. Бирок андан сырткары эч кандай кошумча маалымат берилген эмес. Ушундан улам качан жана кандай шарттарда убактылуу мөөнөт тууралуу жоболор негиздүү болоору жана алар кандай болуш керек экендиги айкын эмес. Ошондуктан убактылуу мөөнөт тууралуу жоболорду бат-бат колдонуп туруунун өзгөчө эрежелерин иштеп чыгып, мыйзамдын чыныгы таасирин кылдат көзөмөлдөөнүн тартиптерин орнотуп, мыйзамды колдонуу күчү орнотулган мөөнөттөн ашпоосун камсыз кылуучу башка иш-чараларды көрүү зарыл.

Өткөөл мезгилдеги көпчүлүк өлкөлөрдө Жөнгө салуу таасирин талдоону жүргүзүүнүн мөөнөттөрү проблемаларды жараткан. Адатта Жөнгө салуунун таасирин терең талдоо мыйзам жаратылгандан кийин колдонулат. Мыйзам жаратуу календары өзгөчө жык, ал эми илимий экспертизага бөлүнгөн убакыттын чектелгендиги кылдат талдоо жүргүзүүгө тоскоолдуктарды түзөт. Мындан сырткары, жалпы тенденцияга карабастан, Жөнгө салуунун таа-

сирин талдоону мыйзам жаратууга катышпаган гана адамдар жүргүзүшөт. Бул калыстыкка өбөлгө түзүп, кызыкчылыктардын карама-каршы келүү мүмкүндүгүн азайтканы менен мыйзам долбоорун барынан мыкты билген тараптарды эсепке албайт. Демек, Жөнгө салуунун таасирин талдоону курчутуу аркылуу мыйзам долбоорун иштиктүүрөөк жана натыйжалуураак кылууга мүмкүнчүлүктөр бар.

Кыргызстанда ЖсТТ ишке эбак эле киргизилген жана ал негизинен ишкерликти жөнгө салуу тармагында колдонулат. «Кыргыз Республикасынын нормативдик укуктук актылары тууралуу» мыйзамында ЖсТТну ишкер чөйрөсүндө колдонулган нормативдик укуктук актыларга карата милдеттүү түрдө жүргүзүү талаптары орнотулган. Бул норманы жана Кыргыз Республикасынын «Ишкерликтин нормативдик укуктук негизин ыңгайлаштыруу тууралуу»¹⁶ мыйзамын аткаруу үчүн Кыргыз Өкмөтү ЖсТТ жүргүзүүнүн атайын ыкмасын бекиткен¹⁷. Мындан сырткары, аталган мыйзам өлкөнүн норма жаратуу ишинде «гильотина» деп аталган жаңы нерсе киргизди – эгерде милдеттүү органдар өздөрүнүн иш чөйрөсүнө тийиштүү мыйзамдардын зарылдыгын жана алардын аталган мыйзамда каралган бизнести коргоо боюнча негизги принциптерге шайкеш келээрин негиздей албаса, анда Кыргыз Өкмөтү мындай актыларды алып таштайт.

Жөнгө салуунун таасирин талдоонун жогоруда аталгандай олуттуу артыкчылыктарына жана бул процедураны институтташтыруунун маанилүүлүгүнө карабастан, ага бир аз ишенбөөчүлүк менен мамиле кылуу зарыл. Биринчиден, мыйзамдын натыйжаларын алдын ала айтуу так божомолдордун негизинде түзүлгөн чыныгы шарттарга жана ал божомолдорду жана жыйынтыктарды даярдоодо колдонгонуна жараша болот. Бул мыйзамдын каржылык натыйжаларын баалоодо кыйынчылыктарды туудурушу ыктымал. Экинчиден, дүйнө өзгөрбөй турбайт, ошондуктан мыйзамдын натыйжаларына таасир этүүчү шарттардын (жаңы технологиялар, табигый көрүнүштөр, ж.б.у.с.) өзгөрүп кетишин алдын ала көрүү кыйын.

Үчүнчүдөн, мыйзам жаратуучулар өз жумуштарын бүтөөрү менен мыйзам кайсы адамдардын чөйрөсүнө багытталса, ошол адамдар жылчык издеп таап, системаны өз кызыкчылыктарына бурмалап колдонуу үчүн каражаттарын жана күч-аракеттерин жумшай башташат. Салык укугу боюнча адистешкен мыкты юрист үчүн салык боюнча чыккан ар бир жаңы мыйзам өз кардарларына салыкты азайтуу үчүн жардам берүү үчүн жаңы мүмкүнчүлүгү. Кылмыш боюнча чыккан ар бир жаңы мыйзам митаам кылмышкерлерге өз максаттарына жетүүнүн жаңы жолдорун издөөгө түрткү берет дегенди билдирет. Мыйзам жаратып, кабыл алгандардан айырмаланып, ошол мыйзамды колдонуп, өз жанын баккандардын убактысы кенен.

Ушуга карабастан жогорудагы эскертүүлөрдү эсепке алып, ЖсТТны сөзсүз түрдө колдонуу керек. Мыйзамдын каржылык, экологиялык жана эл аралык натыйжаларын толук эске алуу зарыл. Мамлекеттик бюджетке тийгизчү таасири жана эл аралык өнөктөштөрдүн мүмкүн болчу жооптору кылдат изилденип, баалоодон өткөрүлмөйүнчө, бир дагы мыйзам кабыл алынбашы керек. Мунун мыйзамды ишке ашыруунун организациялык мүмкүнчүлүктөрүнө да тиешеси бар. Эгерде мыйзам долбоорун тийиштүү деңгээлде ишке ашыруу үчүн кошумча кызматкерлер, жабдыктар жана окуу керек болуп калса, каржылоонун жетишсиздиги бат эле олуттуу тоскоолдуктарды жаратышы ыктымал. Эгерде жаңы мыйзам агенттиктин же мекеменин кызматкерлерине алардын учурдагы аткарган кызматынан айырмаланган милдеттерди жүктөй турган болсо, мыйзамга окуу жана мониторинг/көзөмөл тууралуу жоболорду

¹⁶ Кыргыз Республикасынын 2008-жылдын 5-апрелиндеги «Ишкерликтин нормативдик укуктук негизин ыңгайлаштыруу тууралуу» мыйзамы.

¹⁷ Кыргыз Өкмөтү тарабынан 2007-жылдын 20-декабрындагы №603 токтому менен бекитилген Ишкер субъекттердин иш-аракеттерине тийиштүү нормативдик-укуктук актыларды талдоонун методикасы.

киргизүү керек. Албетте, мүмкүн болсо, мындай суроолорду мыйзам жаратуунун алгач баскычтарында, атап айтканда, саясатты жаратуу жана Мыйзам чыгаруу ниетин чагылдырган Билдирме менен Түшүндүрмө катты даярдоо учурунда эске алуу ылайыктуураак.

Акырында, мыйзамды ыңгайлуу жана натыйжалуу кылуу, Жөнгө салуу таасирин талдоону жүргүзүү тууралуу сөз кылганда, андай иштерди жасоого эң мыкты жарай турган адамдарды көз каранды эмес уюмдардан табуу мүмкүн экенин түшүнүү зарыл. Андай уюмдардын катарына жеке менчик ишканалар, бейөкмөт уюмдар, кесиптик кошуундар, консорциумдар, талдоо борборлору жана башка көз каранды эмес уюмдар кирет. Демек, мыйзам жаратуу процессине катышуу мүмкүнчүлүктөрүн 6-Принципке ылайык кеңейтүү, мыйзамдарды ыңгайлуу жана натыйжалуу кылууга карай эң маанилүү кадам болуп саналат.



**БЕШИНЧИ ПРИНЦИП.
МЫЙЗАМ ТЕХНИКАЛЫК ЖАТКАН ТУУРА
БОЛУШ КЕРЕК**



БЕШИНЧИ ПРИНЦИП. МЫЙЗАМ ТЕХНИКАЛЫК ЖАТКАН ТУУРА БОЛУШ КЕРЕК

Акылга сыярлык мыйзам тиешелүү түрдө жана техникалык жактан туура жазылышы керек. Ал бардык тилдик талаптарга жана мыйзам долбоорлорун иштеп чыгуу эрежелерине жооп берип, ушул өлкөдө талап кылынган форманы жана форматы сакташы керек. Бул жакшы мыйзамдын алмашкыс шарты болуп саналат. Ушуга ылайык, көпчүлүк өлкөлөрдө мыйзам долбоорлорун жазуу стилинин принциптерин, техникалык талаптарга байланыштуу эрежелерди түзүүчү мыйзамдар жана көрсөтмөлөр кабыл алынган.

Эгерде мыйзам начар жазылып, техникалык жактан сабатсыз түзүлсө, саясаттын эң мыкты талдоосу, улуттун жана эл аралык укуктун талаптарын орундатууга багытталган укуктук экспертиза жана Жөнгө салуунун таасирин талдоо да текке кеткен болот. Башкача айтканда, 5-Принципти эске албастан, биринчи төрт принципти сактоо мүмкүн эмес. Ошондуктан мыйзам жаратуу боюнча Европа Биримдигинин Тандалган эрежелери мыйзамдын жазылышы «түшүнүктүү, кыска жана эки ача мааниде чечмелөөнү жаратпагандай болуш керек» деген талаптан башталат (1-тиркемени караңыз). Биргелешкен практикалык колдонмо Биримдиктин мыйзам актылары «түшүнүктүү, жөнөкөй жана так» жазылышы керек деген талаптан башталат (2-тиркемени караңыз).

Төмөндө жакшы жана техникалык жаткан сабаттуу түзүлгөн мыйзамдын негизги мүнөздөмөлөрү берилген:

- Аттар кыска жана так болушу керек.
- Мыйзамда сунуштар же саясий билдирүүлөр эмес, милдеттүү түрдө аткарылуучу нормалар гана камтылат. Нормалар жана эрежелер ачык жана түшүнүктүү жазылат.
- Мыйзам кайсы чөйрөдөгү адамдарга багытталганын жана кандай шарттарда колдонуларын так аныкташ үчүн мыйзам эң башында эле кайсы чөйрөдө колдонуларын ачык көрсөтөт.
- Мыйзам туура форматты жана тийиштүү тартипти (мисалы: киришүү, мыйзамдын предмети жана колдонуу чөйрөсү, аныктамалар, укуктар жана милдеттер, мыйзамды ишке ашыруу милдеттерин жүктөөчү жоболор, процессуалдык нормалар жана ошондой эле өткөөл жана жыйынтыктоочу жоболор) сактайт.
- Мыйзамдын жоболорунун структуралык элементтери (бөлүмдөрү, баптары, бөлүктөрү, параграфтары, пункттары) тиешелүү түрдө, биринин артынан бири жайгашат, туура номерленип, бардык талаптарга жооп берет. Чындыгында структурага, нормалардын ырааттуулугуна жана мааниси жакын жоболорду бириктирүү тууралуу суроолорду эң алгачкы баскычта эле чечип алуу максатка ылайык.
- Жазуу тили түшүнүктүү, так жана юридикалык жактан туура болуш керек.
- Бардык терминдердин аныктамасы берилиши керек. Берилген аныктамага ылайык, терминдер бир түрдүү мааниде колдонулат.
- Жаргондорду, карапайым сөздөрдү жана идиомалык сөз айкаштарын колдонууга жол берилбейт.
- Кыскартуулар сейрек колдонулат жана алгач колдонулганда алар сөзсүз аныкталып же чечмеленип берилиши керек.
- Жазуу стилинде ката кетирүүгө же терминдерди жөнү жок колдонууга жол берилбейт.
- Көп сөздүүлүккө, кайталоолорго, керексиз сөздөргө же сүйлөмдөргө, тиешеси жок материалдарга жол берилбейт.

- Синтаксистик, грамматикалык же тыныш белгилери боюнча каталарга жол берилбейт.
- Сүйлөмдөр кыска, маңыздуу жана жалпысынан бир ойду билдириши керек. Мүмкүн болушунча бөлөк-бөлөк сүйлөмдөр колдонулат. Сүйлөмдөрдүн түзүлүшү жөнөкөйлөштүрүлөт; багынынкы сүйлөмдөрдү, ашыкча сүйлөмдөр менен тыныш белгилерин жана көп сандагы кашааларды колдонбоого аракет кылуу керек.
- Нормативдик шарттар дайыма бири-бирин толуктап, бири-бирине карама-каршы келбейт. Бош жерлерди калтырууга, жоопсуз суроолорго же так эмес шилтемелерге жол берилбейт.
- Эгерде мыйзам бир нече тилде (мисалы, эки тилде) түзүлүп жатса, бир гана тилде колдонулуп келе жаткан терминдерди жана юридикалык түшүнүктөрдү колдонууга жол берилбейт.
- Башка актыларга шилтемелер ачык, так жасалып, туура берилиши керек. «Айлампа» (кайра биринчи шилтемеге кайрылуу) жана сериялуу (башка шилтемеге кайрылуу) шилтемелерди жасабоого аракет жасалышы керек. Милдеттүү күчкө ээ эмес актыларга жасалган шилтемелер ал актылардын кайсы бөлүмдөрү мыйзамдуу күчкө кирерин так көрсөтөт. (Биргелешкен практикалык колдонмонун 16-17-беренелерин караңыз.)
- Колдонуудагы мыйзамды күчүн жоготту деп аныктоочу же ага түзөтүү киргизүүчү жоболор так жана туура форматта түзүлүп, юридикалык натыйжаларды так ачык-айкын көрсөтүп, түзөтүлүүчү актыга киргизилүүгө даяр болушу керек.
- Убакыт, күчүнө кирүү, мөөнөт сыяктуу суроолорду камтыган өткөөл жана жыйынтыктоочу жоболор түшүнүктүү жана туура болуш керек.
- Тиркемелер менен кошумча материалдар туура жана жөндүү колдонулат.

Ушул талаптардын айрымдарынын толук эмес аткарылышы мыйзамдын максатын олуттуу түрдө бузушу ыктымал.

Демек, мыйзам долбоорун түзүүчүлөрдөн юридикалык ыкмаларды билүү талап кылынат (талдоо жүргүзүүчүлөр менен карап чыгуучулардан айырмаланып). Көптөгөн өлкөлөрдүн Өкмөттөрү менен Парламенттери мыйзам түзүүдө жардам алуу жана мыйзамдын нормаларга жооп берерин текшерүү үчүн юридикалык департаменттерге кайрылышат. Парламенттик системадагы жалпы укукту туткан өлкөлөрдө бул суроолор боюнча адистештирилген бөлүм жооп берет. Улуу Британиянын Парламенттик консультативдик мекемеси, Ирландиянын Юстиция министрлигинин парламенттик кеңешчисинин башкармалыгы, Канаданын Юстиция министрлиги, Австралиянын Парламенттик кеңешчисинин башкармалыгы сыяктуу мисалдарды айта кетүү керек. Францияда был кызматты Conseil d'Etat аткарат. Мыйзам долбоорунун текстин даярдоо өзгөчө шыктуу эксперттердин колунда экени ушуларга окшогон бардык мекемелерди байланыштырып турат.

Мыйзамдарды техникалык жактан сабаттуу кылыш үчүн бир катар чечүүчү кадамдарды жасаса болот. Эң мыкты ыкмалар болуп төмөндөгүлөр саналат:

- Мыйзам долбоорлорун чыгарууга коюлган талаптарды сүрөттөгөн мыйзамды, стандарттык колдонмону (сурап-билүү китепчени), көрсөтмөлөрдү жана/контролдук тизмелерди даярдоо, бекитүү жана күчүнө киргизүү. Мындай материалдар жөнөкөй, ыңгайлуу болуп, өлкөнүн жагдайына кылдаттык менен төп келтирилсе, өзгөчө пайдалуу. Бул Парламенттин регламенти, Административдик көрсөтмөлөр жана нормативдик укуктук актылар тууралуу актылар (же ушуга окшош мыйзамдар) болушу ыктымал. АКШда мыйзам долбоорлорун түзүүгө биринчи иретте мыйзам чыгаруу органдары жооп берет жана штаттардын мыйзамдарына тийиштүү толук

көрсөтмөлөрдү көпчүлүк штаттардын мыйзам чыгаруу органдары өздөрү кабыл алышат. Алар көптөгөн маалыматты камтыйт жана аларды адатта Интернеттен табууга болот.

- Мыйзам жаратуу ишине катышкандар үчүн (министрликтердин жетекчилери жана кызматкерлери, депутаттар менен Парламенттин кызматкерлери, жумушчу топтордун мүчөлөрү, көз карандысыз эксперттер жана Президенттин кеңешчилери) көрсөтмөлөр менен сурап-билүү материалдарды алуусун, түшүнүүсүн жана сактоосун камсыз кылуу.
- Мыйзам жаратууга катышкан бардык институттар менен адамдарды тартып, расмий чараларды өткөрүү жана расмий эмес байланыштарды түзүү аркылуу мыйзам долбоорлорун жаратуу боюнча жөндөмдөрдү дайыма өркүндөтүү жана алмашуу. Бул айрыкча ишти жүргүзүү жана техникалык деңгээлде өтө маанилүү.
- Кандайдыр бир мыйзамды иштеп чыгууга катышкан бардык тараптардын ортосунда байланыш тармагын жана маанилүү байланыштарды түзүүгө өбөлгө түзүү. Бул техникалык маселелердин алдын алат жана бир түргө келтирүүгө байланышкан техникалык маселелерди жоюу үчүн мыйзамдарды кайра жазуу зарылчылыгына жол бербейт. Бул максатка жетүү үчүн компьютердик тармактар өзгөчө пайдалуу.
- Мыйзам долбоорлорун жазууга коюлган техникалык талаптардын маанилүүлүгүн толук түшүнүп, укук маселелери боюнча кеңешчилер менен эксперттердин ишин мыйзам чыгарууда жана жактырууда эске алуулары үчүн Парламенттин депутаттарын маалымат менен камсыз кылуу.
- Мыйзам долбоорлорун түзүү боюнча адистерди мыйзам долбооруна түзөтүү киргизүү менен кайра караштыруу баскычтарына кошуп, мыйзам долбоорлорун түзүү процессинин бардык баскычтарына катышууга тартуу. Бул жагынан Парламент сунуш кылган түзөтүүлөр боюнча Өкмөт өз пикирин айтат же баа бере алат.
- Мыйзам долбоорлорун түзүүдөгү техникалык суроолорду текшерип, тууралоо процедураларын иштеп чыгуу жана өткөрүү.

Айрым өлкөлөрдө бир мекеме (мисалы, Юстиция министрлиги) координатордун кызматын аткарып, мыйзам долбоорунун сапатын жана техникалык жактан туура түзүлгөндүгүн текшерүү боюнча демилгени өз мойнуна алат. Долбоорлорду Парламент демилгелеген учурларда бул милдеттерди адатта юридикадык бөлүм же атайын комитет алып, алардын ишин Өкмөт текшерүүгө алышы мүмкүн. Башка организациялык үлгү мыйзам долбоорлорду даярдоочу атайын мекеме түзүүнү камтыйт. Айрым өлкөлөрдө мындай мекеме бейөкмөт уюмунун же Парламенттин бөлүмү түрүндө түзүлөт. Мындай иш алып баруу мыйзам долбоорун жаратуу процессин жалпысынан жакшыртып, макулдашууга жетүүгө өбөлгө түзөт. Бирок мунун айынан функционалдык мүмкүндүктөр чектелип, мыйзам жаратуу боюнча көптөгөн талаптардын приоритеттүүлүгүн аныктоо оордоп, конкреттүү тема боюнча иштеген эксперттерге жетүү мүмкүнчүлүгү кыскарышы ыктымал.

Мыйзамдын техникалык жактан тууралыгы мыйзам багытталган адамдардын чөйрөсүнө жана ошондой эле аны ишке ашырууга жана талаш маселелерди кароо тартибине жараша болот. Жарай турган максаттык топтор менен ар кандай мамиледе иш алып барууга болот. Айрым өлкөлөрдө мыйзамдарды кеңири коомчулукка же юридикалык билими жок адамдарга түшүнүктүү кылуу үчүн «жөнөкөй сөздөрдү» көбүрөөк колдонушат. Ошентсе да, мыйзам жаратуучулар адатта мыйзамдарды ишке ашыруучу соттор, прокурорлор жана аларды түшүндүрүүчү юристтер жооптуу кызматкерлерди багыттап иш жүргүзүшөт. Мындай учурларда нормалардын маанисин так берүүчү юридикалык терминологияга артыкчылык берилет.

Ушуга байланыштуу бир катар суроолор туулат:

- Жазуу тили жөнөкөй болуш керекпи же майда-чүйдөсүнө чейин жазыш керекпи? Жөнөкөй тил укуктук айкындыктын жетишерлик деңгээлин бере алабы? Канчалык деңгээлде «күндөлүк тиричилик тилин» колдонууга болот? (Биргелешкен практикалык колдонмонун 1.4.1-беренесин караңыз.)
- Жөнөкөйлүк менен тактыктын ортосунда туура балансты кантип табууга болот?
- Канчалык деңгээлде жана кандайча мыйзамдар техникалык маселелерди же майда суроолорду ачык таштап, аларды мыйзамды аткарууга жооп берчү тараптардын ыктыярына калтырышы керек?
- Мыйзамдар соттор үчүн колдонмо катары кызмат кылуу үчүн жазылабы же алардын иш-аракетин чектөө үчүн жазылабы?

Мыйзам түрлөрүн, актынын предметин, юрисдикциясин жана максаттуу топту (топтор) кайсы чөйрөдө колдонуларын жана кимге (максаттуу топтор) эске алып, бул суроолор мыйзам жаратуу процессинин башында ойлонуштуруш керек. Айрым суроолор адамдардын кененирээк чөйрөсүнө багытталып, өзгөчө юридикалык терминдерди колдонбостон эле көбүрөөк таасирдүү болушу ыктымал. Ырасын айтканда, калган суроолор техникалык мүнөздө жана адистерге тиешелүү болушу мүмкүн. Ошентсе да, бардык мыйзамдар так жана түшүнүктүү болуп, жогоруда жазылган талаптар юридикалык техникалык сабатка жооп бериши керек. Бул максаттык топторго өздөрүнүн укук менен милдеттерин жакшыраак түшүнүүгө мүмкүндүк берет. Мунун жыйынтыгында талаптарга бийигирээк деңгээлде жооп берүүгө, талаш маселелерди натыйжалуураак аткарууга жана сотто кароого жана ошондой эле Мыйзам Үстөмдүгүн орнотууга жетишүүгө болот.

Кыргызстанда мыйзамдарды жаратуунун, системага салуунун, түзөтүү киргизүүнүн жана күчүн токтотуунун принциптерин «Кыргыз Республикасынын нормативдик укуктук актылары тууралуу» мыйзамы орнотот. Ушул мыйзамдын 3-бөлүмүндө норма иштеп чыгаруунун ыкмалары жана нормативдик укуктук актыларды бир түргө келтирүү тартиби аныкталган. Атап айтканда, буларга параграфтар, атылар, номер коюу, киришүүлөр, тийиштүү терминология жана текст түзүүнүн стили сыяктуу актыларды бир түргө келтирүүнүн техникалык жактары кирет жана алар адабий тилдин эрежелерин жана юридикалык терминдерди гана колдонууну талап кылып, метафораларды, кыскартууларды, эски жана көп маанилүү сөздөрдү колдонууга тыюу салат. Ошондой эле башка актыларга же ошол эле актынын башка беренелерине шилтеме жасоонун, түзөтүү жана толуктоо киргизүүнүн, актыны күчүнө киргизүүнүн тартиптери ж.б.у.с. каралган.

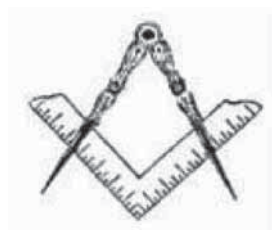
«Кыргыз Республикасынын нормативдик укуктук актылары тууралуу» мыйзамында стилдин жана форматтын негизги элементтери жетишерлик деңгээлде толук сүрөттөлгөнү менен, анда укук нормаларын кандай түзүп, бир иретке салуу, юридикалык терминдерди кандайча натыйжалуу колдонуу (терминдердин бардык мыйзамдарда бирдей колдонулушун сактоо) жана синтаксис менен тыныш белгилерин туура колдонуу жолдору көрсөтүлгөн эмес. Ошондой эле бул мыйзамда көңүлгө алчу контролдук суроолордун тизмеси берилген эмес, анткени алар сапатты көзөмөлдөө үчүн пайдалуу курал болуп калышы ыктымал. Айрым өлкөлөр эске алууга тийиштүү контролдук суроолордун тизмесин жана макулдашуу үчүн мекемелердин/тараптардын тизмесин колдонууну милдеттендирет.

Ошентсе да, аталган мыйзам укугу боюнча эксперттер жана мыйзам жаратуу процессине катышкан башка тараптар жана ошондой эле практиктер (соттор, прокурорлор жана юристтер) үчүн башталыш чекит катары кызмат кылат. Ошондуктан бул мыйзам боюнча билимди жогорулатып, аны түшүнүүнү өркүндөтүү зарыл. Бул юридикалык кесиптин

өкүлдөрүнүн мыйзам жаратуудагы жана төмөндөгү 7-Принципке ылайык мыйзамга баа берүүдөгү мүмкүнчүлүктөрүн кеңейтип бекемдетет.¹⁸

2013-жылдын башында «Кыргыз Республикасынын нормативдик укуктук актылары тууралуу» мыйзамына норма чыгаруу ишиндеги принциптерди кеңейтүү боюнча киргизилген толуктоого ылайык, буга чейин колдонулуп келе жаткан жарандар менен ишканалардын укуктарын, эркиндиктерин жана мыйзамдуу кызыкчылыктарын сактоо, мыйзамдуулук, негиздүүлүк, максатка ылайыктуулук, адилеттүүлүк жана ачыктык принциптерине кошумча нормативдик укуктук актыда колдонулган тилдин түшүнүктүү болуш принциби киргизилген. Бул толуктоо кабыл алынып жаткан акт бардык жарандарга, атайын билими бар же жогуна карабастан, түшүнүктүү жана айкыныраак болсун үчүн кабыл алынган.

Бул жерде келтирилген сунуштардын баарын аткарып, Кыргызстандын мыйзамдарынын формасын жана форматын бир үлгүгө келтирип жана жакшыртып, аларды техникалык жактан туура кылса болот. Бул мыйзам жаратуу процессин жөнөкөйлөштүрүп, укуктук жактан айкындуулукту пайда кылат. Мындан сырткары, мыйзамдарды бир үлгүгө салууга жана техникалык жактан түзүлүшүнө байланыштуу маселелердин азайышы аларды ишке ашырууну жеңилдетип, коюлган максаттарга жетүү мүмкүнчүлүгүн кеңейтет. Демек, бул мыйзамды түшүндүрүүчү, аларды мажбурлоо жүзөгө ашыруучу жана ошондой эле аларды сот ишинин тартибинде кароочу практиктердин (соттордун, прокурорлордун жана юристтердин) жумушун жеңилдетет.



¹⁸ Кыргыз Республикасынын нормативдик укуктук актыларынын долбоорлорун жаратууда жана экспертизадан өткөрүүдө Жогорку Кеңештин 2006-жылдын 8-июндагы N 1064-III токтому бекиткен Мыйзам чыгаруу техникасы боюнча көрсөтмөсүн колдонуу кошумча сунушталат.

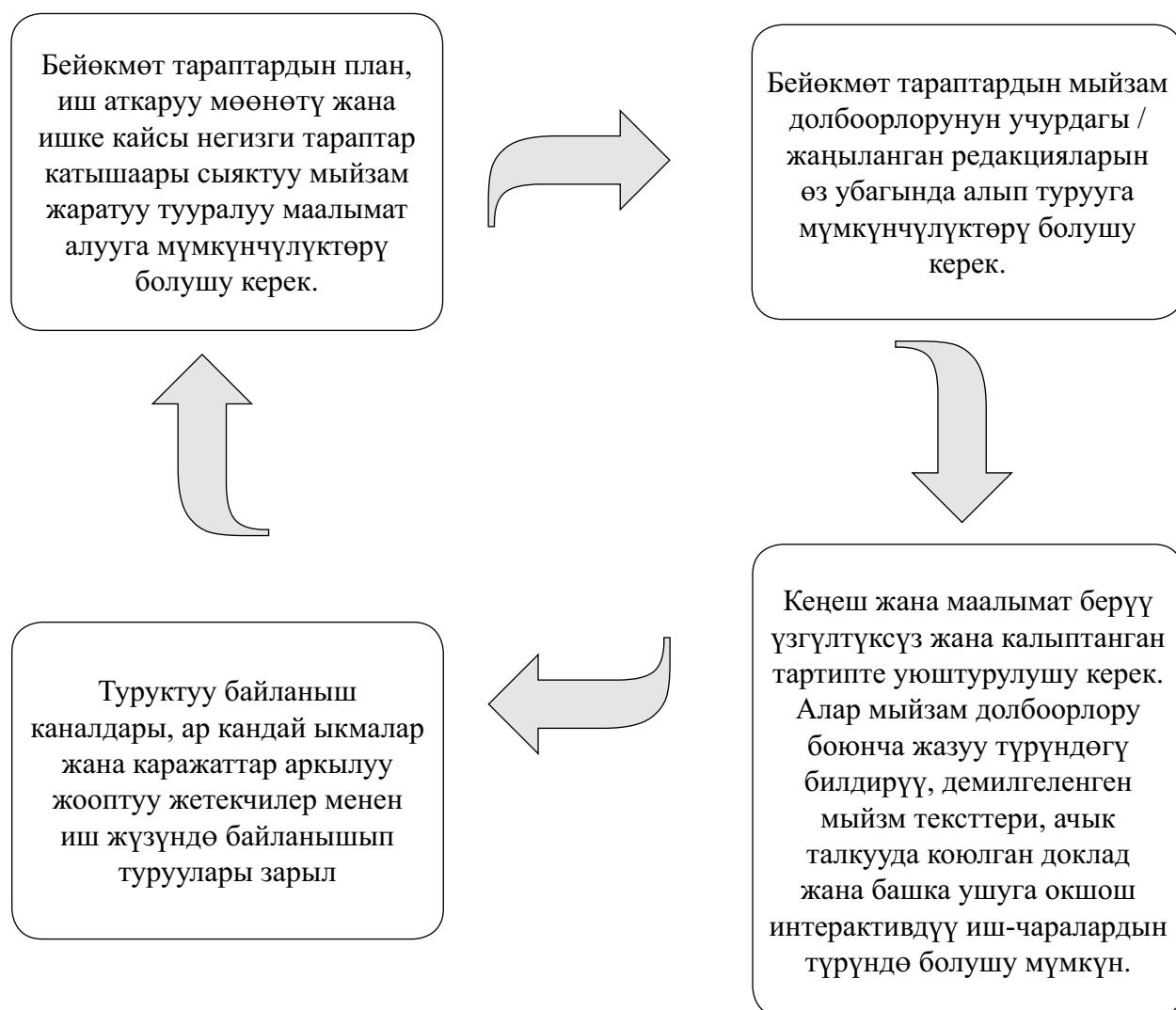
**АЛТЫНЧЫ ПРИНЦИП.
МЫЙЗАМ ЧЫГАРУУ ПРОЦЕССИ АЧЫК ЖАНА
КЕҢЕШҮҮ АЛКАГЫНДА БОЛУШ КЕРЕК**



АЛТЫНЧЫ ПРИНЦИП. МЫЙЗАМ ЧЫГАРУУ ПРОЦЕССИ АЧЫК ЖАНА КЕҢЕШҮҮ АЛКАГЫНДА БОЛУШ КЕРЕК

Жарандардын, коомчулуктун, бейөкмөт уюмдар менен кесиптик уюмдардын, көз карандысыз эксперттер менен ишкерлер чөйрөсүнүн өкүлдөрүнүн мамлекетти башкаруу процесстерине катышуусу көрүнүктүү демократиянын ажырагыс бөлүгү болуп саналат. Андан да, бейөкмөт тараптардын мыйзам долбоорлорун жаратуу процессине катышуусу ыңгайлуу жана натыйжалуу мыйзамдарды даярдоодо чоң мааниге ээ. Ыңгайлуу жана натыйжалуу мыйзамдарды даярдоо үчүн ар кандай мамлекеттик институттар менен жетекчилердин ортосунда макулдашуу талап кылынган менен, ал жетишсиздик кылат. Саясатты өркүндөтүүнүн, мыйзамдын улуттук укук системасына жана эл аралык талаптарга шайкеш келүүсүн камсыз кылуунун, мыйзамдарды ыңгайлуу жана натыйжалуу кылуунун, мыйзамдардын мүмкүн болуучу натыйжаларын талдоонун жана атайын күтүлбөгөн натыйжалардын алдын алуунун эң мыкты жолу – бул мыйзамга көбүрөөк катышы бар жана кызыкчылыктарына мыйзам таасир этчү адамдардан маалымат алуу. Белгилүү бир маселелер боюнча иш алып барган адистер менен уюмдар мамлекеттик аткаминерлер менен мыйзам жаратуучуларды мыйзам кабыл алынганга *чейин* ар кандай маселелер боюнча маалымдар кылып, өз кеңештерин бере алышат.

Мыйзам жаратуунун ачык процесстерин түзүүгө бир катар өбөлгөлөр бар:



Жыйынтыгында мыйзам жаратуу процесси тунук, айкын, ачык жана качан анда коомчулуктун кеңири катмарлары катышканда гана натыйжалуу болот деп айтууга мүмкүн.

Бул максаттарга жетүү үчүн бир катар ыкмаларды колдонсо болот жана ыкмалар конкреттүү жагдай менен так талаптарга жараша тандалып алынат. Мүмкүн болгон ыкмалардын катарына веб-сайттар менен электрондук байланыш, публикациялар, массалык маалымат каражаттары, расмий адамдар менен шайлоочулардын жолугушуулары, ачык/интерактивдүү мыйзам жаратуу процесстери кирет. Ар түрдүү тараптардын кызыкчылыгын көрсөткөн мыйзам жаратуучу жумушчу топторду түзүү көз каранды эмес эксперттерди ишке тартуунун жана ишке катыштыгы бар бардык тараптардын башын бириктирүүнүн эң натыйжалуу жолу болуп эсептелет. Эгерде Өкмөт менен министрликтер мыйзам чыгаруу процессине катышууга мүмкүнчүлүктү кеңейтүүдө маанилүү роль ойносо, Парламенттин депутаттары өз шайлоочулары менен байланышып турууга түздөн-түз тапшырма алып, сунуш кылынган мыйзам аларга кандай таасир кыларын аныктоолору керек. Мындан сырткары, Парламент кылымдар бою мамлекет башкаруу боюнча ачык жана демократиялык арена катары кызмат кылып келген.

Балким, мыйзам чыгаруунун ачык процессинин эң белгилүү түрү болуп ачык жана коомдук талкуулар болуп саналат. Ачык талкуулар расмий жана бейөкмөт тараптарга өз ойлорун бирдирме жана доклад түрүндө айтууга мүмкүндүк берүү үчүн мамлекеттик орган тарабынан уюштурулган белгилүү бир түзүлүштөгү расмий иш-чара болуп саналат. Ачык талкууларды мамлекеттин ар кандай деңгээлинде ар кандай тараптардан бардык маанилүү суроолор боюнча алгачкы маалыматты алуу үчүн өткөрсө болот, бирок алар мыйзам долбоорлорун талкуулоодо өзгөчө натыйжалуу болуп эсептелет. Ачык талкуулар ар кандай тараптарга маселенин ар кай жактарын караштырууга мүмкүндүк берет. Биргелешкен аракеттер жана ар кандай ойлорду айтуу аркылуу мамлекеттик кызматкерлер менен жарандар көбүрөөк маалымдар болушат.

3-тиркеме бир катар өлкөлөрдө пайдалуу экендигин көргөзгөн «Ачык угууларды өткөрүү боюнча типтүү колдонмону» камтыйт.

Мыйзам чыгаруунун ачык процесстери убакыт, энергия жана берилгендикти талап кыларын эстен чыгарбоо керек. Ушул себептен улам мыйзам долбоорлорун тар чөйрөдө кароо ыңгайлуураак жана батыраак болгондой көрүнөт, себеби кеңешчү тараптар аз жана ошондой эле сын көз караштар да аз болот. Бирок бул демократиялык түзүлүштүн негизин бузганга тете. Мындан сырткары, мындай жагдайда эске алуучу эң маанилүү нерсе – бул жакшы мыйзам жаратуу мүмкүндүгүнүн азайышы. Чындыгында, мыйзам жаратуу процессине катышууга сырттан чектөө салуу мыйзамдын демилгечилери умтулган максаттарга жетүү мүмкүндүктөрүн азайтат. Мыйзамдын түпкү жыйынтыгы менен иш алып барчу жана мыйзамдын темасын жакшы билген мыйзам жаратуучулар менен тараптардын ортосунда болгон маанилүү байланыштар сунушталган мыйзамдын келечектеги натыйжаларын жакшырак изилдеп талдоого өбөлгө түзөрү айкын.

Жогоркудай көрүнүш эң биринчи иретте ачык мыйзам чыгаруу процесстеринде орун алган. Бирок бул кеңири топтун бир гана түркүмү, атап айтканда мамлекеттик башкаруунун ачык процесстери болуп саналат. Мисалы, ачык парламенттик процесстерди саясатты жаратуу, маалымат чогултуу, негизги суроолорду изилдөө, борбордук жана жергиликтүү өкмөт уюмдарынын иш-аракетине көз салуу, мамлекеттик кызматкерлердин иштеринин натыйжалуулугун же журум-турумун кылдат изилдөө ж.б.у.с. үчүн колдонсо болот. Мамлекеттик мекемелер жарандарды өз ишине тартуунун жолдорун таба алышат. Өзгөчө даражадагы иштерден башка соттук процесстер коомчулук үчүн ачык болушу зарыл. Жалпысынан айтканда, мамлекеттик башкаруунун ачык процесстери демократиялык мамлекеттерди чыңдайт, себеби алар жарандарды иш ахыбалы тууралуу маалымдайт, аларга мамлекеттин иштешин

жакшыраак түшүнүүгө шарт түзөт, мамлекеттик кызматкерлер менен жарандардын ортосундагы өз ара сүйлөшүүнү бекемдейт, тармактар менен бирикмелерди түзөт, жарандарга мамлекеттик башкарууга катышууга мүмкүндүк берет жана демократиялык институттар менен мамлекеттик демилгелерге ишенимди арттырат.

«Кыргыз Республикасынын нормативдик укуктук актылары тууралуу» мыйзамынын 22-беренесине ылайык, жарандар менен ишканалардын кызыкчылыктарына таасир этүүчү жана ошондой эле ишкерликти жөнгө салуучу нормативдик укуктук актылар мыйзам жаратуучу органдын расмий интернет бетине жайгаштырылып, коомчулуктун талкуусунан өткөрүлүшү керек. Нормативдик укуктук актыларды коомчулукта талкуулоо мөөнөтү бир айдан кем болбойт. Аягында мыйзам жаратуучу орган коомдук талкуунун жыйынтыктарын чыгарып, түшкөн сунуштарды нормативдик укуктук актыга киргизүүнүн же киргизбөөнүн себептерин негиздейт. Жыйынтыкталган маалымат Негиздөө-справкасына киргизилип, нормативдик укуктук актынын долбооруна тиркелет.

Акыркы жылдары Кыргызстандын Жогорку Кеңешинде жарандык коомдун өкүлдөрү менен каалаган кызыкчылыгы бар тараптардын катышуусу менен республиканын бир жылдык бюджетти тууралуу мыйзам жана бюджеттин орточо-мөөнөттүк прогнозу сыяктуу маанилүү мыйзам долбоорлорун ачык коомдук угууларга жана талкууга коюу кадимки иш-адатына айланган.

Заманбап технологиялар, айрыкча компьютерлер менен Интернет Кыргызстанда маалымат жаратуу жана алмашуу үчүн бир катар механизмдерди түздү. Мисалы:

- Кыргыз Республикасынын Жогорку Кеңешинин веб-сайты депутаттар, иш тартиптери жана Жогорку Кеңешинин күн тартиби, календардык план, комитеттин отурумдарынын протоколдору, Жогорку Кеңештин мыйзам долбоорлорунун жана токтомдорунун көчүрмөлөрү тууралуу маалыматтарды камтыйт. Сайт аркылуу мыйзам долбоорлору боюнча аракеттер жана алардын учурдагы ахыбалы тууралуу маалымат алып, долбоорлор жөнүндөгү коомдук талкууга катышууга болот жана анда ар бир долбоор боюнча добуш берген депутаттардын тизмеси жана отурумдарга катышкан бардык депутаттар жөнүндө маалымат берилген;
- учурдагы иш-аракеттер тууралуу маалыматтардан сыткары, Кыргыз Республикасынын Өкмөтүнүн веб-сайтында мыйзамга арналган бөлүм бар жана анда колдонуудагы мыйзамдардан сырткары, коомчулуктун талкуусуна коюлган Кыргыз Өкмөтүнүн мыйзам долбоорлору жана чечимдери камтылган;
- Кыргыз Республикасынын Юстиция министрлигинин веб-сайты нормативдик укуктук актылардын мамлекеттик каттоосун, бардык нормативдик актылар боюнча тийиштүү маалыматтардын базасын, Кыргыз Өкмөтүнүн мыйзам долбоорлору боюнча чечимдери, нормативдик укуктук актыларды тизмелөө боюнча такай жүргүзүлүүчү иштер тууралуу маалыматын, эл аралык гуманитардык укукту мамлекеттик мыйзам катары ишке ашыруу жана башка көп иш-аракеттер тууралуу маалыматтарды жарыялайт;
- Кыргыз Республикасынын экономика министрлигинин веб-сайты техникалык жөнгө салуу чөйрөсүнө, монополияга каршы саясатка, каржы саясатына, жер астындагы кендерди иштетүү жана башка тармактарга тийиштүү бардык керектүү документтерди жана ушул тармактардагы коомчулуктун талкуусуна коюлган нормативдик актылардын долбоорлорун камтыйт;
- көпчүлүк мамлекеттик органдардын веб-сайттары ушуларга окшош маалыматтарды – тиешелүү тармактардагы мыйзамдардын жана мыйзамга негизделген актылардын тексттерин, коомчулуктун талкуусуна коюлган мыйзам долбоорлорун, лицензия менен уруксат берүү системасынын материалдарын камтыйт.

Кыргызстанда туруктуу ийгиликтерге жетишүү үчүн маанилүү өбөлгө түзүүчү көптөгөн алгылыктуу демилгелер ишке ашырылууда. Коомдун пикирин тартуунун жана кабыл алуунун тартиптери норма жаратуунун маанилүү бөлүгү болуп саналат. Бирок бул багытта төмөнкүлөрдү эске алуу пайдалуураак болот:

Өкмөт/министрликтер жана Парламент

- мыйзам жаратуунун ачык процесстерин колдонууну кеңейтүү стратегиясын даярдашат жана кабыл алышат. Бул стратегиялар Регламент сыяктуу негизги документтер жана Колдонмо сыяктуу жумушчу документтерде ишке ашырылып, бекитилиши керек. Бардык расмий тараптар мындай негизги жана жумушчу документтер менен таанышып чыгуулары зарыл жана алардын көчүрмөлөрү бейөкмөт тараптарга ачык болушу керек.
- мыйзам жаратуу иш тартиби, мыйзам жаратуу иштери, мыйзам долбоорлорунун статусу, талкууларды жана башка маанилүү иш-аракеттерди уюштуруу планы тууралуу маалыматтарды толук ачык кылуу.
- мыйзам долбоорлорунун учурдагы/жаңыланган түрлөрүн толук ачык кылуу. Буга электрондук каражаттарга гана такалбастан, ар кандай, бири-бирин толуктоочу байланыш каналдары аркылуу жетишсе болот.

Парламент

- мыйзам жаратуунун ачык процедураларын орнотуу үчүн өзгөчө иш-чараларды жүргүзөт жана ал иш-чаралар бейөкмөт тараптарга мыйзам долбоорлору менен таанышуу жана пикирлер менен сунуштарын берүү үчүн үзгүлтүксүз мүмкүндүк берет. Бул процедураларга жарандык коом менен иштөөнүн борбордук багыттарын аныктоо, жарандык коом менен байланыш түзүп, иш алып баруучу жана аткарылган ишти документке түшүрүп туруу үчүн кызматкерлерди дайындоо/окутуп үйрөтүү.
- борбор шаар Бишкектен сырткары Кыргызстандын башка шаарларында ачык угуу сыяктуу иш-чараларга катышуу аркылуу географиялык жана аймактык камтууну кеңейтүү.
- мыйзамдарды чыгаруу жана аларды макул табуу боюнча Парламенттин иш тартиби коомчулук катышууга мүмкүндүк бергидей кылып түзүлөт. Ачык угуулар маанилүү мыйзам демилгелерин талкуулоодо өзгөчө ыңгайлуу.

Жарандар

- Парламенттин имаратындагы пленардык угууларга катышууга толук мүмкүнчүлүк алышат.

Маалымат технологиялары мындай башталыштардын көбүнө жардам бериши мүмкүн. «Электрондук өкмөт» ар кандай тараптар менен ыктым байланышты жана маалымат ресурстары менен бир көз ирмемде алмашуу дегенди билдирет. Компьютерде иштеп жатып, бир-эки мүнөттүн ичинде эле мыйзам долбоорун жүздөгөн адамдарга жөнөтүүгө болот. Алар менен телефон аркылуу байланышып, керек болсо таптакыр акысыз Интернет-конференцияларды да өткөрсө болот. Компьютерлештирилген маалымат базалары, айрыкча мыйзамдар менен укуктук материалдарды камтыган базалар юристтер менен бейөкмөт уюмдарга мыйзам долбоорун негиздүү баалоого керектүү бардык материалдарды берет. Бирок электрондук байланыш канчалык натыйжалуу, тез жана арзан болуп баратса да, ал бетме-бет байланышуунун ордун толтура албайт.

Жогоруда сүрөттөлгөндөй мыйзам долбоору тууралуу кеңири баарлашууну өткөрүү үчүн Парламентке өнөктөр керек. Жогоруда сөз болгондой, аларды бейөкмөт тараптардын арасынан тапса болот. Бирок саясатты аныктоо, мыйзам долбоорлорун талдоо, иштиктүү пикирлерди даярдоо, тармактарды түзүү, талкууда чыгып сүйлөө жана мыйзам долбоорлорун жаратуучуларды багыттоонун башкача жолдору сыяктуу суроолор боюнча алардын мүмкүнчүлүктөрүн өнүктүрүү зарыл. Иш жүзүндөгү тажрыйба аркылуу бейөкмөт тараптар өз билимдерин өркүндөтүп, жаңы кызматтарын жакшыраак аткара алышат. Квалификациянын жана кесипкөйлүктүн өсүшү алардын ишин мыйзам жазуулар жана Парламенттин депутаттары үчүн кыйла баалуу кылат жана аларга мыйзам жазуу процессине чоң салым кошууга мүмкүнчүлүк берет.

4-тиркемеде камтылган «Парламенттин алдында катип чыгып сүйлөө керек» деген маалымат айрым өлкөлөрдө бейөкмөт тараптарга пайдасын тийгизген.

Жогоруда берилген ой-пикирлер биринчи иретте мыйзамдарга тийиштүү болгонуна карабастан, коомчулукту тартуу тартиптери экинчи иреттеги мыйзамдарды (мисалы, регламенттер, мыйзамга негизделген актылар жана административдик токтомдор) даярдоодо да колдонулушу керек. Көптөгөн демократиялык өлкөлөрдө мыйзам долбоорлорун жөнөтүү, эскертүү жана бирдирүү тартиптери жана жада калса ачык отурумдар сыяктуу ыкмалар өз натыйжалуулугун көрсөткөн. Айрым өлкөлөрдө мыйзамга негизделген актылардын долбоорлору өз күчүнө киргиче эле коомчулуктун пикирин алууга дароо эле белгилүү мөөнөт коюлат. Мыйзамга негизделген актылардын долбоорлоруна бейөкмөт уюмдар менен эксперттердин ой-пикири пайда тийгизери да айкын.

Жогоруда берилген сунуштар Кыргызстандын мыйзам чыгаруу процессин дагы ачыгыраак кылып, кеңеш берүү тартиптерин демократияны чыңдоого жана мыйзам менен мыйзамга негизделген актыларды өркүндөтүү үчүн колдонууга мүмкүнчүлүктөрдү түзөт.

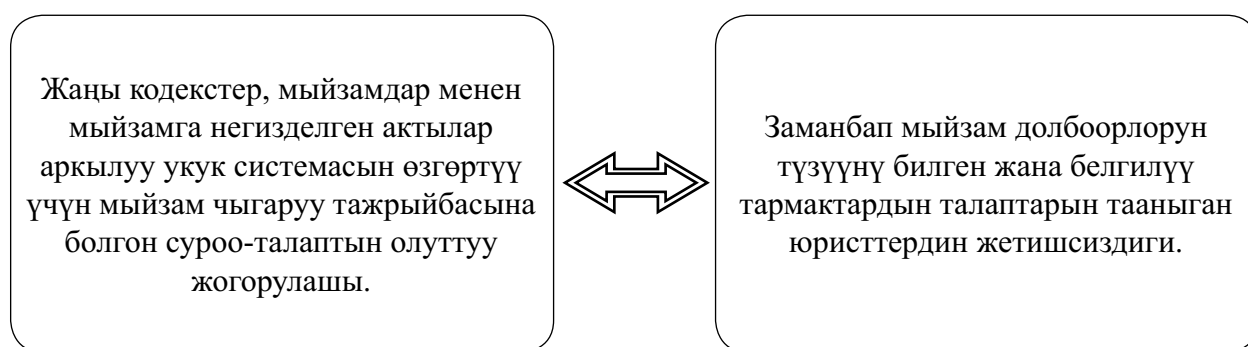


**ЖЕТИНЧИ ПРИНЦИП.
ЮРИДИКАЛЫК КЕСИПТИН ӨКҮЛДӨРҮ
МЫЙЗАМ ЧЫГАРУУ ИШИНЕ ОЛУТТУУ
САЛЫМДАРЫН КОШУУЛАРЫ ЗАРЫЛ**



ЖЕТИНЧИ ПРИНЦИП. ЮРИДИКАЛЫК КЕСИПТИН ӨКҮЛДӨРҮ МЫЙЗАМ ЧЫГАРУУ ИШИНЕ ОЛУТТУУ САЛЫМДАРЫН КОШУУЛАРЫ ЗАРЫЛ

Өлкөдө ыңгайлуу мыйзамдарды чыгаруу мүмкүндүгү негизинен юридикалык кесиптин өкүлдөрүнүн кошкон салымдарына жараша болот. Ар кандай жөндөмү менен тажрыйбасы бар жана ар кандай даражадагы иштеген юристтер мыйзам жаратуу процессинин бардык баскычтарында катышууга мүмкүнчүлүк алса, мыйзамдын сапаты жакшырат. Өнүккөн демократиялуу өлкөлөрдө укуктук билимдер жетиштүү болгон күндө да мыйзам жаратуучу адистерди табууда жана алардын башын бириктирүүдө кыйынчылыктар кезигиши мүмкүн. Өткөөл мезгилин баштан кечирип жана укук системасын өзгөртүп жаткан өлкөлөрдүн алдында эки жактуу маселелер турат:



Жалпысынан алганда, мыйзамдарды жаратууда жана түшүндүрүүдө укуктук тажрыйбанын өзгөчө маанилүүлүгүн көрсөткөн үч негизги маселе бар.

Эң биринчи, мамлекеттик мекемелердин муктаждыктарын канааттандыруу үчүн мыйзам жарата жана түшүндүрө билген юристтер жетиштүү болуш керек. Бул мыйзам даярдоочу, ишке ашыруучу жана иш жүзүндө колдонуучу ар кандай мекемелерге тийиштүү. Арийне, билим жалгыз өзү жетишсиздик кылат. Мамлекеттик мекемелер аны натыйжалуу *колдонуу* ыкмаларын табуу зарыл. Бул тийиштүү мекемелер менен агенттиктердин башын бириктирүүнү, дасыккан юристтерди жумушка алып, аларга эмгек акысын төлөп берүүнү, алар натыйжалуу иштеши үчүн бардык керектүү инструменттер менен камсыз кылууну жана алардын укук боюнча сунуштарын эске алуу дегенди билдирет. Ошондой эле ар кайсы расмий мекемелерди бириктирчү байланыш каналдарын жана маалымат алмашуу механизмдерин орнотуу зарыл. Жыйынтыктап айтканда, түгөнбөс маселеге айланган эмгек акы – мамлекеттик жана жеке менчик тармактагы эмгек акылардын айырмасы – маселесин эске алыш керек.

Экинчиден, жеке менчик ишканаларда, бейөкмөт уюмдарда, кесиптик/тармактык кошуундарда, талдоо борборлорунда, коомдук уюмдарда жана башка укук системасына катышы бар мекемелерде иштөө үчүн мыйзам жаратууга жана түшүндүрүүгө жөндөмдүү юристтер жетишээрлик санда болуш керек. Мындай тараптардын мыйзам жаратуу процессинде болгон кызыкчылыктарын тажрыйбалуу юристтер мыйзам долбоорлорун жана алар боюнча пикирлерди даярдоо, Жөнгө салуунун таасирин талдоо жүргүзүү, өзүнүн билими менен тажрыйбасын сунуш кылуу же Парламентте доклад жасоо аркылуу көрсөтө алышат. Кандайдыр бир калыс эместик жана өздүк кызыкчылыктар болоорун эле эске алуу керек болбосо, мындай укуктук билимдерди мамлекеттик тармактар адатта акысыз ала алышат. Бул жогоруда сөз болгон 4- жана 6-Принциптерге ылайык келет.

Үчүнчүдөн, юридикалык кесиптин өкүлдөрү өздөрү мыйзамдарды баалай алышы керек. Соттор мыйзамдарды сот иштерин кароодо колдонуу үчүн чечмелеп, түшүнүүлөрү керек. Прокурорлор мыйзамдарды тийиштүү деңгээлде ишке ашырып жана айып коюу керек же керек эмес экендигин чечүү үчүн чечмелеп, түшүнүүлөрү зарыл. Өз алдынча иштөөчү юристтер үчүн мыйзамдарды өз кардарларына кеңеш берип жана алардын кызыкчылыкта-рын сотто коргоо үчүн чечмелеп, түшүнүүлөрү керек. Мыйзам жаратуу үчүн талап кылынган жөндөмдөрдөн (төмөндө кара) айырмаланганы менен, бул жөндөмдөр укук системасында башка роль ойноп, мыйзамдын үстөмдүгүнүн маанилүү бөлүгү болуп саналышат.

Иш жүзүндө мыйзам жаратуу жөндөмдөрүн аны түшүндүрүү жөндөмдөрүнөн айырмалай билүү пайдалуу:

- Мыйзам чыгаруу боюнча иштиктүү жөндөмдөр. Бул жөндөмдөр жаңы мыйзам жаратуу үчүн талап кылынат. Бул үчүн эл аралык келишимди, Европа Биримдигинин Директивасын же Мыйзам чыгаруу ниетин баяндаган билдирмени колго алып, компьютердин жаңы бетине жаңы мыйзам же мыйзамга негизделген акт деп жазыш керек. Иштиктүү жөндөмдөр саясатты мыйзамга айлантуу, ыңгайлуу жана таасирдүү мыйзамдарды түзүү жана мыйзамдын жакшы жазылышын жана техникалык жактан сабаттуу түзүлүшүн камсыз кылуу үчүн өтө зарыл.
- Мыйзам түшүндүрүү жөндөмдөрү. Бул жөндөмдөр башкалар даярдаган мыйзамды *кароо, талдоо* жана *баалоо* үчүн керек. Алар мыйзам долбоорун түзүү процес-сине көз салууга жана ошондой эле мыйзамды жактырууга, ишке ашырууга жана мажбурлап иш жүзүнө ашырууга керек. Мындан сырткары, мыйзам жоболорунун натыйжаларын аныктоодо алар бөтөнчө пайдалуу. Мына ошондуктан, көптөгөн мыйзам менен иштеген юристтер үчүн мындай жөндөмдөр өз ишин аткарууга жана кардарларынын (мамлекет, ишканалар/мекемелер жана адамдар) кызыкчылыктарын жигердүү коргоо үчүн керек.

Мыйзам жаратуу боюнча иштиктүү жөндөмдөрдү өркүндөтүү атайын окуу жана тажрыйба топтоо аркылуу жүргүзүлүп, көп убакытты жана иш-аракетти талап кылат. Жалпысынан алганда, мындай жөндөмдөрү бар адамдар адатта Өкмөттүн, министрликтердин же Парламенттин юридикалык бөлүмдөрү, көрүнүктүү талдоо борборлору же тармактык кошуундар сыяктуу мыйзам жаратуу менен алектенген белгилүү бир мекемелерде иште-шет. Мыйзамды түшүндүрүү жөндөмдөрү талдоо жүргүзүүнүн аркасында жана көп учурда белгилүү бир тематика боюнча иш алып барууда алынган иш-тажрыйба аркылуу өркүндөтүлөт. Алар мамлекеттик мекемелерде, экономикалык операторлордо, бейөкмөт уюмдарда жана жеке менчик юридикалык кеңселерде орун алган.

Эгерде мыйзам долбоорун түзүүгө жооп берчү уюмдар менен тараптар төмөндөгүдөй шыгы бар юрист-практиктерге таяна алышса, албетте, мыйзам чыгаруу процесси натыйжалуураак болот:

- мыйзам долбоорлорун жаратуу боюнча иштиктүү жөндөмдөрү бар;
- мыйзамдарды түшүндүрүү жөндөмдөрү бар жана көптөгөн мамлекеттик жана бейөкмөт уюмдардын атынан мыйзам долбоорлорун карап чыгууга жана баалоого иштиктүү катышкан.

Мындан сырткары, төмөнкүлөр эске алынганда, мыйзам жаратуу процессинин түпкү жыйынтыгын жакшыртууга болот:

- мыйзам жаратуу боюнча иштиктүү жөндөмдөр мыйзам жаратуу үчүн жооп берүүчү айрым уюмдарда *топтолгон*, ал эми мыйзамды түшүндүрүү жөндөмдөрү көптөгөн уюмдарга *таркап орун алган* жана ал уюмдар көзөмөл жүргүзүү менен макул табуу процессине башкача көз караш менен карап, мыйзам долбоорунун тууралыгы жана

анын мүмкүн болуучу натыйжалары тууралуу толук маалыматка жана ар кандай ой-пикирлерге негизделген талкууларга өз салымдарын кошо алышат.

Кыргызстанда мыйзам долбоорлорун жаратуу потенциалын жогорулатуу үчүн төмөнкүдөй кадамдарды аныктаса болот:

- Мыйзам жаратуу жана түшүндүрүү тажрыйбалары бар адистерге семинарлар, эл аралык байланыштар жана толук маалымат берүү аркылуу андан ары да кесибин жогорулатууга мүмкүнчүлүк түзүп берүү керек.
- Бул суроого кызыккан юристтер Юристтердин ассоциациялары жана башка окуу өткөрүүчү жана маалымат менен камсыз кылуучу мекемелер аркылуу адистештирилген үзгүлтүксүз юридикалык билим алууга же иш ордунда билим алууга мүмкүнчүлүктөрү болуш керек.
- Мамлекеттик ишканалар бул суроо жана өздөрүнүн мыйзам жаратуу иштери боюнча маалымат даярдап, аны тиешеси бар бардык тараптарга ачык кылуулары зарыл.
- Мыйзам жаратуу процессин колдоого жана катышууга кызыккан иштеген юристтерге жана бейөкмөт уюмдарга кенен мүмкүнчүлүктөрдү берүү керек.

Ошондой эле Кыргызстандагы өсүп келе жаткан муундагы юристтердин дагы мыйзам чыгаруу жана түшүндүрүү тажрыйбасын өнүктүрүү абдан маанилүү. Демек, юридикалык факультеттер төмөнкүдөй жолдор аркылуу жакшы жана узак мөөнөттүү кызмат аткара алышат:

- киришүү презентациялары жана бардык студенттерге маалымат материалдарын берүү аркылуу алардын бул маселелер боюнча түшүнүгүн жана маалымдуулугун арттыруу;
- укук боюнча иштеген эксперттер менен бирге кыска курстарды өткөрүү жана бул суроолор боюнча адистештирилген билим алууга мүмкүнчүлүктөрдү түзүү;
- мамлекеттик мекемелер, бейөкмөт уюмдар юридикалык кеңештер, талдоо борборлору, эл аралык уюмдар жана донорлор менен биргелешип мыйзам түзүү жана чечмелөө боюнча практикалык тажрыйба берүүчү стажировка программаларын түзүү.

Мыйзам жаратуу жана түшүндүрүү боюнча юристтердин жана юридикалык факультеттердин студенттеринин потенциалын кеңейтүүдө мамлекеттик мекемелер эң маанилүү кызмат аткаруулары керек. Төмөндөгүдөй шарттар юристтер менен студенттердин мындай ишке көбүрөөк кызыгуусун арттырышы ыктымал:

- биргелешкен мыйзам жаратуу механизмдери жана ачык мыйзам чыгаруу процесстери аркылуу алардын ишке катышуусуна көбүрөөк мүмкүнчүлүктөрдү түзүү;
- баштапкы кесиптик билим жана мамлекеттик мекемелерде иштеген дасккан юристтердин жетекчилиги алдында үзгүлтүксүз юридикалык билим берүү аркылуу маалыматты жигердүү алмашуу;
- бул иш кандайча жүргүзүлөт жана эмне үчүн ал юристтерге жана укук системасын өнүктүрүүгө маанилүү экени тууралуу көбүрөөк маалыматтын болушу.

Буга чейин мыйзам долбоорун чыгаруу боюнча билим-тажрыйбага салыштырмалуу чектелген гана суроо-талап болсо, азыркы учурда суроо-талап сунуштан да ашып түшөт. Бирок юридикалык кесиптин курамы же андагы билим-тажрыйбага бир заматта өзгөрө албайт. Юристтердин саны көбөйгөнү менен, алардын сапатын жана кесиптик иш-тажрыйбанын деңгээлин көзөмөлдөөгө байланыштуу суроолор туулуп жатат. Студенттердин жетишсиз гана саны мыйзам жаратуу жана чечмелөө боюнча курстарды өтүп, иш жүзүндө окуп-үйрөнүү мүмкүнчүлүктөрү дээрлик жокко эсе. Мындан сырткары, материалдык мүмкүнчүлүктөрдөн

улам юристтер жеке менчик тармакка кетип, мамлекеттик мекемелерге иштөөгө аз гана юристтер барып, юридикалык факультеттер үчүн мыкты дасыккан мугалимдерди ишке кармап калуу кыйынчылыкка туруп жатат. Ошентсе да тоскоолдуктарга карабай, жогоруда айтылган иш-чаралар аркылуу ишти илгерилетүүгө болот.

Бул жерде Киришүүдө сөз болгон пунктту кайталап жана анын маңызын ачып кетүүнүн жөнү бар. Сапаттуу мыйзамдар юридикалык билим менен жөндөмдөрдүн, мыйзам жаратуу боюнча билим менен жөндөмдөрдүн айкалышын, жөнгө салынуучу чөйрө жана саясий жетекчилик тууралуу билимди талап кылат. Юридикалык билим, укук системасын жана салттарын билүү, юрист болуп иштөө тажрыйбасы жана мыйзам долбоорун түзүүнүн эң мыкты эл аралык ыкмаларын билүү абдан баалуу. Мыйзам жаратуу боюнча адистештирилген жөндөмү бар жана мыйзам жаратуунун укуктук методологиясын (адатта тажрыйба топтоо аркылуу) түшүнгөн адамдарды да ишке тартуу зарыл. Бирок бардык эле мыйзам жаратуучулар юрист эмес жана ошондуктан мыйзам долбоорун жаратуу ишине чоң салым кошо алчу башка такшалган адистерди көз жаздымда калтыруу ката болуп эсептелмек. Билим менен жөндөмдүн ар кандай түрлөрүнүн эң ыңгайлуу айкалышы мыйзамдын түрүнө, предметине жана конкреттүү шарттарга жараша болот. Ушундай элементтердин баарын туура өлчөмдө бириктирүү бир топ кыйынчылыктарды туудурушу ыктымал. Ушул себептен жана 6-Принципке ылайык, демократиялык коомдо мыйзам долбоорлорун жаратуу процессине көз каранды эмес жана иштин көзүн билген эксперттердин катышуусу абдан маанилүү.

Ошентсе да, ар кандай тармактагы билим менен жөндөмдөрдүн бар экендигинин маанилүүлүгүнө карабай, юридикалык кесипке өзгөчө көңүл бөлүү зарыл. Демек, юристтерди мыйзам жаратуу жана түшүндүрүү иштерине тартып, иш-аракет жүргүзүү аркылуу мамлекеттик мекемелер, ишканалар, расмий эмес тараптар жана Кыргызстандын укук системасы жеңишке жете алышат. Мындан сырткары, мыйзам жаратуу процессине көрүнүктүү салым кошуусун камсыз кылуу үчүн юридикалык кесиптин жөндөмдүүлүгүн арттыруу үчүн иш-чараларды күчөтүү керек.



1-ТИРКЕМЕ.

ЕВРОПА БИРИМДИГИНИН АЛКАГЫНДА МЫЙЗАМ ЧЫГАРУУНУН АЙРЫМ ТАНДАЛГАН ЭРЕЖЕЛЕРИ

1993-ЖЫЛДЫН 8-ИЮНУНДА КАБЫЛ АЛЫНГАН ЧЕЧИМДЕН

1. Акт түшүнүктүү, жөнөкөй, кыскача, эки ача маанидеги түшүнүктү туудурбагандай кылып түзүлүшү керек; керексиз кыскартууларды, «коомчулуктун жаргонун» жана өтө узун сүйлөмдөрдү колдонбоого аракет кылуу керек.
2. Башка нормаларга так эмес шилтемелерди жана текстти түшүнүүгө оорчулук туудурчу көп сандагы кайчылаш шилтемелерди жасабоого аракет кылуу керек.
3. Актынын ар кандай жоболору бири-бири менен ыңгайлашуусу зарыл; белгилүү бир түшүнүктүү билдирүү үчүн тексттин башынан аягына чейин бир эле терминди колдонуу керек.
4. Актынын күчү таасир этчү адамдардын чөйрөсүнүн укуктарын жана милдеттерин так аныктоо.
5. Акт стандарттык структурада түзүлүшү керек: (баптар, бөлүмдөр, беренелер, параграфтар).
6. Киришүү Актыны кабыл алуу негиздерин жөнөкөй сөз менен чагылдырат.
7. Укуктук салмагы жок жоболорду (каалоолор, саясий билдирүүлөр) түзбөгөнгө аракет кылуу керек.
8. Колдонуудагы мыйзам менен келишпегендиктин алдын алып, учурда колдонулуп жаткан жоболорду максатсыз кайталай берүүдөн алыс болуу керек. Актыга киргизилген бардык түзөтүүлөрдү, мөөнөтүнүн узартылышын же колдонуудан алып салууну так көрсөтүү зарыл.

Мурун кабыл алынган Актыга түзөтүү киргизүүчү Акт башка материалдык-укуктук жоболорду эмес, түзөтүлүүчү актыга түздөн-түз киргизилүүчү гана жоболорду камтышы керек.

Актынын өз күчүнө кирүү убактысы жана зарыл өткөөл шарттардын бардыгы так көрсөтүлүшү керек.

2-ТИРКЕМЕ.

Европа Биримдигинин алкагында мыйзам долбоорлорун жаратууда төмөндөгү материалдар сунуш кылынат:

- 1) Европа Биримдигинин мыйзамдык акттарын толук кандуу даярдоо боюнча жалпы көрсөтмөлөрү **«Европа парламентинин, Кеңешинин жана Комиссиясынын Биримдиктин институттарынын алкагында мыйзам долбоорлорун жаратууга катышкан адамдар үчүн колдонмосу»** деген «Биргелешкен практикалык колдонмодо» камтылган жана аны бул даректен тапса болот: <http://eur-lex.europa.eu/en/techleg/pdf/en.pdf>.
- 2) Кеңеш даярдаган **Прецеденттер тууралуу колдонмо куралды** бул даректен тапса болот:
http://ec.europa.eu/translation/documents/council/manual_precedents_acts_en.pdf
- 3) Комиссия даярдаган **Мыйзам долбоорлорун даярдоо боюнча колдонмо куралды** бул даректен тапса болот:
http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/legis_draft_comm_en.pdf
- 4) Расмий публикациялар кеңсеси басып чыгарган **Мекемелер аралык колдонмону** төмөндөгү даректен тапса болот:
<http://publications.europa.eu/code/en/en-000100.htm>
- 5) Кошумча **мыйзамдык маалыматты** бул даректен тапса болот:
<http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>

3-ТИРКЕМЕ.

АЧЫК УГУУЛАРДЫ ӨТКӨРҮҮ БОЮНЧА ТИПТҮҮ КОЛДОНМО

- 1) Кворум. Эгерде эч кандай расмий иш-аракет жасалбаса, анда Ачык угууларга кворумдун зарылдыгы жок.
- 2) Чечимдер. Комитеттин жетекчиси Ачык угууларга чейин же кийин пайда болгон бардык процедуралык маселелер боюнча чечимдерди чыгарууга укуктуу. Эки комитет катышкан Ачык угууларда комитеттердин жетекчилери а) экөө бири-бирин Ачык угуулардын бардык чечимдерине же алардын айрым бөлүктөрүнө жооптуу кылып шайлай алышат, же б) чечимдерди чогуу, келишкендик түрдө кабыл ала алышат. Өзгөчө учурларда гана чечимдер боюнча түшкөн арыздарды Комитеттер толук курамда карап, жетекчи кабыл алган чечимдерди көпчүлүк добуш менен алып салышы мүмкүн. Бул колдонмодо «Жетекчи» деген термин жеке санда берилген түрдө жана ылайыгына жараша, «Жетекчилер» деген көп сандуу маанини камтыйт.
- 3) Кириш сөз. Комитеттин жетекчиси кыскача киришүү сөзүн сүйлөгөнгө укугу бар. Комитеттин мүчөлөрү алардын жетекчиси толук уруксат бергенде гана киришүү сөзүн айта алышат.
- 4) Катышуу. Парламенттин бардык депутаттары Ачык угууларга катыша алышат. Комитеттин курамына кирбеген депутаттар өз суроолорун алдын-ала жазуу же оозеки түрүндө көрсөтүп, комитеттин жетекчисинин уруксатын алган соң бере алышат.
- 5) Коомдук жарыялар. Комитеттин жетекчиси Ачык угуунун ордун жана так убактысын жок дегенде бир жума мурун ачык жарыялашы керек. Комитеттин жетекчиси Ачык угууда сүйлөөчүлөрдүн аттарын жана ким кимдин артынан чыгып сүйлөөрүн жок дегенде 3 жумушчу күн мурун жарыялашы керек. Бардык докладчыларды бул жөнүндө түздөн-түз маалымдар кылуу зарыл.
- 6) Чыгып сүйлөө. Мүчөлөр жана башка тараптар менен макулдашкандан кийин Комитеттин жетекчиси докладчылар, алардын сүйлөө кезеги, өз алдынча же топтун курамында сүйлөөрү тууралуу суроолор боюнча акыркы чечимди кабыл алат. Кошумча докладчылар комитеттин үчтөн кем эмес бөлүгү талап кылса кошулат.
- 7) Чыгып сүйлөө. Чыгып сүйлөөнүн жалпы тартиби төмөнкүдөй болушу керек: а) мыйзам түзүүгө катышкан министрликтердин өкүлдөрү, б) мыйзам долбоорун түзгөн жумушчу топтун мүчөлөрү, в) чыгып сүйлөөнү каалаган Парламенттин мүчөлөрү, жана г) көз каранды эмес эксперттер же кызыкчылыгы бар уюмдардын өкүлдөрү. Акыркы топтон докладчыларды тандоодо эске алынчу факторлорго төмөнкүлөр кирет: алардын статусу, аткарган кызматынын деңгээли, темага кызыгуусу жана ал боюнча көз карашынын айырмасы.
- 8) Чыгып сүйлөө. Сөз сүйлөөгө ар бир докладчыга көп дегенде он мүнөт берилет.
- 9) Суроолор. Комитеттин ар бир мүчөсүнө ар бир докладчы боюнча суроо-жооп алууга эң көп дегенде беш мүнөт берилет.
- 10) Суроолор. Комитеттин мүчөлөрүнө докладчыларга улулатып суроо бергенге уруксат берилет жана комитеттин жетекчиси биринчи же акыркы болуп чыгып сүйлөөгө акылуу.

- 11) Чыгып сүйлөө. Тизмеге киргизилген бардык докладчыларга сүйлөө мүмкүнчүлүгүн берүү үчүн жетекчи ким докладчы болбосун, анын сүйлөө жана суроо-жооп алуу убактысын кырк беш мүнөткө чектеп коюуга акылуу. Мындай учурларда докладчы Ачык угуунун аягында, эгерде убакыт жетиштүү болсо, кайра чакырылышы ыктымал же ага кошумча суроолорго жазуу түрүндө жооп берүүгө мүмкүндүк берилет.
- 12) Убакытты башкаруу. Комитеттин жетекчиси убакытка болгон чектөөлөрдү коюуга акылуу.
- 13) Протокол түзүү. Парламенттин административдик бөлүмү стенограмма жазууга, протокол түзүүгө, стенограмманы чечмелөөгө жана ар бир докладчынын убактысын эсептеп/көзөмөлдөп турганга атайын кызматкер даярдоого жооп берет.
- 14) Этикет. Убакытты эскертүүчү же тартипти сактоочу комитеттин жетекчисинен сырткары эч кимдин депутаттын сүйлөп жаткан сөзүн бузганга акысы жок. Докладчылардын сөзүн суроо берүүчү комитеттин жетекчиси же мүчөсү гана буза алат.
- 15) Этикет. Комитеттин жетекчиси кесиптик тартипти бузган жана Ачык угуунун жүрүшүнө тоскоол кылган адамды катышуудан чыгарып жиберүүгө акылуу.
- 16) Жазуу түрүндөгү билдирмелер. Эгерде билдирменин форматы, узундугу жана аны тапшыруунун бардык жолдору боюнча талаптар аткарылса, кызыкчылыгы бар бардык тараптардын Ачык угууга чейин же анын учурунда жазуу түрүндө билдирмелерди тапшырууга акылары бар.
- 17) Жазуу түрүндөгү билдирмелер. Жазуу түрүндөгү билдирме эки интервалдык сап менен жазылып, беш барактан ашпашы керек жана каралуучу мыйзам же теманы, автордун байланыш дареги менен иш-тажрыйбасын камтыган бир барак жөнөтмө кат менен коштолуп турушу керек. Мүмкүн болсо, билдирмени электрондук түрдө да тапшыруу керек.
- 18) Жазуу түрүндөгү билдирмелер. Парламенттин депутаттарынан бөлөк бардык докладчылар Ачык угуудан аз дегенде 48 саат мурун жазуу түрүндөгү билдирмелерди тапшыруулары керек. Бул талапты аткарбагандарга жарыш сөзгө чыгууга уруксат берилбейт. Докладчыларга өз билдирмелеринин кошумча көчүрмөлөрүн өздөрү менен алып жүрүүсү көптөн-көп сунуш кылынат.
- 19) Жазуу түрүндөгү билдирмелер. Жазуу түрүндөгү билдирмелерди Ачык угууну өткөрүүчү комитеттин жетекчисине түздөн-түз тапшыруу керек. Билдирмелердин көчүрмөсүн даярдап, комитеттин бардык мүчөлөрүнө таркатууга комитеттин жетекчиси жооп берет.
- 20) Угуунун протоколу. Угуунун протоколу отурумдун сөзмө-сөз стенограммасын, Ачык угуунун учурунда көрсөтүлгөн бардык жазуу түрүндөгү билдирмелерди жана башка ар кандай керектүү материалдарды камтыйт. Комитеттин жетекчисинин керексиз же ишке тиешесиз материалдарды алып салууга акысы бар.
- 21) Угуунун протоколу. Угуунун протоколу Парламенттин мүчөлөрүнө Ачык угуудан кийин жети күндүн ичинде же комитеттин мыйзам долбоорун жыйынтыктоочу кароосунан эки күндөн кем эмес мөөнөттө берилиши керек.
- 22) Угуунун протоколу. Угуунун протоколу бардык тиешеси бар тараптар үчүн ачык болушу керек. Парламенттин мүчөлөрүнө жана докладчыларга протокол акысыз берилет. Калган тараптар протоколду анын көчүрмөлөрүн даярдоого сарпталган суммага барабар акы төлөп алышы мүмкүн.

- 23) Угуунун протоколу. Ачык угуунун учурунда жасалган докладдар менен электрондук формада тапшырылган тиешелүү жазуу түрүндөгү билдирмелердин көчүрмөлөрү парламенттин веб-сайтында ачык жайгаштырылышы керек.
- 24) Тапшырылган кызмат милдеттерин өткөрүп берүү. Зарыл учурда комитеттин жетекчиси өз кызмат милдеттерин комитеттин башка мүчөсүнө өткөрүп берүүгө акысы бар. Кызмат милдеттерди комитеттин башка мүчөлөрү менен макулдашылгандан кийин гана өткөрүп берсе болот.

4-ТИРКЕМЕ.

КАНТИП ПАРЛАМЕНТТЕ ДОКЛАД МЕНЕН ЧЫГЫП СҮЙЛӨӨ КЕРЕК

АЛДЫН АЛА ДАЯРДЫК

- 1) **Угуунун максатын түшүнүү.** Парламенттин депутаттары эмне үчүн угуу өткөрүп жатканын жана алар эмнени күтөөрүн түшүнүү чоң мааниге ээ. Кандай юридикалык, экономикалык жана социалдык маселелер каралат жана башкы тараптардын ал маселелерге көз караштары кандай? Мындан сырткары, алардын кандай себептери бар? Угуу кандай жагдайда өткөрүлөөрүн билиңиз. Тиешелүү маалыматтарды угууга чакыруу кагазынан же угуу тууралуу кулактандыруудан коомдук билдирмелерден, тараптардын платформаларынан жана сурап-билүү документтеринен алса болот. Парламенттин депутаттары сурап уккусу келген жоопторду камтыган доклад эң иштиктүү болуп саналат.
- 2) **Угуунун алдында мамлекеттик кызматкерлер, мисалы, Парламенттин адистери менен кеңешип алуу.** Угуунун алдында Парламенттин адистери менен баарлашуу Сизге кайсы суроолор маанилүү жана ким үчүн маанилүү, катышып жаткандар менен саясий пикирлер, башка докладчылардын аты-жөнү, угууну башкаруу/форматы жана өз сөзүн кантип иштиктүү кылуу боюнча кеңеш сыяктуу баалуу маалыматтарды бериши мүмкүн. Парламенттин жашыруун же ички маселелерине кийлигишпеңиз. Бирок Парламенттин кызматкерлери мындай маалыматтын көпчүлүгүн мыйзамдуу түрдө билдире алышат. Анткени алар угууларды Парламенттин депутаттары үчүн баалуу жана натыйжалуу кылууга кызыкдар.
- 3) **Алдын ала жазуу түрүндөгү билдирмени же айтылчу сөздүн кыскача корутундусун даярдап коюу зарыл.** Алдын ала карап, таанышуу үчүн адатта жазуу түрүндөгү билдирмени же айтылчу сөздүн кыскача корутундусун угууга чейин көрсөтүү зарыл. Бул талап кылынбаган күндө да, угуу өтүп жаткан учурда же андан кийин берилген жазуу түрүндөгү билдирме же айтылчу сөздүн кыскача корутундусу Парламенттин депутаттарына керек болушу ыктымал. Расмий түрдө талап кылынбаган менен, алар сөз сүйлөгөн адамга өз көз карашын ынандыраарык кылып жактоо үчүн ойлорун бир жерге топтоп, даярданууга жардам берет.
- 4) **Жазуу түрүндөгү билдирмелер же пикирлер кыска, так жана бир тартипте болушу керек.** Жөнөкөйлүк, кыскалык жана түшүнүктүүлүк зарыл. Уюштуруп, бир тартипке салуу ийгиликке карай бир баскыч болуп саналат. Автор эмнени негизги маселе катары караары жана эмнени эң натыйжалуу чечим деп эсептери дароо эле байкалышы керек. Өзүңүз жактаган көз карашты так билдирип, эмне үчүн аны жактап жатканыңызды түшүндүрүңүз. Кириш сөз кыска болуп, автордун көз карашын чагылдырып турушу керек. Белгиленген тизме жана жыйнакталган сүйлөмдөр негизги темаларды камтышы керек. Эгерде зарылчылык болсо, майда-барат маалыматтарды ар башка тиркемелер катары киргизсе болот. Ынандыраарлык маалыматтарды жана корутундуларды камтыган негизги сүйлөмдөрдү алдынкы катарга алып чыгуу үчүн кара шрифт менен жазыңыз же алардын алдын чийип коюңуз. Конкреттүү фактыларды колдонууда алардын жыйынтыкталганына жана так экенине көзүңүз жеткидей болсун. Көрсөтмө куралдарды колдонсо болот,

бирок алар кыска жана ишке тийиштүү болуп, окурмандын көңүлүн алаксытпашы керек.

- 5) **Бардык административдик талаптар сакталышы керек.** Документтерди тапшыруунун тартиби менен мөөнөттөрүнө жана Парламенттин алдында сүйлөөгө байланышкан Парламенттин бардык көрсөтмөлөрү кылдат аткарылышы керек. Бардык эрежелер менен иш-тартиптерин түшүнүп, аларды сактоого аракет кылуу керек. Эгерде кандайдыр бир күмөн саноолор болсо, аларды тактап алууга аракет кылыңыз.

АЛДЫГА ЧЫГЫП СҮЙЛӨӨ

- 1) **Өз баяндамаңыздын мазмунун кылдаттык менен карап чыгыңыз.** Өз сөзүңүздү жатка билмейинче жана ойлор жазылган кагазсыз сүйлөп үйрөнмөйүнчө, сөзүңүздү кайталап, даярдана бериңиз. Бир аз сүйлөмдөрдү, мисалы кыскача цитаталарды гана окусаңыз болот. Өз сөзүңүздү бир тартипке келтирүү үчүн жана негизги ойлорду камтыганыңызды билүү үчүн бир барак кыскача мазмун/конспект даярдаңыз жана анда негизги темалар чоң шрифт менен жазылып, белгиленген тизмеде болуш керек. Документ издеп, убакытты текке кетирбеш үчүн материалдарыңызды иреттеп алыңыз. Сүйлөгөнгө канча убакыт кетээрин жана канча кошумча убакыт калаарын так билиңиз. Темадан сырткары чыкпаганга аракет кылыңыз. Темадан сырткары чыгып кетип, убакыттан артта калып калуу эң көп кезиккен каталардын бири болуп саналат.
- 2) **Болгон көңүлүңүздү угуучуларга жана алар Сизди кандай кабыл алып жатканына бөлүңүз.** Докладчы сахнадагы актерго окшош, бирок анын угуучулары өзгөчө жана алардын конкреттүү максаты бар. Өз көз карашыңызды жактоо маанилүү, бирок ошол эле маалда баарлашуунун бардык жактарына - кийимге, сырткы жүрүм-турумга, келбетке, жандоолорго, кебетеге, интонацияга жана көзгө тике кароого - көңүл бөлүү зарыл. Адистердин айтымында, бардык маалыматтын жарымы оозеки каражаттар аркылуу берилет. Ошондуктан кандай жандоолор түшүнүүнү, ишенимди жана беделди билдирерин билүү маанилүү. Так, токтоо сүйлөп, бир калыпта көңүлсүз сүйлөбөөгө аракет кылыңыз. Ишендире сүйлөңүз, бирок өтө өжөрдөнбөңүз. Угуучулардын кызыкчылыгын арттырып, жандуу жана кызыктуу сүйлөңүз жана мисал менен сүрөттөөлөрдү колдонуңуз. Техникалык тилди, жаргондорду жана бардыгына маалым тамашаларды колдонбоого аракет кылыңыз. Өзүңүздүн айтчу сөзүңүздү конкреттүү угуучулардын өзгөчөлүктөрүнө жараша ыңайланштырыңыз.
- 3) **Көрсөтмө куралдарды чеги жана өтө этияттык менен колдонуңуз.** Көрсөтмө куралдарды орнотуу жана колдонуу бир кыйла убакытты жана аракетти талап кылат. «Техникалык маселелер» сөзгө жолтоо болуп, тескери таасир туудурушу ыктымал. Материалдык-техникалык жактан камсыз кылууга байланыштуу суроолорго дыкат көңүл бөлүңүз. Аларды колдонуунун пайдалуу жактарын жана бөлөк мүмкүнчүлүктөрдү кылдат карап чыгыңыз. Парламенттин депутаттарына таратылган түстүү диаграмма көбүрөөк пайдалуураак болушу ыктымал.
- 4) **Иштиктүү баарлашуу жүргүзүүгө кам көрүп, билдирмеңизди негиз түзүү үчүн колдонуңуз.** Ачык угууда өз көз карашын жактап-коргоонун эң негизги бөлүгү болуп коюлган суроолорго берилген жооптор саналат. Ишендирерлик

жана күчтүү мүнөздө, так жана кыска айтылган сөз докладчыга чогулгандардын пикирине таасир этүүгө мүмкүндүк берүүчү олуттуу суроолорду жаратат. Берилүүчү суроолорду болжолдоп билип, аларга алдын ала даяр болуу ашыкча болбойт. Суроолорду кунт коюп угуп, кыска жана «маңыздуу» жоопторду бериңиз. Кезектеги суроолорго да убакыт калтырыңыз. Эгерде сиз жооптун туура экендигинен күмөн санап жатсаңыз, так ошондой деп айтыңыз же жалпыланган, бирок өтө бүдөмүктөнбөгөн жооп бериңиз. Бардык кыйын соодагерлер билгендей, суроолордун/каршы пикирлердин мааниси жана мүнөзү кардарды бир нерсени сатып алууга көндүрүү үчүн эмне жасоо керек экенин ачык-айкын көрсөтүп турат. Суроолорго тике карап жооп бериңиз.

- 5) **Угууга эртерээк келиңиз.** Убакытты угууга келген мамлекеттик кызматкерлер менен сүйлөшүп, угуунун планы жана калган тийиштүү документтер менен таанышуу үчүн жумшаңыз. Сиздин алдыңыздагы докладчылар эмне айтаарын билүү үчүн алардын сүйлөгөн сөздөрүнө сөзсүз катышыңыз. Мүмкүн, мурунку докладга шилтеме жасаш же аны төгүндөш керек болуп калышы ыктымал. Муну мындай учурларда сылык түрдө жасаш керек. Парламенттин депутаттарынын кызыкчылыктарын/көз-караштарын билүү үчүн сиздин алдыңыздагы докладчыларга берилип жаткан суроолорду кунт коюп угунуз.

КИЙИНКИ КАДАМДАР

- 1) **Угуу аяктаган соң орун алган маанилүү иш-аракеттерге көңүл бөлүңүз.** Мүмкүн, кошумча маалымат бериш керек болот же кошумча суроолорго жазуу түрүндө жооп берүү зарылдыгы келип чыгышы ыктымал. Эгерде уруксат болсо, угуунун протоколун карап алууга даяр болуңуз. Мыйзамдын же талкууланган суроолордун мындан ары каралышына көзөмөл салыңыз. Угуу кандай өткөнү тууралуу ой-пикирлерин билүү үчүн Парламенттин кызматкерлери менен байланышудан тартынбаңыз. Түзөтүүлөрдү киргизүү жана кошумчалоо үчүн жыйынтыктарды кунт коюп карап чыгыңыз. Өз иш-тажрыйбаңызды өркүндөтүү менен бирге сиз өз көз карашыңызды иштиктүү жактоо боюнча өз жөндөмүңүздү арттырып, Парламенттин депутаттарына көбүрөөк таасир кылып, кайра чакырылууга өз мүмкүнчүлүгүңүздү кеңейте аласыз.

СЕМЬ ПРИНЦИПОВ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

АВТОРЫ: МАРК СЕГАЛ

И ЭМИЛЬ ОРОЗБАЕВ

При содействии: Азамата Дикамбаева,
Самата Конокбаева и Женишбека Арзыматова



Данная публикация стала возможной благодаря помощи Европейского союза, американского народа, оказанной через Агентство США по международному развитию (USAID), и британского народа, оказанной через Министерство международного развития Великобритании (DFID). Авторы несут полную ответственность за содержание публикации, которое не обязательно отражает позицию Европейского союза, USAID, DFID или Правительства США и Правительства Великобритании.

Эта брошюра издана при содействии:

Проекта «Учебный проект для государственных учреждений и гражданского общества в Кыргызской Республике», финансируемого Европейским Союзом, который осуществляет Европейская Организация Консультантов и ЕвроТрендс

Программы USAID/DFID по содействию Жогорку Кенешу Кыргызской Республики

МАЙ 2013

СОДЕРЖАНИЕ И ПЕРЕЧЕНЬ СЕМИ ПРИНЦИПОВ

ВВЕДЕНИЕ	81
ПРИНЦИП НОМЕР ОДИН. ЗАКОНОДАТЕЛЬНОСТЬ ДОЛЖНО ЭФФЕКТИВНО ПРЕОБРАЗОВЫВАТЬ ПОЛИТИКУ В ЗАКОН	85
ПРИНЦИП НОМЕР ДВА. ЗАКОНОДАТЕЛЬНОСТЬ ДОЛЖНО ВПИСЫВАТЬСЯ В КОНСТИТУЦИОННУЮ, ПРАВОВУЮ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНУЮ СТРУКТУРУ	99
ПРИНЦИП НОМЕР ТРИ. ЗАКОНОДАТЕЛЬНОСТЬ ДОЛЖНО БЫТЬ ГАРМОНИЗИРОВАНО С МЕЖДУНАРОДНЫМИ И ЕВРОПЕЙСКИМИ ПРАВОВЫМИ СТАНДАРТАМИ	107
ПРИНЦИП НОМЕР ЧЕТЫРЕ. ЗАКОНОДАТЕЛЬНОСТЬ ДОЛЖНО БЫТЬ ПРАКТИЧНЫМ И ДЕЙСТВЕННЫМ	115
ПРИНЦИП НОМЕР ПЯТЬ. ЗАКОНОДАТЕЛЬНОСТЬ ДОЛЖНО БЫТЬ ТЕХНИЧЕСКИ ПРАВИЛЬНЫМ	125
ПРИНЦИП НОМЕР ШЕСТЬ. ЗАКОНОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС ДОЛЖЕН БЫТЬ ОТКРЫТЫМ И СОВЕЩАТЕЛЬНЫМ	133
ПРИНЦИП НОМЕР СЕМЬ. ПРЕДСТАВИТЕЛИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРОФЕССИИ ДОЛЖНЫ ВНОСИТЬ СУЩЕСТВЕННЫЙ ВКЛАД В ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО	141
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ИЗБРАННЫЕ ПРАВИЛА РАЗРАБОТКИ ПРОЕКТОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОСТИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА	145
ПРИЛОЖЕНИЕ 2.	146
ПРИЛОЖЕНИЕ 3. ТИПОВОЕ РУКОВОДСТВО ПО ПРОВЕДЕНИЮ ОТКРЫТЫХ СЛУШАНИЙ	147
ПРИЛОЖЕНИЕ 4. КАК ВЫСТУПАТЬ С ДОКЛАДОМ В ПАРЛАМЕНТЕ	150

Сведения об авторе: Юрист Марк Сегал последние двадцать лет работал и жил в странах Центральной и Восточной Европы, Балтики, Балканского полуострова, в России и Центральной Азии. Он участвовал во многих проектах правовой реформы от различных международных организаций. Он специализируется в вопросах законодательной и судебной реформ, в развитии гражданского общества и повышении квалификации юристов. Он сотрудничал с Парламентами Грузии, Кыргызстана, Казахстана, Литвы, Польши и некоторых других стран.

Примечание. В данной брошюре термин «законодательство» используется в широком смысле и включает как законы, так и подзаконные акты. В целом, принципы, относящиеся к законам, применимы к постановлениям, указам и иным нормативным правовым актам, но, в конечном итоге, это зависит от конкретных обстоятельств каждой страны.

ВВЕДЕНИЕ

Законотворческий процесс и виды законов отличаются между странами. Основными отличиями являются государственные структуры, правовая система, исторически сложившиеся условия, культурные традиции и специфика профессии юриста. Тем не менее, в большинстве случаев в процессе законотворческой деятельности используются схожие методы и политические подходы. Кроме того, инновационность и разнообразие ограничиваются процессом глобализации и современной тенденцией к применению универсальных принципов и процедур. Они возникают в результате подписания международных соглашений (например, Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод), участия в международных организациях (например, Организации Объединенных Наций, Всемирном банке и Организации по экономическому сотрудничеству и развитию), наднациональных институтах (например, Европейском Союзе) и на международных рынках (структура, которых определяется Всемирной Торговой Организацией и коммерческим правом). Современные технологии и информатизация также влияют на содержание законотворческого процесса.

Широко признается тот факт, что для того, чтобы законодательство достигло поставленных целей и способствовало осуществлению важных задач, таких как демократия, экономическое развитие, права человека и Верховенство Закона, оно должно быть разработано «разумно». Это означает, что законы и другие нормативно-правовые акты должны:

- быть предназначены для реализации обоснованной политики и задач,
- входить в состав единой конституционной, правовой и законодательной структуры,
- соблюдать международные стандарты и обязательства,
- быть практичны, осуществимы и эффективны (с учетом финансовых ресурсов, организационных возможностей и социально-экономических условий),
- быть хорошо написанными и технически правильными.

Иначе, законы и иные нормативные правовые акты не смогут полностью реализовать или достичь поставленных целей. Неэффективное законодательство становится препятствием для демократизации и развития, что вызовет неуважение к органам власти всех уровней и недовольство правовой системой в целом.

Законотворчество - это процесс, сочетающий в себе искусство и науку. Юридические навыки ценны, но не все разработчики законопроектов юристы, поэтому необходима независимая экспертиза. В этой связи, разработка качественных законов требует сочетания юридических знаний, навыков разработки законопроектов, независимой экспертизы и соответствия политике государства. Точное соотношение этих компонентов варьируется. Таким образом, оптимальные результаты достигаются тогда, когда различные правительственные и неправительственные стороны играют активную роль в открытых, совместных законотворческих процессах.

В данной брошюре представлены Семь Принципов по повышению эффективности и совершенствованию законотворческого процесса в Кыргызстана. Информация представлена в обобщенной форме, без излишних подробностей. Цель брошюры состоит в том, чтобы продемонстрировать важность Принципов и предоставить общее руководство по их применению. По понятным причинам эта Брошюра не касается конкретных или самостоятельных отраслей права.

Странам с переходной экономикой, реформирующим правовую систему и систему государственного управления, рекомендуется обратить внимание на представленные Семь Принципов, в частности, когда правовые знания, организационные возможности и гражданское общество все еще находятся на стадии развития. Также, Семь Принципов полностью применимы и в странах с уже сложившимися правительственными институтами и развитой системой для разработки и реализации законодательства.

**ПРИНЦИП НОМЕР ОДИН.
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ДОЛЖНО ЭФФЕКТИВНО
ПРЕОБРАЗОВЫВАТЬ ПОЛИТИКУ В ЗАКОН**



ПРИНЦИП НОМЕР ОДИН.

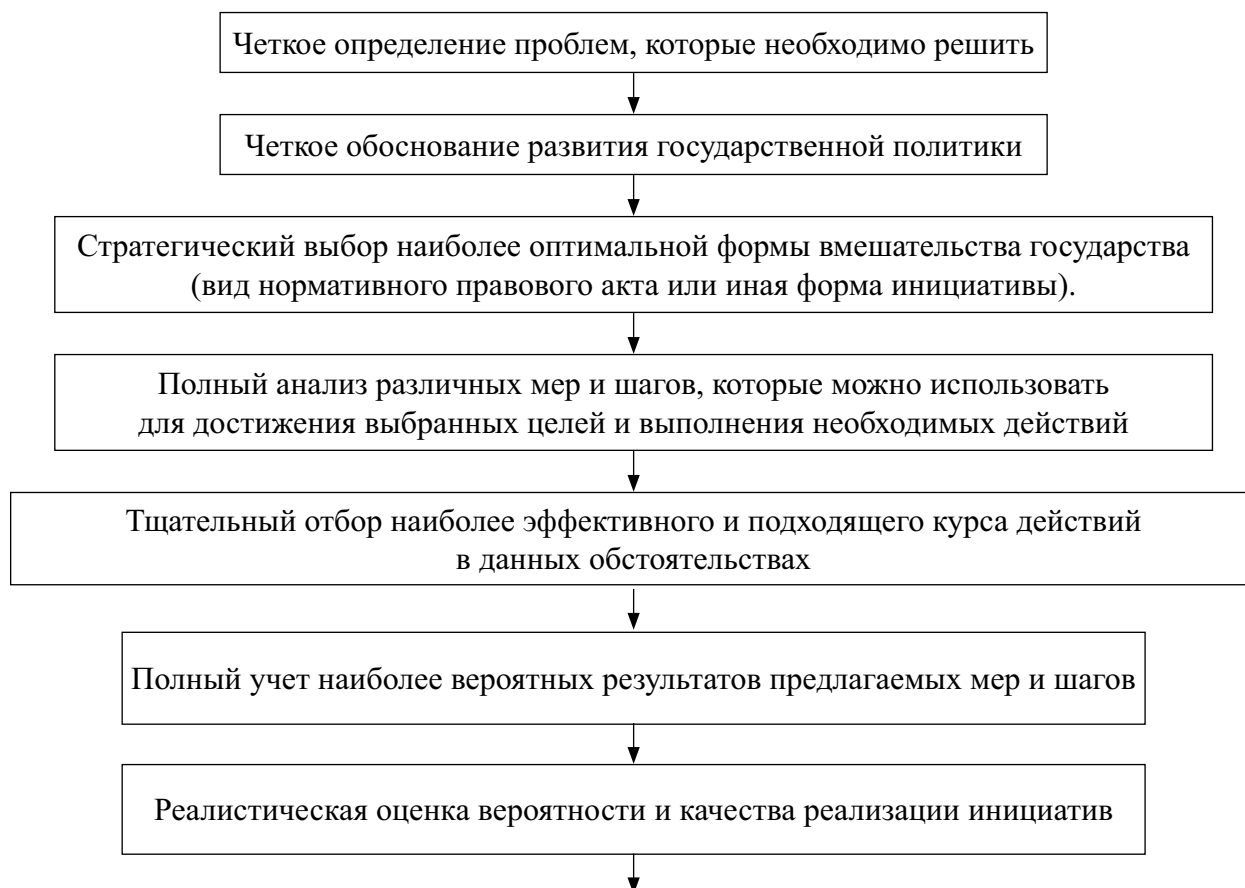
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ДОЛЖНО ЭФФЕКТИВНО ПРЕОБРАЗОВЫВАТЬ ПОЛИТИКУ В ЗАКОН

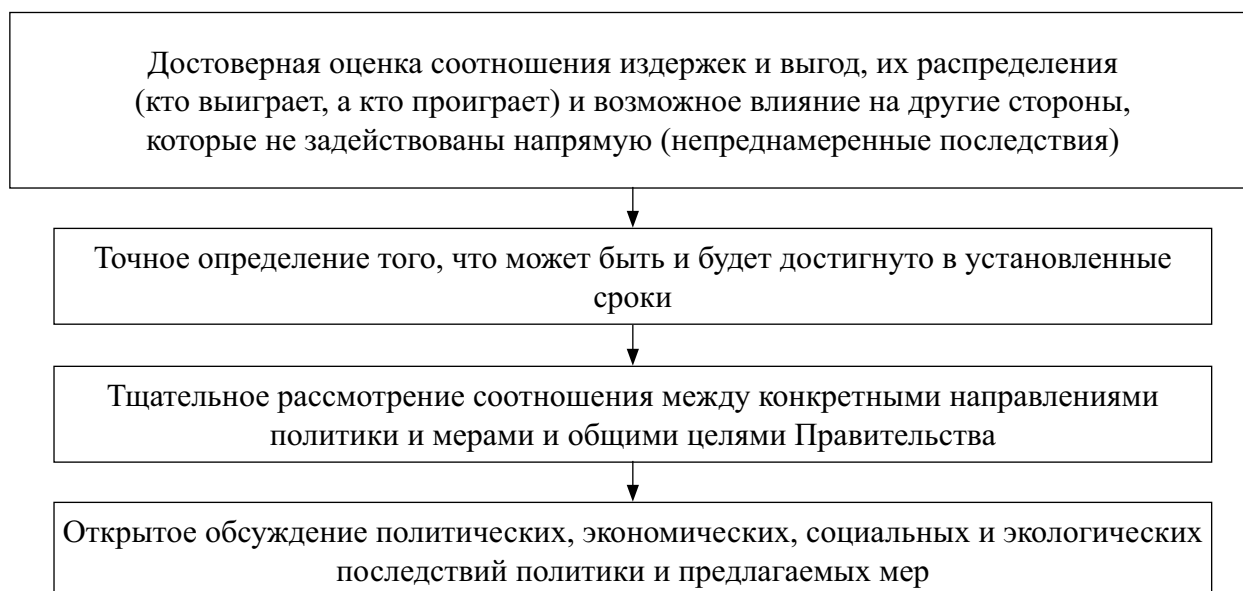
Законы являются инструментом упорядочения правовых, экономических и социальных отношений в стране, а также реализации политики в отношении того, что определенные группы населения должны или не должны делать. Поэтому на первом этапе законотворчества следует определить политику, которую необходимо реализовать, и цели, которые необходимо достичь. Соответственно, стороны, иницирующие или вносящие на рассмотрение законопроект, должны обосновать его необходимость. Кроме того, они должны определить, что именно закон (а не иной нормативный правовой акт или другой вид государственного вмешательства) будет наиболее оптимальным и эффективным.

Политика и цели основного законодательства должны исходить из Государственной программы. Она обычно разрабатывается через избирательные и политические процессы и основывается на широкомасштабной оценке потребностей общества. Правительства многих стран разрабатывают и выпускают комплексный план законопроектных работ, зачастую ежегодно, который описывает содержание и временной график законодательных инициатив. Он служит ориентиром и календарем для сторон, отвечающих за процесс подготовки и принятия законов. Естественно, может возникнуть потребность в принятии законов, необходимых для решения первоочередных или безотлагательных вопросов. Однако принятие отдельных внеплановых законов не должно быть нормой.

Разработка политики – это сложный процесс, который требует серьезного анализа и основательных консультаций.

Разработка политики должна включать следующее:





Инициатор или лицо, предложившее законопроект на рассмотрение, должны играть ключевую роль в этой деятельности.

Иногда стадия выработки политики не получает должного внимания. Ключевые институты могут быть не готовы к выполнению своей роли в выработке политики, а технические навыки могут быть недостаточны. Многогранность и ответственность этой задачи могут недооцениваться. Либо предполагается, что цели законодательства определены и понятны, и что их на самом деле не надо документировать. Эта проблема характерна для стран переходного периода, которые часто имеют загруженный график законопроектных работ и ограниченные организационные возможности.

В любом случае, недостаточное внимание к разработке политики недальновидно, пагубно и может привести к негативным последствиям как во время процесса законотворчества, так и после его завершения. Если политика выработана не полностью или не отвечает интересам общества или если меры, выбранные для реализации цели, необоснованны, то нельзя разработать качественный законопроект, который получит практическое применение. Таким образом, трата дополнительного времени и достаточных ресурсов на разработку политики на этапе предшествующем разработке законопроекта представляет собой выгодные разумные инвестиции, которые в конечном итоге хорошо окупаются. Это значительно увеличивает вероятность достижения поставленных целей и получения положительных результатов. Кроме того, законы, проводящие в жизнь разумную политику, легче применять, и они не требуют частых поправок. В конечном счете, достигается значительная *экономия* времени и ресурсов.

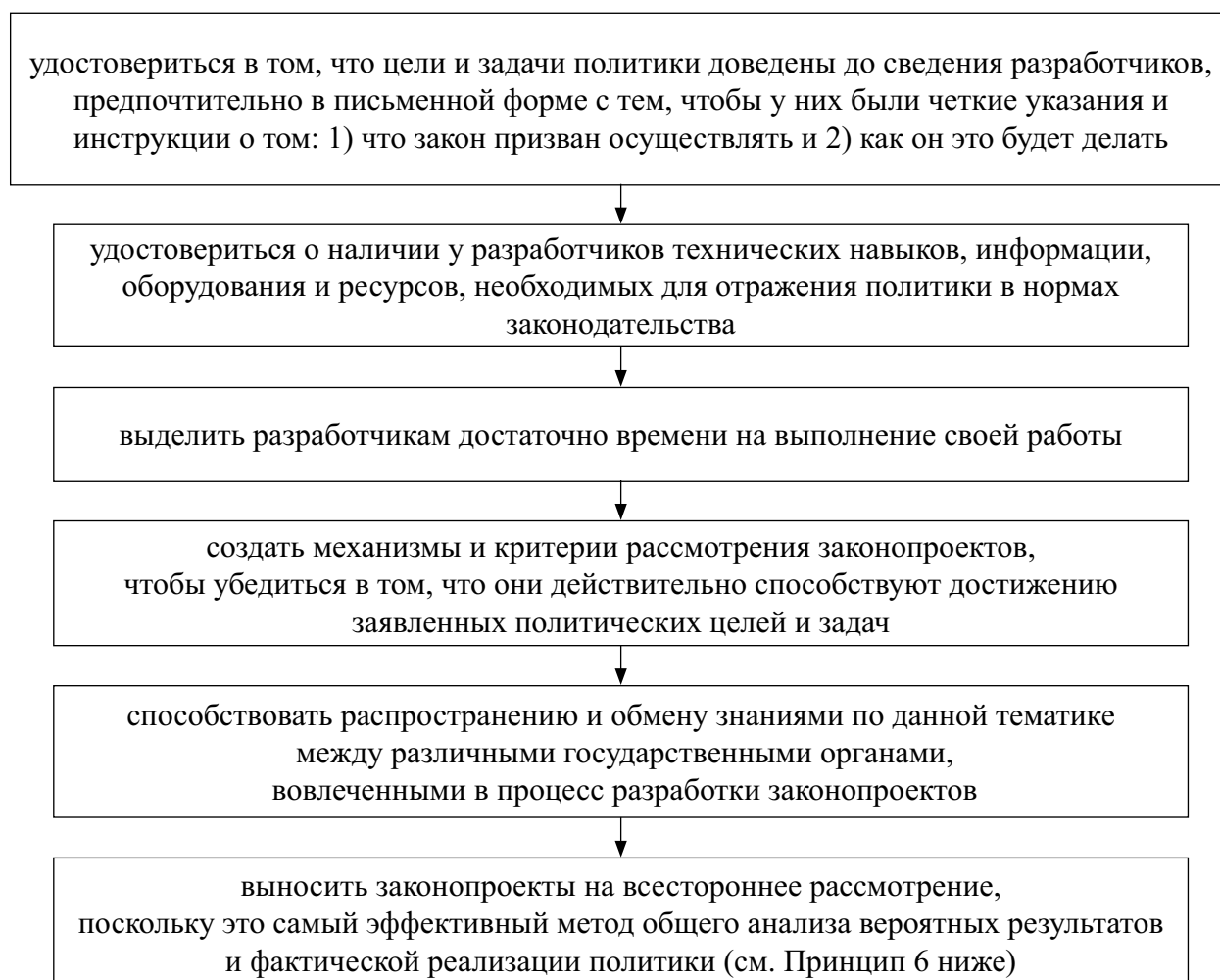
Как только политика выработана, а цели законодательства определены, следующий шаг – довести их до сведения разработчиков. Одна из основных функций разработчиков законопроектов состоит в воплощении целей политики в правовую действительность. Это достигается путем подготовки соответствующего текста и его оптимальной формулировки. Если нет скрытых намерений или целей, разработка законопроектов и законодательный процесс пойдут намного успешнее и быстрее, если политика и цели нового законодательства ясно определены, известны и понятны.

Кроме того, у разработчиков должны быть время, ресурсы и навыки, чтобы сделать закон таким, каким он должен быть. Вне зависимости от того, прикреплены ли они к государственному органу, министерству, рабочей группе, Парламенту или независимому органу, разработчики законопроектов играют ключевую роль в успешном воплощении политики в

закон. Их задача состоит в создании единого документа с применимыми нормами и четкими инструкциями для всех сторон, которые будут отвечать за их соблюдение, администрирование, толкование, реализацию и судебное рассмотрение.

Существуют два различных взгляда на роль разработчиков законопроектов. Некоторые эксперты полагают, что составление законопроектов это, прежде всего, технический процесс, превращающий политику или программный документ в юридический. Однако преобладающей является точка зрения о том, что разработчики играют активную роль в выработке имеющих обязательную юридическую силу норм/инструкций, реализующих цели политики. Эти письменные нормы устанавливают параметры допустимого и/или запрещенного поведения круга лиц, на который они распространяются, и создают стимулы и препятствия для целевых групп. При таких обстоятельствах, точное и эффективное составление законопроектов должно основываться на четких инструкциях в отношении конкретных политических целей и задач законодательства. В отсутствие политических решений или инструкций разработчики не могут реализовать поставленные перед ними цели.

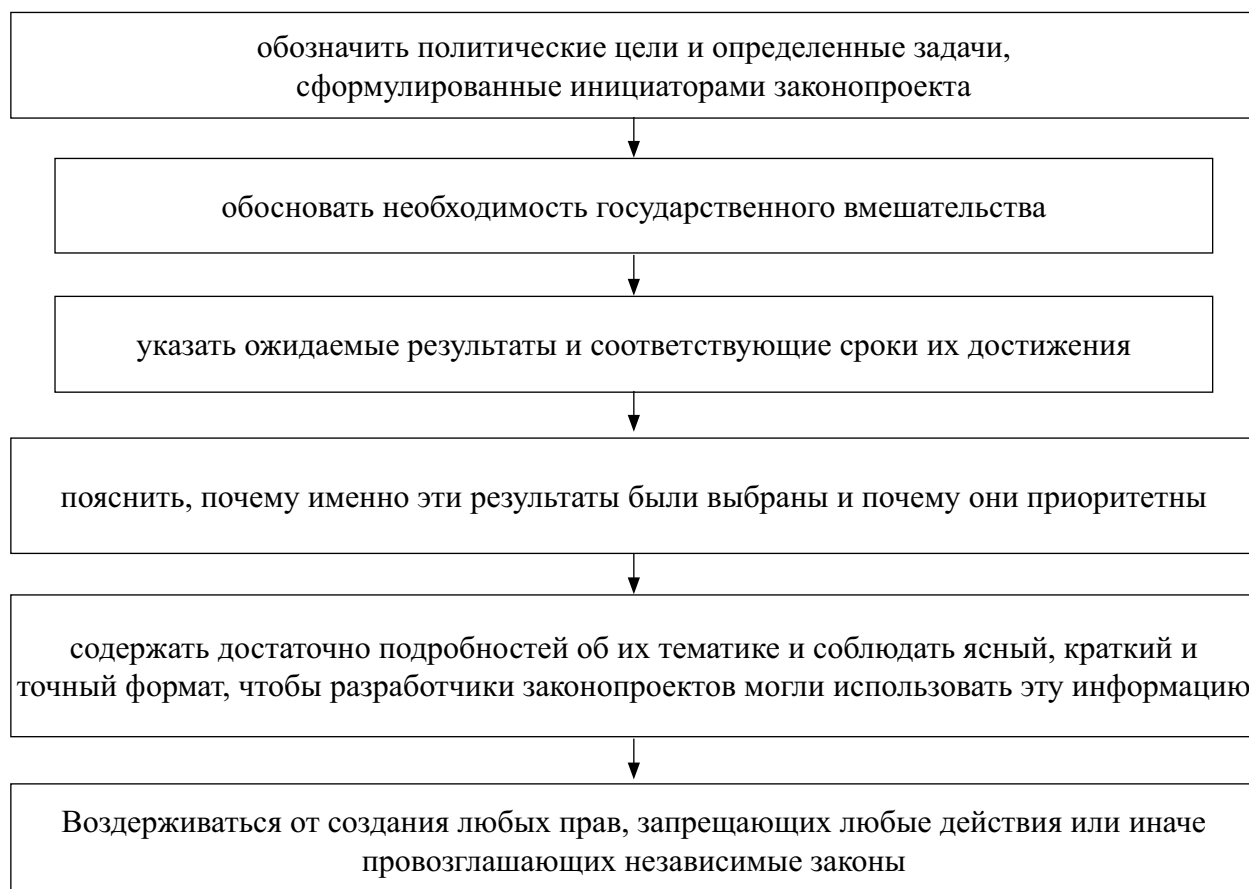
Очевидно, что инициаторы играют большую роль в определении основных целей и задач законопроекта. Таким образом, чтобы эффективно воплотить политику в закон им необходимо:



Целесообразно, и даже желательно, официально включить эти принципы в основные акты, регулирующие процесс разработки законопроектов, форму и содержание законодательства, например, Регламент Парламента, административные нормативные документы или Закон о нормативных правовых актах.

В некоторых странах, особенно тех, которые следуют традициям общего права (англосаксонская правовая система), законопроекты сопровождаются формальным заявлением о законодательном намерении. Это особенно важно и ценно, поскольку функции по выработке политики и законотворчеству могут быть полностью отделены друг от друга и разбиты на две различные стадии. В странах с континентальной системой права, где сотрудники отраслевых министерств могут определять общую политику, и разрабатывать законопроекты, профессиональная компетенция имеет тенденцию к централизации, и обе функции могут выполняться одновременно. Странам, реформирующим свою правовую систему и создающим рабочие группы по совершенствованию законодательства, настоятельно не рекомендуется отходить от предписаний политики, используя формальное Заявление о законодательном намерении (инкорпорировать требуемую информацию в Сопроводительное письмо и Справке-обосновании).

Относительно перевода политики в закон, данный документ должен:



Важно понимать, что подготовка Справки-обоснования не конец и не самоцель, а скорее, это инструмент, который служит как руководство и исходная точка процесса разработки. Соответственно, целесообразно создать механизмы и каналы для адресования вопросов по Справке-обоснованию, которые возникают во время разработки и обзора законодательства. Они могут иметь форму встреч/брифингов или письменных обращений за разъяснениями или дальнейшей информацией. Это сделает Справку-обоснование «живым документом», который может быть изменен или дополнен.

Иногда в законодательный акт включают сокращенный вариант Заявления о законодательном намерении (Справки-обоснования). Лучшим местом для включения предварительной и общей информации является Преамбула. Ссылки (например, начинающиеся со слова «учитывая...») описывают правовую основу. Декларативная часть («Принимая во внимание...») используется для объяснения общей информации, обоснования и целей, и предупреждения

лиц, отвечающих за проведение закона в жизнь или рассмотрение в судебном порядке. Этот формат обычно применяется в соглашениях и конвенциях (см. Статью 10 Совместного практического руководства Европейского Парламента, Совета Европы и Европейской Комиссии по разработке проектов законодательства ЕС, описанного в Приложении 2). Однако следует осознавать, что преамбулы не являются частью законодательства и не могут создавать принудительно применимые нормы права. Таким образом, независимо от того, насколько убедительно сформулирована преамбула, текст документа (его постановляющая часть) должен содержать все требуемые условия и должен быть четко разработан, чтобы реализовать обозначенную политику и цели.

В ряде стран языковые вопросы (например, существование нескольких официальных или рабочих языков) могут усложнить процесс разработки законопроектов. Один из языков может лучше подходить для юридических целей и терминологии, и поэтому специалисты будут отдавать предпочтение ему. Это может создать трудности в ходе законотворческого процесса. Если законопроект изначально составлен на одном языке, то потребуются перевод. Могут возникать сомнения относительно точности перевода и проволочки при подготовке официальных версий. Соответственно следует тщательно рассмотреть и решить языковые вопросы в кратчайшие сроки. В этом отношении показательна практика Канады. В Канаде весь процесс разработки законопроектов одновременно проходит на обоих официальных языках, английском и французском. Квалифицированные эксперты, владеющие обоими языками, разрабатывают законопроекты буквально бок о бок.

Важно также определить наиболее благоприятные сроки для начала законопроектных работ. В некоторых странах разработчики принимают участие с самого начала законотворческого процесса. Они консультируют инициаторов и лиц, предлагающих законопроект на рассмотрение, относительно того, как лучше подготовить закон, чтобы он соответствовал целям политики, и что должно быть включено в Заявление о законодательном намерении. В других странах, разработчики получают свои инструкции и ожидают получить работу. Пока есть отдельное преимущество от вовлечения разработчиков на ранней стадии, необходимо обеспечить, чтобы они получили четкое руководство по целям политики и намерениям законодательства. Это единственный путь, когда разработчики могут эффективно общаться с теми, кто должен соблюдать, администрировать, разъяснять, применять законодательство или рассматривать его в судебном порядке.

В некоторых странах, особенно с континентальной системой права, законы могут частично использоваться как программные заявления, в то время как подробности приводятся в нормативных актах, которые подготавливают и реализуют административные ведомства. Это называется «Разработкой общих принципов» и отличается от более детального и предписывающего «Традиционного подхода», обычно применяемого в странах с системой общего права. Однако в современной практике, в зависимости от конкретной тематики, сходств в этих двух подходах столько же, сколько и различий.

Суд не самое лучшее место для обсуждения намерений законодателей или полномочий административных органов. Поэтому перед разработчиками законопроектов стоит задача по урегулированию ролей первичного законодательства (законов) и последующего вторичного законодательства (подзаконных актов). Открытым остается вопрос о степени делегирования регулятивных полномочий. Законы должны содержать основные нормы, охватывать ключевые правовые вопросы, налоги и штрафы. Они должны также определять параметры решения вспомогательных вопросов и деталей вторичного законодательства. Вторичное законодательство не может заменить закон или выходить за предписанные ему рамки. Это составляет неправомерное присвоение полномочий Парламента. Однако все зависит от конкретных обстоятельств, тематики закона и уровня организационных возможностей.

Уточнение деталей по технически сложной тематике лучше оставить на рассмотрение экспертов, обладающих знаниями, возможностями и временем для доработки. Однако свобода действий нежелательна, если в административных органах наблюдается недостаток возможностей, ресурсов или персонала для должной подготовки и эффективного администрирования нормативных актов. Если административная машина неразвита, законы, которые, в первую очередь, выражают политику или носят «декларативный» характер, не будут реализованы эффективно и могут оказаться предметом судебных разбирательств.

Поэтому в странах, где правовая система находится в переходном периоде или где административные органы все еще развиваются и укрепляют свой потенциал, делегирование излишних полномочий по регулированию приведет к пагубным последствиям. Политика и цели разработчиков вряд ли будут реализованы. Исполнительные распоряжения могут быть недостаточными, и административная машина может не выполнить эту задачу. Кроме того, чрезмерная свобода действий дает административным органам и их сотрудникам больше полномочий, чем они могут справиться. Это может привести к злоупотреблению, например, манипулированию, непоследовательному/избирательному применению и коррупции. Следовательно, для стран, реформирующих правовую систему, лучше всего точно определить соответствующие роли законов и иных нормативных правовых актов и удостовериться в том, что законы достаточно детально описывают: 1) правила и нормы и 2) то, как конкретно они должны применяться

В странах с переходной экономикой, анализ политики не всегда проводится обстоятельно или хорошо задокументировано. Практические факторы, такие как сжатый календарь разработки законов, политические решения, и ограничения институциональных возможностей могут иметь место. Ключевым моментом для понимания является то, что при дополнительном времени и достаточных ресурсах для развития и коммуникаций целей и политики *до* принятия законов фактически очень надежная *инвестиция*, которая приносит выгоду в долгосрочном периоде. Это значительно повышает шансы, что закон станет тем, для чего он нужен и даст позитивные результаты. Также законы, которые реализуют сильную политику легче применять, и не требуют частых изменений. Окончательным результатом является значительная *экономия* времени и ресурсов.

Отношения между политическими целями и законодательством в Кыргызстане значительно изменилось с обретением республикой независимости в 1991 году. Фактически эта новая динамика возникла в 1990 году с принятием Закона об учреждении поста Президента¹ и Декларации о государственном суверенитете². С того времени Кыргызстан шел к суверенитету, каждодневно воплощая в действительную жизнь принципы международного права и независимого государственного устройства. 5 мая 1993 года была принята первая Конституция независимого Кыргызстана, а далее в пятилетний период с объявления государственной независимости и суверенитета, в стране были приняты основополагающие законодательные акты, направленные на построение новой системы государственного управления – законы о выборах и статусе депутатов, о судебной системе, о референдуме, о выборе президента, о правительстве, о местном самоуправлении, о национальном банке; были приняты многие законодательные акты в финансово-экономической сфере – о налогах, о бюджете, о предприятиях, о государственном долге, об общих началах внешнеэкономической деятельности, об иностранных инвестициях, о разгосударствлении и приватизации. В 1994 году был принят первый Закон о заключении, ратификации, исполнении и денонсации международных договоров КР. Кыргызстан стал самостоятельным членом авторитетных международных организаций и межгосударственных образований, а также присоединился,

¹ Закон Киргизской ССР «Об учреждении поста Президента Киргизской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Киргизской ССР от 24 октября 1990 года.

² Декларация о государственном суверенитете Киргизской ССР от 15 декабря 1990 года.

подписал и ратифицировал основополагающие международные договора в различных сферах - по защите прав человека, международному праву, защите инвестиций и т.д.

Другими важными вехами этого периода стали вступление Кыргызстана во Всемирную Торговую Организацию в конце 1998 года и заключение Соглашения о партнерстве и сотрудничестве с Европейским Союзом³. Это Соглашение является основным документом и платформой сотрудничества между ЕС и КР и направлено на обеспечение политического, экономического, правового, социального, финансового, гражданского, научного, технологического и культурного сотрудничества. Соглашение отражает стремление обеих сторон к созданию правовой базы для успешного долгосрочного сотрудничества в рамках постоянного политического диалога, дальнейшего усиления демократических принципов в КР, содействия торговле и инвестициям. В числе прочего Соглашение предусматривает приближение законодательства КР к европейским правовым стандартам. В рамках данного Соглашения и при технической поддержке ЕС в Кыргызстане были приняты законы, направленные на сближение с европейским законодательством, в сфере таможенного права, банковского законодательства, интеллектуальной собственности, техники безопасности, правил конкуренции, государственных закупок, технического регулирования и стандартов и др.

За период становления и развития в стране неоднократно проводились конституционные реформы, первая Конституция Кыргызской Республики была принята 5 мая 1993 года, в которую несколько раз вносились дополнения и изменения, принимались Конституции в новой редакции⁴ и решение Конституционного суда КР от 14 сентября 2007 года об отмене действия ряда Законов КР о новых редакциях Конституции КР. В результате сложных социально-политических событий в стране и после проведения очередной политической реформы в Кыргызстане была принята новая редакция Конституции на референдуме (все-народном голосовании) 27 июня 2010 года с изменением государственной формы правления страны с президентской республики на парламентскую форму. Одновременно, некоторые эксперты считают, что Кыргызстан перешел на смешанную парламентско-президентскую форму правления.

В настоящее время Кыргызстан находится в процессе реформирования, направленного на создание устойчивого, правового, демократического государства. После проведения последней конституционной реформы в 2010 году, в Кыргызстане завершается работа по приведению массива законодательства в соответствие с новой Конституцией КР.

Согласно Конституции КР и Закона КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР» (далее – Регламент ЖК КР) законодательная инициатива принадлежит 10 тысячам избирателей (народная инициатива), депутатам Жогорку Кенеша и Правительству. Предусмотрено, что все законы должны быть приняты Жогорку Кенешем и подписаны Президентом. А в случае не подписания Президентом в установленный срок конституционного закона или закона, одобренного Жогорку Кенешем в ранее принятой редакции, такой закон подписывается Торага Жогорку Кенеша не позднее 10 дней и подлежит опубликованию.

Первая стадия процесса выработки политики зачастую осуществляется Правительством КР. Это проходит в рамках основных направлений его работы и круга полномочий, установленных в Конституции КР и Конституционном законе КР «О Правительстве КР», а также при подготовке и реализации Ежегодного плана законопроектных работ Правительства КР, обязанность разработки которого возложена на Правительство Законом КР «О нормативных

³ Соглашение о партнерстве и сотрудничестве было подписано в 1995 году и ратифицировано Законом КР от 5 июля 1997 года.

⁴ Закон КР от 18 февраля 2003 года, Закон КР от 9 ноября 2006 года, Закон КР от 15 января 2007 года, Закон КР от 23 октября 2007 года.

правовых актах КР». При чем, данный Закон устанавливает, что при разработке проектов планов законопроектных работ должны учитываться обращения и заявления Президента, предложения депутатов Жогорку Кенеша, заинтересованных органов, научных учреждений, представителей гражданского общества в порядке, определяемом Правительством.

В свою очередь Министерство юстиции КР играет ключевую роль в разработке и реализации Ежегодного плана законопроектных работ Правительства КР.

Согласно Регламента законопроектных работ Правительства КР, утвержденного 24 октября 2012 года, проект Плана разрабатывается Министерством юстиции КР на основе:

- общегосударственных программ;
- программ действий Правительства КР;
- поручений Президента, Премьер-министра, рекомендаций Жогорку Кенеша КР;
- предложений министерств и ведомств;
- предложений других государственных органов КР, государственных и иных организаций, научных учреждений, граждан и их объединений;
- международных обязательств КР, предусматривающих принятие новых законов, внесение изменений и дополнений в законодательство КР.

Первым шагом в разработке законопроекта в системе исполнительной власти КР является подготовка Предложения о разработке законопроекта представляемого государственными органами в Министерство юстиции КР для включения в проект Плана законопроектных работ Правительства КР. Предложение должно содержать рабочее наименование проекта закона, сопроводительное письмо и справку-обоснование необходимости разработки проекта закона, наименование органа исполнительной власти — основного исполнителя, перечень соисполнителей, срок разработки законопроекта и сроки принятия постановления Правительства КР об одобрении законопроекта и направлении его на рассмотрение Жогорку Кенеша.

Справка-обоснование к проекту закона должна соответствовать Закону КР «О нормативных правовых актах КР», Регламентам Жогорку Кенеша и Правительства КР, а также Регламенту законопроектных работ Правительства КР и содержать информацию о целях и задачах законопроекта, об основных положениях, месте в системе действующего законодательства, состоянии законодательства в данной сфере правового регулирования; о возможных социальных, экономических, правовых, правозащитных, гендерных, экологических, коррупционных последствиях действия закона; о результатах общественного обсуждения; о соответствии проекта закона законодательству; финансово-экономическое обоснование и источники финансирования. Дополнительно к законопроекту прилагаются перечень актов законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или разработке в связи с принятием законопроекта; предложения о разработке нормативных правовых актов, принятие которых необходимо для реализации принимаемого закона; сравнительная таблица к законопроекту о внесении дополнений и изменений и заключение о соответствии проекта Методике анализа регулятивного воздействия (АРВ) нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства, в случае, если законопроект направлен на регулирование предпринимательской деятельности.

Проекты законов о ратификации или денонсации международного договора вносятся Правительством в Жогорку Кенеш КР при наличии следующих документов:

- 1) текст международного договора;
- 2) заключение Правительства о соответствии договора законодательству КР и об оценке возможных финансово-экономических и иных последствий его ратификации;
- 3) информация о ходе подготовки и подписания международного договора;
- 4) заключение Конституционной палаты Верховного суда КР о конституционности международного договора.

Справка-обоснование аналогична заявлению о законодательном намерении. После ее утверждения она становится частью законодательного пакета документов для разработчиков и описывает руководящие принципы для законодательства. Таким образом, она помогает сохранять и реализовывать политические задачи в законотворческом процессе.

В законах или постановлениях (включая Регламент Жогорку Кенеша и решения Правительства КР) нет положений, которые бы определенно указывали, как или когда должна проходить выработка политики или как политика должна преобразовываться в закон. Тем не менее, существует ряд процедур. Например, нормотворческой практикой и Регламентом законопроектных работ Правительства КР предусматривается создание рабочих групп для совместной разработки законопроектов с привлечением широкого круга лиц (представители государственных органов, научно-исследовательских организаций, международных организаций, привлеченные эксперты), которые могут стать основой для проведения политического анализа. Еще важнее то, что Закон КР «О нормативных правовых актах КР» приводит требования к справке-обоснованию проекта, которая должна включать в себя цели и задачи, которые предположительно будут достигнуты или решены в результате принятия нормативного правового акта и прогнозы возможных последствий действия принимаемого нормативного правового акта.⁵

Кроме того, Закон КР «О нормативных правовых актах КР» требует, чтобы при необходимости для пояснения «целей и мотивов» законопроекта включалась преамбула⁶. Преамбула может также содержать информацию о причинах, условиях и целях его принятия акта.

Согласно Регламенту Жогорку Кенеша КР все инициаторы законопроекта должны предоставить справку-обоснование и весь пакет требуемых документов. Процесс не будет продвигаться до тех пор, пока данное обоснование не будет одобрено, в обратном случае, если форма представленного законопроекта не отвечает требованиям законодательства, касающегося порядка подготовки законопроектов, Регламента, или не соответствует нормотворческой технике, такой законопроект должен быть возвращен его инициатору на основании справки юридической службы Аппарата Жогорку Кенеша КР.

Что касается языка, то необходимо знать, что законодательство КР требуют, чтобы законопроекты представлялись в Жогорку Кенеш КР и на государственном, и на официальном (русском) языках⁷. Законы КР «О государственном языке КР»⁸ и «Об официальном языке КР» также содержат подобные требования. Согласно статье 6 Закона КР «Об официальном языке КР»⁹ законопроекты, внесенные субъектами законодательной инициативы, представляются на двух языках: государственном и официальном. А в соответствии со статьей 10 Закона КР «О государственном языке КР» официальные документы, нормативные правовые акты и другие решения органов государственной власти и местного самоуправления при-

⁵ Статья 25 Закона КР «О нормативных правовых актах КР».

⁶ Статья 12 Закона КР «О нормативных правовых актах КР».

⁷ Пункт 3 статьи 24 Закона КР «О нормативных правовых актах КР» и статья 47 Закона КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР».

⁸ Закон КР «О государственном языке КР» от 2 апреля 2002 года.

⁹ Закон КР «Об официальном языке КР» от 29 мая 2000 года.

нимаются на государственном языке, в случаях, предусмотренных законодательством КР, переводятся на официальный язык и публикуются на двух языках.

Однако, разработка законопроектов, как на русском, так и на кыргызском языках иногда вызывает трудности. Нормы законов КР «О нормативных правовых актах» и «О государственном языке КР» предусматривают, что в случае расхождения текста Конституции и иных нормативных правовых актов КР на государственном языке с текстом на официальном языке, текст на государственном языке считается оригиналом.

В данном пособии уже было сказано, что правом законодательной инициативы в Кыргызстане обладает лишь три субъекта – 10 тысяч избирателей (народная инициатива), депутаты Жогорку Кенеша КР и Правительство КР.

Касательно реализации права народной инициативы, то в Кыргызстане имеется обширная нормативная правовая база, регулирующая данную сферу¹⁰, однако в законодательной практике республики еще не было принято законов в рамках народной инициативы.

В контексте перевода политики в законы необходимо отметить работу главного политического и одновременно законодательного органа страны – Жогорку Кенеша КР, который в своей текущей нормотворческой деятельности руководствуется Конституцией КР и Законом КР «О Регламенте ЖК КР». Так, количество законопроектов, законченных рассмотрением Жогорку Кенеша КР 5 созыва в 2012 году, составило 236, причем в 2010-2011 году это количество составляло 281 единицу.

А Правительством КР, в соответствии с ежегодно утверждаемым Планом законопроектных работ, запланировано внести в 2013 году на рассмотрение Жогорку Кенеша 50 законопроектов, в 2012 году количество проектов в Плате законопроектных работ на 2012 год составляло 91 проект. Данные цифры являются запланированными, но согласно Закона КР «О нормативных правовых актах КР», допускается внесение и рассмотрение незапланированных законопроектов.

Одновременно Регламент ЖК так же регулирует планирование работы парламента и устанавливает, что Жогорку Кенеш:

- в начале нового созыва принимает стратегию развития парламента;
- утверждает сессионный план работы по реализации представительной, законодательной и контрольной функций;
- в начале каждого месяца принимает ежемесячный план работы.

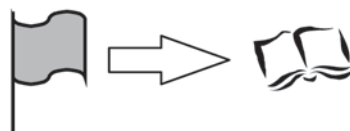
С ежемесячными календарными планами Жогорку Кенеша можно свободно ознакомиться на официальном сайте парламента. Кроме того, была разработана Стратегия развития Жогорку Кенеша КР до 2016 года, которая в настоящее время проходит обсуждение и ее проект в последней редакции так же доступен на сайте парламента.

Основные предпосылки для успешного воплощения политики в закон в Кыргызстане имеются. Однако, рабочие группы и разработчики имеют ограниченное время для рассмотрения политических вопросов и определения степени их отражения в законопроектах и, в конечном счете, вероятность присутствия правовых «несостыковок», препятствующих

¹⁰ Закон КР «О народной законодательной инициативе в КР» от 16 ноября 2011 года, Положение о порядке реализации права народной законодательной инициативы, утвержденное постановлением Правительства КР от 16 апреля 2012 года N 242, Постановление ЖК КР от 30 мая 2012 года N 1942-V «Об определении формы подписного листа для осуществления народной законодательной инициативы в КР» и Порядок заполнения формы подписного листа для осуществления народной законодательной инициативы, заверения подписи члена инициативной группы, удостоверившего подписи избирателей на подписном листе, утвержденный постановлением Правительства КР от 25 сентября 2012 года N 644.

достижению политических целей, возрастает. Компетенция государственных служащих Министерств, участвующих в процессе выработки политики и разработки законопроектов, способствует согласованности действий и сокращению времени на разработку проектов законов, в отличие от систем, где специалисты-разработчики работают самостоятельно на основании инструкций, полученных от инициаторов законопроекта. Тем не менее, могут возникать вопросы относительно мониторинга и контроля качества. Необходимы особые меры для обеспечения прозрачности законотворческого процесса.

В конечном итоге, обязанность разработчиков законопроектов проводить серьезный анализ политики и задач документа (через Сопроводительное письмо, Справку-обоснование и обязательные и иные экспертизы) это важная часть процесса разработки и принятия законодательства. Таким образом, лучше применять и проводить в жизнь меры, которые обеспечивают соответствие. Это позволяет гарантировать, что тщательный анализ политики и закрепление законодательных задач в документах играют неотъемлемую роль в подготовке и принятии законодательства, а политика более эффективно воплощена в законодательство.



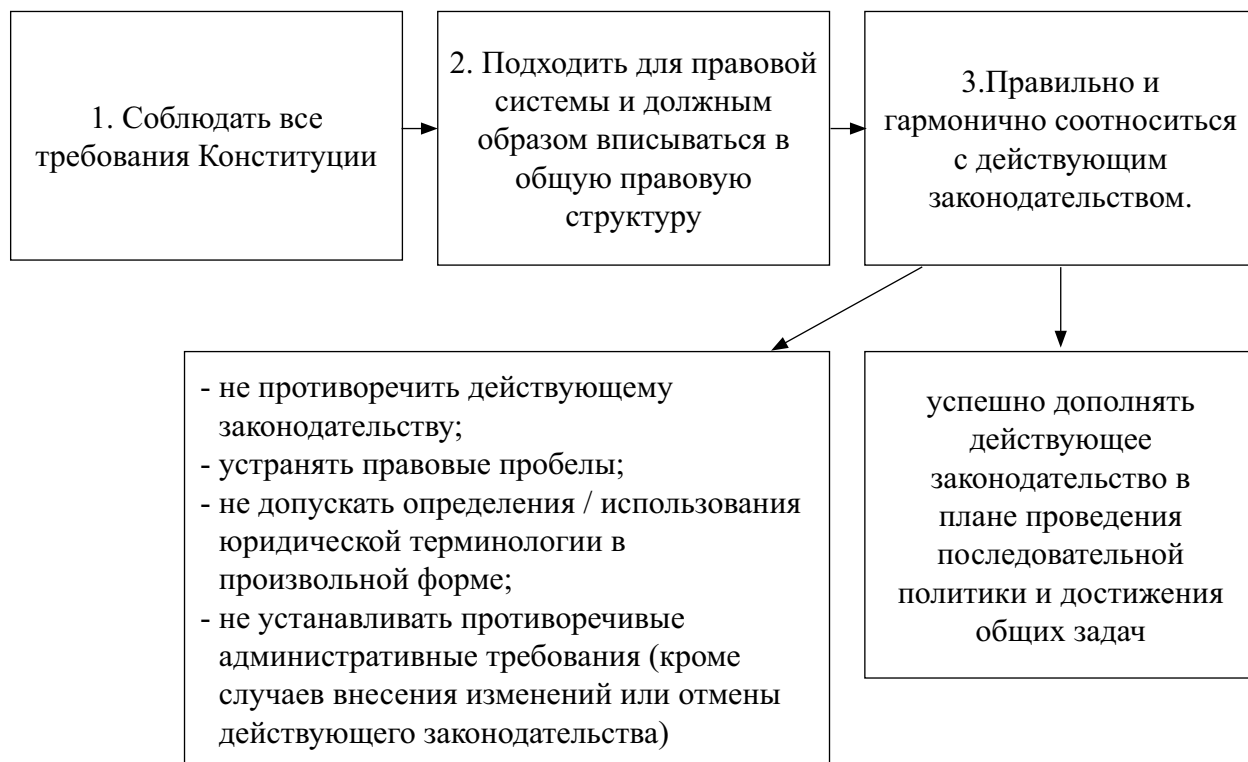
**ПРИНЦИП НОМЕР ДВА.
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ДОЛЖНО ВПИСЫВАТЬСЯ
В КОНСТИТУЦИОННУЮ, ПРАВОВУЮ И
ЗАКОНОДАТЕЛЬНУЮ СТРУКТУРУ**



ПРИНЦИП НОМЕР ДВА.

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ДОЛЖНО ВПИСЫВАТЬСЯ В КОНСТИТУЦИОННУЮ, ПРАВОВУЮ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНУЮ СТРУКТУРУ

Для создания согласованной правовой системы, основанной на Верховенстве Закона, важно, чтобы новое законодательство (законы и иные нормативные правовые акты) вписывалось в существующую конституционную, правовую и законодательную структуру. Соответственно, новое законодательство должно:



Самое главное требование состоит в том, чтобы новое законодательство соответствовало Конституции (Основному закону страны). В конечном счете, для определения соответствия может потребоваться обращение в Конституционную палату Верховного суда КР. Но это долгий и сложный процесс, которого лучше избежать изначально, даже при наличии механизмов получения ускоренного консультативного заключения. Во многих странах переходного периода конституционность — очень актуальная проблема, как в отношении нового, так и уже действующего законодательства. Этому вопросу в настоящее время уделяется большое внимание в Кыргызской Республике, в частности гармонизации существующего законодательства в соответствии с новой редакцией Конституции. Министерство юстиции КР, рабочие группы и эксперты в настоящее время пересматривают существующие законы, чтобы определить соответствие с последними конституционными изменениями, и ожидается, что многие законы должны быть изменены. В связи с этим, рабочим группам и правоведам необходимо тщательно оценивать конституционность нового законодательства. Так как новой редакции Конституции были, в основном, внесены изменения в систему управления государством, то последующему изменению в первую очередь подверглись соответствующие законы — о порядке избрания депутатов Жогорку Кенеша, Президента КР, органов местного самоуправления, конституционный Закон КР «О Правительстве КР», законы о судебной системе (определяющие правовое положение Конституционной палаты

при Верховном суде КР, статус и порядок избрания судей, о Верховном суде КР и местных судах, о Совете по отбору судей).

Кроме того, в Кыргызстане существует практика работы на регулярной основе по инвентаризации нормативных правовых актов КР. Так, например, кроме текущей работы по приведению нормативной базы в соответствие с вновь принимаемыми актами, которая ведется на постоянной основе всеми государственными органами, существует постоянно действующая Межведомственная комиссия при Министерстве юстиции КР по инвентаризации нормативных правовых актов. Данная Комиссия была создана Правительством КР в целях рассмотрения вопросов, связанных с совершенствованием законодательства путем инвентаризации нормативных правовых актов КР на предмет устранения противоречий между нормативными правовыми актами различных уровней и приведения их в соответствие законодательству КР.

В состав данной Комиссии входят представители юридических служб всех основных органов государственных органов, а также представители мэрии города Бишкек, Федерации профсоюзов и высших учебных заведений.

По итогам деятельности Комиссии в 2012 году ею было проинвентаризировано свыше 233 нормативных правовых актов, разработано 56 проектов. По результатам рассмотрения Комиссией были одобрены для дальнейшего продвижения 47 проектов, а в соответствии с Планом работы Комиссии на первое полугодие 2013 года запланировано проинвентаризировать 189 действующих закона в различных секторах и сферах на предмет устранения коллизий и пробелов, в том числе, на предмет наличия коррупционных, дискреционных норм.

Второе требование — новое законодательство должно соответствовать правовой системе страны. Главный вопрос состоит в том, насколько новое законодательство вписывается в общую правовую структуру. Этот вопрос шире конституционности в связи с многочисленностью требований из разных источников. Например, следует учитывать структуру и роли государственных и правовых институтов, ключевые аспекты отправления и применения правосудия, принимать во внимание традиционные функции различных представителей юридических профессий. Такие вопросы должны рассматриваться в контексте общей картины. Кроме того, может существовать Закон о нормативных правовых актах или аналогичный рамочный закон, классифицирующий юридические документы по типам с иерархическим порядком. Таким образом, новое законодательство должно составляться в правильной форме и учитывать различия между кодексами, законами, указами, решениями, инструкциями и другими типами нормативных актов. Выполнение таких требований фактически является промежуточным шагом между соответствием Конституции и гармоничным сочетанием с конкретным законодательством.

Третье требование — соответствие нового законодательства действующему законодательству. Оно должно быть тщательно изучено всеми сторонами, вовлеченными в процесс законотворчества, в особенности, правоведами и специалистами в соответствующей отрасли. Необходимо рассмотреть следующие вопросы:

- Есть ли необходимость в новом законе, учитывая действующее законодательство и условия, или больше подойдет другой вид нормативного правового акта или инициативы?
- Повлияет ли действующее законодательство на политику, цели или положения нового законодательства?
- Заменяет, исправляет или затрагивает ли новое законодательство уже действующее?
- Согласуются ли определения и употребление юридических терминов в новом законодательстве с уже действующим законодательством и административной практикой?

- Будут ли новые термины конфликтовать с терминами, используемыми в действующем законодательстве, или вызывать путаницу?
- Возникнут ли какие-либо осложнения в толковании или применении нового законодательства одновременно с действующим законодательством?
- Все ли положения нового законодательства, отменяющие или исправляющие действующее законодательство, тщательно разработаны и технически правильны?
- Все ли положения по срокам и дате вступления в силу нового законодательства правильны или возникнут противоречия или пробелы, вызывающие неопределенность?

Все эти три требования желательно соблюсти до принятия законодательства. Этого можно добиться путем технического анализа на различных стадиях разработки законопроектов. Экспертиза необходима с момента начала разработки законопроектов (в Правительстве, отраслевых министерствах или Парламенте) до их доработки и принятия Парламентом. Рабочие группы и разработчики могут внести существенный вклад в этот процесс путем выявления и анализа недостатков действующего законодательства. Выводы о статусе действующего законодательства, конкретных законов, подлежащих изменению или признанию утратившими силу, и о том, как предлагаемые проекты вписываются в действующую законодательную структуру, должны быть представлены всем сторонам, задействованным в законотворчестве. В идеале эта информация должна быть включена в Справку-обоснование.

Исследование и анализ на предмет соответствия законодательства Конституции, правовой и законодательной структуре часто проводятся специалистами Юридических департаментов. Они могут существовать при Президенте, Парламенте и/или Правительстве (в зависимости от правовой системы). В этой связи, нет необходимости в том, чтобы все стороны, участвующие в законопроектных работах, обладали специальными юридическими знаниями. Достаточно, если они:

- полностью учитывают требования Конституции и правовую структуру.
- признают важность согласованности между новым действующим законодательством.
- принимают и ценят соответствующий юридический опыт и знания.
- обеспечивают получение, обмен и использование юридических знаний и опыта на разных этапах процесса разработки законопроектов, и всякий раз, когда это требуется. В этом отношении полезны информационные компьютерные сети.

Заключительный пункт требует пояснений. Недостаточно, чтобы проект прошел предварительную правовую экспертизу. Изменения также должны соответствовать законопроекту в целом и иному действующему законодательству. Законодательный процесс должен быть организован и рассчитан так, чтобы все новые редакции проекта могли быть рассмотрены и дополнительная экспертиза принята во внимание. Нет смысла совершенствовать первый вариант законопроекта, только для того, чтобы он был исправлен и впоследствии одобрен Парламентом в юридически неправильной форме.

В Кыргызстане Конституция является Основным законом. Согласно статье 6 Конституции КР она имеет высшую юридическую силу над всеми остальными нормативными правовыми актами и прямое действие. В соответствии с данной статьей, вступившие в установленном законом порядке в силу международные договоры, участницей которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права, являются составной частью правовой системы КР. Нормы международных договоров по правам человека имеют прямое действие и приоритет над нормами других международных договоров.

Закон КР «О нормативных правовых актах КР» определяет, что нормативным правовым актом является официальный документ установленной формы, принятый (изданный) в пределах компетенции уполномоченного государственного органа (должностного лица), органа местного самоуправления или путем референдума, направленный на установление, изменение или отмену норм права (правовых норм). В свою очередь нормами права (правовой нормой) являются общеобязательные правила поведения, рассчитанные на неопределенный круг лиц и неоднократное применение. Таким образом, только при наличии данных характеристик документ будет иметь силу нормативного правового акта и будет обязателен для исполнения и применения.

Статья 6 Закона КР «О нормативных правовых актах КР» устанавливает следующую иерархию нормативно правовых актов КР:



Однако международные соглашения (чей статус установлен Конституцией КР, как указано выше) в иерархии не упоминаются. В соответствии с обычной практикой и Законом КР «О нормативных правовых актах КР», нормативный правовой акт не должен противоречить нормативному правовому акту, имеющему по сравнению с ним более высокую юридическую силу.

Одной из особенностей правовой системы в Кыргызстане является то, что с 2009 года было исключено так называемое «ведомственное» нормотворчество, то есть министерства и ведомства были лишены права издания нормативных правовых актов, за исключением Национального банка, Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов и

местных представительных органов (кенешей). Однако Закон КР «О нормативных правовых актах КР» предусмотрел механизм делегирования права издания нормативных правовых актов.

В настоящее время Кыргызстан находится в процессе становления системы технических регламентов¹¹. Точное положение технических регламентов в иерархии нормативных актов полностью не установлено. Это зависит в форме какого нормативного правового акта принимается Технический регламент – Закона или постановления Правительства КР. Естественно, содержание технических регламентов должно учитывать требования Всемирной Торговой Организации.

Данная необходимость объясняется тем, что при присоединении Кыргызстана к ВТО, одновременно республика взяла на себя обязательства по имплементации и соблюдению норм договоров и соглашений в рамках ВТО, к основным из которых относятся Генеральное соглашение по тарифам и торговле, Генеральное соглашение по торговле услугами, Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности, Соглашение о технических барьерах в торговле, Соглашение о санитарных и фитосанитарных мерах.

В реализацию данных договоров в рамках ВТО Кыргызстаном и был принят Закон КР «Об основах технического регулирования», который, в свою очередь, предусматривает разработку технических регламентов и стандартов на основе положений Соглашения по техническим барьерам в торговле Всемирной торговой организации.

Полное соблюдение иерархии правовых актов, сформулированных в Конституции КР и Законе КР «О нормативных правовых актах КР», является первым требованием к разумной правовой структуре в Кыргызстане. Законопроекты, инициируемые Правительством КР, требуют обязательного проведения экспертизы Министерством юстиции КР и других государственных органов, сферу ответственности которых затрагивает проект. Кроме того, в соответствии с Регламентом законопроектных работ Правительства КР¹², министерствами и ведомствами - ответственными исполнителями в целях подготовки законопроектов могут создаваться рабочие группы, в состав которых включаются сотрудники ответственных исполнителей, представители соисполнителей, Министерства юстиции КР, а также иных государственных органов и организаций, научно-исследовательских организаций, международных организаций, привлеченные эксперты.

Согласно Регламента Жогорку Кенеша КР, законопроекты, представленные в парламент Правительством, или инициированные депутатами Жогорку Кенеша КР, должны пройти оценку в юридической службе, экспертной группе по национальной безопасности и экспертной службе Аппарата Жогорку Кенеша КР, которая в обязательном порядке представляет заключения с результатами правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз. Юридические службы (отделы) Аппаратов Правительства и Президента КР также рассматривают и проводят экспертизу законодательства. Юридическая служба (отдел) Аппарата Правительства КР проводит правовую экспертизу законопроектов, уже согласованных с другими заинтересованными государственными органами, при поступлении материалов от разработчиков – органов исполнительной власти на подписание соответствующего постановления Правительства КР вице-премьер-министрами КР и Премьер-министром КР. А юридическая служба (отдел) Аппарата Президента КР проводит экспертизу законов, уже принятых Жогорку Кенешем КР и внесенных для подписания Президентом КР. На основании данной экспертизы и в случае противоречия принятых

¹¹ В соответствии с Законом КР «Об основах технического регулирования», принятым в мае 2004 года и вступившим в силу в декабре 2004 года.

¹² Регламент законопроектных работ Правительства КР утвержден постановлением Правительства КР от 24 октября 2012 года № 748.

законов Конституции КР, нормам международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика или другим законодательным актам, Президент КР может вернуть закон с возражением в Жогорку Кенеш КР. Кроме того, на законопроекты, предусматривающие внесение изменений в Конституцию или по вопросам ратификации и денонсации международных договоров (соглашений), необходимо получить заключения Конституционной палаты Верховного суда КР.

Инициаторы и разработчики нового законодательства изначально отвечают за то, чтобы оно соответствовало Конституции, правовой и законодательной структуре. Однако, в конечном итоге ответственность несет Парламент. Поэтому важно, чтобы:

- у депутатов и сотрудников аппарата Парламента был полный доступ к высококачественной и своевременной правовой экспертизе официальных и независимых экспертов, и налаженные каналы передачи и получения всесторонней информации от лиц, вовлеченных в процесс разработки законопроектов;
- депутаты и сотрудники аппарата Парламента имели возможность разработки и анализа законодательства;
- депутаты Парламента признавали важность правовой экспертизы и уделяли ей должное внимание;
- депутаты Парламента обязывали другие стороны документировать и включать всю необходимую правовую информацию, анализ и выводы в Справку-обоснование, сопровождающую проект законодательства.

Правильное проведение анализа, предусмотренного Принципом 2, требует времени. Таким образом, ускоренное рассмотрение проектов и чрезмерные объемы не способствуют разработке согласующегося / гармонизированного законодательства. Более того, ситуация осложняется даже в случае малейшей неопределенности относительно различий между видами нормативных актов и их ролями. Поэтому желательно принять вышеуказанные меры и обеспечить тщательное проведение правовой экспертизы и распространение ее результатов в целях установления взаимосвязи между новым законодательством и Конституцией, правовой и законодательной структурой Кыргызстана.



**ПРИНЦИП НОМЕР ТРИ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ДОЛЖНО БЫТЬ
ГАРМОНИЗИРОВАНО С МЕЖДУНАРОДНЫМИ И
ЕВРОПЕЙСКИМИ ПРАВОВЫМИ СТАНДАРТАМИ**



ПРИНЦИП НОМЕР ТРИ

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ДОЛЖНО БЫТЬ ГАРМОНИЗИРОВАНО С МЕЖДУНАРОДНЫМИ И ЕВРОПЕЙСКИМИ ПРАВОВЫМИ СТАНДАРТАМИ

Гармонизация - это процесс приведения правовой системы и / или законодательства (законодательных и подзаконных актов) в строгое соответствие с внешними требованиями. Также используется термин «транспонирование (перенос) законодательства». Напротив, «правовое сближение» представляет собой процесс постепенного приближения законодательства к некоторым определенным внешним стандартам, без непосредственной необходимости достижения их идентичности. Эти процессы различаются степенью требуемого соответствия и сроками.

Правовая гармонизация – это не новый процесс. На самом деле, многие правовые системы на протяжении всей истории человечества заимствовали, копировали или были вынуждены принимать кодексы или отдельные законы, появившиеся в других странах. Например, повторное введение Римского права (кодифицированного императором Юстинианом) произошло в середине эпохи Возрождения. После приобретения независимости американские колонии строго следовали британскому праву (сформулированному в *Комментариях* Блэкстоуна, с которыми консультировались большинство юристов). Современное морское право восходит к древней Греции, в частности, к острову Родос. Французский *Гражданский кодекс* был перенят многими странами Европы и всего мира. Многие правовые системы и институты построены на принципах, введенных историческими личностями - «законодателями», такими как Моисей, Хаммурапи, Солон, Юстиниан, Мухаммед, Конфуций и Наполеон. Во многих случаях «правовое заимствование» осуществляется выдающимися лидерами (например, Мейджи в Японии и Мустафа Кемаль Ататюрк в Турции) или профессиональными юристами, желающими внедрить престижные, понятные или доступные законы, зарекомендовавшие себя в других странах.

Однако в двадцать первом веке ситуация существенно отличается. Все страны мира сталкиваются с многосторонней международной системой, характеризующейся практически бесконечным множеством взаимных и совместных обязательств, которые не контролируются какой-либо одной стороной. Требования можно найти в огромном количестве международных, многосторонних и двусторонних конвенций, соглашений и договоров. Они составляются и утверждаются разнообразными институтами, такими как Организация Объединенных Наций и ее многочисленные агентства, Европейский Союз, Совет Европы, Всемирный Банк, Международный Валютный Фонд и Всемирная Торговая Организация. В некоторых случаях международные обязательства реализуются непосредственно и являются результатом самого факта членства в организации или ратификации юридического документа. Другие международные обязательства, хотя и не носят обязательный характер, являются предварительным условием получения важных экономических или политических выгод. В таких случаях страны имеют право отказаться от их выполнения, но тем самым наносят ущерб себе.

Многие страны в настоящее время находятся в процессе приведения законодательства в соответствие с международными принципами демократии, свободной рыночной экономики и прав человека. Например, когда страна вступает в Совет Европы и ратифицирует Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод, весь режим юридических прав распространяется на ее граждан. Эти права могут быть принудительно осуществлены через национальные судебные инстанции, которые зачастую вынуждены вно-

ситель изменения в свою практику, или в Европейский суд по правам человека в Страсбурге, рассматривающий дела в апелляционном порядке. Членство во Всемирной Торговой Организации создает ряд многосторонних и взаимных прав и обязанностей, касающихся торговой практики, технических регламентов и стандартизации продукции. Членство в Европейском Союзе влечет за собой транспонирование права ЕС (*Acquis Communautaire*) и участие в институтах Сообщества. Для стран переходного периода множество международных и наднациональных норм должны быть рассмотрены и реализованы в сжатые сроки. Это предъявляет большие требования к правовой и административной системам.

Большинство из десяти стран, которые вступили в Европейский Союз в мае 2004 года, должны были транспонировать весь свод *Acquis Communautaire* и гармонизировать правовые системы в кратчайшие сроки. Это требование не было гибким, и в большинстве случаев скидка на особые обстоятельства страны не делалась. Основной вопрос состоял в том, как достичь требуемых целей в кратчайшие сроки.

Ситуация в странах бывшего СССР, таких как Кыргызстан, иная. Правовое сближение это процесс более длительный и многогранный, чем гармонизация, и зависит от конкретной сферы регулируемой деятельности. В некоторых случаях требуется быстрое достижение соответствия. В других случаях процесс более гибок и позволяет принимать во внимание различные модели, учитывать местные условия и вырабатывать более индивидуальный подход. Предпосылками конечного успеха являются определение уровня требуемого соответствия, установление правильного темпа реформ, создание надлежащей основы для работы и планомерное выполнение обязательств.

Различие между гармонизацией и сближением может быть продемонстрировано на двух контрастных примерах.

Вступление Кыргызстана во Всемирную Торговую Организацию в 1998 году было результатом гармонизации принципов и конкретных параметров. Кыргызстану было необходимо привести законодательство в соответствие с международными требованиями, сформулированными в Соглашениях о технических барьерах в торговле (ТБТ) и санитарных и фитосанитарных мерах (СФС) и далее придерживаться принципов, таких как Режим наибольшего благоприятствования и Национальный режим. Для этого Кыргызстану потребовалось внести изменения в многочисленные законы, создать новые учреждения с международными функциями, создать новый режим регулирования для аккредитации и оценки соответствия, и изменить торговую практику в целях продвижения стандартизации и безопасности продукции.

Что касается Европейского Союза, то ратификация Кыргызстаном Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС) в 1997 году стала промежуточным шагом, сильно отличающимся от заявки на членство. Его можно охарактеризовать как приверженность к правовому сближению из-за отсутствия безусловных обещаний и четких сроков. Тем не менее, СПС содержит широкий диапазон важных обязанностей, которые являются основными приоритетами для развития Кыргызстана и его отношений с Европейским Союзом. Они охватывают экономические / коммерческие отношения, торговлю и инвестиции, налогообложение, движение капитала, транспорт, политические отношения, демократизацию, сельское хозяйство, энергетику, окружающую среду, научное и культурное сотрудничество, правовые механизмы для защиты коммерческих интересов и участия в общем рынке, а также правовое сближение. Что касается последнего, Статья 44 содержит обязательство Кыргызстана по «обеспечению к постепенному достижению совместимости своего законодательства с законодательством Сообщества».

В этой связи необходимо выявить и определить приоритетность необходимых областей для правового сближения, при этом тщательно обосновывая любые отклонения. Это подразумевает принятие сложных решений, затрагивающих различные национальные интересы (от чего некоторые целевые группы выиграют, а другие проиграют). В результате этого, процесс приобретает новые параметры и более динамичный ритм. Могут случаться и ошибки, поскольку правовые положения, которые эффективны и возможно даже необходимы при определенных социально-экономических условиях и административных структурах, могут быть менее продуктивными или даже пагубными в других условиях. Например, *Acquis Communautaire* лучше воспринимается как система. Законы часто взаимосвязаны и взаимозависимы, и их условия, и процедуры предназначены для определенного институционального контекста. Могут возникнуть существенные сложности, когда части системы, или определенные направления политики и законы переносятся по отдельности. Наконец, нужно учитывать фактор времени. Могут существовать значительные различия между краткосрочными и долгосрочными результатами. Таким образом, в отличие от гармонизации, правовое сближение требует совместного и всестороннего анализа, осторожного балансирования между интересами и стратегическим долгосрочным подходом.

В Кыргызстане многие институты, определяющие, вписываются ли законопроекты в Конституционную и национальную правовую структуру, задействованы также и в оценке соблюдения международных и договорных обязательств. Министерство юстиции играет ключевую роль, выступая от имени Правительства, хотя некоторые институты в составе Парламента имеют аналогичные обязанности.

Министерство юстиции КР¹³ проводит анализ законопроектов на предмет соблюдения международных и договорных обязательств, положений соответствующего иностранного законодательства и принятых международных норм. В соответствии с Законом КР «О нормативных правовых актах КР» Министерство юстиции КР тщательно оценивает соответствие требованиям законодательства КР, установленным процедурам и нормам международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика. Фактически, учет международных обязательств и иностранного опыта начинается с разработки обоснования в начале законотворческого процесса. Оно также является основным ответственным органом по сближению законодательства к международным стандартам. При министерстве также работает специальная Межведомственная комиссия по имплементации норм международного гуманитарного права.

В Кыргызстане также существуют Стандарты по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше КР¹⁴, которые устанавливают порядок проведения правовой, правозащитной, гендерной, антикоррупционной и экологической специализированных экспертиз. Одной из целей правовой экспертизы является оценка проекта закона на соответствие требованиям международным договорам, участником которых является Кыргызская Республика, общепризнанным принципам и нормам международного права. При проведении экспертизы производится также оценка соответствия положений проекта закона требованиям Венской Конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года и Закона КР «О международных договорах КР».

Как уже было сказано выше в описании Принципа 2, международные договора и соглашения КР, при установлении иерархии (степени юридической силы) нормативных правовых актов КР, не упоминаются в статье 6 Закона КР «О нормативных правовых актах КР». Однако статья 6 Конституции КР указывает, что вступившие в установленном законом порядке в силу

¹³ В соответствии с Положением о Министерстве юстиции КР, утвержденным постановлением Правительства КР от 15 декабря 2009 года № 764.

¹⁴ Утвержденные постановлением Жогорку Кенеша КР от 18 января 2008 года N 75-IV.

международные договоры, участницей которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права, являются составной частью правовой системы КР. Причем нормы международных договоров по правам человека имеют прямое действие и приоритет над нормами других международных договоров.

Порядок заключения, исполнения, прекращения, приостановления и денонсации международных договоров КР определяет Закон КР «О международных договорах КР», согласно которого международные договоры могут именоваться и заключаться в виде договора, соглашения, конвенции, протокола, меморандума, обмена письмами и нотами, а также иметь другие наименования.

Международные договоры КР заключаются с иностранными государствами, а также с международными организациями от имени:

- Кыргызской Республики (межгосударственные договоры);
- Правительства Кыргызской Республики (межправительственные договоры);
- Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (межпарламентские договоры);
- министерств, государственных комитетов и административных ведомств Кыргызской Республики (межведомственные договоры).

И от субъектов и вида договора зависит, в какой форме будут проводиться внутригосударственные процедуры по вступлению в силу данных договоров – ратификация Жогорку Кенешем в форме закона, утверждение договоров в форме указов Президента или постановления Правительства, или утверждение межведомственных договоров в форме распоряжений.

Распределение обязанностей по сближению законодательства среди официальных структур демонстрирует приверженность Кыргызстана к комплексному выполнению международных обязательств. Однако размытые границы ответственности могут вызвать неопределенность в части ролей и обязанностей и поднять вопросы координирования и связи. Поэтому будет полезно укрепить общие планы и инструкции, которые исчерпывающе определяют ответственность сторон и описывают процедуры их деятельности и взаимоотношения. Кроме того, каждому институту Правительства нужно обеспечить наличие достаточных знаний и возможностей для выполнения своих обязанностей. Наконец, важно полностью решить вопросы, касающиеся финансирования и доступа к информации.

Для дальнейшего сближения кыргызской правовой системы и законодательства с требованиями международного и Европейского права можно предпринять несколько практических шагов, например:

объединение усилий по приобретению, управлению, использованию и распределению информации о международных и Европейских правовых стандартах.
Сюда относятся привлечение специалистов и использование информационно-координационных центров, таких как Информационный Центр Европейского Союза.

назначение специалистов для проведения тщательного анализа политики, принципов и правовых требований, которые должны соблюдаться в соответствии с различными международными правовыми документами и по различным международным организациям и учреждениям, а также обмен опытом и знаниями с ними.

полный учет требований международного и Европейского права на стадии выработки политики с тем, чтобы такая политика отражала международные правовые требования и учитывала практические препятствия к их выполнению.

накопление и обмен опытом и знаниями о технических аспектах законотворчества в соответствии с международными требованиями.

накопление знаний и опыта по определенным тематикам там, где гармонизация более приоритетна.

придание особого статуса правовому сближению во время проведения Анализа регулятивного воздействия (см. Принцип 4 ниже).

появление и поддержание политической воли и мотивированного интереса к правовому сближению у депутатов и сотрудников Парламента и Правительства, разработчиков законопроектов, бизнес лидеров и общества в целом.

Из вышесказанного следует, что все ключевые стороны, вовлеченные в законотворческий процесс, должны осознавать важность приведения национального законодательства в соответствие с международными и Европейскими требованиями. Далее, в ходе законотворческого процесса следует приобретать и учитывать особые знания и опыт в этом отношении.

Наконец, следует отметить, что правовая гармонизация и правовое сближение подразумевают нечто большее, чем простая разработка законопроектов, содержащих условия, требуемые международными соглашениями или наднациональными институтами. В этой связи:

1. необходимо сохранить сильную политическую поддержку на всех уровнях органов государственного управления после принятия законов.
2. необходимо иметь разумные правила реализации международных обязательств на внутреннем государственном уровне;
3. административные институты должны иметь приверженность и возможности необходимые для реализации новых полномочий и надзора за соответствием. Это включает в себя:
 - а) наличие эффективной, профессиональной и хорошо подготовленных государственных служащих;
 - б) наличие необходимых средств, оборудования и ресурсов;
 - в) достаточные межинституциональные связи;
 - г) практику передачи/обмена информацией;
4. суды должны быть в состоянии рассматривать споры по международным правовым обязательствам и создавать условия для их принудительного исполнения;
5. необходимо осознание и принятие новых правовых стандартов со стороны деловых кругов, гражданского общества, представителей юридической профессии и широких слоев населения.

Другими словами, правовая гармонизация и сближение это не просто критерии разработки законопроектов. Они являются частью сложного и длительного процесса, который только начинается с принятия законодательства. Осознание международных обязательств это, в конечном счете, вопрос их реализации.



**ПРИНЦИП НОМЕР ЧЕТЫРЕ.
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ДОЛЖНО БЫТЬ
ПРАКТИЧНЫМ И ДЕЙСТВЕННЫМ**



ПРИНЦИП НОМЕР ЧЕТЫРЕ. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ДОЛЖНО БЫТЬ ПРАКТИЧНЫМ И ДЕЙСТВЕННЫМ

В системе, основанной на Верховенстве Закона, где транспарентные институты применяют принятые принципы справедливо и беспристрастно, законы играют активную роль в жизни граждан. Другими словами, законы реальны, доступны, они применяются и обеспечиваются правовой санкцией. Кроме того, законы серьезно воспринимаются лицами, отвечающими за их реализацию, соблюдение, принудительное исполнение и судебное рассмотрение. Когда законы непрактичны и не эффективны, их трудно проводить в жизнь и рассматривать в судебном порядке. Это вызывает неуважение к закону. При худшем раскладе законы могут казаться применимыми только для избранных или существовать только на бумаге.

Эффективность законов падает, когда они не полностью учитывают:

- финансовое воздействие на государственный бюджет и/или различные целевые группы;
- ограничения в финансировании или ресурсах, которые могут препятствовать или мешать их реализации;
- фактический уровень институционального / административного потенциала и человеческих ресурсов;
- проблемы и трудности, связанные с их принудительным осуществлением;
- осложнения, которые могут возникать при рассмотрении споров в судах и принудительном исполнении судебных решений.

Разработка и принятие законопроектов, которые не достигнут всех поставленных перед ними целей из-за недостаточных финансовых или административных возможностей, приводят к обратным результатам и являются напрасной тратой ресурсов. Создается впечатление, что законодательный процесс не служит интересам страны. Кроме того, когда законы не могут быть должным образом реализованы и осуществлены, правительственные учреждения и правовая система дискредитируются, а это порождает правовой нигилизм.

Зачастую, когда закон не соответствует требованиям и не оправдывает ожидания после его принятия, это в значительной мере вызвано тем, как закон был написан. Чтобы быть практичными и эффективными, законы должны учитывать реальность и трудности, связанные с их реализацией. Разработчикам законопроектов следует знать о том, испытывает ли Министерство или ведомство нехватку подготовленных сотрудников или материальных ресурсов для реализации закона, или существует нежелание реализовывать его только потому, что этого требуют международные обязательства, а он противоречит отечественной практике. Подобные соображения также применимы к подготовке и реализации вторичного законодательства (регламенты или подзаконные акты).

Чтобы сделать законы более практичными и эффективными, рекомендуется:

внимательно рассмотреть вопросы финансирования и сложности реализации на стадии выработки политики и охватить их в Заявлении о законодательном намерении и/или Справке-обосновании

развивать знания и опыт ключевых ведомств в области законотворчества с тем, чтобы проводился полный анализ финансовых требований и эффектов законопроектов и эффективные средства их реализации

обмениваться знаниями и опытом через подготовку и использование руководств по обучению, повышению квалификации, передаче и обмену информацией

разрабатывать и регулярно использовать формы и анкеты при проведении анализа

чтобы правительственные чиновники и депутаты Парламента предприняли совместные усилия по повышению роли финансовых и административных вопросов в законотворческом процессе и требовали консультаций с экспертами и независимыми консультантами по мере необходимости

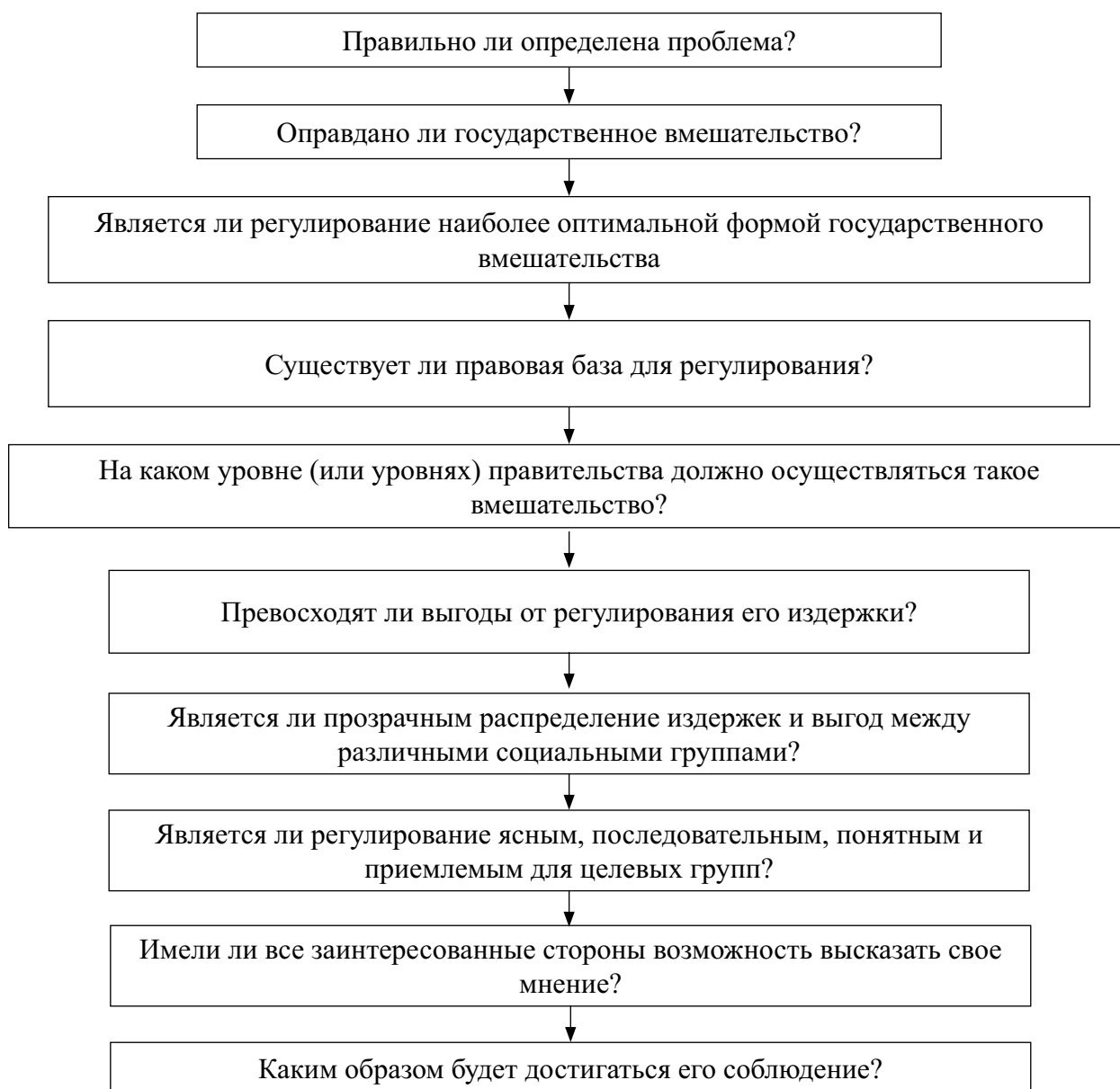
Положения о временном сроке действия закона являются чрезвычайно эффективной техникой, применяемой в некоторых странах. Для отдельных законов устанавливается фиксированный / ограниченный срок действия, после которого они автоматически теряют силу. Таким образом, по истечении обозначенного периода они должны быть продлены или заново утверждены. Эта техника требует периодической оценки и анализа фактического воздействия и результатов законов. Кроме того, любые дополнения или изменения должны учитывать, что было достигнуто и что работает лучше всего. К сожалению, зачастую Правительства, Парламенты и разработчики законопроектов сосредотачивают свое внимание, в первую очередь, на подготовке и принятии законодательства. У них может не хватать времени или возможностей для рассмотрения фактических результатов законов. Положения о временном сроке действия могут автоматически изменить эту ситуацию.

Одним из ключевых инструментов определения последствий законодательства является Анализ Регулятивного Воздействия (АРВ). АРВ можно определить как систематическую деятельность по *заблаговременному* определению возможных последствий законодательства. Его основная цель состоит в том, чтобы направлять разработчиков к наиболее эффективным средствам и механизмам достижения политических целей и задач. Другими

словами, APB это инструмент принятия решений, который помогает разработчикам направлений политики и законопроектов, а также законодателям определить наиболее подходящий курс действий для достижения политических, экономических и социальных целей.

Анализ Регулятивного Воздействия изначально базировался на эконометрическом прогнозировании и использовался для определения издержек и выгод законодательства и его относительного воздействия на различные социальные группы. Однако постепенно APB значительно расширился и охватил более широкий круг вопросов. В наше время важно, а зачастую просто необходимо, принимать во внимание то, как предлагаемое законодательство повлияет на экономику, госбюджет, окружающую среду, международные обязательства, права человека, судебную систему, административные ведомства, правоохранительные органы, общество, отдельные организации и целевые группы, а также на действующие законы и иные нормативные акты. Нужно определить и оценить краткосрочные и долгосрочные воздействия. Возможно, понадобится привести долгосрочные воздействия к их текущему значению. Это дело потребует от разработчиков и аналитиков точных навыков и техник в ряде областей.

Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) разработала перечень критериев оценки эффективности и действенности законодательства, включающий 10 ключевых вопросов:



Анализ Регулятивного Воздействия лучше всего рассматривать в контексте, в качестве полезного инструмента, примененного на одной из стадий большого процесса – тщательного рассмотрения законодательных актов. Общий процесс лучше всего работает тогда, когда разные механизмы (постановления, инструкции, планы работы и организационная структура) вносят АРВ и подобную аналитическую деятельность в программу действий ключевых сторон. Организационная структура должна отражать виды выполняемой работы и возлагать ответственность на стороны. Поскольку в процесс может быть вовлечено несколько ключевых институтов и сторон (включая Аппарат Президента КР, Жогорку Кенеш КР, Правительство КР и юридические службы (отделы) в их структуре и Министерство экономики КР), то для АРВ важны каналы связи и механизмы достижения консенсуса между ними. Лучшим вариантом для министерств, заинтересованных в определенном законодательстве, является координация их работы и обмен результатами с Парламентом. Хотя возможно, что всем институтам лучше иметь определенный уровень организационных возможностей для анализа законодательства, затраты и неэффективность, которые могут при этом возникнуть в результате дублирования работы, также должны учитываться.

В идеале должна существовать официальная Стратегия Анализа Регулятивного Воздействия. Ключевыми элементами такой Стратегии являются:



Возможно, самый значительный и практичный шаг в этом отношении это сделать Анализ Регулятивного Воздействия обязательным и важным компонентом Пояснительной Записки, сопровождающей проект закона. Затем его можно распространить среди всех сторон, задействованных в процессе разработки и утверждения законопроектов. Кроме того, это позволит запланировать Анализ регулятивного воздействия на ранние стадии законотворческого процесса или в рамках разработки политики, что считается разумной практикой.

Одним из самых сложных аспектов Анализа регулятивного воздействия является определение фактических затрат или воздействия на бюджет законопроектов особенно тогда, когда конкретные положения и детали еще не доработаны. Существует ряд методов оценки, включая рыночный анализ «готовности оплатить и готовности принять» дополнительные затраты, «выявленные предпочтения», проявляемые через поведение социальных групп, «заявленные предпочтения», проявляемые через опрос мнений, и «оценка альтернативных стоимостей» (например, стоимость замещения ресурсов или средств, сэкономленных при помощи улучшения состояния здоровья и благосостояния). Желательно принять здравый и широкий подход и если точные цифры получить трудно, то подойдут и ориентировочные оценки или диапазон цифр, с пояснением факторов, которые на них повлияют. Вообще говоря, эти методы наиболее эффективны при участии неофициальных сторон.

Как упомянуто в Принципе 1, Закон КР «О нормативных правовых актах КР», Регламенты Жогорку Кенеша и Правительства КР формируют требования к Справке-обоснованию и материалам, которые должны сопровождать проект. Сюда входят цели и задачи проекта, результаты экспертизы и прогнозируемые последствия принятия закона (финансовые, экономические, социальные, юридические, экологические и т.п.), информация о результатах общественного обсуждения, источники финансирования и анализ соответствия проекту к действующему законодательству.

При подготовке законопроектов в КР большое значение придается экспертизе. Согласно Закона КР «О нормативных правовых актах КР» проекты нормативных правовых актов по вопросам обеспечения конституционных прав, свобод и обязанностей граждан; правового статуса общественных объединений, средств массовой информации; государственного бюджета, налоговой системы; экологической безопасности; борьбы с правонарушениями; введения новых видов государственного регулирования предпринимательской деятельности должны подлежать правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной и иной научной экспертизе¹⁵. Важно заметить, что проект может быть направлен для научной экспертизы в международную организацию или могут быть привлечены зарубежные эксперты, если только они не участвовали в разработке законодательства. Разработчики должны либо принять заключение экспертизы и внести требуемые изменения, либо отклонить заключение с пояснением причин, либо потребовать проведения дополнительной экспертизы. А статья 19 данного Закона отдельно предусматривает, что проекты нормативных правовых актов, направленные на регулирование предпринимательской деятельности, подлежат анализу регулятивного воздействия (АРВ).

Согласно Стандартов по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов, экспертиза обязательна для всех проектов законов поступающих в Жогорку Кенеш КР. Комитет, отправляя законопроект, устанавливает сроки на подготовку аргументированного, научно обоснованного, объективного и полного заключения. Выделяют несколько видов научной экспертизы: комплексная экспертиза (охватывающая несколько аспектов закона), самостоятельная экспертиза (посвященная отдельному аспекту закона), комиссия экспертиза (выполняемая группой экспертов, исследующих отдельный аспект закона), повторная экспертиза (когда требуются дополнительные заключения другого экс-

¹⁵ Статья 20 Закона КР «О нормативных правовых актах КР».

перта) и дополнительная экспертиза (когда изменения, внесенные в проект закона, требуют дальнейшего анализа).

Согласно статье 80 Конституции КР особые условия анализа применяются тогда, когда затрагивают вопросы государственного бюджета и государственной границы. А именно проекты законов, предусматривающие увеличение расходов, покрываемых за счет государственного бюджета, могут быть приняты Жогорку Кенешем после определения Правительством КР источника финансирования. А также Конституционные законы, законы об изменении государственной границы принимаются не менее чем в трех чтениях большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов. Закон КР «О нормативных правовых актах КР» также устанавливает особые процедуры в том случае, если затрагиваются интересы частных предпринимателей, граждан и юридических лиц. Законопроект подлежит общественному обсуждению посредством размещения на официальном сайте нормотворческого органа.

Технические регламенты в Кыргызстане должны быть основаны на оценке риска, включая затраты и последствия бездействия. Более того, защитные меры должны быть тщательно разработаны таким образом, чтобы они не устанавливали больше ограничений или затрат, чем это необходимо для достижения поставленных целей. Такой вариант Анализа воздействия предусмотрен Законом КР «Об основах технического регулирования».

Положения о временном сроке действия разрешены Законом КР «О нормативных правовых актах КР», согласно которого временный срок действия может устанавливаться для всего нормативного акта или его части. В соответствии со стандартной практикой законы в Кыргызстане имеют неограниченный срок действия, если не определено иное. Но никаких дальнейших подробностей не дано. Таким образом, не ясно, когда или при каких обстоятельствах оправданы положения о временном сроке действия и как они должны выглядеть. Поэтому рекомендуется разработать параметры более частого использования положений о временном сроке действия, установить процедуры тщательного мониторинга фактического воздействия законов и принять иные меры, гарантирующие, что законы не будут действовать дольше, чем это нужно.

Во многих странах переходного периода сроки проведения Анализа Регулятивного Воздействия оказались проблематичными. Зачастую требования проведения глубокого Анализа Воздействия применимы *после* разработки законопроектов. Законодательный календарь чрезвычайно насыщен, а время, выделенное на проведение научной экспертизы, ограничено, что препятствует проведению тщательного анализа. Кроме того, вопреки общей тенденции, Анализ Воздействия проводится исключительно теми лицами, которые не участвовали в разработке законодательства. Хотя это способствует объективности и снижает вероятность конфликта интересов, тем самым исключаются стороны, которые лучше всех знают законопроект. Следовательно, есть возможности укрепления Анализа регулятивного воздействия, тем самым делая законодательство более практичным и эффективным.

В Кыргызстане АРВ внедрено давно и в основном в сфере регулирования предпринимательской деятельности. Закон КР «О нормативных правовых актах КР» устанавливает требование проведения обязательного АРВ для нормативных правовых актов в сфере предпринимательской деятельности. И Правительством КР, в реализацию данной нормы и Закона КР «Об оптимизации нормативной правовой базы регулирования предпринимательской деятельности»¹⁶ была утверждена специальная методика АРВ¹⁷. Кроме того, названный

¹⁶ Закон КР «Об оптимизации нормативной правовой базы регулирования предпринимательской деятельности» от 5 апреля 2008 года.

¹⁷ Методика анализа регуляторного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства, утвержденная постановлением Правительства от 20 декабря 2007 года № 603.

закон ввел в республике такое нововведение в нормотворческой практике как принцип «гильотины» - в случае если уполномоченные органы не доказали необходимости и соответствии нормативных правовых актов, относящихся к их сфере деятельности, основным принципам, указанным в рассматриваемом законе и направленным на защиту бизнеса, то Правительство КР отменяет данные акты.

Несмотря на перечисленные выше существенные преимущества Анализа регулятивного воздействия и важность дальнейшей институционализации этой процедуры, необходима некоторая доля скептицизма. Во-первых, прогноз последствий законов зависит от разработки фактических предпосылок на основании точных допущений и их использования при подготовке прогнозов и заключений. Это может вызвать затруднения при оценке финансовых последствий законодательства. Во-вторых, мир не стоит на месте, и поэтому трудно предусмотреть изменения обстоятельств, которые могут влиять на результаты законодательства (новые технологии, природные явления и т.д.).

В-третьих, как только законодатели заканчивают свою работу, круг лиц, на которые закон рассчитан, тратит свои ресурсы и энергию на поиск лазеек и манипулирование системой в своих интересах. Каждый новый закон о налогах это новая возможность для хорошего юриста-специалиста по налоговому праву помочь своим клиентам уменьшить сумму налогов. Каждый новый уголовный закон, это своего рода приглашение для умных преступников искать новые пути достижения своих целей. В отличие от тех, кто разрабатывает и принимает закон, у тех лиц, которые зарабатывают на жизнь применением данного закона, времени много.

Тем не менее, и с учетом этих оговорок, применение АРВ обязательно. Всегда нужно полностью учитывать финансовые, экологические и международные последствия законодательства. Ни один закон не должен быть принят до тех пор, пока его воздействие на государственный бюджет и возможная реакция международных партнеров не будут тщательно оценены. То же самое относится и к организационным возможностям реализации закона. Если для должной реализации законопроекта требуется дополнительный персонал, оборудование или обучение, то недостаточное финансирование может в скором времени стать существенным препятствием. Если новым законом на сотрудников агентства или ведомства возлагаются обязанности, отличающиеся от существующей практики, необходимо включить положения об обучении и мониторинге / надзоре. Разумеется, по возможности лучше учесть эти моменты на ранних стадиях процесса законотворчества, желательно на стадии выработки политики и подготовки Заявления о законодательном намерении или Пояснительной записки.

И, наконец, важно осознавать, что когда речь идет о том, чтобы сделать законодательство практичным и эффективным, и о проведении Анализа регулятивного воздействия, то самых подходящих для этих целей людей можно найти в независимых организациях. Сюда относятся частные предприятия, неправительственные организации (НПО), профессиональные ассоциации, консорциумы, аналитические центры и другие независимые организации. Таким образом, расширение возможностей участия в законодательном процессе в соответствии с Принципом 6 является важным шагом на пути к тому, чтобы сделать законы более практичными и эффективными.



**ПРИНЦИП НОМЕР ПЯТЬ.
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ДОЛЖНО БЫТЬ
ТЕХНИЧЕСКИ ПРАВИЛЬНЫМ**



ПРИНЦИП НОМЕР ПЯТЬ. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ДОЛЖНО БЫТЬ ТЕХНИЧЕСКИ ПРАВИЛЬНЫМ

Разумное законодательство должно излагаться надлежащим образом и технически правильно. Оно должно соответствовать всем языковым требованиям и правилам разработки законопроектов и соблюдать форму и формат, требуемый в данной стране. Это непеременимое условие хорошего закона. Соответственно, в большинстве стран приняты законы или инструкции, формулирующие принципы стиля изложения законопроектов, и правила, касающиеся технических требований.

Даже превосходный анализ политики, правовая экспертиза, направленная на обеспечение соблюдения требований национального и международного права, и полный Анализ регулирующего воздействия будут напрасны, если законодательство написано плохо и технически неграмотно. Другими словами, соблюдение первых четырех Принципов при игнорировании Принципа 5 невозможно. Поэтому Избранные Правила разработки проектов законодательства Европейского Союза начинаются с требования о том, чтобы формулировка была «ясной, краткой и не допускающей двусмысленное толкование» (см. Приложение 1). Совместное практическое руководство начинается с требования о том, чтобы законодательные акты Сообщества излагались «ясно, просто и точно» (см. Приложение 2).

Ниже приводятся основные характеристики хорошо составленного и технически грамотного законодательства:

- Название должно быть кратким и точным.
- Законодательство содержит только обязательные нормы, а не рекомендации или политические заявления. Нормы и правила сформулированы прямо и ясно.
- Законодательство, в самом начале, четко указывает сферу применения, чтобы можно было точно определить круг лиц, на который оно распространяется, и обстоятельства, при которых оно применяется.
- Законодательство соблюдает правильный формат и соответствующий порядок (например, преамбула, предмет и сфера применения, определения, права и обязанности, положения, возлагающие полномочия по его исполнению, процессуальные нормы, а также переходные и заключительные положения).
- Структурные элементы положений законодательства (части, главы, разделы, статьи, параграфы, пункты) располагаются надлежащим образом и в последовательном порядке, правильно нумеруются и отвечают всем требованиям. В действительности, вопросы структуры, последовательности норм и объединения близких по смыслу положений лучше решить на ранней стадии.
- Язык изложения должен быть ясным, точным и юридически правильным.
- Дается определение всех терминов. Термины применяются единообразно, согласно данному определению.
- Не допускается употребление сленга или просторечных выражений, а также идиоматических оборотов.
- Аббревиатуры и сокращения используются редко, с обязательным их определением или расшифровкой при первом употреблении.
- Не допускаются ошибки в стиле изложения или ненадлежащее употребление терминов.

- Не допускаются многословность, повторения, ненужные слова или фразы, или посторонние материалы.
- Не допускаются пунктуационные, синтаксические или грамматические ошибки.
- Предложения должны быть краткими, по существу и в целом выражать единую мысль. По возможности применяются отдельные предложения. Предложения имеют упрощенную структуру; следует избегать придаточных предложений, избыточных фраз, лишней пунктуации или чрезмерного количества скобок.
- Нормативные условия всегда взаимно дополняют и никогда не противоречат друг другу. Не допускаются пробелы, вопросы без ответов или неточные ссылки.
- Если закон составляется на нескольких языках (например, на двух), не допускается использование терминов или юридических понятий, существующих только на одном языке.
- Ссылки на другие акты должны быть четкими, точными и правильно оформленными. Следует избегать «круговых» ссылок (отсылающих обратно к первой ссылке) и серийных ссылок (отсылающих к другой ссылке). Ссылки на не имеющие обязательной силы акты четко указывают, каким частям таких актов будет придана законная сила. (См. Статьи 16-17 Совместного практического руководства).
- Положения, признающие действующее законодательство утратившим силу или вносящие в него изменения, должны быть четко сформулированы, соблюдать правильный формат, точно определять юридические последствия и готовы к внесению в изменяемый акт.
- Переходные и заключительные положения, касающиеся таких вопросов, как время, вступление в силу и срок действия, должны быть ясными и правильными.
- Приложения и дополнительные материалы используются правильно и умеренно.

Неполное соблюдение какого-либо из этих требований может сильно подорвать цели законодательства.

Таким образом, сторонам, отвечающим за подготовку законопроекта (в отличие от анализа или обзора), требуется знание юридической техники. Правительства и Парламенты многих стран обращаются в Юридические департаменты за содействием в составлении законопроектов и проверкой на предмет соответствия нормам. В странах общего права с парламентскими системами, за эти вопросы часто отвечает специализированный отдел. Заслуживают упоминания такие примеры как Парламентское консультативное ведомство в Великобритании, Управление Парламентского советника Министерства юстиции в Ирландии, Министерство юстиции Канады и Управление Парламентского советника в Австралии. Во Франции эту функцию исполняет Conseil d'Etat. Все эти организационные структуры роднит то, что подготовка текста законопроекта находится в компетенции экспертов, обладающих особыми навыками.

Для того, чтобы сделать законодательство технически грамотным можно предпринять ряд практических шагов. Лучшими методами считаются:

- Подготовка, утверждение и введение в силу закона, стандартного руководства (справочника), инструкций и/или контрольных перечней, описывающих требования к составлению законопроектов. Такие материалы особенно полезны, когда они просты, практичны и тщательно подогнаны к национальному контексту. Это может быть Регламент Парламента, Административные инструкции и Законы о нормативных правовых актах (или аналогичное законодательство). В США, где за составление законопроектов отвечают, в первую очередь, законодательные органы, собственные исчерпывающие инструкции, распространяющиеся на законы штата, принимают

законодательные собрания многих штатов. Они содержат много информации и, как правило, их можно найти в Интернете.

- Обеспечение доступа, понимания и соблюдения инструкций и справочных материалов сторонами, задействованными в законопроектных работах (руководителями и сотрудниками Министерств, депутатами и сотрудниками Парламента, участниками рабочих групп, независимыми экспертами и Советниками Президента).
- Систематическое развитие навыков разработки проектов и обмен ими, через формальные мероприятия и неофициальные контакты, с привлечением всех институтов и лиц, участвующих в процессе разработки. Это особенно важно на рабочем или техническом уровне.
- Обеспечение создания сети и значимых контактов между всеми сторонами, вовлеченными в работу по разработке определенного законодательства. Это предотвратит технические проблемы и устранил необходимость переписывания законов для исправления проблем с оформлением или технических вопросов. Компьютерные сети могут быть чрезвычайно полезны для этой цели.
- Обеспечение информацией депутатов Парламента, чтобы они полностью осознавали важность технических требований к написанию законопроектов и учитывали работу советников и экспертов по правовым вопросам при разработке и одобрении законодательства.
- Включение специалистов по разработке законопроектов на всех стадиях законодательного процесса, включая стадию внесения изменений и пересмотра проекта законодательства. В этом отношении, Правительству можно позволить комментировать или оценивать поправки, предлагаемые в Парламенте.
- Разработка и проведение процедур выверки, касающихся технических вопросов составления законопроектов.

В некоторых странах, одно учреждение (например, Министерство юстиции) играет роль координатора или берет на себя инициативу по проверке качества и технической правильности проекта законодательства. Когда проекты иницируются Парламентом, эти обязанности обычно берет на себя Юридический отдел или специальный Комитет, и их работа может проверяться Правительством. Другая организационная модель предусматривает создание специального учреждения, занимающегося составлением проектов. В некоторых странах оно создается в форме неправительственной организации или в смешанной форме, или даже в виде отдела Парламента. Этот подход может улучшить управление процессом составления законопроекта в целом и способствовать достижению согласованности. Однако могут иметь место ограниченность функциональных возможностей, трудности с приоритетностью многочисленных запросов о содействии в составлении проектов, а также слабый доступ к экспертам в области конкретной тематики.

Важно подчеркнуть, что техническая правильность законодательства определяется и кругом лиц, на который оно рассчитано, а также порядком его реализации и рассмотрения споров. Существуют разные подходы к оптимальным целевым группам. В некоторых странах есть тенденция к использованию «простых слов», чтобы законы были понятны широкой публике или людям без юридического образования. Тем не менее, разработчики законодательства обычно ориентируются на чиновников, реализующих законы, судей, прокуроров и юристов, занимающихся их толкованием. В этом случае предпочтение отдается юридической терминологии, точно формулирующей нормы.

В связи с этим возникает ряд вопросов:

- Должен ли язык быть простым или подробным? Может ли простой язык обеспечить необходимую степень правовой определенности? В какой степени следует использовать «бытовой язык»? (См. Статью 1.4.1 Совместного практического руководства).
- Где находится правильный баланс между простотой и точностью?
- В какой степени и каким образом должны законы оставлять технические вопросы или детали открытыми, на усмотрение сторон, отвечающих за их выполнение?
- Должны ли законы быть написаны для того, чтобы служить Судьям руководством или чтобы ограничивать их свободу действий?

Эти вопросы необходимо обдумать в начале процесса разработки законопроекта, с учетом предмета, юрисдикции, вида законодательного акта и характера целевой группы (групп). Некоторые вопросы касаются широкого круга людей и могут быть более эффективными без использования специфической юридической терминологии. Другие вопросы, по своей сути, являются техническими и, вероятнее всего, коснутся специалистов. Тем не менее, все законы должны быть четкими и ясными и соблюдать описанные выше требования юридической техники. Это позволяет целевым группам лучше понимать свои права и обязанности. В результате достигается более высокий уровень соблюдения требований, более эффективное выполнение и судебное рассмотрение споров, а также Верховенство Закона.

В Кыргызстане принципы разработки, систематизации, внесения изменений и прекращения действия законодательства устанавливает Закон КР «О нормативных правовых актах КР». Глава 3 данного Закона определяет нормотворческую технику и требования к оформлению нормативного правового акта. А именно, технические аспекты оформления акта, такие как параграфы, заголовки, нумерация, преамбулы и соответствующая терминология, стиль изложения текста, который требует соблюдения норм литературного языка и юридической терминологии и запрещает использование метафор, сокращений, устаревших и многозначных слов. Затронуты и другие вопросы, например, применение ссылок на другие акты, а также на другие статьи того же самого акта, порядок внесения изменений и дополнений, порядок введения в силу и т.д.

Хотя Закон КР «О нормативных правовых актах КР» достаточно подробно описывает основные элементы формата и стиля, он не упоминает о том, как надо организовать и упорядочить правовые нормы, как эффективно применять юридическую терминологию (и сохранить единообразное применение терминологии в разных законах) и как правильно применять синтаксис и пунктуацию. Этот Закон также не содержит перечня контрольных вопросов, которые следует учесть, в то время как они могут стать полезным инструментом контроля качества. Некоторые страны обязывают использовать списки контрольных вопросов, подлежащих рассмотрению, и списки учреждений/сторон для согласования.

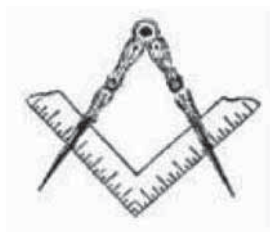
Тем не менее, названный Закон служит отправной точкой для экспертов в области права и других сторон, вовлеченных в законотворческий процесс, а также практиков (судей, прокуроров и юристов), работающих с законодательством. Поэтому желательно повысить уровень знания и понимания этого Закона. Это укрепит возможности представителей юридической профессии в разработке проектов и оценке законодательства в соответствии с нижеследующим Принципом ⁷¹⁸.

В начале 2013 года в Закон КР «О нормативных правовых актах КР» было внесено дополнение, касающееся расширения принципов нормотворческой деятельности, так к уже имев-

¹⁸ Дополнительно рекомендуется при разработке и экспертизе проектов нормативных правовых актов КР использовать Инструкцию по законодательной технике, утвержденную постановлением Жогорку Кенеша КР от 8 июня 2006 года N 1064-III.

шимся принципам соблюдения прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц, законности, обоснованности, целесообразности, справедливости и гласности, был добавлен принцип доступности языка нормативного правового акта. Данное дополнение было принято для достижения того, что принимаемый акт был понятным и легко воспринимаемым для каждого гражданина, независимо от наличия у него специального образования.

При соблюдении приведенных здесь рекомендаций, можно стандартизировать и усовершенствовать форму и формат кыргызстанского законодательства, а также сделать его технически более правильным. Это упростит законотворческий процесс и внесет правовую определенность. Кроме того, уменьшение проблем с форматированием и техническими вопросами облегчит реализацию законов и повысит вероятность достижения запланированных результатов. И, наконец, это облегчит работу практиков (судей, прокуроров и юристов), которые толкуют и принудительно осуществляют законы, а также рассматривают их в судебном порядке.



**ПРИНЦИП НОМЕР ШЕСТЬ.
ЗАКОНОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС ДОЛЖЕН БЫТЬ
ОТКРЫТЫМ И СОВЕЩАТЕЛЬНЫМ**



ПРИНЦИП НОМЕР ШЕСТЬ. ЗАКОНОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС ДОЛЖЕН БЫТЬ ОТКРЫТЫМ И СОВЕЩАТЕЛЬНЫМ

Участие граждан, общественности, неправительственных организаций (НПО) и профессиональных органов, независимых экспертов и представителей деловых кругов в процессах управления государством составляет неотъемлемый элемент представительной демократии. Более того, участие неправительственных сторон в процессе разработки законопроектов очень важно для подготовки практичного и эффективного законодательства. Хотя для подготовки практичного и эффективного законодательства необходимо согласование между различными государственными институтами и чиновниками, этого недостаточно. Лучший способ усовершенствовать политику, обеспечить гармонизацию законодательства с национальной правовой системой и международными требованиями, сделать законодательство практичным и эффективным, проанализировать потенциальные результаты законодательства и избежать непреднамеренных последствий – это получить информацию от людей, которые больше всего заинтересованы в законах, и чьи интересы, вероятнее всего, будут ими затронуты. Специалисты и организации, на практике занимающиеся определенными вопросами, могут проинформировать и проконсультировать чиновников и разработчиков по широкому спектру вопросов до принятия законодательства.

Существует несколько предпосылок для установления открытых законотворческих процессов:



Обобщая можно сказать, что законотворческий процесс наиболее эффективен тогда, когда он прозрачен, открыт, доступен и в нем участвуют широкие слои общества.

Для достижения этих целей можно использовать ряд методов и их выбор должен зависеть от конкретных обстоятельств и точных требований. Возможные варианты включают: веб-сайты и электронную связь, публикации, СМИ, встречи официальных лиц и избирателей и открытые / интерактивные законотворческие процедуры. Законодательные рабочие группы с широким представительством сторон являются особенно эффективным механизмом доступа и подключения независимых экспертов и сведения вместе заинтересованных сторон. В то время как Правительство и Министерства могут играть важную роль в расширении доступа к законодательному процессу, депутаты Парламента имеют прямой наказ поддерживать связь со своими избирателями и определять то, как предлагаемое законодательство может затронуть их. Кроме того, Парламент веками был ареной для открытых и демократических процессов государственного управления.

Возможно, самым известным видом открытого законодательного процесса является открытое или публичное слушание. Открытые слушания - это официальные мероприятия с определенной структурой, организуемые государственным органом для того, чтобы предоставить официальным и неправительственным сторонам возможность высказать свое мнение в форме заявлений и докладов. Они могут применяться правительством всех уровней для получения от различных сторон исходной информации по любому важному вопросу, но особенно эффективны они при рассмотрении проектов законодательства. Открытые слушания позволяют разным заинтересованным сторонам рассмотреть многие аспекты вопроса. Через взаимодействие и выражение разных мнений чиновники и граждане будут лучше осведомлены.

Приложение 3 содержит типовое «Руководство по проведению открытых слушаний», оказавшееся полезным в некоторых странах.

Важно принять во внимание то, что открытые законопроектные процессы требуют времени, энергии и приверженности. Поэтому может показаться, что удобнее и быстрее разрабатывать законопроекты в замкнутой среде, где меньше сторон, с которыми нужно консультироваться, и меньше критики. Однако это нарушает основы демократического строя. И потом, что важнее всего в данном контексте, шансы разработать хорошее законодательство уменьшаются. На самом деле, шансы достижения целей законодательства, к которым стремятся инициаторы, снижаются, когда доступ к законотворческим процессам извне ограничен. Очевидно, что будущие последствия предлагаемого законодательства лучше анализировать при наличии значимых контактов между разработчиками и сторонами, которым придется иметь дело с конечным результатом, и которые хорошо знакомы с предметом.

Вышеупомянутое описание сосредотачивается в первую очередь на открытых законотворческих процессах. Однако это всего лишь одна из категорий широкого класса, а именно, открытых процессов государственного управления. Например, открытые парламентские процессы можно использовать для разработки политики, сбора информации, исследования ключевых вопросов, осуществления надзора за деятельностью Правительства на национальном и местном уровнях, тщательного исследования эффективности или поведения чиновников и т.д. Государственные ведомства могут найти способы включить граждан в свою работу. Судебные процессы, за исключением особых категорий дел, должны быть открыты для публики. Вообще говоря, открытые процессы государственного управления укрепляют демократические государства, поскольку они информируют граждан о состоянии дел, позволяют им лучше понять, как работает правительство, укрепляют диалог между чиновниками и гражданами, создают сети и коалиции, позволяют гражданам участвовать в

государственном управлении и укрепляют доверие к демократическим институтам и правительственным инициативам.

Согласно статье 22 Закона КР «О нормативных правовых актах КР» проекты законов непосредственно затрагивающих интересы граждан и юридических лиц, а также проекты нормативных правовых актов, регулирующих предпринимательскую деятельность, подлежат общественному обсуждению посредством размещения на официальном сайте нормотворческого органа. Срок общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов составляет не менее одного месяца. По окончании нормотворческий орган подготавливает результаты общественного обсуждения о поступивших предложениях с обоснованием причин включения либо не включения их в проект нормативного правового акта. Итоговая информация отражается в Справке-обосновании к проекту нормативного правового акта.

В течение последних лет в Кыргызстане существует практика проведения в Жогорку Кенеше открытых общественных бюджетных слушаний и обсуждений по такому важному законопроекту, как ежегодный закон о республиканском бюджете и среднесрочном прогнозе бюджета, с участием представителей гражданского сектора и любых заинтересованных лиц.

Современные технологии, особенно компьютеры и Интернет, создали в Кыргызстане ряд механизмов формирования и обмена информации. Например:

- веб-сайт Жогорку Кенеша КР содержит информацию о депутатах, процедурах, повестке дня Жогорку Кенеша, календарный план, протоколах заседаний Комитета, копии законопроектов и постановлений Жогорку Кенеша, по сайту можно отследить движение и текущее состояние законопроектов, поучаствовать в общественном обсуждении проектов и имеются даже списки поименного голосования по каждому проекту и присутствия на заседаниях всех депутатов;
- веб-сайт Правительства КР, кроме информации о своей текущей деятельности, имеет раздел посвященный законодательству и в котором, помимо действующего законодательства, имеются проекты законов и решений Правительства для общественного обсуждения;
- веб-сайт Министерства юстиции КР публикует Государственный реестр нормативных правовых актов, соответствующую базу данных всех нормативных актов, информацию о законопроектном процессе, заключения Правительства КР на законопроекты, информацию о постоянно проводимой работе по инвентаризации нормативных правовых актов и по имплементации международного гуманитарного права в национальное законодательство и мн.другое;
- веб-сайт Министерства экономики КР содержит все необходимые документы в сфере технического регулирования, антимонопольной политики, фискальной политики, недропользования и других секторах, а также проекты нормативных правовых актов в данных сферах для общественного обсуждения;
- веб-сайты большинства государственных органов также содержат аналогичную информацию – тексты законов и подзаконных актов в соответствующих сферах, законопроекты для общественных обсуждений, материалы по лицензированию и разрешительной системе.

В Кыргызстане реализуются многие положительные инициативы, создающие важные прецеденты для устойчивого прогресса. Процедуры привлечения и принятия общественных замечаний являются важным элементом в нормотворчестве. Однако, в этой связи также будет полезно, если:

Правительство/министерства и Парламент

- подготовят и примут стратегии расширения применения открытых законотворческих процессов. Стратегии должны быть реализованы и закреплены через основные документы, такие как Регламент, и рабочие документы, такие как Руководство. Все заинтересованные официальные стороны должны ознакомиться с этими основными и рабочими документами, а копии должны быть доступны неправительственным сторонам.
- обеспечат доступ к полной информации о законодательном календаре, законотворческой деятельности, статусе законопроектов, планировании Слушаний и других важных мероприятий.
- обеспечат полный доступ к текущим/ обновленным версиям законопроектов. Это достигается через разные, но взаимодополняющие каналы связи, включая электронные средства, но не ограничиваясь ими.

Парламент

- примет особые меры по установлению открытых законотворческих процедур, которые на постоянной основе предоставляют неправительственным сторонам возможности ознакомления с законопроектами и представления замечаний и предложений. Эти процедуры включают установление центральных направлений по работе с гражданским обществом, назначение/ обучение персонала, который возьмет на себя работу и контакты с гражданским обществом, а также документирование проведенной работы.
- увеличил географический и региональный охват, участвуя в таких мероприятиях, как открытые слушания, в различных городах Кыргызстана, за пределами столицы, г. Бишкек.
- Парламентский график разработки и одобрения законодательства будет построен таким образом, чтобы дать общественности возможность участвовать. Открытые слушания особенно уместны в случае важных законодательных инициатив.

Граждане

- будут иметь полный доступ к пленарным слушаниям в здании Парламента.

Информационные технологии могут помочь во многих из этих начинаний. «Электронное правительство» подразумевает оперативную связь с широким кругом сторон и мгновенный обмен информационными ресурсами. Несколько минут работы на компьютере достаточно, чтобы разослать законопроект сотням людей. Можно также созвониться с ними по телефону или даже провести Интернет-конференции практически бесплатно. Компьютеризованные базы данных, особенно те из них, которые содержат законы и правовые материалы, дают юристам и неправительственным сторонам все ресурсы, необходимые им для проведения основательной оценки проекта законодательства. Однако независимо от того, насколько эффективной, быстрой и недорогой становится электронная связь, ею нельзя подменять личный контакт.

Для проведения описанного выше широкого диалога о проекте законодательства, Парламенту необходимы партнеры. Как уже было отмечено, их можно найти среди неправительственных сторон. Однако необходимо развивать их потенциал в части определения политики, анализа законопроектов, подготовки конструктивных замечаний, создания сети, выступлениях на слушании и иных способах направления разработчиков законопроектов. Через практический опыт неправительственные стороны могут повысить квалификацию и лучше справляться со своими новыми ролями. Рост квалификации и профессионализма сделает их работу более ценной для законотворцев и депутатов Парламента и позволит им внести больший вклад в законотворческий процесс.

Приложение 4 содержит информацию о том, «Как выступать с докладом в Парламенте», которая пригодилась неправительственным сторонам в некоторых странах.

Хотя сделанные выше комментарии касаются в первую очередь законов, процедуры участия общественности также должны применяться при подготовке вторичного законодательства (например, регламентов, подзаконных актов или административных распоряжений). Во многих демократических странах свою эффективность доказали такие методы, как рассылка законопроектов, процедуры уведомления и замечаний, и даже открытые заседания. В некоторых странах по проектам подзаконных актов автоматически устанавливается определенный срок для представления общественных комментариев перед тем, как они могут вступить в силу. Очевидно, что проекты подзаконных актов могут также выиграть от замечаний неправительственных организаций и экспертов.

Вышеуказанные рекомендации позволят сделать законотворческие процессы в Кыргызстане еще более открытыми и использовать консультативные процедуры для укрепления демократии и совершенствования законов и подзаконных актов.

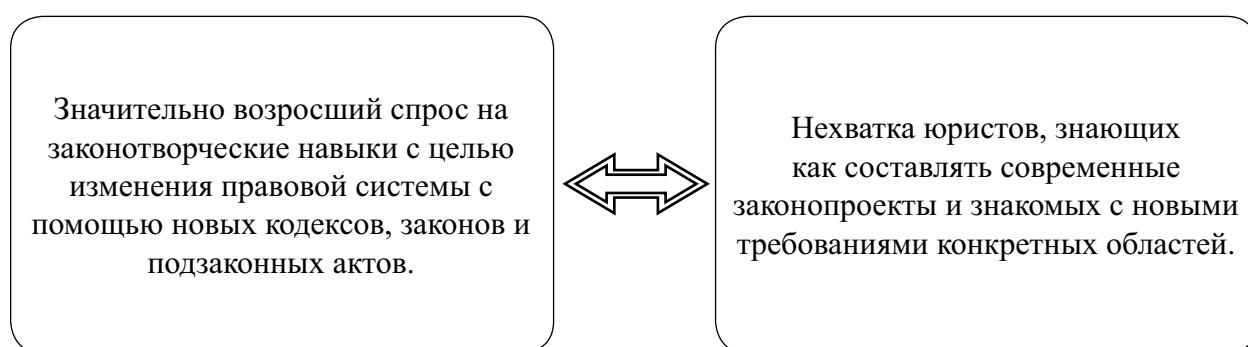


**ПРИНЦИП НОМЕР СЕМЬ.
ПРЕДСТАВИТЕЛИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРОФЕССИИ
ДОЛЖНЫ ВНОСИТЬ СУЩЕСТВЕННЫЙ ВКЛАД В
ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО**



ПРИНЦИП НОМЕР СЕМЬ. ПРЕДСТАВИТЕЛИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРОФЕССИИ ДОЛЖНЫ ВНОСИТЬ СУЩЕСТВЕННЫЙ ВКЛАД В ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО

Возможность разработки практичного законодательства в стране во многом зависит от вклада, вносимого представителями юридической профессии. Качество законодательства растет, когда разные категории практикующих юристов с разными навыками и опытом имеют возможность принимать активное участие на разных стадиях законотворческого процесса. В странах с развитой демократией, даже при достаточном уровне общих правовых знаний, могут возникать сложности с доступом к специалистам в области законотворчества и их объединением. Страны переходного периода и страны, реформирующие правовую систему, сталкиваются с двойной проблемой:



В целом, существуют три главных вопроса, где правовые навыки в области разработки и толкования законодательства особенно важны.

Прежде всего, необходимо иметь достаточно юристов, обладающих навыками разработки и толкования законодательства, для удовлетворения потребностей государственных учреждений. Это относится к разным учреждениям, которые готовят, реализуют законы, а также применяют их в принудительном порядке. Очевидно, наличие знаний само по себе недостаточно. Государственные учреждения должны найти способы эффективного их *использования*. Это подразумевает организацию соответствующих ведомств и агентств, найм и оплату квалифицированных юристов, обеспечение их всеми инструментами необходимыми для эффективной работы и учет их правовых рекомендаций. Также важно установить каналы связи и механизмы обмена информацией, соединяющие различные официальные учреждения. Наконец, следует учесть вопросы оплаты, связанные с вечной проблемой – разницей в оплате в государственном и частном секторах.

Во-вторых, необходимо иметь достаточно юристов, обладающих навыками разработки и толкования законодательства, для работы в частных предприятиях, неправительственных организациях, профессиональных/отраслевых ассоциациях, аналитических центрах, общественных организациях и прочих учреждениях, заинтересованных в правовой системе. Квалифицированные юристы могут представлять интересы этих сторон в законотворческом процессе через разработку проектов законов и подготовку замечаний по ним, проведение Анализа регулятивного воздействия и предложение своего опыта и знаний или выступление с докладом в Парламенте. Хотя и нужно учитывать какую-либо пристрастность или личную заинтересованность, эта категория правовых знаний зачастую обходится государственному сектору бесплатно. Это соответствует вышеуказанным Принципам 4 и 6.

В-третьих, сами представители юридической профессии должны уметь оценивать законы. Судьям нужно толковать и понимать законы для того, чтобы применять их и разбирать судебные дела. Прокурорам нужно толковать и понимать законы для того, чтобы должным образом осуществлять их и решать, предъявлять обвинение или нет. Частным юристам нужно толковать и понимать законодательство для того, чтобы консультировать своих клиентов и представлять их интересы в суде. Хотя они и отличаются от навыков, которые требуются для разработки законов (см. ниже), и играют другую роль в правовой системе, они составляют важный компонент верховенства закона.

На практике полезно различать навыки разработки и толкования:

- Активные навыки разработки законодательства. Эти навыки требуются для *создания* нового законодательства. Для этого следует взять международный договор, Директиву Европейского Союза или Заявление о законодательном намерении и набрать на чистом экране компьютера новый закон или подзаконный акт. Активные навыки чрезвычайно необходимы для того, чтобы преобразовать политику в закон, разработать практичные и действенные законы и обеспечить хорошо написанное и технически грамотное законодательство.
- Навыки толкования законодательства. Эти навыки требуются для *рассмотрения, анализа и оценки* проекта законодательства, подготовленного другими. Они необходимы для надзора за процессом разработки проекта, а также для одобрения, реализации и принудительного осуществления законодательства. Кроме того, они чрезвычайно полезны для определения последствий законодательных положений. В результате этого, многим практикующим юристам такие навыки необходимы для выполнения своей работы и эффективного представления интересов клиентов (включая государство, предприятия/учреждения и физические лица).

Активные навыки разработки законодательства развиваются при помощи специального обучения и накопления опыта и требуют много времени и усилий. В целом, люди с такими навыками, как правило, сконцентрированы в определенных учреждениях, занимающихся разработкой законодательства, например, в Юридических отделах Правительства, Министерств или Парламента и видных аналитических центрах или отраслевых ассоциациях. Навыки толкования законодательства развиваются при помощи аналитической деятельности и практического опыта, зачастую одновременно со знанием конкретной тематики. Они рассредоточены среди государственных учреждений, экономических операторов, неправительственных организаций и частных юридических фирм.

Естественно, законотворческий процесс более эффективен, если ключевым организациям и сторонам, ответственным за подготовку законопроекта, доступны услуги юристов-практиков с:

- активными навыками разработки законопроектов;
- навыками толкования законодательства, которые активно участвуют в обзоре и оценке законопроектов от имени широкого ряда правительственных и неправительственных организаций.

Далее, конечный результат законотворческого процесса улучшается, когда:

- активные навыки разработки законодательства *сконцентрированы* в отдельных организациях, ответственных за разработку законов, и навыках толкования законодательства *рассредоточены* среди широкого ряда организаций, которые могут привнести иные точки зрения на процесс надзора и одобрения, и внести свой вклад в основанные на полной информации и плюрализме мнений дебаты о разумности проекта законодательства и его вероятных последствиях.

Для развития потенциала разработки законопроектов в Кыргызстане можно определить следующие шаги:

- Специалистам, обладающим навыками разработки и толкования законодательства, следует предоставить возможности для дальнейшего профессионального развития через семинары, международные связи и полный доступ к информации.
- Юристы, интересующиеся этим вопросом, должны быть в состоянии получить специализированное непрерывное юридическое образование или обучение без отрыва от производства по линии Ассоциаций юристов и иных учреждений, проводящих обучение и обеспечивающих информацию.
- Государственные учреждения должны подготовить информацию по этому вопросу и по своей законопроектной работе и сделать ее доступной для всех заинтересованных сторон.
- Практикующим юристам и неправительственным сторонам, заинтересованным в поддержке и участии в законотворческом процессе, нужно предоставить широкие возможности.

Также очень важно сформировать навыки разработки и толкования законопроектов среди следующего поколения юристов в Кыргызстане. Соответственно, юридические факультеты должны сыграть положительную и долгосрочную роль посредством:

- формирования понимания и информированности об этих вопросах через вводные презентации и предоставление информационных материалов всем студентам;
- проведение мини-курсов и предоставление возможностей специализированного обучения по этим вопросам в сотрудничестве с экспертами в области права;
- создание программ стажировки, дающих практический опыт в составлении и толковании законопроектов совместно с государственными учреждениями, НПО, юридическими консультациями, аналитическими центрами, международными организациями и Донорами.

Государственные учреждения должны играть очень важную роль в расширении потенциала юристов и студентов юридических факультетов в разработке и толковании законодательства. Больше юристов и студентов будут интересоваться и заниматься этой работой при наличии:

- более широких возможностей для их участия через совместные законотворческие механизмы и открытые законодательные процессы;
- более активного обмена опытом через начальное профессиональное обучение и непрерывное юридическое образование под руководством опытных юристов, работающих в государственных учреждениях;
- большей информации о том, как эта работа проводится и почему это важно для юристов и развития правовой системы.

До недавних пор, спрос на навыки в разработке законопроектов был относительно ограничен, а теперь же спрос превышает предложение. Однако изменения в составе и навыках юридической профессии не происходят мгновенно. Хотя количество юристов возрастет, возникают вопросы относительно контроля качества и уровня профессиональных навыков. Недостаточное количество студентов проходят курсы по разработке и толкованию законодательства, а возможностей для практического обучения и стажировки просто недостаточно. Кроме того, материальные стимулы привлекают юристов в частный сектор, поэтому меньше юристов идут работать в государственные учреждения и это осложняет юридическим факультетам задачу сохранения самых квалифицированных преподавателей. Тем не менее, несмотря на эти препятствия, можно достичь прогресса при помощи вышеописанных мер.

Здесь уместно повторить и раскрыть суть пункта, упомянутого во Введении. Качественные законы требуют сочетания юридических знаний и умений, знаний и умений в разработке законопроектов, знания области, предлагаемой к регулированию и политического руководства. Юридическое образование, знание правовой системы и традиций, опыт работы юристом и знание лучших международных методов разработки проектов очень ценны. Нужно задействовать и людей, обладающих специализированными навыками разработки законопроектов и понимающих правовую методологию подготовки законодательства (обычно в результате накопленного опыта). Но не все разработчики законов - юристы, было бы ошибкой упустить из виду других профессионалов, которые могут внести большой вклад в законопроектную деятельность. Оптимальное соотношение различных видов знаний и умений зависит от вида законодательства, предмета и конкретных обстоятельств. Объединение всех этих элементов в правильных пропорциях может вызвать большие затруднения. Поэтому в соответствии с Принципом 6 в демократическом обществе чрезвычайно важно участие в процессе разработки законопроектов независимых компетентных экспертов.

Тем не менее, несмотря на важность доступа к разным сферам знаний и опыта, юридическая профессия требует особого внимания. Соответственно, государственные учреждения, предприятия, неофициальные стороны и правовая система Кыргызстана выиграют, если будут предприняты определенные попытки заинтересовать юристов в разработке и толковании законодательства. Кроме того, следует предпринять меры по укреплению способностей юридической профессии, чтобы она внесла заметный вклад в законодательный процесс.



ПРИЛОЖЕНИЕ 1.

ИЗБРАННЫЕ ПРАВИЛА РАЗРАБОТКИ ПРОЕКТОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

ИЗ РЕШЕНИЯ СОВЕТА ОТ 8 ИЮНЯ 1993 ГОДА

1. Формулировка Акта должна быть ясной, простой, краткой и не допускающей двусмысленное толкование; следует избегать ненужных сокращений, «жаргона сообщества» и слишком длинных предложений.
2. Следует избегать неточных ссылок на другие нормы, а также большого количества перекрестных ссылок, которые затрудняют понимание текста.
3. Различные положения Актов должны согласоваться друг с другом; для выражения определенного понятия следует использовать один и тот же термин на протяжении всего текста.
4. Следует четко определить права и обязанности круга лиц, на который распространяется действие Акта.
5. Акт разрабатывается в соответствии со стандартной структурой: (главы, разделы, статьи, параграфы).
6. Преамбула обосновывает принятие Акта простыми словами.
7. Следует избегать положений, не носящих правовой нагрузки (пожелания, политические заявления).
8. Следует избегать несогласованности с действующим законодательством, а также бесцельного повтора существующих положений. Следует четко указать любое изменение, продление срока действия или отмену Акта.

Акт, вносящий изменения в принятый ранее Акт, не должен содержать автономные материально-правовые положения, а только положения, подлежащие непосредственному включению в Акт, в который вносятся изменения.

Следует четко указывать дату вступления Акта в силу и любые необходимые переходные условия.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2.

Рекомендованы следующие материалы по разработке законодательных актов в Европейском Союзе:

1. Исчерпывающие инструкции по принципам разумной разработки правовых актов Европейского Союза можно найти в «Совместном практическом руководстве», известном как **«Руководство Парламента, Совета и Комиссии Европы для лиц, участвующих в разработке законодательства в рамках институтов Сообщества»**, которое можно найти по ссылке: <http://eur-lex.europa.eu/en/techleg/pdf/en.pdf>.
2. Совет разработал Руководство по прецедентам, которое можно найти по ссылке: http://ec.europa.eu/translation/documents/council/manual_precedents_acts_en.pdf
3. Комиссия выпустила **Руководство по разработке законодательства**, которое можно найти по ссылке: http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/legis_draft_comm_en.pdf
4. Бюро официальных публикаций издало **Межинституциональное руководство**, которое доступно по ссылке: <http://publications.europa.eu/code/en/en-000100.htm>
5. Дополнительную **информацию по правовым вопросам** можно найти по ссылке: <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>

ПРИЛОЖЕНИЕ 3.

ТИПОВОЕ РУКОВОДСТВО ПО ПРОВЕДЕНИЮ ОТКРЫТЫХ СЛУШАНИЙ

- 1) Кворум. Если не принимается никаких официальных действий, Кворум на Открытых слушаниях не требуется.
- 2) Решения. Председатель Комитета уполномочен выносить Решения по всем процедурным вопросам, возникающим до и во время Открытого Слушания. Для совместного Открытого Слушания, в котором участвуют два Комитета, Председатели могут а) назначить одного из них ответственным за все или часть Решений Открытого Слушания, или б) выносят Решения совместно, по согласованию. В исключительных случаях, может приноситься жалоба на Решения, которая рассматривается Комитетом (-ами) в полном составе, который (-ые) может (могут) отменить решение Председателя большинством голосов. Использование в настоящем Руководстве термина «Председатель» в единственном числе охватывает, где это уместно, и множественное число - «Председатели».
- 3) Вступительная речь. Председатель Комитета имеет право произнести краткую вступительную речь. Члены Комитета могут произносить вступительную речь только с явного согласия Председателя Комитета.
- 4) Участие. Все Депутаты Парламента могут посещать Открытые слушания. Депутаты Парламента, не входящие в состав Комитета, могут задавать вопросы, заранее представив их в письменной форме либо устно, с разрешения Председателя Комитета.
- 5) Публичные Объявления. Председатель Комитета должен открыто объявить место и точное время проведения Открытого Слушания, по меньшей мере, за одну неделю. Председатель Комитета должен объявить имена тех, кто будет выступать на Открытом слушании, и порядок их выступления, по меньшей мере, за три рабочих дня. Все докладчики также должны быть непосредственно уведомлены об этом.
- 6) Выступление. Председатель Комитета, по согласованию с Членами Комитета и другими сторонами принимает окончательное решение по докладчикам, очередность их выступления и о том, будут ли они выступать отдельно или в составе группы. Дополнительные докладчики будут включены, если того потребует не менее трети состава Комитета.
- 7) Выступление. Общий порядок выступлений должен быть следующим: а) представители Министерств, участвующие в разработке законодательства, б) члены Рабочей Группы, разработавшие законопроект в) Депутаты Парламента, желающие выступить, и г) независимые эксперты или представители заинтересованных организаций. Факторами, учитываемыми при выборе докладчиков от последней категории, являются: их статус, уровень компетенции, интерес к предмету и отличие точки зрения.
- 8) Выступление. Каждому докладчику дается максимум десять минут на выступление.
- 9) Вопросы. Каждый Член Комитета имеет максимум по пять минут на вопросы-ответы по каждому докладчику.
- 10) Вопросы. Членам Комитета разрешается опрашивать докладчиков по старшинству, при этом Председатель Комитета имеет право выступать первым или последним.

- 11) Выступление. Председатель имеет право ограничить выступление и сессию вопросов и ответов любого выступающего сорока пятью минутами, если это необходимо для того, чтобы все запланированные докладчики имели возможность выступить. В таких случаях докладчик может быть вызван повторно в конце Открытого слушания, если времени достаточно, или ему может быть дана возможность ответить на дополнительные вопросы в письменной форме.
- 12) Управление временем. Председатель Комитета уполномочен применять все ограничения по времени.
- 13) Ведение протокола. Административный отдел Парламента отвечает за стенографирование, ведение протокола, подготовку расшифровки стенограммы и назначение лица, проводящего мониторинг/контроль за временем, затрачиваемым каждым докладчиком.
- 14) Этикет. Никто не имеет право прерывать выступление Депутатов Парламента, за исключением Председателя Комитета, с целью напоминания об истечении времени или поддержания порядка. Докладчиков могут прервать только Председатель или член Комитета, задающий им вопросы.
- 15) Этикет. Председатель Комитета имеет право исключить из участия любое лицо, ведущее себя непрофессионально или прерывающее Открытое Слушание.
- 16) Письменные заявления. Все заинтересованные стороны имеют право представить письменное заявление до или во время Открытого Слушания при условии соблюдения всех требований формата и длины и всех процедур его подачи.
- 17) Письменные заявления. Письменные заявления не должны превышать пяти страниц, напечатанных через два межстрочных интервала, и должны сопровождаться одностраничным сопроводительным письмом, в котором указаны комментируемый закон или предмет, информация об опыте работы и контактные сведения автора. По возможности следует представить электронную версию заявления.
- 18) Письменные заявления. Все докладчики, за исключением Депутатов Парламента, должны представить письменное Заявление, по меньшей мере, за 48 часов до начала Открытого слушания. Тем, кто не выполнил это требование, выступать не разрешается. Докладчикам настоятельно рекомендуется иметь при себе дополнительные копии заявления.
- 19) Письменные заявления. Письменные заявления должны быть поданы напрямую Председателю Комитета, проводящему Открытое Слушание. Председатель отвечает за копирование и рассылку копий всем Членам Комитета.
- 20) Протокол Слушания. Протокол Слушания состоит из дословной стенограммы всего заседания, всех письменных заявлений и любых других нужных материалов, представленных во время Открытого слушания. Председатель Комитета имеет право исключить ненужные или не относящиеся к делу материалы.
- 21) Протокол Слушания. Протокол Слушания должен быть предоставлен Членам Парламента в течение семи дней после Открытого слушания, но ни в коем случае не меньше, чем за два дня до заключительного рассмотрения законопроекта Комитетом.
- 22) Протокол Слушания. Протокол Слушания должен быть доступен всем заинтересованным сторонам. Он предоставляется Членам Парламента и докладчикам безвоз-

мездно. Другим сторонам, возможно, придется оплатить номинальную сумму, равную затратам на размножение материалов.

- 23) Протокол Слушания. Доклады, сделанные во время Открытых слушаний, и копии соответствующих письменных заявлений, представленных в электронной форме, должны быть доступны на веб-сайте Парламента.
- 24) Передача полномочий. При необходимости Председатель Комитета имеет право передать свои обязанности другому Члену Комитета. Такая передача осуществляется только по согласованию с другими Членами Комитета.

ПРИЛОЖЕНИЕ 4.

КАК ВЫСТУПАТЬ С ДОКЛАДОМ В ПАРЛАМЕНТЕ

ПРЕДВАРИТЕЛЬНАЯ ПОДГОТОВКА

- 1) **Понять цель слушания.** Очень важно понять, почему Депутаты Парламента проводят слушание и чего они ждут. Какие юридические, экономические и социальные вопросы будут затронуты, и каковы позиции ключевых сторон? Далее, каковы их мотивы? Выясните контекст слушания. Соответствующую информацию можно почерпнуть из приглашения или объявления о слушании, публичных заявлений, платформ стороны и справочных документов. Самое эффективное выступление это то, которое отвечает на вопросы, ответы на которые хотят услышать Депутаты Парламента.
- 2) **Проконсультироваться с чиновниками, например, специалистами Парламента, перед слушанием.** Общение со специалистами Парламента перед слушанием может дать Вам ценную информацию о том, какие вопросы наиболее важные и для кого, о задействованных лицах и политических соображениях, об именах других докладчиков, Руководстве/формате слушания и советы о том, как сделать выступление эффективным. Не вторгайтесь в конфиденциальные или внутренние вопросы Парламента. Однако сотрудники Парламента могут на законных основаниях сообщить многое из этой информации. В конце концов, они заинтересованы в том, чтобы сделать слушание ценным и эффективным для Депутатов Парламента.
- 3) **Заранее подготовить письменное заявление или резюме выступления.** Зачастую письменные заявления или резюме выступления необходимо представить до слушания, с тем, чтобы их можно было рассмотреть заранее. Даже если это не требуется, заявление или резюме выступления во время или даже после слушания может пригодиться депутатам Парламента. Даже если их не нужно представлять формально, они помогают выступающему подготовиться – собраться с мыслями и сфокусировать свое выступление - для более убедительного отстаивания своей позиции.
- 4) **Письменные заявления или комментарии должны быть краткими, точными и хорошо организованными.** Простота, краткость и ясность необходимы. Организация это ключ к успеху. Должно быть сразу видно, что автор считает главными проблемами и наиболее эффективными решениями. Сформулируйте защищаемую позицию и объясните, почему Вы ее отстаиваете. Введение должно быть кратким и отражать позицию автора. Маркированный список и сжатые фразы должны охватывать ключевые темы. Детали, при необходимости, должны быть оформлены в отдельные приложения. Используйте жирный шрифт и/или подчеркивание, чтобы выдвинуть на первый план ключевые фразы с убедительными данными и выводами. Используйте конкретные факты, но убедитесь в том, что они обобщены и точны. Приемлемо использование наглядных примеров, но они должны быть короткими, относиться к делу и не отвлекать читателя.
- 5) **Все административные требования должны быть соблюдены.** Необходимо тщательно соблюдать все Инструкции Парламента по формату и срокам подачи документов и устного выступления. Следует понять все правила и процедуры и придерживаться их. Если есть какие-либо сомнения, лучше уточните.

ВЫСТУПЛЕНИЕ

- 1) **Тщательно ознакомьтесь с содержанием своего доклада.** Репетируйте выступление до тех пор, пока не будете знать каждый пункт наизусть и не сможете обойтись без записей. Зачитывайте только несколько предложений, например, короткую цитату. Для целей организации своего выступления и чтобы убедиться в том, что Вы охватили основные идеи, подготовьте краткое содержание/конспект на одну страницу с маркированным списком и ключевыми темами, напечатанными крупным шрифтом. Приведите в порядок материалы и не тратьте время впустую на поиск документов. Узнайте точно, сколько времени уйдет на выступление и сколько остается дополнительного времени. Избегайте отступления от темы. Одна из самых распространенных ошибок при выступлении это отход от темы и отставание по времени.
- 2) **Уделяйте все внимание аудитории и тому, как Вас воспринимают.** Докладчик подобен актеру на сцене, но с особенной аудиторией и конкретной миссией. Умение отстаивать свою точку зрения важно, но следует уделить внимание всем аспектам процесса общения: одежде, манерам, осанке, жестикуляции, выражению лица, интонациям и зрительному контакту. По оценкам специалистов, половина всей информации передается через невербальные средства. Поэтому важно знать, какие жесты передают понимание, уверенность и авторитет. Говорите четко, в умеренном темпе и избегайте монотонности. Будьте убедительны, но не слишком напористы. Поддерживайте интерес аудитории, будьте оживленным и увлеченным и используйте примеры и образы. Избегайте употребления технического языка, жаргона и заученных шуток. Адаптируйте стиль своего выступления к особенностям конкретной аудитории.
- 3) **Применяйте наглядные пособия умеренно и с большой осторожностью.** Установка и использование наглядных средств может отнять много времени и сил. «Технические проблемы» могут прервать слушание и создать отрицательное впечатление. Будьте очень внимательны к вопросам материально-технического обеспечения. Тщательно рассмотрите выгоды их использования и альтернативы. Цветная диаграмма, розданная всем депутатам Парламента, может сработать лучше.
- 4) **Подготовьтесь к эффективному диалогу и используйте заявление для подготовки почвы.** Главная часть отстаивания своей позиции на открытых слушаниях заключается в ответах на поставленные вопросы. Убедительное и сильное заявление, точное и краткое, может вызвать серьезные вопросы, которые позволяют докладчику повлиять на мнения собравшихся. Неплохо постараться предугадать вопросы и подготовиться к ним заранее. Очень внимательно слушайте вопросы и отвечайте кратко и «по существу». Оставьте время для последующих вопросов. Если Вы не уверены в ответе на вопрос, так и скажите или дайте общий ответ, который не должен быть слишком туманным. Как знают все хорошие продавцы, суть и тон вопросов/возражений точно отражают, что нужно сделать, чтобы убедить клиента купить что-либо. Установите зрительный контакт при ответе на вопросы.
- 5) **Придите на слушания пораньше.** Используйте это время для того, чтобы переговорить с чиновниками, которые могут быть там, ознакомиться с планом слушания и всеми имеющимися документами. Обязательно посетите выступления предшествующих докладчиков, чтобы послушать, что они говорят. Может возникнуть необходимость сослаться на предыдущий доклад или

опровергнуть его. В этом случае, это нужно делать вежливо. Внимательно выслушайте вопросы, задаваемые предшествующим докладчикам, чтобы узнать интересы/ точку зрения депутатов Парламента.

ПОСЛЕДУЮЩИЕ ДЕЙСТВИЯ

- 1) Обратите внимание на важные мероприятия после окончания слушания. Может возникнуть необходимость представить дополнительную информацию или ответить на дополнительные вопросы в письменной форме. Будьте готовы просмотреть протокол слушания, если это позволено. Следите за дальнейшим ходом законодательства или рассмотренных вопросов. Не бойтесь связаться со специалистами Парламента, чтобы узнать их мнение о том, как все прошло. Внимательно изучите результаты для внесения корректировок и доработки. Помните, что, совершенствуя свои навыки, Вы развиваете свои способности в эффективном отстаивании позиции, оказываете больше содействия депутатам Парламента и увеличиваете свои шансы на повторное приглашение.

SEVEN PRINCIPLES FOR DRAFTING SOUND LEGISLATION IN THE KYRGYZ REPUBLIC

**BY MARK SEGAL
AND EMIL OROZBAEV**

**With Assistance From Azamat Dikambaev,
Samat Konokbaev and Jenishbek Arzymatov**



This publication is made possible by support from the European Union, the American people through the United States Agency for International Development (USAID), and the British people through the United Kingdom Department for International Development (DFID). The contents are the sole responsibility of the contractors and authors, and do not necessarily reflect the views of the European Union, USAID, DFID, or the Governments of the United States or the United Kingdom.

This brochure is published jointly by:

The European Union-Funded Project
“Training Facility for Government Institutions
and Civil Society in the Kyrgyz Republic”
which is implemented by The European
Consultants Organisation and EuroTrends

The USAID/DFID Kyrgyzstan
Parliamentary Strengthening
Program

MAY 2013

TABLE OF CONTENTS AND LISTING OF SEVEN PRINCIPLES

INTRODUCTION	157
1. LEGISLATION SHOULD EFFECTIVELY CONVERT POLICY INTO LAW	161
2. LEGISLATION SHOULD COHERENTLY FIT INTO THE CONSTITUTIONAL, LEGAL, AND LEGISLATIVE FRAMEWORK	173
3. LEGISLATION SHOULD BE HARMONISED WITH INTERNATIONAL AND EUROPEAN LEGAL STANDARDS	181
4. LEGISLATION SHOULD BE PRACTICAL AND EFFECTIVE	189
5. LEGISLATION SHOULD BE TECHNICALLY SOUND	199
6. THE LEGISLATIVE DRAFTING PROCESS SHOULD BE OPEN AND CONSULTATIVE	205
7. THE LEGAL PROFESSION SHOULD MAKE A SIGNIFICANT CONTRIBUTION TO LEGISLATIVE DRAFTING	213
APPENDIX ONE: SELECTED RULES FOR DRAFTING EUROPEAN UNION LEGISLATION	217
APPENDIX TWO: MATERIALS REGARDING LEGISLATIVE DRAFTING IN THE EUROPEAN UNION	218
APPENDIX THREE: SAMPLE GUIDELINES FOR AN OPEN HEARING	219
APPENDIX FOUR: HOW TO TESTIFY IN PARLIAMENT	221

About the Main Author: Mark Segal is a legal consultant who for the past twenty years has worked and lived in Central and Eastern Europe, the Baltic States, the Balkans, the Russian Federation, Central Asia, the Middle East, Asia, Africa, and Latin America. He has been involved in a large number of democratisation and legal reform projects on behalf of different international organisations. He specialises in legislative and judicial/court reform, training legal professionals, and civil society development. He has worked with Parliaments and provided training on legislative drafting in many different countries.

N.B. In this Brochure, the term “legislation” is used in an expansive sense to include both primary laws and secondary regulations. Generally speaking, but ultimately in accordance with the specific circumstances in each jurisdiction, the principles that apply to laws are also relevant to regulations, decrees, orders, and other legal instruments.

INTRODUCTION

Laws and legislative drafting processes vary between countries. Key variables include governmental structures, the legal system, historical conditions, cultural traditions, and the nature of the legal profession. Nonetheless, there are many policies and practices that are intrinsic to the preparation of sound laws under most circumstances. Furthermore, innovation and diversity are increasingly limited by Globalisation and a modern trend towards applying universal principles and procedures. These arise from international treaties (such as the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms), international organisations (like the United Nations, World Bank, and Organisation for Economic Cooperation and Development), supranational institutions (like the European Union), and international markets (structured by the World Trade Organisation and commercial laws). Modern technology and computerised information resources also influence the content of legislation and drafting processes.

It is widely accepted that legislation must be “soundly drafted” in order to achieve its goals, and promote important objectives such as democracy, economic development, human rights, and securing the Rule of Law. This means that laws and regulations must be:

- Designed to effectuate well-founded policies and objectives
- Part of a coherent constitutional, legal, and legislative framework
- In accordance with international standards and obligations
- Practical, implementable, effective, and enforceable (in light of financial resources, administrative capacity, and socio-economic conditions)
- Well-written and technically correct
- Prepared according to consultative, open, and transparent procedures

Otherwise, laws and regulations cannot and will not be fully implemented or meet their goals. When legislation is ineffective, it becomes an obstacle to democratisation and development. It generates disrespect for authorities at all levels, and creates dissatisfaction with the legal system.

Drafting legislation is a special skill that is both art and science. Legal skills are valuable, but not all drafters are lawyers, and substantive expertise is also required. In fact, sound laws require a combination of legal expertise, drafting expertise, substantive expertise, and political guidance. Exact proportions vary. Thus, best results are achieved when various governmental and non-governmental parties play an active role in open and participatory legislative drafting processes.

This brochure presents Seven Principles for enhancing the effectiveness of legislation and improving the legislative drafting process. Each Principle includes information concerning international and best practices, plus specific references to the Kyrgyz Republic. Information is provided in summary form, without excessive detail. The goals are to demonstrate the importance of the Principles, provide guidance for their application, and inspire efforts to obtain more information and gain greater understanding. For obvious reasons, this brochure does not address specific or substantive areas of law.

It is recommended that countries in transition which are reforming their governmental institutions and legal system take special account of the Seven Principles. This is particularly important when administrative capacity, legal expertise, and civil society are being developed. Nonetheless, the Seven Principles are also fully applicable in countries with well-established governmental institutions and a developed system for drafting and implementing legislation.

PRINCIPLE NUMBER ONE
LEGISLATION SHOULD EFFECTIVELY CONVERT
POLICY INTO LAW



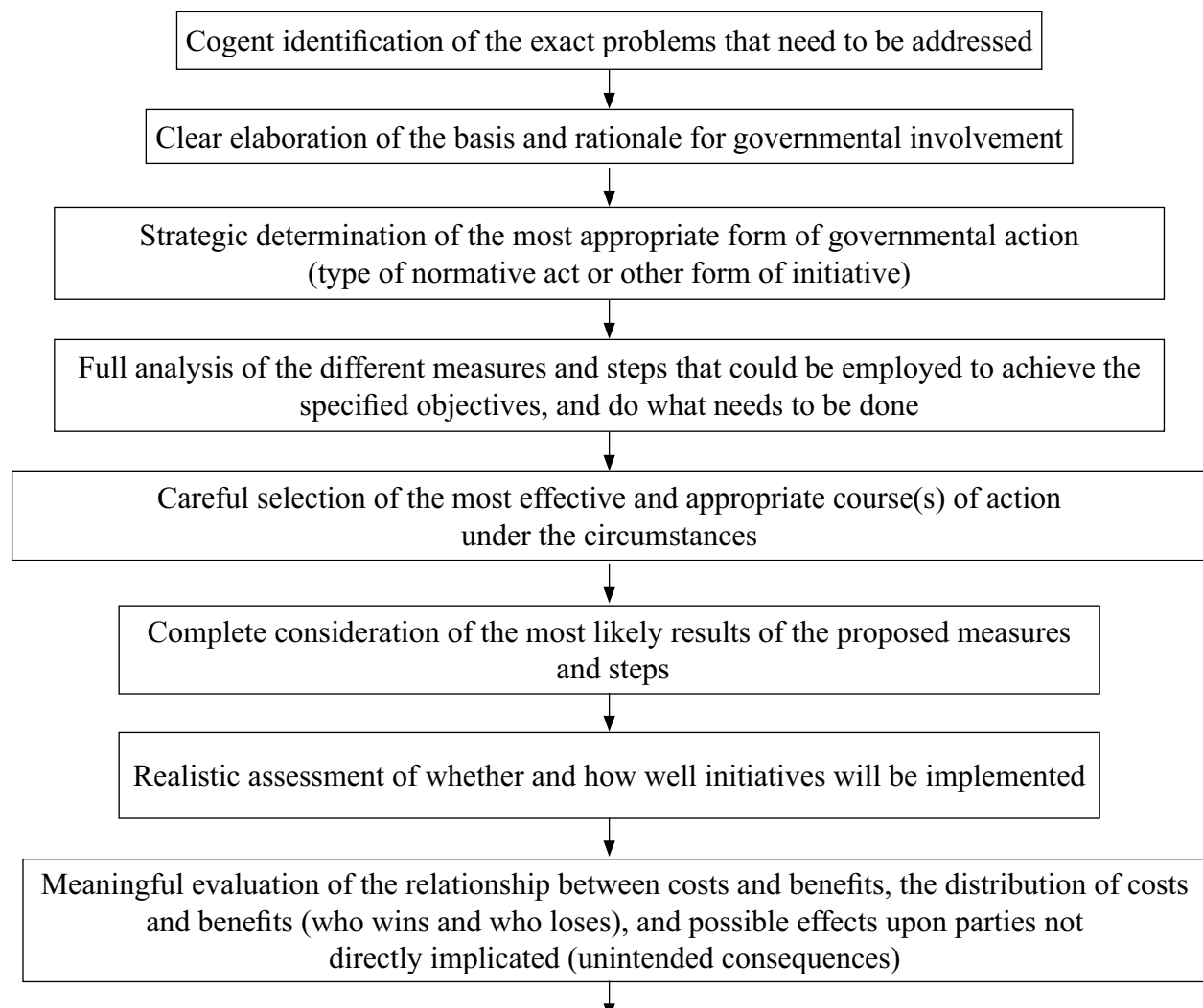
PRINCIPLE NUMBER ONE

LEGISLATION SHOULD EFFECTIVELY CONVERT POLICY INTO LAW

Laws are tools for ordering legal, economic, and social relationships in a country, and for implementing policies concerning what target groups must or must not do. Therefore, the first step in the legislative drafting process is identifying the policies to effectuate and the objectives to achieve. Accordingly, the parties that initiate or sponsor legislation should decide what the law will and should do, and why this is necessary. In addition, they should determine that a law (as opposed to another kind of legal instrument or a different type of governmental action) is most appropriate and effective.

Policies and objectives for major legislation should originate in a Governmental Programme. This is usually elaborated through electoral and political processes, and based upon a far-reaching assessment of the needs of the society. Many Governments develop and issue a comprehensive legislative agenda, often on an annual basis, which sets forth the content and timing of legislative initiatives. This serves as a reference and calendar for institutions and parties responsible for preparing and approving legislation. Naturally, laws may be required to address priorities that arise or exigent circumstances, on a special or ad hoc basis. However, it should not be standard practice to legislate piecemeal, without a coherent programme.

Policy development is a complicated process that requires serious analysis and thorough consultation. Policy development should be based upon:



Accurate determination of what can and will be achieved in set time periods

Thorough review of the relationship between the specific policies and measures and overall Governmental objectives

Frank assessment of the political, economic, social, and environmental consequences of the policy and proposed measures

The initiator(s) or proponent(s) of legislation should play a key role in these activities.

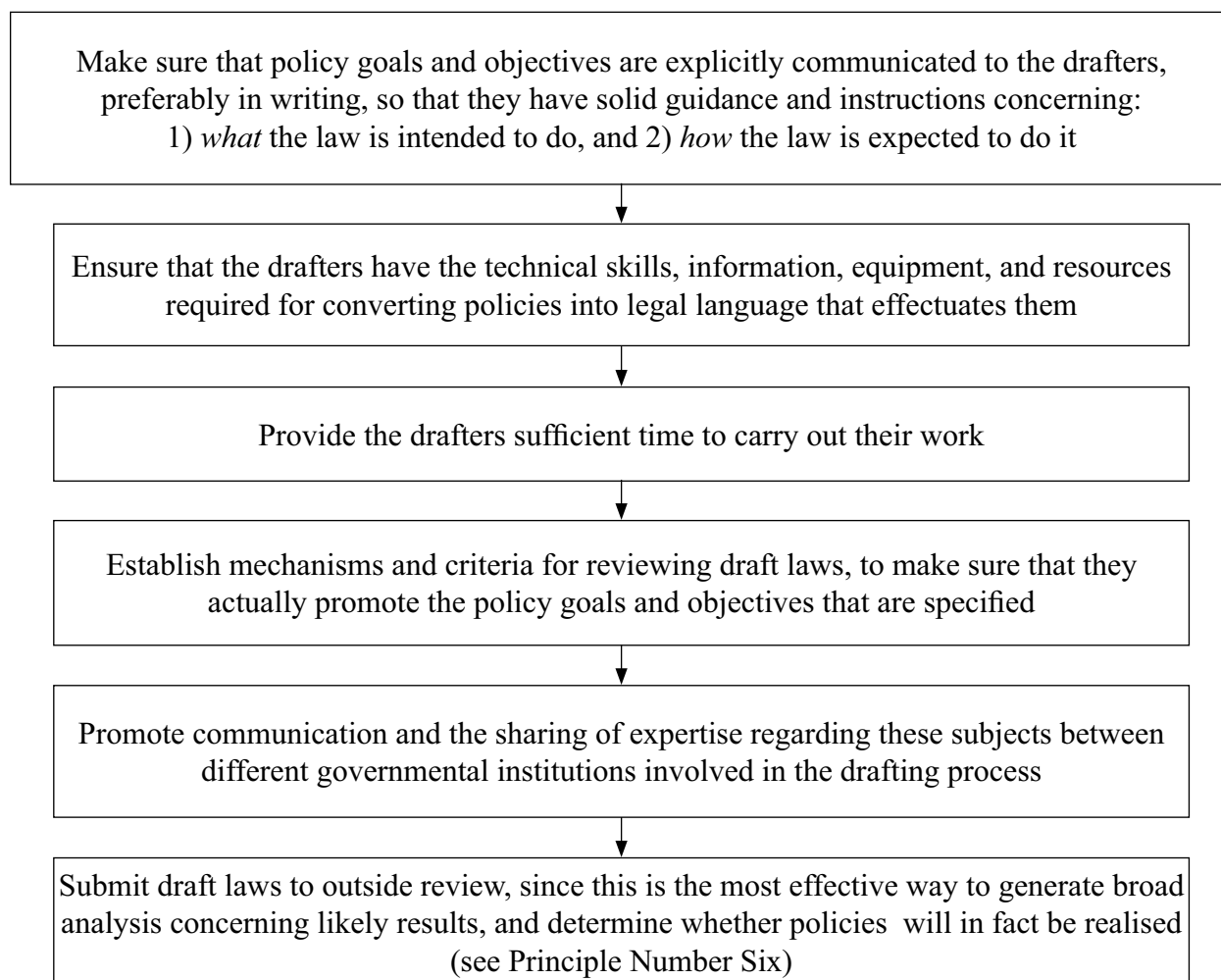
Sometimes the policy development stage of the legislative drafting process is not given sufficient attention. Key institutions may not be ready to exercise their proper role in policy development, or technical skills may be insufficient. The multi-faceted and demanding nature of this task may not be fully appreciated. Or it may be assumed that the objectives of the legislation are well settled and clearly understood, or do not need to be documented. This is a particular problem in countries in transition, which have a pressing legislative calendar and face constraints in institutional capacity.

In any event, insufficient attention to policy development is short-sighted, counterproductive, and likely to have negative consequences both during and after the drafting process. If policies are not fully developed or consistent with the best interests of the society, or if measures chosen to realise objectives are not well-founded, then it is not possible to draft sound legislation that can be properly implemented. Thus, taking extra time and devoting sufficient resources to develop and communicate policies and objectives before laws are drafted is actually a very sound investment that pays off greatly in the long run. This significantly increases the chances that laws will accomplish what they are supposed to, and yield positive results. Also, laws that effectuate sound policies are more readily understood by target groups, easier to enforce, and do not require frequent amendment. The final result is a considerable *saving* of time and resources.

Once policy is developed and the objectives of legislation are settled, communication is the next step. One of the main functions of legislative drafters is to convert policy goals into legal reality. This is done by preparing the appropriate text and selecting the optimal wording. Unless there is a hidden agenda or surreptitious goal, the drafting work and legislative process will proceed much more successfully and expeditiously if the policies and objectives of the new legislation are clearly set forth, and known/understood by the drafters. In addition, drafters must have the time, resources, and skills to make the law do what it is meant to. Whether they are attached to a Ministry, the Parliament, a governmental institution, a Working Group, or an independent body, legislative drafters are the focal point for successfully turning policy into law. Their assignment is to create a single document with enforceable norms and clear guidance for all parties who will be responsible for compliance, administration, interpretation, enforcement, and adjudication.

There are two different perspectives regarding the role of legislative drafters. Some experts believe that drafting is primarily a technical exercise, converting a policy or policy document into a legal document. However, the preferred view is that drafters play an active role in transcribing legally binding norms/instructions that effectuate policy objectives. These written norms set the parameters for prohibited, required, and permitted behaviour on the part of target groups, and create incentives for compliance and disincentives for non-compliance. Under such circumstances, accurate and effective drafting must be based on clear instructions concerning the specific policy goals and purposes of the legislation. In the absence of policy decisions, or without guidance concerning their nature, drafters cannot produce legislation that fulfils its intended goals.

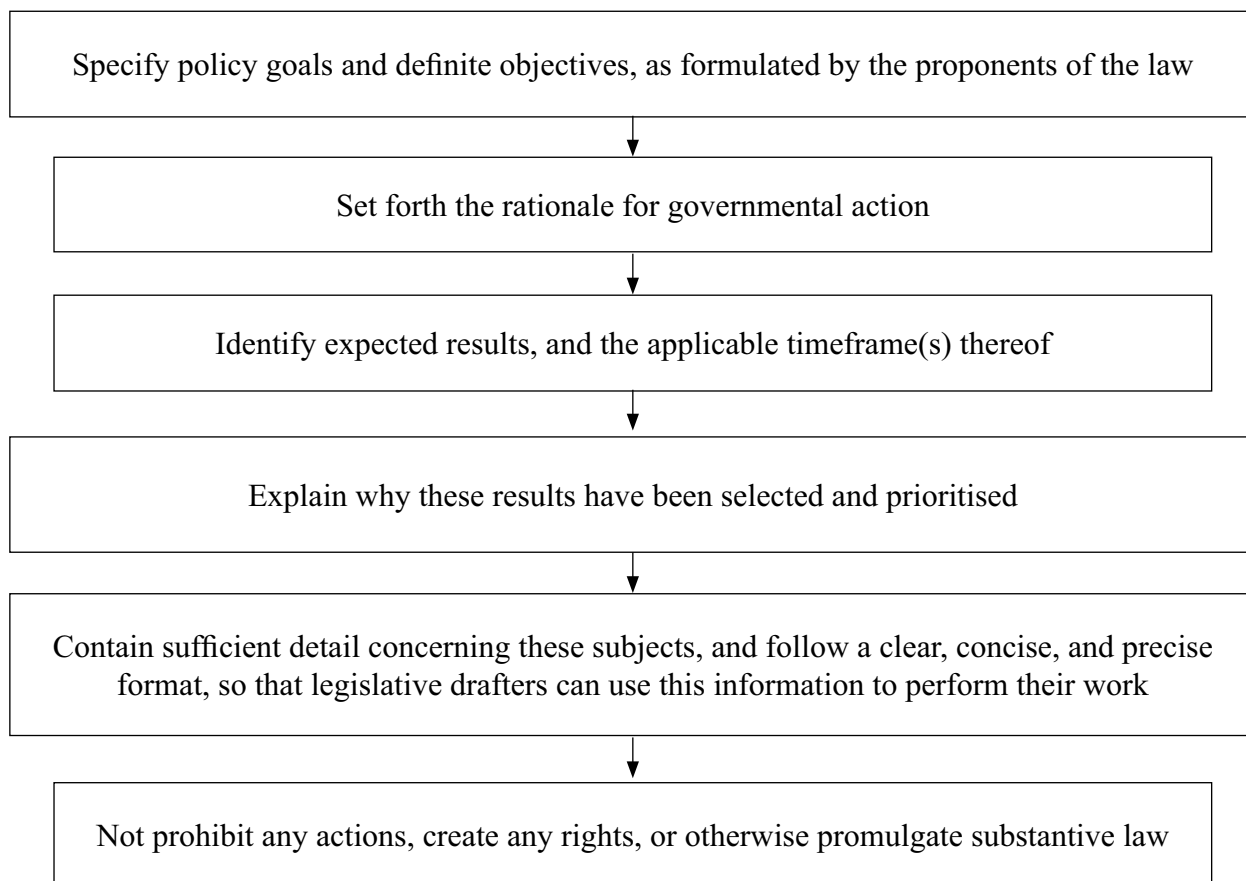
The initiators and proponents of legislation have a large role to play in the development, articulation, and communication of policies and objectives. Thus, to effectively convert policy into law, it is incumbent upon the initiators and proponents to:



It is appropriate and indeed advisable to formally include these principles in organic documents regulating the legislative drafting process and the form and content of legislation, such as Parliamentary Rules of Procedure, Administrative Instruments, or a Law on Normative Acts.

In some jurisdictions, particularly those following Common Law or Anglo-Saxon traditions, draft laws are accompanied by a formal Statement of Legislative Intent. This is especially important and valuable because the policy making and legislative drafting functions may be completely separated, and divided into two distinct phases. In Civil Law countries, where officials at Line Ministries can be both policy makers and drafters, expertise tends to be more centralised, and both functions may be performed simultaneously.

In countries reforming their legal system or employing Legislative Working Groups, it is highly advisable to prevent deviations from policy mandates by using a formal Statement of Legislative Intent, or incorporate required and important information in an Explanatory Note or Memorandum. With regard to converting policy into law, this document should:



It is important to understand that the Explanatory Note is not an end in and of itself. Rather, it is a tool that serves as a guide and reference point throughout the drafting process. Accordingly, it is advisable to create mechanisms and channels for addressing questions about the Explanatory Note that arise during drafting and legislative review. These could take the form of meetings/briefings or written requests for clarification or further information. Proceeding in this manner makes the Explanatory Note a “living document” that can be amended or expanded.

Abbreviated Statements of Legislative Intent are sometimes included in legislation. Preambles are the best place for preliminary and background information. Citations (in the form of “Having regard to...”) set forth the legal basis. Recitals (“Whereas...”) are useful for explaining the background, rationale, and goals, and sending a message to those responsible for administration or adjudication. This format is common in treaties and conventions (see Article 10 of the Joint Practical Guide of the European Parliament, Council, and Commission for drafting EU legislation, described in Appendix Two). However, it must be understood that preambles are not part of legislation, and can not create enforceable norms. Thus, no matter how cogently preambles are formulated, the body (enacting terms) must still contain all required provisions, and be precisely drafted to implement the designated policies and objectives.

In a number of countries, linguistic issues (such as the existence of more than one official or working language) can complicate legislative drafting and the conversion of policy into law. One language may be more suitable for legal purposes and terminology, and thus favoured by legal professionals. This can create challenges during the drafting process. And translation will be required if the law is completed in one language first. Questions may arise regarding the accuracy of the translation, and there may be delays in preparing official versions.

Accordingly, linguistic issues should be carefully considered and settled as soon as possible. In this regard, Canadian practice is exceptional. In Canada, the entire legislative drafting process

proceeds simultaneously in both official languages, English and French. Skilled experts who know both languages conduct drafting activities virtually side by side.

It is important to determine the most advantageous timing for the start of drafting work. In some countries, drafters are involved from the start of the legislative process. They provide advice to initiators and proponents concerning how to best formulate the law in order to meet policy objectives, and what to include in the Statement of Legislative Intent. In other countries, drafters wait for instructions before starting their work. While the early involvement of drafters is advantageous, the key is to guide their work via clear expressions of policy objectives and legislative intent. This is the only way to ensure that drafters effectively communicate the correct message to those who must obey, administer, interpret, enforce, or adjudicate legislation.

In certain jurisdictions, particularly those employing a Civil Law approach, laws may be partially utilised as statements of policy, with more details provided in regulations prepared and implemented by administrative agencies. This has been denominated “General Principles Drafting”. It is distinguished from the more detailed and prescriptive “Traditional Approach”, which is generally followed in Common Law jurisdictions. However, in modern practice, depending upon the subject matter, the two approaches often converge as much as they diverge.

Courts are not the optimal place to debate the intention of legislators or the powers of administrative institutions. Therefore, legislative drafters are tasked with settling the respective roles of their primary legislation (laws) and any subsequent secondary legislation (regulations or bye-laws). At issue is the degree to which regulatory authority should be delegated. Generally speaking, laws should set forth important norms, cover key legal issues, and specify taxes, fines, and penalties. They should also define the parameters for handling subsidiary issues and details in secondary legislation. Secondary legislation cannot supersede a law or exceed its mandate. This would constitute a usurpation of Parliamentary powers.

However, the exact balance depends upon specific circumstances, including the nature of the subject matter and the level of administrative capacity. Details concerning highly technical subjects are probably best left to experts who have special knowledge, direct experience, developed capacity, and sufficient time to regulate. But regulatory discretion is less advisable when administrative institutions lack the capacity, resources, or staff to properly prepare and efficiently administer regulations. If administrative machinery is less developed, laws that primarily express policies or contain “declarative” features are less likely to be effectively implemented, more likely to end up in court, and may set the stage for corruption.

Therefore, in countries where the legal system is in transition, or where administrative institutions are still developing and building capacity, delegating excessive regulatory discretion will result in negative consequences. The policies and objectives of the drafters are less likely to be realised. Implementing regulations may be deficient, and administrative machinery may not be up to the task. In addition, disproportionate discretion gives administrative agencies and personnel more power than they can responsibly manage. Improper practices such as manipulation, inconsistent/selective enforcement, and corruption can result. Accordingly, the best practice in countries that are reforming their legal system is to very precisely define the relative roles of laws and regulations, and make sure that laws contain sufficient detail concerning 1) rules and norms, and 2) how, concretely, they should be effectuated.

In countries in transition, policy analysis is not always in-depth and well documented. There may be practical factors such as a tight legislative drafting schedule, difficult/conflicting policy decisions, and limited institutional capacity. It is crucial to understand that taking extra time and devoting sufficient resources to develop and communicate policies and objectives *before* laws are adopted is actually a very sound investment that pays off greatly in the long run. This significantly

increases the chances that laws will accomplish what they are supposed to, and yield positive results. Also, laws that effectuate strong policies are easier to enforce, and do not require frequent amendment. The final result is a considerable *saving* of time and resources.

The relationship between policy objectives and legislation in the Kyrgyz Republic considerably changed when it gained independence in 1991. In fact, this new dynamic emerged in 1990 with passage of the Law on the Establishment of the Post of the President¹ and the Declaration of State Sovereignty.² Since then the country has built its sovereignty, introducing key principles of international law and an independent state structure into real life on a daily basis. On 5 May 1993, the first Constitution of an independent Kyrgyz Republic was adopted.

Within five years after the declaration of state independence and sovereignty, fundamental legal acts aimed at building the new system of state governance were adopted. These include laws on general and presidential elections, the government, the status of parliamentarians, the judicial system, referenda, local self-government, and the National Bank. Various legal acts in the area of finance and economics were adopted, covering the budget, taxes, enterprises, state debt, principles of external economic activities, foreign investment, denationalisation, and privatisation. In 1994, the first law on execution, ratification, implementation, suspension, and termination/abrogation of international treaties was passed. The Kyrgyz Republic became an autonomous member of major international organisations and interstate bodies, and joined, signed, and ratified the main international treaties in various areas such as international law, human rights, the protection of investment, etc.

Other important milestones of this period are joining the World Trade Organisation at the end of 1998 and signing a Partnership and Cooperation Agreement with the European Union (PCA).³ The PCA is the main document and platform for cooperation between the EU and the Kyrgyz Republic, and is directed towards ensuring political, economic, legal, social, financial, civil, scientific, technological, and cultural cooperation. The PCA reflects the aspirations of both parties to create a legal framework for successful long-term cooperation through ongoing political dialogue, further strengthen democratic principles in the Kyrgyz Republic, and promote trade and investment. The PCA also envisages bringing Kyrgyz legislation in line with European legal standards. Under the PCA and through EU technical support, laws aligned with European standards were adopted in areas such as customs law, banking law, intellectual property, occupational safety, competition rules, state procurement, technical regulations and standards, etc.

During this period of establishment and development, there were several constitutional reforms. The first Constitution of the Kyrgyz Republic was adopted on 5 May 1993, and then revised and amended several times. Redrafted Constitutions were adopted,⁴ and a decision of the Constitutional Court of the Kyrgyz Republic on 14 September 2007 repealed a number of Laws on Redrafted Constitutions. As a result of complicated social and political events in the country and after yet another round of political reforms, a new redrafted Constitution was adopted by national referendum on 27 June 2010. It changed the regime from a Presidential Republic to a more Parliamentary system. However, some experts view the system as a mixture in practice.

The Kyrgyz Republic is currently implementing reforms aimed at building a legal, democratic, and stable state. As part of this process, and pursuant to the latest reforms in 2010, the entire body of legislation is being harmonised with the new Constitution.

¹ The Law of the Kyrgyz Soviet Socialist Republic “On the Establishment of the Post of the President of the Kyrgyz SSR and Amendments to the Constitution (Fundamental Law) of the Kyrgyz SSR” of October 24 1990

² Declaration of State Sovereignty of the Kyrgyz SSR of 15 December 1990

³ The Partnership and Cooperation Agreement was signed in 1995 and ratified by the KR Law of 5 July 1997

⁴ The KR Law of 18 February 2003, the KR Law of 9 November 2006, the KR Law of 15 January 2007, the KR Law of 23 October 2007

According to the Constitution of the Kyrgyz Republic and the Law on Rules of Procedure of the Jogorku Kenesh of the Kyrgyz Republic, the right of legislative initiative belongs to a) the Government, b) Members of the Jogorku Kenesh, and c) ten thousand voters (people's initiative). All laws must be adopted by the Jogorku Kenesh and signed by the President. If the President does not sign a constitutional law or a law approved by the Jogorku Kenesh within the prescribed period, it is signed by the Speaker of the Jogorku Kenesh within ten days and published.

The first stage of the policy making process is usually carried out by the Government. This takes place in the context of the main areas of its work and the terms of reference established by the Constitution and the Constitutional Law on the Government of the Kyrgyz Republic. Initial policy-making is carried out in the framework of preparation and implementation of the Annual Legislative Drafting Plan, which is the responsibility of the Government under the Law on Normative Legal Acts. This Law further requires that the legislative drafting plans take account of the President's addresses and statements, proposals from Members of the Jogorku Kenesh, and input from interested agencies, research institutions, and representatives of civil society. Procedures for securing this input are established by the Government.

The Ministry of Justice plays a key role in preparation and implementation of the Annual Legislative Drafting Plan. According to the Government's Rules of Procedure for Legislative Drafting, approved on 24 October 2012, the Draft Plan is developed by the Ministry of Justice on the basis of:

- National programmes
- Action plans of the Government
- Instructions from the President and the Prime-Minister
- Recommendations from the Jogorku Kenesh
- Proposals of ministries and agencies
- Proposals of other state bodies, research institutions, and citizens and their associations
- International commitments requiring the adoption or amendment of national laws

The legislative drafting process starts when a proposal for a draft law is submitted to the Ministry of Justice, for inclusion in the Legislative Drafting Plan of the Government. The proposal must contain a cover letter, a working title of the draft law, a note justifying the need for the law, the name of the main proponent(s) and co-proponent(s), and a timeline for drafting and issuing the Government Resolution approving the draft law and submitting it to the Jogorku Kenesh for consideration.

The Justification Note for the draft law must comply with the Law on Normative Legal Acts and the Rules of Procedure of the Jogorku Kenesh and the Government. It must include information on the goals and objectives of the draft law, a summary of the main provisions, an indication of its place in the legal system and its relationship/compliance with existing legislation, a review of the status of legislation in the subject matter, a financial and economic justification indicating sources of funding, a summary of possible repercussions for the society, the economy, the legal system, human rights, gender equality, the environment, and corruption, and a review of the outcome of public discussions. To ensure harmonisation, the Justification Note must include a list of legislative acts which are being rescinded or amended, or which will need to be drafted for proper implementation, as a compliance table. Finally, if the draft law affects entrepreneurial activities, it must comply with the applicable Methodology of Regulatory Impact Analysis (RIA) for this subject area.

Draft laws on ratification or abrogation of international treaties are submitted by the Government to the Jogorku Kenesh with the following documents:

- 1) The text of the international treaty
- 2) The Government's opinion on compliance of the treaty with existing legislation and an assessment of possible financial, economic, and other implications of ratification
- 3) Information on the status of preparation and signature of the international treaty
- 4) An Opinion of the Constitutional Chamber of the Supreme Court regarding constitutionality of the international treaty

At this time, the Justification Note is analogous to a Statement of Legislative Intent. After approval, it becomes part of the legislative package of documents for drafters and sets guidelines for the legislation. Thus, it helps preserve and implement policy objectives during the drafting process.

There are no provisions in laws or resolutions (including the Rules of Procedure of the Jogorku Kenesh and Decisions of the Government) that specifically indicate *how* or *when* policy development should take place, or how policy should be converted into law. Nonetheless, a number of procedures are established. For example, rule-making practice and the Legislative Drafting Rules of Procedure of the Government require the formation of Working Groups for joint legislative drafting. They should involve a wide circle of people, including representatives of state agencies, research institutions, and international organisations, plus subject matter experts. This format can become the basis for policy analysis. More importantly, the Justification Note must present policy analysis which includes the goals to be achieved or problems to be resolved through legislation, how this is to be achieved, and the potential implications of passage and implementation.⁵

In addition, the Law on Normative Legal Acts requires that a Preamble be included, if appropriate, to explain the “goals and motives” of the draft law.⁶ The Preamble can also include information about the rationale and conditions which are relevant to the act.

Under the Rules of Procedure of the Jogorku Kenesh, all proponents of the draft law must submit a Justification Note along with the entire package of required documents. The process can not move forward until the Justification Note is approved. If a proposed draft law does not comply with legislative drafting requirements, Rules of Procedure, or sound rule-making technique, it is returned to the proponent(s) with a notice from the Legal Services Department of the Office of the Jogorku Kenesh.

With respect to language, it is noteworthy that draft legislation in the Kyrgyz Republic must be submitted to the Jogorku Kenesh in both the State Language (Kyrgyz) and the Official Language (Russian).⁷ The Law on the State Language of the Kyrgyz Republic⁸ and the Law on the Official Language of the Kyrgyz Republic⁹ both establish this requirement. Under Article 6 of the Law on the Official Language, draft laws introduced through legislative initiative must be submitted in two languages. And in accordance with Article 10 of the Law on the State Language, official documents, normative legal acts and other decisions of government and local self-government bodies must be a) adopted in the State Language (in cases required by law, b) translated into the Official Language, and c) published in both languages.

However, drafting in both Russian and Kyrgyz can cause challenges. The Law on Normative Legal Acts and the Law on the State Language provide that in the event of conflict between the text of the Constitution and other normative legal acts in the State Language and the text in the Official Language, the text in the State Language is considered original and prevails.

⁵ Article 25 of the Law on Normative Legal Acts of the Kyrgyz Republic

⁶ Article 12 of the Law on Normative Legal Acts of the Kyrgyz Republic

⁷ Article 24 Point 3 of the Law on Normative Legal Acts of the Kyrgyz Republic and Article 47 of the Law on Rules of Procedure of the Jogorku Kenesh of the Kyrgyz Republic

⁸ The Law on the State Language of the Kyrgyz Republic of 2 April 2002

⁹ The Law on the Official Language of the Kyrgyz Republic of 29 May 2000

As mentioned above, there are three sources of legislative initiative in the Kyrgyz Republic, namely the Government, the Parliament, and the people (a minimum of ten thousand).

The Government, in accordance with the annually approved Legislative Drafting Plan, regularly submits draft laws to the Jogorku Kenesh for consideration. In 2012, there were 91 drafts in the Legislative Drafting Plan. According to the Law on Normative Legal Acts, it is permitted to introduce and consider additional unplanned draft laws.

With respect to popular initiative, the Kyrgyz Republic has a broad legal framework in place. However, in practice, no laws have yet been passed through this mechanism.¹⁰

In the context of converting policy into law, it is necessary to carefully consider the role of the main political and legislative body of the country – the Jogorku Kenesh. Its legislative activities are governed by the Constitution and the Law on the Rules of Procedure of the Jogorku Kenesh. In 2010-2011, 281 draft laws were considered by the Jogorku Kenesh. In 2012, 236 draft laws were considered by the Jogorku Kenesh during its fifth session.

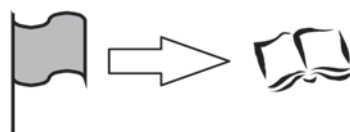
The Rules of Procedure of the Jogorku Kenesh also regulate the planning and implementation of its work. They require that the Jogorku Kenesh:

- Adopt a development strategy for the Parliament at the start of each session
- Approve a session work plan for carrying out its representative, legislative, and supervisory functions
- Adopt a monthly work plan at the beginning of each month

Monthly calendar plans of the Jogorku Kenesh are available on the Parliament's official website. In addition, the Jogorku Kenesh is drafting a Development Strategy through 2016. The latest version of the draft is available on the Parliament's official website.

The basic parameters for successfully converting policy into law are in place in the Kyrgyz Republic. However, Working Groups and drafters have limited time to consider policy issues and determine how well they are implemented in draft legislation. As a result, there is a greater chance of legal inconsistencies that impede the achievement of policy objectives. Competence of Ministry officials involved in drafting legislation promotes consistency and reduces the time required for drafting, in contrast to systems where drafting specialists work independently on the basis of instructions from policy makers. Nonetheless, issues arise concerning monitoring and quality control, and special measures are necessary to ensure transparency.

In the final analysis, it is the responsibility of legislative drafters to work closely with policy-makers, perform serious analysis of policy objectives, secure all of the required expertise, and document their work through Justification Notes and other technical exercises. This is an important part of the process of working up and passing legislation. Thus, it is best practice to have and enforce appropriate measures that secure meaningful compliance. This helps ensure that thorough policy analysis and the documentation of legislative objectives play an integral role in the preparation and passage of legislation, and that policy is more effectively converted into law.



¹⁰ The Law on People's Legislative Initiative in the Kyrgyz Republic of 16 November 2011, Provisions on the Procedure of Exercising the Right to People's Legislative Initiative approved by Government Resolution #242 of 16 April 2012, Resolution #1942-V of the Jogorku Kenesh on Determination of a Form of the Signature List for Exercising the People's Legislative Initiative, witnessing the signature of a member of the initiative group who certified voters' signatures on the signature list, approved by the Government Resolution #644 of 25 September 2012

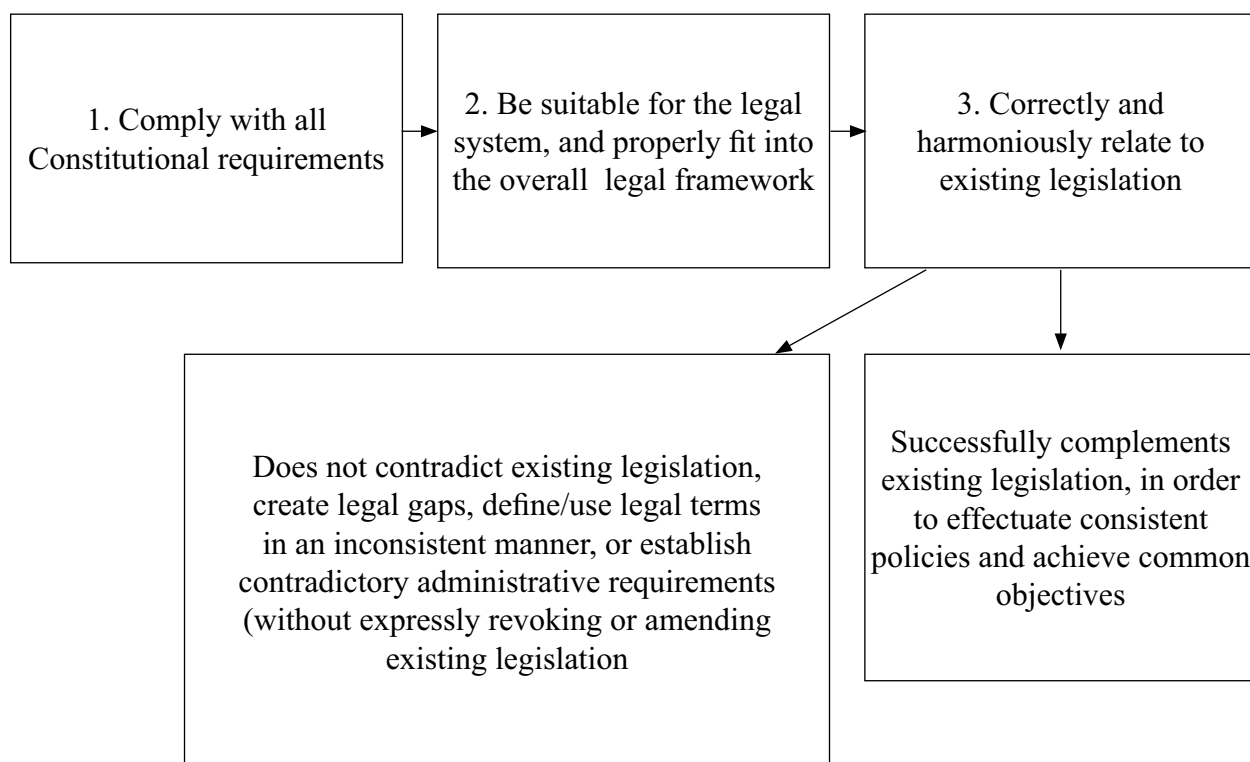
**PRINCIPLE NUMBER TWO
LEGISLATION SHOULD COHERENTLY FIT
INTO THE CONSTITUTIONAL, LEGAL,
AND LEGISLATIVE FRAMEWORK**



PRINCIPLE NUMBER TWO

LEGISLATION SHOULD COHERENTLY FIT INTO THE CONSTITUTIONAL, LEGAL, AND LEGISLATIVE FRAMEWORK

In order to create a coherent legal system based upon the Rule of Law, it is important that new legislation (laws and regulations) fit into the existing Constitutional, legal, and legislative framework. Accordingly, new legislation must:



The first and foremost requirement is that new legislation comply with the Constitution (organic law of the country). Compliance may ultimately need to be determined by the Constitutional Court or Supreme Court, or in the case of the Kyrgyz Republic the Constitutional Chamber of the Supreme Court. But this is a long and complicated process. It is best avoided in the first place, even if there are mechanisms for obtaining an expedited or advisory opinion.

Constitutionality is a very topical issue in many countries in transition, with respect to both new and existing legislation. Indeed, this issue is currently receiving a great deal of attention in the Kyrgyz Republic, in the context of harmonising existing legislation with the new Constitution. The Ministry of Justice, Working Groups, and individual experts are actively engaged in reviewing and revising the entire body of existing laws to assess their compliance. It is expected that many laws will need to be amended. In addition, the Working Groups and lawyers need to very carefully assess the constitutionality of new legislation.

Since the new Constitution mainly affects the system of governance, many relevant laws have already been amended. These include laws on the procedure for electing Members of the Jogorku Kenesh and the President, legislation concerning local self-government, the Constitutional Law on the Government of the Kyrgyz Republic, and laws on the judicial system (determining the legal status of the Constitutional Chamber under the Supreme Court, the status and procedures for selecting judges, the Law on the Supreme Court and Local Courts, the Law on the Council for Selecting Judges, etc.).

In addition, there is a practice of regularly taking inventory of normative legal acts in the Kyrgyz Republic. Thus, apart from current continuous work to bring the legal framework in line with newly adopted acts, carried out by all State bodies, there is a permanent Inter-Agency Commission for the Inventory of Normative Legal Acts, under the auspices of the Ministry of Justice. The Commission was set up by the Government to consider issues related to improving legislation, by taking stock of normative legal acts, eliminating contradictions between normative legal acts of various levels, and promoting harmonisation.

The Commission is comprised of representatives of Legal Services Department of all of the main State bodies, as well as representatives of the Mayor's Office in Bishkek, the Federation of Trade Unions, and institutions of higher education. In 2012, the Commission took inventory of 233 normative legal acts, drafted 56 acts, and approved 47 draft acts for promotion. In accordance with its Work Plan for the first half of 2013, 189 existing laws covering various sectors are scheduled for inventory to remove contradictions and gaps, including discretionary norms.

The second key requirement is for new legislation to comply with the legal system and legal framework in the country. The main issue is how new legislation fits into the overall legal structure. This is a broader question than constitutionality, because there are numerous requirements that originate from diverse sources. For example, the structure and roles of governmental and legal institutions must be respected, key aspects of the administration and enforcement of justice must be considered, and the traditional functions of different legal professionals must be taken into account. Such issues need to be addressed by looking at the “big picture”. In addition, due regard must be given to a Law on Normative Acts, or comparable framework law, which classifies legal instruments in a “typology” with a hierarchical order.

Accordingly, new legislation should be in the correct form, and respect differences between codes, laws, decrees, resolutions, regulations, and other types of normative acts. Meeting these kinds of requirements is actually an intermediate step between conformity with the Constitution and harmoniously relating to specific legislation.

The third requirement is for new legislation to properly relate to existing legislation. This must be meticulously investigated by all parties engaged in the legislative drafting process, but most particularly by legal experts and those with substantive knowledge of the subject matter being addressed. The following eight questions should be asked:

1. Is new legislation necessary at all, in light of existing legislation and conditions, or is a different type of normative act or initiative more appropriate?
2. Are policies, goals, or provisions of the new legislation going to be affected by existing legislation?
3. Does the new legislation replace, amend, or affect existing legislation?
4. Are the definitions and usages of legal terms in the new legislation consistent with existing legislation and administrative practices?
5. Will any new terms conflict with those in existing legislation or cause confusion?
6. Will any complications arise concerning the interpretation or implementation of the new legislation in conjunction with existing legislation?
7. Are all provisions in the new legislation that repeal or amend existing legislation carefully drafted and technically correct?
8. Are all provisions concerning the timing and effective dates of the new legislation correct, or will there be contradictions or gaps that create uncertainty?

It is best to address each of these three requirements before legislation is passed. This can be achieved by thorough technical analysis during various stages of the drafting process. Expertise is required from the time drafting begins (in the Government, Line Ministries, or Parliament) until the legislation is finalised and passed by the Parliament. Working Groups and drafters can make a significant contribution to the process by identifying and analysing deficiencies in existing legislation. Conclusions concerning the status of existing legislation, the specific laws that need to be amended or revoked, and how proposed drafts fit into the existing legislative framework need to be provided to all parties engaged in the legislative drafting process. Ideally, complete information concerning harmonisation and compliance issues should be included in the Explanatory Note.

Research and analysis to make sure that legislation fits into the constitutional, legal, and legislative framework is often carried out by Legal Departments staffed by specialists. They may be attached to the Government, Ministries, Parliament, and/or President (depending on the legal system). Therefore, it is not necessary for all parties involved in drafting legislation to have special legal expertise. It is sufficient if they:

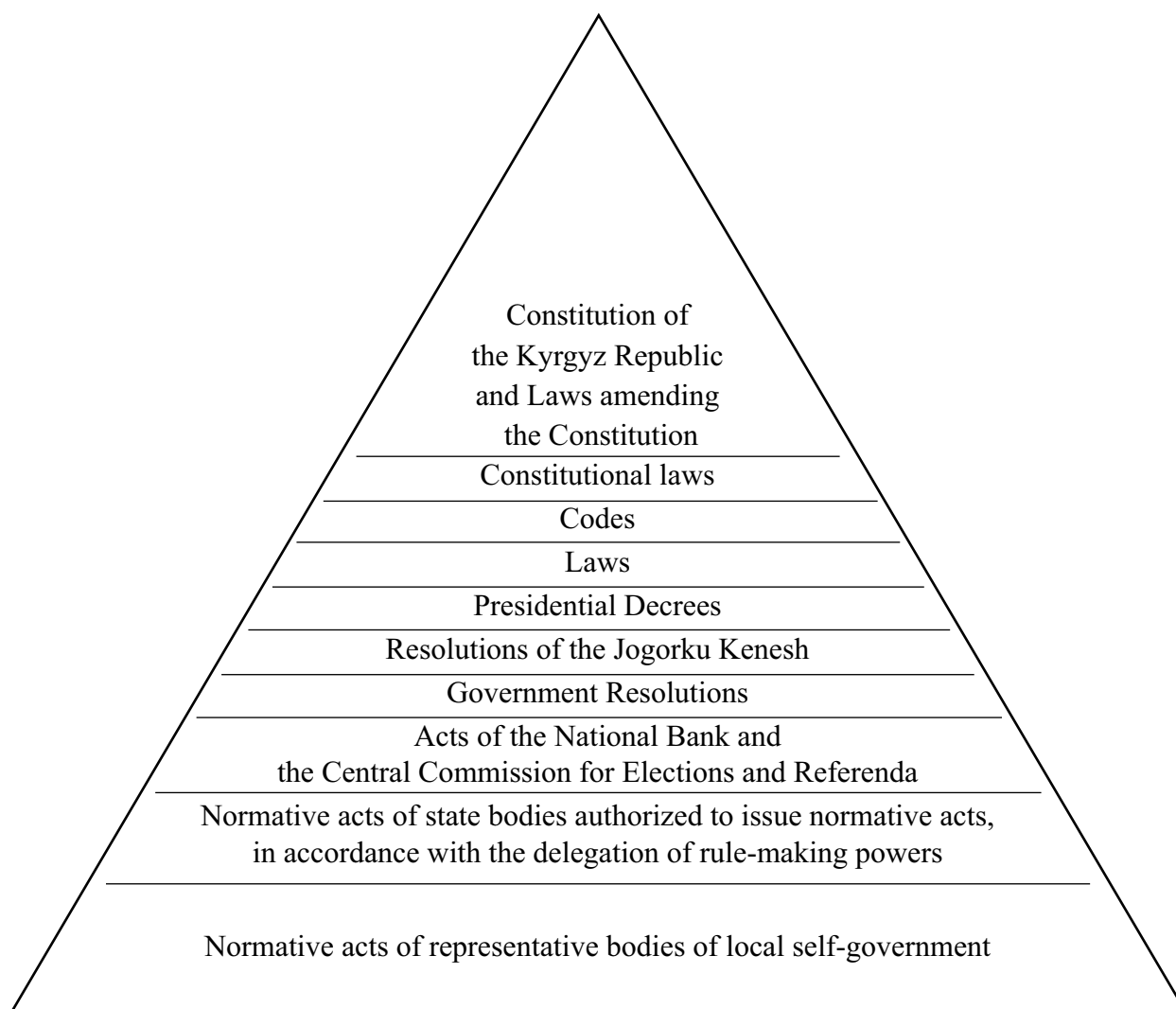
- Fully respect constitutional requirements and the legal framework
- Recognise the importance of coordinating new and existing legislation
- Value and accept legal expertise in this regard
- Make sure that legal expertise is obtained, shared, and utilised at different times during the drafting process, and whenever required. Computerised databases and information sharing networks are useful in this regard.

The final point merits elaboration. It is not enough for a preliminary draft to undergo expert legal analysis. Amendments must also be evaluated, to determine their relationship to the rest of the draft and to all existing legislation. The legislative process must be structured and timed so that increasingly finalised versions of the draft can be reviewed, and so that supplemental legal expertise is taken into account. It does not make sense to have legal experts perfect the first version of a draft law, only for it to be amended and subsequently approved by the Parliament in a form that is not legally correct.

In the Kyrgyz Republic, the Constitution is the supreme Organic Law. Under Article 6, the Constitution has precedence over all other normative legal acts and direct effect. Under this Article, international treaties to which the Kyrgyz Republic is a party and which have entered into force in the manner prescribed by law, as well as generally recognized principles and norms of international law, are an integral part of the legal system. Norms of international human rights treaties have direct effect and precedence over norms of other international treaties.

The Law on Normative Legal Acts of the Kyrgyz Republic defines normative legal acts as official documents complying with the required format which set, change, or repeal a legal norm and are adopted (published), within the competence of an authorised State body, local self-government body, or via referendum. Legal norms are compulsory rules of conduct for the public. A document has force as a normative legal act which must be implemented and enforced only when it has the above-mentioned characteristics.

Article 6 of the Law on Normative Legal Acts Republic sets forth the following hierarchy of legislation:



However, there is no mention of international treaties (whose status is settled by the Constitution) in this hierarchy.

In accordance with common practice and the Law on Normative Legal Acts, no normative legal act can contradict another which has a higher position in the hierarchy.

One of the peculiarities of the Kyrgyz legal system is that so-called “departmental” law-making was banned in 2009. As a result, ministries and agencies no longer have the right to issue normative legal acts. The only exceptions are the National Bank, the Central Commission for Elections and Referenda, and local representative bodies (keneshes). However, the Law on Normative Legal Acts allows delegation of the right to issue normative legal acts.

The Kyrgyz Republic is currently establishing a system of technical regulations.¹¹ The exact place of technical regulations in the hierarchy of normative acts is not fully settled. It depends on the form of act which is used for adopting the technical regulations – namely a law or a Resolution of the Government. Naturally, the content of technical regulations must take full account of the requirements of the World Trade Organisation.

This requirement comes from the fact that when the Kyrgyz Republic joined the WTO, it made a commitment to implement and observe WTO norms and procedures. This includes the General Agreement on Tariffs and Trade, the General Agreement on Trade in Services, the Agreement on

¹¹ In accordance with the KR Law on Fundamental Principles of Technical Regulations, which was passed in May 2004 and came into force in December 2004

Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, the Agreement on Technical Barriers to Trade, and the Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures.

To implement these agreements under the WTO, the Kyrgyz Republic adopted the Law on Fundamental Principles of Technical Regulations. This, in turn, requires the development of technical regulations and standards based on provisions of the Agreement on Technical Barriers to Trade of the World Trade Organisation.

Full compliance with the hierarchy of legal acts, as set forth in the Kyrgyz Constitution and the Law on Normative Legal Acts, is the first requirement for a sound legal framework in the Kyrgyz Republic. Draft laws initiated by the Government require mandatory expertise from the Ministry of Justice and other State bodies whose areas of responsibility are affected. In addition, under the Government Rules of Procedure for Legislative Drafting¹², implicated ministries and agencies can set up Working Groups for drafting laws, and invite representatives of outside parties, research institutions, and international organisations, plus contracted experts.

Under the Rules of Procedure of the Jogorku Kenesh, draft laws submitted to the Parliament by the Government or initiated by Members must be assessed by the Legal Services Department, the Expert Group for National Security, and the Expert Service of the Office of the Jogorku Kenesh, for findings relating to legal, human rights, gender, environmental, and anti-corruption issues. The Legal Services Departments of the Office of Government and Office of the President also review legislation and provide expertise. The Legal Services Department of the Office of Government conducts legal expertise of draft laws already reviewed by other concerned State agencies, and materials submitted by legislative drafters and executive agencies for signature (in the form of a Resolution) by the Prime Minister or Vice Prime Minister.

The Legal Services Department of the Office of the President conducts expertise of laws which are approved by the Jogorku Kenesh and submitted to the President for signature. If any contradictions are found between draft laws and the Constitution, norms of international treaties ratified by the Kyrgyz Republic, or other legal acts, the President will return the law to the Jogorku Kenesh with noted objections. Furthermore, draft laws which amend the Constitution or ratify or denounce international treaties/agreements require an advisory opinion from the Constitutional Chamber of the Supreme Court.

The proponents and drafters of new legislation have initial and primary responsibility for making sure that it coherently fits into the Constitutional, legal, and legislative framework. However, Parliament has final and ultimate authority and responsibility for the laws that it passes. Therefore, it is important that:

- Members of Parliament and Parliamentary Staff have full access to high quality and timely legal expertise from a wide range of official and non-governmental experts, and well-developed channels for communicating with and obtaining information from all parties involved in the legislative drafting process
- Members of Parliament, Parliamentary Staff, and the Parliamentary Legal Department maintain required capacity for drafting and analysing legislation, and rigorously appraise its compliance with the Constitutional, legal, and legislative framework
- Members of Parliament appreciate the importance of legal expertise, and give it due consideration

¹² Legislative Drafting Rules of Procedure of the KR Government approved by KR Government Resolution #748 on 24 October, 2012

- Members of Parliament oblige other parties to document and include all required legal information, analysis, and conclusions in the Explanatory Note accompanying draft legislation

Correct performance of the analysis required under Principle Number Two takes time. Thus, accelerated legislative calendars containing excessive drafting activities are not conducive to the development of compliant/harmonised legislation. Further, difficulties are compounded by even the slightest uncertainty concerning the distinctions between different kinds of normative acts and their proper status and functions in the legal system. Therefore, it is advisable to methodically implement the measures specified above, and ensure that legal analysis is carefully performed and fully shared, in order to promote a coherent relationship between new legislation and the existing constitutional, legal, and legislative framework in the Kyrgyz Republic.



**PRINCIPLE NUMBER THREE
LEGISLATION SHOULD BE HARMONISED
WITH INTERNATIONAL
AND EUROPEAN LEGAL STANDARDS**



PRINCIPLE NUMBER THREE

LEGISLATION SHOULD BE HARMONISED WITH INTERNATIONAL AND EUROPEAN LEGAL STANDARDS

“Harmonisation” is the process of bringing a legal system and/or legislation (laws and regulations) into strict compliance with external requirements. The term “transposition of law” is also used. In contrast, “legal approximation” is the process of gradually bringing legislation closer to certain defined external standards, without any immediate need to make it identical. They are distinguished by the degree of compliance required and the applicable timeframe.

Legal harmonisation is not a new process. In fact, many legal systems throughout human history have borrowed, copied, or been forced to accept codes of law or individual laws originating elsewhere. For example, the re-introduction of Roman law (as codified by Justinian) was at the heart of the Renaissance. After gaining their independence, the American colonies closely followed British law (as set forth in Blackstone’s *Commentaries*, which were owned and consulted by most lawyers). Modern maritime law can be traced back to ancient Greece, particularly Rhodes. And the French *Code Civil* has been transplanted to dozens of countries across Europe and around the world. Many legal systems and institutions have been built upon principles introduced by historical “Law-Givers” such as Moses, Hammurabi, Solon, Justinian, Mohammed, Confucius, and Napoleon. In many instances, “Legal Borrowing” is carried out by prominent leaders (such as the Meiji in Japan and Mustapha Kemal Ataturk in Turkey) or by legal professionals who wish to introduce prestigious, coherent, or accessible laws that have proven effective in other jurisdictions.

However, the situation in the twenty-first century is fundamentally different. Every country in the world faces a multifaceted international system with a virtually endless array of mutual and shared obligations that are not under the control of any single party. Requirements can be found in a vast number of international, multilateral, and bilateral conventions, treaties, and agreements. They are formulated and upheld by institutions as diverse as the United Nations and its numerous agencies, the European Union, the Council of Europe, the World Bank, the International Monetary Fund, and the World Trade Organisation, to name just a few. In some instances, international obligations are self-executing, and result from the simple fact of membership in an organisation or ratification of a legal instrument. Other international obligations, while not mandatory, are still a precondition for important economic or political benefits. In such cases, countries have the right to opt out, but do so to their own detriment.

Many countries are currently in the process of bringing their legislation into compliance with international principles concerning democracy, a free market economy, and human rights. For example, when a country joins the Council of Europe and ratifies the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, a complete regime of legal rights is extended to its citizens. These rights can be enforced through national courts, which must often modify their practices, or at the European Court of Human Rights in Strasbourg, which has appellate jurisdiction. Membership in the World Trade Organisation creates a series of multilateral and reciprocal rights and obligations relating to trading practices, technical regulations, and product standardisation. Membership in the European Union entails transposition of the *Acquis Communautaire* and participation in Community institutions. For countries in transition, a large number of international and supranational rules need to be evaluated and applied in an abbreviated time frame. This places significant demands upon legal and administrative systems.

The ten countries that joined the European Union in May 2004 were required to transpose the entire *Acquis Communautaire* and harmonise their legal systems in a very short time period.

There was limited flexibility, and for the most part specific national circumstances could not be accommodated. The main issue was how to achieve required objectives as quickly as possible.

Countries such as the Kyrgyz Republic that were previously Soviet Republics face different circumstances. Legal approximation is a longer and more variable process than harmonisation, and depends upon each specific sphere of activity. For certain endeavours, rapid compliance is required. For others, the process is more flexible, making it possible to take different models into account, consider local conditions, and design a more tailored approach. The keys to ultimate success are determining the level of compliance required, establishing the correct pace of reform, setting the proper foundation for the work, and maintaining commitment over time.

The distinction between harmonisation and approximation can be highlighted through two contrasting examples.

For the Kyrgyz Republic, joining the World Trade Organisation in 1998 resulted from the harmonisation of principles and specific parameters. The Kyrgyz Republic had to bring its legislation in line with international requirements formulated in the Agreements on Technical Barriers to Trade (TBT) and Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS), and further adhere to principles such as Most Favoured Nation (MFN) and National Treatment. This required amending numerous laws, establishing new institutions with international functions, creating a new regulatory regime for accreditation and conformity assessment, and modifying commercial practices to promote product standardisation and safety.

With respect to the European Union, Kyrgyz ratification of the Partnership and Cooperation Agreement (PCA) in 1997 was an intermediate step that is very distinct from applying for membership. It can be characterised as a commitment to approximation, because of the absence of absolute promises under a strict timetable. Nonetheless, the PCA contains a wide range of important obligations that are major priorities for development in the Kyrgyz Republic, and required for strengthening its relationship with the European Union. They cover economic/commercial relations, trade and investment, taxation, the movement of capital, transportation, political relations, democratisation, agriculture, energy, the environment, scientific and cultural cooperation, legal mechanisms to protect commercial interests and participate in the common market, and legal approximation. With respect to the latter, Article 44 contains a commitment by the Kyrgyz Republic to “ensure that its legislation will be gradually made compatible with that of the Community”.

Therefore, it is necessary to identify and prioritise the essential areas for approximation, while carefully justifying any deviations. This involves complicated choices that affect diverse national interests, creating benefits for certain target groups and disadvantages for others. As a result, the process takes on new parameters and a more dynamic rhythm. Mistakes can be made, since legal provisions which are effective and perhaps even essential under certain socio-economic conditions and administrative structures may be less productive or even counterproductive in a different context.

The *Acquis Communautaire*, for example, is best understood as a system. Laws are often inter-related and interdependent, and their provisions and procedures are designed for a specific institutional context. Significant difficulties can arise when parts of a system, or specific policies and laws, are transplanted in isolation.

Finally, timing must be taken into consideration. There can be significant differences between short-term and long-term results. Thus, more so than harmonisation, legal approximation requires concerted and comprehensive analysis, the careful balancing of interests, and a strategic long-term approach.

In the Kyrgyz Republic, many of the institutions involved in determining whether draft laws fit into the constitutional and national legal framework are also involved in assessing compliance with international and treaty obligations. The Ministry of Justice plays a key role on behalf of the Government, while several institutions within the Parliament have related responsibilities.

The Ministry of Justice reviews draft legislation to assess compliance with international and treaty obligations, the provisions of relevant foreign legislation, and accepted international norms.¹³ The Ministry of Justice, in accordance with the Law on Normative Legal Acts, carefully assesses compliance issues between national legislation and the norms and procedures of international treaties ratified by the Kyrgyz Republic, and ensures the approximation of national legislation with international standards. In fact, consideration of international commitments and foreign experience starts with the Justification Note prepared at the start of the legislative drafting process. There is also a special Inter-Agency Commission for the Implementation of Norms of International Humanitarian Law.

In the Kyrgyz Republic, there are standards for various types of specialised expertise applied to draft laws being considered by the Jogorku Kenesh.¹⁴ They cover procedures for expert input relating to issues such as legality, human rights, gender equality, fighting corruption, and protecting the environment. One of the main objectives of legal expertise is to assess the compliance of draft laws with international treaties ratified by the Kyrgyz Republic, universally recognised principles, and norms of international law. Expertise also covers compliance with the Vienna Convention on the Law of Treaties of 23 May 1969 and the Law on International Treaties of the Kyrgyz Republic.

As indicated above in Principle Number Two, international treaties and agreements of the Kyrgyz Republic are not mentioned in the hierarchy of laws (indicating relative degree of legal force) of Article 6 of the Law on Normative Legal Acts. However, Article 6 of the Constitution states that international treaties to which the Kyrgyz Republic is party and which came into force in the manner prescribed by law, as well as universally recognized principles and norms of international law, are an integral part of the legal system of the Kyrgyz Republic. Furthermore, norms of international human rights treaties have direct effect and precedence over norms of other international treaties.

The procedures for execution, ratification, implementation, suspension, and termination/abrogation of international treaties are established by the Law on International Treaties of the Kyrgyz Republic. International treaties can be denominated and executed in the form of an agreement, treaty, convention, protocol, memorandum, or exchange of letters and notes.

International treaties of the Kyrgyz Republic are signed with foreign states and international organisations on behalf of:

- The Kyrgyz Republic (interstate agreements)
- The Government of the Kyrgyz Republic (inter-governmental agreements)
- The Jogorku Kenesh of the Kyrgyz Republic (inter-parliamentary agreements)
- Ministries, State Committees, and Administrative Agencies of the Kyrgyz Republic (inter-agency agreements)

The procedures for putting these agreements into force depend on the identity of the parties and the type of agreement. Laws are ratified by the Jogorku Kenesh, inter-governmental agreements are approved by Presidential Decrees or Government Resolutions, and inter-agency agreements take the form of orders.

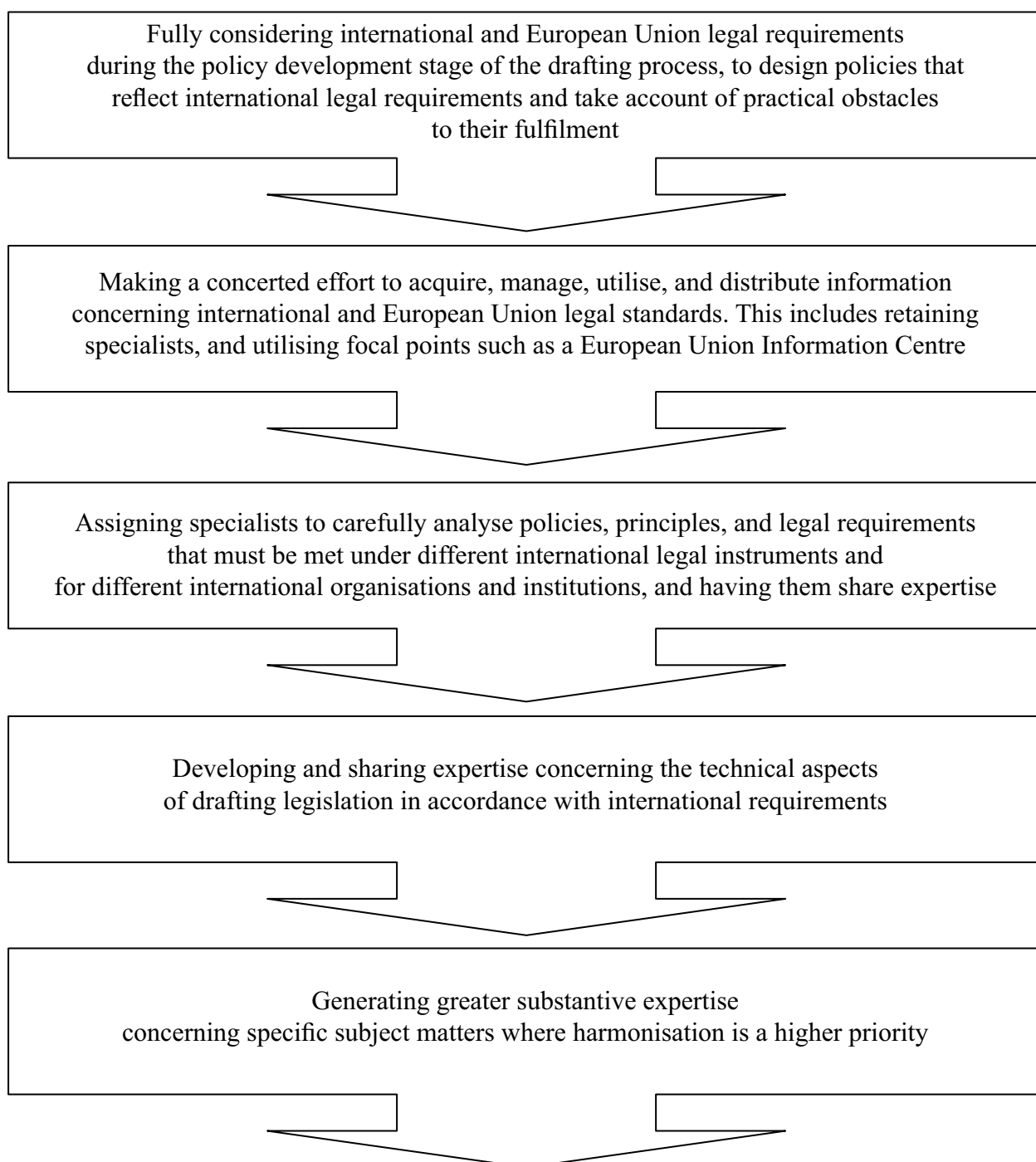
¹³ In accordance with the Provisions on the Ministry of Justice approved by Government Resolution #764 of 15 December 2009

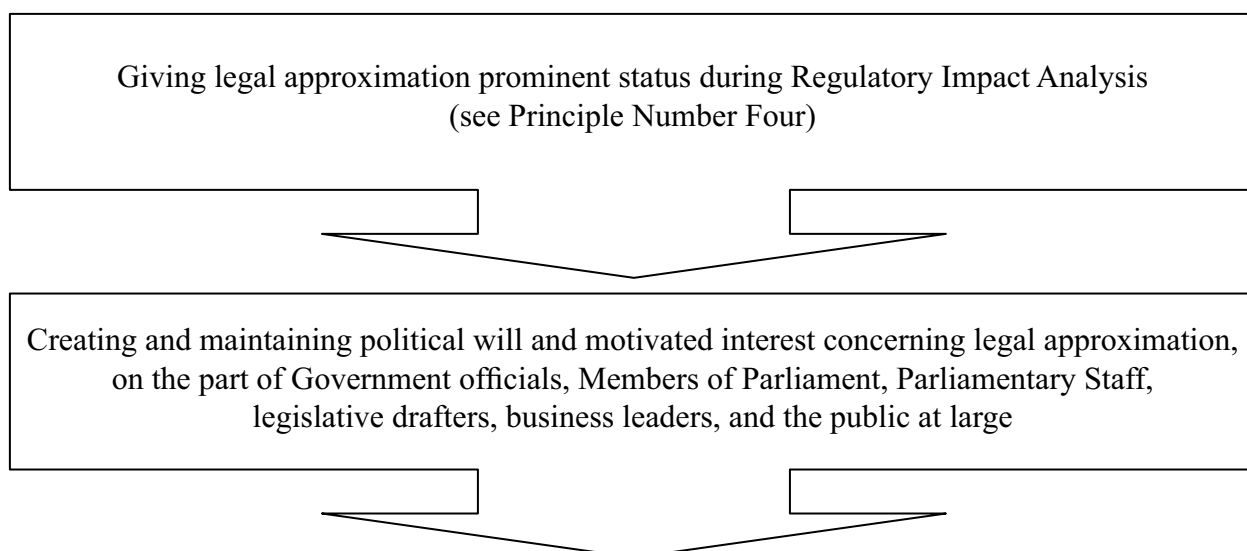
¹⁴ Approved by Resolution of the Jogorku Kenesh N 75-IV of 18 January 2008

The distribution of responsibilities for legal approximation throughout official structures demonstrates the Kyrgyz Republic's strong commitment to fulfilling its international obligations in a comprehensive fashion. However, diffusion of responsibility can lead to uncertainty concerning roles and responsibilities, and raise issues of coordination and communication.

Therefore, it may be helpful to strengthen overall plans and guidelines that comprehensively identify the responsible parties and set forth procedures for their operations and relationships. In addition, each governmental institution needs to ensure that it has sufficient expertise and capacity to meet its responsibilities. Finally, it is important to fully address issues relating to funding and access to information.

Several practical steps can be taken to further enhance approximation of the Kyrgyz legal system and legislation to international and European Union legal requirements:





From the preceding, it is clear that all key parties involved in the legislative drafting process must have a basic understanding of the importance of bringing national legislation into compliance with international and European Union requirements. Further, special expertise in this regard needs to be solicited and heeded during the legislative drafting process.

Finally, it is important to note that legal harmonisation and legal approximation involve much more than simply drafting laws that contain provisions required by international conventions or supranational institutions. In addition:

1. Strong political support at all levels of government must persevere well after the laws are passed
2. There must be sound implementing regulations
3. Administrative institutions need to have the commitment and capacity required for carrying out new mandates and supervising compliance. This includes a) an effective, professional, and well-trained civil service, b) necessary facilities, equipment, and resources, c) sufficient inter-institutional linkages, and d) good communication/information sharing practices.
4. Courts must be able to adjudicate and set the stage for enforcing international legal obligations
5. There must be awareness and acceptance of new legal standards on the part of businesses, civil society, the legal profession, and the general public

In other words, legal harmonisation and legal approximation are much more than criteria for legislative drafting. They are part of a complicated and extended process that only begins with the passage of legislation.

Ultimately, the realisation of international commitments is a question of implementation.



**PRINCIPLE NUMBER FOUR
LEGISLATION SHOULD BE
PRACTICAL AND EFFECTIVE**



PRINCIPLE NUMBER FOUR

LEGISLATION SHOULD BE PRACTICAL AND EFFECTIVE

In a system built upon the Rule of Law, where transparent institutions apply accepted principles in a fair and impartial manner, laws play an active role in the life of citizens. In other words, laws are real, accessible, implemented, and enforced. Laws are taken seriously by those responsible for implementing them, complying with them, enforcing them, and adjudicating them. When laws are not practical and effective, they are difficult to administer and adjudicate. This leads to disrespect for the law. Under the worst-case scenario, laws may appear to be applicable only to a select few, or to exist only on paper.

The effectiveness of laws is diminished when they do not take full account of:

- Their financial impact on the State budget and/or different target groups
- Limitations in funding or resources that can impede or interfere with implementation
- Actual levels of institutional/administrative capacity and human resources
- Challenges and difficulties related to enforcement
- Complications that may arise during adjudication by the courts and the enforcement of court judgments

Drafting and passing laws that will not fully meet their goals due to insufficient financial or administrative capacity is counterproductive, and a waste of limited legislative resources. It creates an impression that the legislative process is not serving the interests of the country. Furthermore, when laws cannot be properly implemented and enforced, governmental institutions and the legal system are discredited. This engenders cynicism.

When a law falls short of requirements and expectations after it is on the books, it is often in significant measure a consequence of the way the law was written. In order to be practical and effective, laws must take into account and fully address the realities and difficulties associated with implementation. Legislative drafters need to know if a Ministry or Department lacks trained staff, information, or the physical means to implement a law, or if there will be reluctance to carry the law out because it is mandated by international obligations but contrary to national practice. Similar considerations also apply to the preparation and implementation of secondary legislation (regulations or by-laws).

In order to make laws more practical and effective, it is best practice to:

Carefully consider funding issues and impediments to implementation during policy development, and cover them in the Statement of Legislative Intent and/or Explanatory Note

Develop legislative drafting expertise in key institutions, so that there is full analysis of the financial requirements and effects of draft laws, and effective means for implementation

Share and enhance expertise through the preparation and utilisation of guidelines for training, raising professional qualifications, communication, and information sharing

Design and regularly utilise forms and questionnaires that facilitate analytical drafting exercises

Have Government officials and Members of Parliament make a concerted effort to emphasise funding and administrative issues during the legislative drafting process, and demand expert and outside counsel whenever appropriate

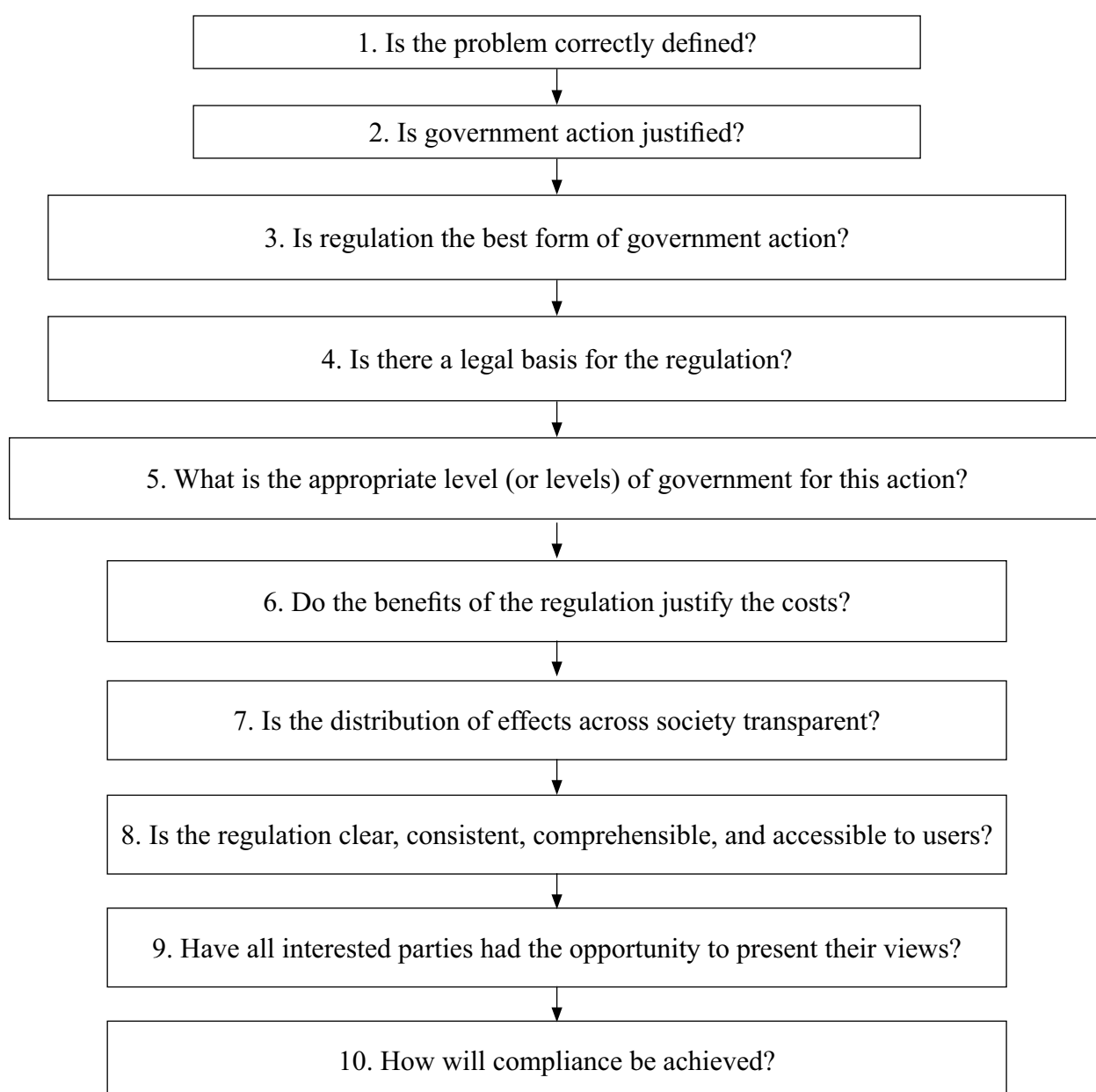
“Sunset Provisions” are an extremely effective technique utilised in some jurisdictions. Select laws are given fixed/limited duration, after which they expire automatically. Thus, after the indicated period, they must be extended or re-authorised. This technique necessitates periodic assessment and analysis of the actual effects and results of laws. Furthermore, any extensions or amendments must take full account of what has been achieved, and what is working best. Unfortunately, Governments, Parliaments, and legislative drafters often focus primarily on the preparation and passage of legislation. They may not have the time or the opportunity to fully consider the actual results, and feedback may not reach them. Sunset Provisions can automatically alter this dynamic.

One of the key tools for assessing the likely effects of legislation is Regulatory Impact Analysis. Regulatory Impact Analysis (RIA) can be defined as a systematic effort to determine the probable effects of legislation *in advance*. The main purpose of RIA is to guide drafters and legislators towards the most effective means and mechanisms for achieving policies and objectives. In other words, RIA is a decision-making tool that helps policy makers, drafters, and legislators determine the most appropriate course of action to achieve political, economic, and social goals.

Regulatory Impact Analysis was originally based on econometric forecasting, and used to determine a) the costs and benefits of legislation, and b) the relative impact on different social sectors. The approach was for the most part quantitative. However, RIA has gradually been expanded to cover a much wider range of issues. At this time, it is appropriate and often mandatory to consider how proposed legislation will affect the economy, the State budget, the environment, international obligations, human rights, the courts, administrative agencies, enforcement bodies, the society, specific organisations and target groups, and existing laws and regulations. Both short-term and long-term effects need to be identified and evaluated. Long-term effects may need to be discounted to their current value. In order to carry out this exercise, legislative drafters and analysts require precise skills and techniques covering a number of subject matters.

The Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) has developed a Checklist for assessing the efficiency and effectiveness of legislation.

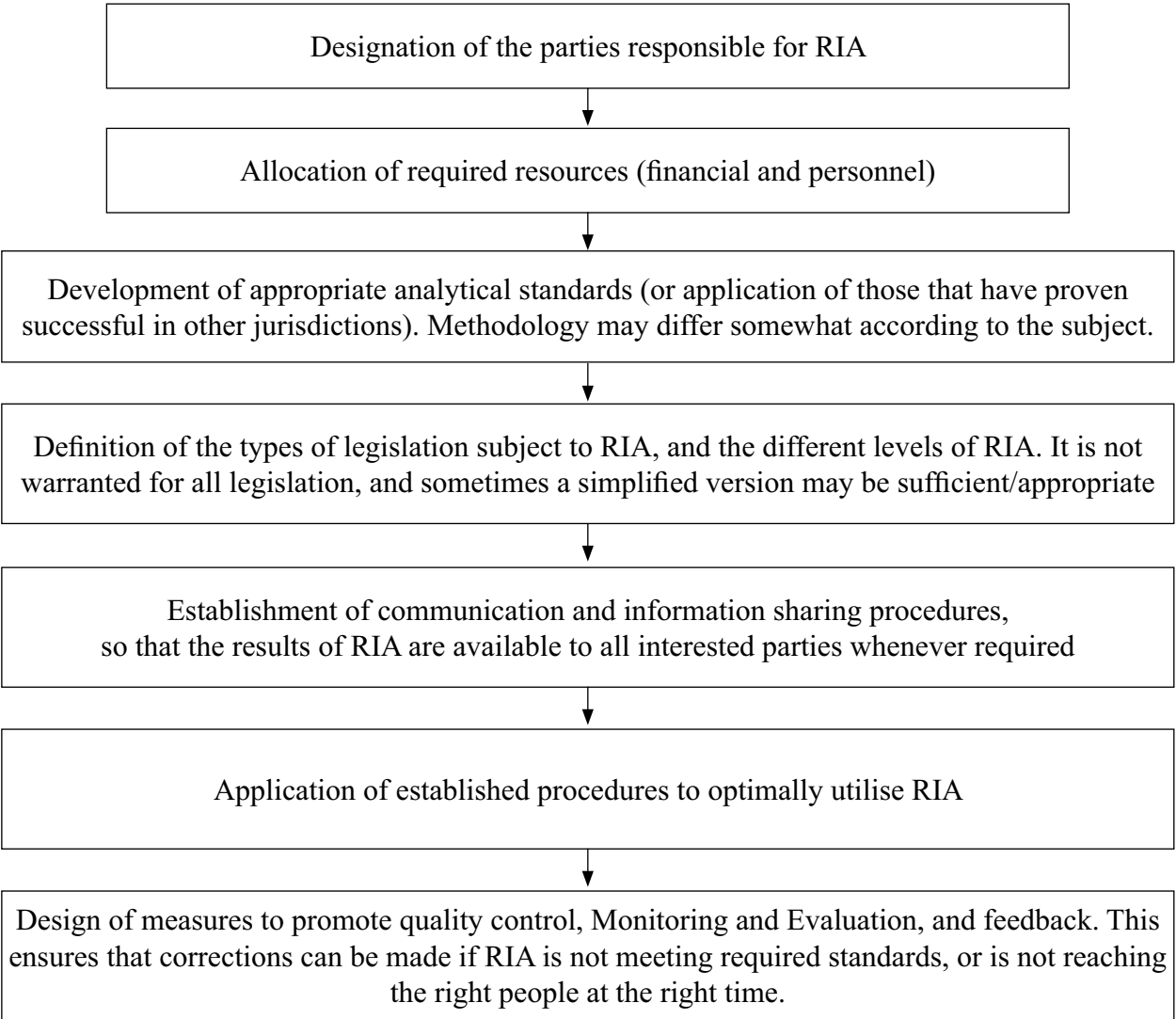
According to the OECD Checklist, ten key questions should be asked:



Regulatory Impact Analysis is best viewed in context, as a useful tool for one part of the larger process of carefully considering legislative acts. The overall process works best when different mechanisms (resolutions, guidelines, work plans, and institutional arrangements) place RIA and comparable analytical exercises on the agenda of key parties. Institutional arrangements should accommodate the work that needs to be done, and designate responsible parties.

Several institutions and parties can be involved in this process in the Kyrgyz Republic. They include the Office of the President, the Government, the Jogorku Kenesh, their respective Legal Services Departments, and Ministries such as the Ministry of Justice and Ministry of Economy. Therefore, channels of communication and mechanisms for building consensus are important for the RIA process. It is best practice for ministries that are interested in particular legislation to coordinate their work, and share the results with the Parliament. While it is valuable for many different institutions to have a certain level of capacity to analyse legislation, the costs and inefficiencies that result from duplication must be considered.

Ideally, there should be an official and documented Strategy for Regulatory Impact Analysis. The key elements of such a Strategy are:



Perhaps the most significant and practical step is to make Regulatory Impact Analysis a mandatory and major component of the Explanatory Note that accompanies draft legislation. Then, it can be distributed to all parties engaged in the legislative drafting and approval process. In addition, this would schedule Regulatory Impact Analysis during the early stages of the legislative drafting process, or as part of policy making, which is considered sound practice.

One of the most difficult aspects of Regulatory Impact Analysis is determining the actual costs or budgetary affects of draft laws, particularly when the specific provisions and details are not finalised. A number of valuation techniques have been developed. They include market analysis of the “willingness to pay for and willingness to accept” additional costs, “revealed preferences” through the behaviour of social actors, “stated preferences” through responses to surveys, and “estimates of alternative values” (such as the cost of replacing resources or the funds that are saved through improved health and well-being). It is helpful to adopt a common sense and wide-ranging approach. If precise figures are difficult to develop, estimates or ranges, with explanations concerning the factors that will affect them, are perfectly acceptable. Generally speaking, these valuation techniques are more accurate when non-official parties are involved in calculation.

As mentioned in Principle Number One, the Law on Normative Legal Acts of the Kyrgyz Republic, and the Rules of Procedure of the Jogorku Kenesh and the Government, set requirements for the Justification Note and materials that should accompany draft laws. These include information concerning the goals and objectives of the draft law, the results of expertise, the anticipated consequences of the law (financial, economic, social, legal, environmental etc.), the results of public discussions, funding sources, and compatibility with current legislation.

Expertise is given a prominent role in the preparation of legislation in the Kyrgyz Republic. According to the Law on Normative Legal Acts, draft laws concerning constitutional rights, freedoms and duties of citizens, the legal status of public associations, the media, the State budget, the tax system, environmental security, crime control, and the regulation of entrepreneurial activity are subject to various forms of scientific expertise, covering legal, financial, human rights, gender, environmental, and anti-corruption issues.¹⁵ It is important to note that draft laws can be submitted for scientific expertise from international organisations or international experts who were not involved in drafting. In response, drafters must either a) accept the results of the expertise and make required changes, b) reject the results of the expertise and provide countervailing arguments, or c) request supplemental expertise. Article 19 of this Law specifically requires that all draft normative acts regulating entrepreneurial activity undergo Regulatory Impact Analysis.

According to the standards for conducting certain types of specialised expertise of draft laws, expert review is mandatory for all draft laws submitted to the Jogorku Kenesh. The Committee in charge sets the deadline for the preparation of well-reasoned, scientifically justified, objective, and complete opinions. Several kinds of scientific expertise are identified: comprehensive expertise (covering several aspects of the law), stand-alone expertise (covering a single aspect of the law), commission expertise (performed by a group of experts examining a single aspect of the law), repeated expertise (when supplemental opinions from a different expert are required), and additional expertise (when revisions to the draft law require further analysis).

Under Article 80 of the Kyrgyz Constitution, special analysis is required when the State budget or State borders are affected. For example, draft laws that increase State expenditures cannot be approved by the Jogorku Kenesh until the Government identifies the source(s) of funding. Also, constitutional laws and laws changing State borders require three readings and a supermajority of two-thirds of the total vote. The Law on Normative Legal Acts also establishes special procedures when interests of private entrepreneurs, citizens and legal entities will be affected. The draft law is subjected to public discussion by uploading it onto the official website of the law-making body.

Technical Regulations should be based on an assessment of risk, including the costs and consequences of inaction. Protective measures should be carefully designed to achieve required

¹⁵ Article 20 of the Law on Normative Legal Acts of the Kyrgyz Republic

objectives at the lowest possible cost and in the least restrictive fashion. This variant of Regulatory Impact Analysis is stipulated by the Law on Fundamentals of Technical Regulation of the Kyrgyz Republic.

Provisions with a limited or temporary duration are authorised by the Law on Normative Legal Acts. They can cover all or part of a normative act. In line with standard practice, laws in the Kyrgyz Republic have unlimited effect, unless otherwise specified. But there are no further details in the Law. Thus, it is not clear when or under what circumstances temporary provisions might be warranted, or how they should be structured. It would be advisable to develop parameters for more frequent use of such provisions, procedures for closely monitoring the actual effect of laws, and measures for ensuring that laws do not remain in force longer than necessary.

In many countries in transition, the timing for performing Regulatory Impact Analysis is problematic. Analysis may not be performed as early as it should be, and may even take place too late. The legislative calendar is extremely demanding, and the time allotted for scientific analysis is limited. This creates obstacles to thorough analysis. In addition, Regulatory Impact Analysis may not involve the proponents or drafters of legislation. While this promotes objectivity and reduces the chances for conflicts of interest, it excludes the parties who are most familiar with the draft legislation. Consequently, there are many ways to strengthen Regulatory Impact Analysis, and thereby make legislation more practical and effective.

In the Kyrgyz Republic, Regulatory Impact Analysis was introduced a long time ago, and particularly applied to the area of business regulation. The Law on Normative Legal Acts establishes mandatory RIA for laws which affect entrepreneurial activity. To implement this provision and the Law on Optimisation of the Legal Framework for Regulation of Entrepreneurial Activities,¹⁶ the Government approved a special methodology for RIA.¹⁷

In addition, this Law introduced an innovative legislative practice, called the «guillotine». This requires the Government to repeal an act if the authorised agency fails to prove its need, if it does not comply with existing legislation, or if it violates principles of this Law which are designed to protect business.

In spite of the significant advantages of Regulatory Impact Analysis listed above, and the importance of continuing to institutionalise this exercise, a certain degree of scepticism is warranted. First of all, anticipating the future repercussions of laws depends upon developing factual premises based upon accurate assumptions, and using them for projections and conclusions. This can be difficult when it comes to the financial consequences of legislation. Second, the world is constantly in motion, and it is difficult to anticipate changes in circumstances that can influence the results of legislation (new technology, natural phenomena, changes in market prices, etc.). Finally, once legislators finish their work, target groups apply their resources and energy to finding loopholes and ways to manipulate the system to their advantage. Every new tax law is an opportunity for good tax lawyers to serve their clients by reducing their taxes. Every new criminal statute is an invitation to clever outlaws to find novel ways to get ahead. Compared to the people who draft and pass legislation, those who make their living by dealing with it have all the time in the world, plus many experts to help them.

Nonetheless, and taking these limitations into account, it is still imperative to undertake sound Regulatory Impact Analysis. The financial, environmental, and international consequences of legislation must always be fully considered. No law should be passed until its effects on the

¹⁶ The KR Law on Optimization of the Legal Framework for Regulation of Entrepreneurial Activities of 5 April 2008

¹⁷ Methodology of Regulatory Impact Analysis of Normative Legal Acts on Entrepreneurial Activities approved by the Government Resolution #603 of 20 December 2007

State budget and the possible reaction of international partners are assiduously assessed. The same holds true for administrative capacity for implementation. If a draft law requires additional staff, equipment, or training for proper implementation, inadequate funding will soon prove to be a significant obstacle. If a new law imposes obligations upon the staff of an agency or department that diverge from existing practice, it is necessary to include provisions for training and monitoring/oversight. Naturally, it is beneficial to address these issues at the earliest possible stage of the drafting process, preferably during policy development and preparation of the Statement of Legislative Intent or Explanatory Note.

Finally, it is important to understand that when it comes to making legislation practical and effective, and performing Regulatory Impact Analysis, some of the most capable resource people can be found through non-official sources. These include businesses, Civil Society Organisations (CSOs, also called Non-Governmental Organisations or NGOs), professional associations, syndicates, think tanks, and other independent institutions. Thus, opening up the legislative process in accordance with Principle Number Six is an important step towards making laws more practical and effective.



PRINCIPLE NUMBER FIVE
LEGISLATION SHOULD BE TECHNICALLY SOUND



PRINCIPLE NUMBER FIVE

LEGISLATION SHOULD BE TECHNICALLY SOUND

To be sound, legislation must be properly written and technically correct. It must comply with all linguistic requirements and drafting rules, and follow the form and format required in the jurisdiction. This is the *sine qua non* of good legislation. Accordingly, most countries have laws or guidelines that set forth principles concerning drafting style and rules concerning technical requirements.

Excellent policy analysis, legal expertise to ensure compliance with national and international legal requirements, and full Regulatory Impact Analysis will come to naught if legislation is not well written and technically sound. In other words, it is not sufficient to follow the first four Principles, without paying explicit attention to Principle Number Five. Accordingly, the Selected Rules for Drafting European Union Legislation start with a requirement that wording should be “clear, concise, and unambiguous” (see Appendix One). Also, the Joint Practical Guide starts with a requirement that Community legislative acts be drafted “clearly, simply, and precisely” (see Appendix Two).

The key characteristics of well-drafted and technically sound legislation are:

- The legislation is succinctly and accurately titled
- The legislation contains only binding norms, without suggestions, aspirations, or political declarations. Norms and rules are directly and explicitly stated.
- The legislation clearly specifies its scope, from the outset, so that it is possible to accurately determine for whom and under what circumstances it applies
- The format of the legislation is correct, and it follows the appropriate order (for example preamble, subject matter and scope, definitions, rights and obligations, provisions conferring implementing powers, procedural provisions, and transitional and final provisions)
- The structural subdivisions of the enacting terms of the legislation (Parts, Titles, Chapters, Sections, Articles, Paragraphs, Points) are properly and consistently organised, correctly numbered, and in accordance with all requirements. Issues concerning structure, the order of provisions, and groupings of like provisions are best handled at an early stage.
- The language is clear and precise, and legally correct
- All terms requiring definition are defined, and used consistently in accordance with a single definition
- There is no slang or vernacular, and idiomatic expressions are avoided
- Abbreviations and acronyms are used sparingly, and always defined or written out the first time
- There are no errors in diction, or improperly used terms
- There are no redundancies, repetitive statements, unnecessary words or phrases, or extraneous materials
- There are no errors in punctuation, syntax, or grammar
- Sentences are short and to the point, and generally express a single idea. Separate sentences are utilised whenever possible. Sentences have simplified structures, and avoid the use of subordinate clauses, superfluous phrases, extra punctuation, or excessive parentheses.
- Normative provisions are always complementary and never contradictory. There are no gaps, unanswered questions, or inaccurate references.
- When a law is multilingual (required in two languages), there are no terms or legal concepts that are specific to only one language

- References to other legislation are clear, accurate, and correctly formatted. Circular references (referring back to the original reference) and serial references (referring to another reference) are avoided. References to non-binding acts clearly specify what portions are being given legal force. (See Articles 16-17 of the Joint Practical Guide).
- Provisions revoking or amending existing legislation are accurately written, follow the correct format, explicitly state their legal implications, and can be inserted into the act being amended
- Transitional clauses and final provisions concerning issues such as timing, entry into force, and duration are clear and correct
- Annexes and supplemental materials are correctly and sparingly used Failure to fully comply with any of these requirements can severely undermine legislation.

Thus, parties responsible for drafting work (as opposed to analysis or review) require legal expertise concerning stylistic and technical issues. Many Governments and Parliaments rely on Legal Departments for drafting support and compliance checks. In Common Law countries with parliamentary systems, a specialised body is often responsible. Noteworthy examples include the Parliamentary Counsel Office in the United Kingdom, the Office of Parliamentary Counsel of the Office of the Attorney General in Ireland, the Department of Justice in Canada, and the Office of Parliamentary Counsel in Australia. In France, the Conseil d'Etat performs related functions. The key common feature of all of these institutional arrangements is that preparing legal text is the province of drafting experts who have developed special skills. In Civil Law countries, ministry and government officials, with both legal and substantive expertise, usually form Working Groups, which may include outside experts.

A number of practical steps can be taken to make legislation technically sound. It is considered best practice to:

- Prepare, approve, and put into effect a law, standard reference (handbook), guidelines, and/or checklists covering drafting requirements. These materials are most useful when they are straightforward, practical, and carefully tailored to the national context. Examples include Parliamentary Rules of Procedure, Administrative Instruments, and Laws on Normative Acts (or comparable legislation). In the United States, where legislative bodies are primarily responsible for drafting laws, many State Legislatures have their own comprehensive guidelines covering State laws. They contain a wealth of information, and can usually be found on the Internet.
- Make sure that all parties engaged in legislative drafting (ministry officials and experts, Members of Parliament, Parliamentary Staff, members of Working Groups, independent experts, and Presidential Advisors) have access to, understand, and follow the guidelines and reference materials.
- Regularly develop and share drafting skills, through formal events and informal communication, involving all the different institutions and key individuals involved in the drafting process. This is particularly valuable at the working or technical level.
- Ensure networking and meaningful communication between all parties involved in drafting specific legislation. This prevents technical problems, and obviates the redrafting of laws to redress formatting or technical issues. Electronic and virtual networks can be extremely useful for this purpose.
- Provide information to Members of Parliament, so that they fully understand the importance of technical drafting requirements, and give due regard to legal advisors and experts when working up and approving legislation.

- Incorporate drafting expertise in all stages of the legislative process, including amendments and revisions of draft legislation. In this regard, the Government may be allowed to comment on or assess amendments proposed in Parliament.
- Establish and carry out verification and monitoring procedures relating to technical drafting issues.

In some countries, one institution (such as the Ministry of Justice) plays a coordinating role or takes the lead with regard to verifying the quality and technical correctness of draft legislation. When drafts are initiated in the Parliament, the Legal Department or a special Committee usually assumes these duties, and their work is likely to be reviewed by the Government. Another model involves the creation of a special institution dedicated to drafting activities. In some countries, this takes the form of a semi-public or Non-Governmental Organisation, or even a Parliamentary Department. This approach can improve overall management of the drafting process, and promote consistency. However, there may be limitations in capacity, difficulties in prioritising numerous demands for drafting assistance, and obstacles to accessing expertise concerning specific subject matters.

It is important to emphasise that the technical soundness of legislation is also a function of who it is written for, and the way that it will be enforced and adjudicated. There are different approaches concerning the identification of optimal target groups. In some countries, there is a trend towards the “plain use” of language, so that laws can be understood by the general public, or those without a legal education. Nonetheless, legislative drafters generally target officials who will implement laws, and Judges, Prosecutors, and Lawyers who will interpret them. In this context, legal terminology that accurately formulates norms is usually favoured.

This raises a number of questions:

- Should the language be straightforward or detailed? Can plain language provide the required degree of legal certainty? To what extent should “everyday language” be used? (See Article 1.4.1 of the Joint Practical Guide).
- What is the correct balance between simplicity and precision?
- To what extent and how should laws leave technical questions or details open, for resolution by the parties charged with their administration?
- Should laws be written to provide guidance to Judges or to limit their discretion?

These questions need to be addressed at the start of the drafting process, in light of the subject matter, the jurisdictional context, the type of legislative act, and the nature of the target group(s). Certain subjects apply to a larger constituency, and may be more effective without “legalese”. Other subjects are inherently technical and more likely to involve specialists. Nonetheless, all laws need to be straightforward and clear, and follow the requirements for technical soundness discussed above. This enables target groups to better understand their rights and obligations. The result is greater compliance, more effective implementation and adjudication, and the Rule of Law.

In the Kyrgyz Republic, the Law on Normative Legal Acts establishes principles for drafting, systematising, amending, and repealing legislation. Article 3 of this Law covers law-making techniques and formatting requirements for normative acts. It addresses technical aspects of formatting such as structure (paragraphs, headings, and numeration), preambles, appropriate terminology, and drafting style, including compliance with literary rules, legal terminology, and avoiding the use of metaphors, abbreviations, obsolete terms, and words with multiple meanings. Other issues that are addressed include references to other acts and articles of the same act, procedure for amendments, procedures for entry into effect, etc.

While the Law on Normative Legal Acts adequately covers the basic elements of format and style, it does not specify how to organise and order legal provisions, how to effectively employ legal language (and maintain linguistic consistency between different laws), or how to correctly employ syntax and punctuation. This Law also does not contain any checklist of issues that should be addressed. These can be helpful tools for maintaining quality control. Indeed, some countries very strictly enforce the use of checklists covering issues that need to be addressed, and institutions/parties that should be consulted.

Nonetheless, the above Law serves as the starting point for legal experts and other parties involved in the legislative drafting process, and legal practitioners (Judges, Prosecutors, and Lawyers) dealing with legislation. Therefore, it is advisable to increase familiarity with and understanding of this Law. This would promote consistency and strengthen the capacity of the legal profession to draft and assess legislation, in accordance with Principle Number Seven.¹⁸

At the beginning of 2013, the Law on Normative Legal Acts was amended. Principles regarding legislative drafting were expanded. The principle of accessibility of language was added to already existing principles. These include respect for human rights, freedoms, and the legitimate interests of citizens and legal entities, promoting the rule of law, legal relevance, soundness, justice, and publicity. The amendments were adopted to ensure that laws are clear and easy to understand for every citizen, regardless of whether or not they have higher education.

By proceeding as outlined herein, it is possible to standardise and improve the form and format of Kyrgyz legislation, and make it more technically sound. This will streamline the legislative drafting process, promote legal clarity, and reduce the need to amend laws. Also, minimising formatting problems and technical issues makes laws easier to administer, and more likely to achieve their intended results. Finally, this facilitates the work of legal practitioners (Judges, Prosecutors, and Lawyers) who interpret, enforce, and adjudicate laws.



¹⁸ During drafting and expertise of draft normative acts of the Kyrgyz Republic, it is recommended to use Instructions for legislative technique approved by Resolution N 1064-III of the Jogorku Kenesh of 8 June 2006

PRINCIPLE NUMBER SIX
THE LEGISLATIVE DRAFTING PROCESS SHOULD BE
OPEN AND CONSULTATIVE

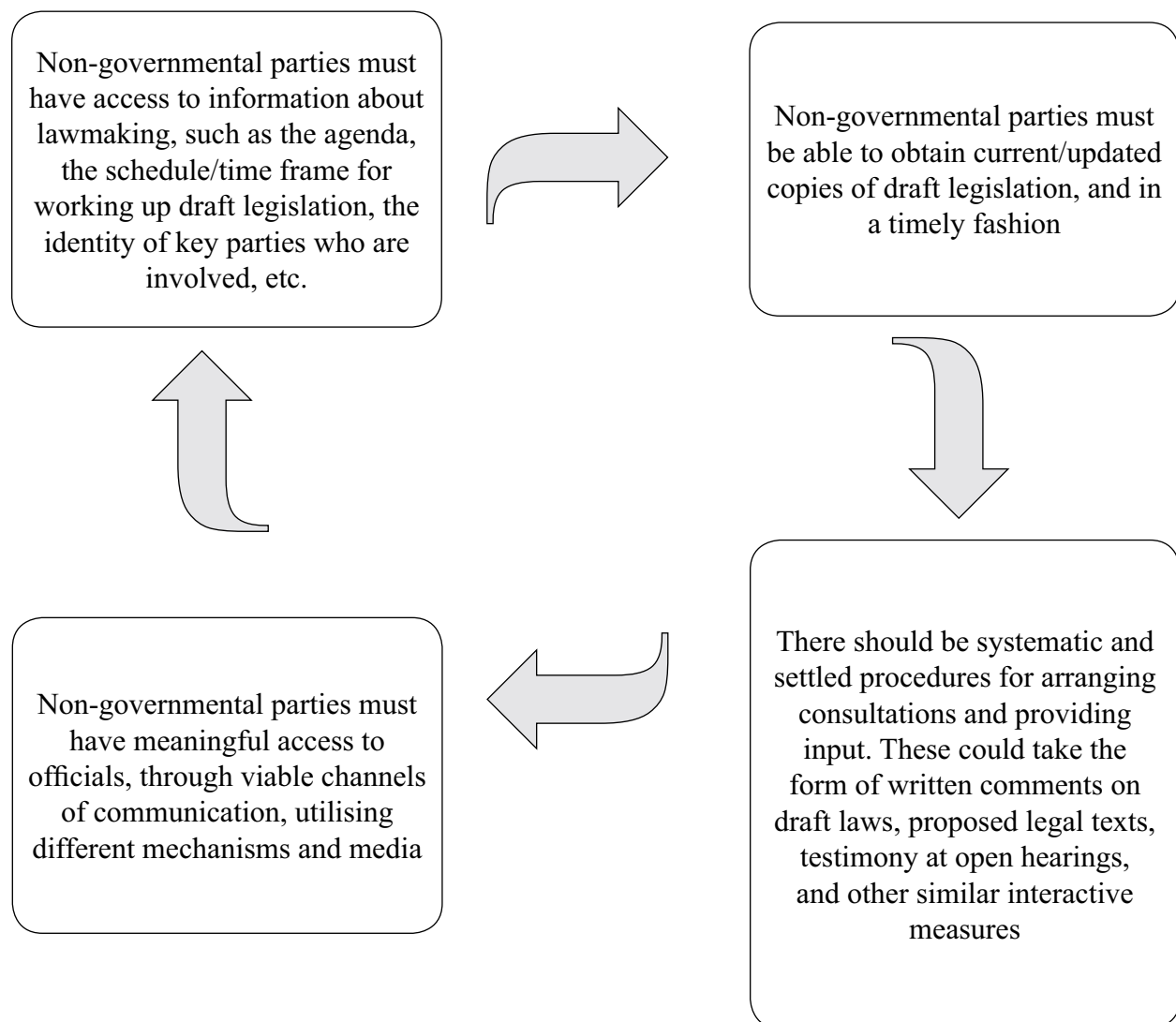


PRINCIPLE NUMBER SIX

THE LEGISLATIVE DRAFTING PROCESS SHOULD BE OPEN AND CONSULTATIVE

The participation of citizens, representatives of civil society and Civil Society Organisations, professional bodies, independent experts, and business representatives in governmental processes is an integral aspect of representative democracy. In addition, the participation of non-governmental parties in the drafting process is crucial for the preparation of sound and effective legislation. While consultation and collaboration between different governmental institutions and officials is necessary for the preparation of sound and effective legislation, it is not sufficient. The most productive way to refine policies, make sure that legislation is harmonised with the national legal system and international requirements, make legislation practical and effective, analyse the potential results of legislation, and avoid unintended consequences, is to solicit input from the people who are most interested in and most likely to be affected by the laws. Specialists and organisations dealing with particular issues are in an excellent position to inform and advise officials and drafters about a wide range of issues before legislation is passed.

There are several pre-requisites for establishing open legislative drafting processes:



Generally speaking, the legislative drafting process is most effective when it is transparent, open, accessible, and participatory.

A number of methods can be used to achieve these goals, and the choice should be based upon the specific circumstances and exact requirements. The possibilities include Websites and electronic communication, publications, media outreach, encounters between officials and constituents, and open/interactive legislative drafting procedures. Legislative Working Groups with wide representation are particularly effective mechanisms for accessing and incorporating independent expertise, and bringing interested parties together. While Governments and Ministries can play an important role in opening the legislative process, Members of Parliament have a specific mandate to liaise with their diverse constituents, and determine how they are likely to be affected by proposed legislation. In addition, Parliaments have been the traditional focal point for open and participatory governmental processes for hundreds of years.

Perhaps the best-known type of open legislative process is the open or public hearing. Open hearings are formal and structured events arranged by a governmental body to give official and non-governmental parties an opportunity to present their views, in the form of statements and testimony. They can be used by all levels of government to solicit input from different parties concerning any important issue, but are particularly effective for considering draft legislation. Open hearings make it possible for numerous aspects of an issue to be addressed by a variety of interested parties. Through interaction and the presentation of diverse opinions, officials and citizens become better informed, and improve the quality of draft laws.

Appendix Three contains sample “Guidelines for Holding Open Hearings”, which have proven useful in several jurisdictions.

It is important to appreciate that open legislative drafting processes require time, energy, and commitment. Thus, it may seem comfortable and expeditious to draft legislation in a closed environment, with fewer parties to consult and less criticism. However, this contravenes the basic premises of participatory government. Further, and most importantly in the current context, this is less likely to produce good legislation. Indeed, legislation is less likely to meet the goals that the proponents espouse when outside access to the drafting processes is limited. Clearly, the future consequences of proposed legislation are best analysed in a meaningful exchange between the drafters and parties who will have to live with the final result, and who know the subject well.

The above discussion focuses primarily on open legislative drafting processes. However, this is just one category in a larger class, namely open governmental processes. For example, open parliamentary processes can be utilised for policy development, gathering information, investigating key issues, conducting oversight of governmental activities at the national and local levels, scrutinising the efficacy or behaviour of institutions or officials, etc. Governmental agencies can find ways to include citizens in their work. And with the exception of special categories of cases, court proceedings should be open to the public.

Generally speaking, open governmental processes strengthen democracies because they inform citizens, enable citizens to better understand how government works, increase dialogue between officials and citizens, create networks and coalitions, empower citizens to participate in governance, and increase public confidence in democratic institutions and governance.

Under Article 22 of the Law on Normative Legal Acts of the Kyrgyz Republic, draft laws directly affecting the interests of citizens and legal entities, as well as draft normative acts regulating business activities, are subject to public discussion by being posted on the official Website of the proponent institution. A period of at least one month must be allocated for public discussion of draft normative acts. The institution proposing the legislation must summarise the comments which are submitted and the results of the public discussion, and justify its acceptance or rejection of comments and suggestions. Summary information should be reflected in the Justification Note that accompanies the draft legislation.

In recent years, the Jogorku Kenesh has been holding open public budget hearings, and discussing important draft laws such as the Annual Law on the National Budget and the Medium-Term Budget Forecast. Representatives of civil society and other interested parties have been consulted and involved.

Modern technology, especially computers and the Internet, are establishing mechanisms of formation and the exchange of information in the Kyrgyz Republic. For example:

- The Website of the Jogorku Kenesh provides information about Members of Parliament, procedures, the parliamentary agenda, schedules, minutes of Committee meetings, copies of draft laws and resolutions of the Parliament, etc. Users of the Website can track the movement and current status of draft laws, and take part in public discussion of those draft laws. They can also access lists indicating how Members of Parliament are voting on draft laws, who is attending meetings, and general attendance records.
- The Website of the Government of the Kyrgyz Republic, in addition to information on current activities, has a section on legislation, which includes laws already in effect and draft laws and decisions of the Government which are open for public discussion.
- The Website of the Ministry of Justice publishes the State Register of Normative Legal Acts, the relevant database of all normative acts, information on the legislative process, opinions of the Government regarding draft laws, information about ongoing work on the inventory of normative acts, information concerning the incorporation of international humanitarian law into national legislation, and many other issues.
- The Website of the Ministry of Economy contains all relevant documents pertaining to technical regulation, competition and anti-monopoly policy, fiscal policy, subsoil resources, and other sectors, as well as draft legislation in these areas, which is open to public discussion.
- Websites of most state bodies also contain similar information, including the texts of laws and by-laws in relevant areas, draft laws open for public discussion, materials on licensing and permit systems, etc.

The Kyrgyz Republic is implementing many positive initiatives in these areas, and setting important precedents which promote sustainable progress. Procedures for soliciting and taking account of public comments are an important element of the legislative drafting process.

However, it is beneficial to ensure full application of the following recommendations:

The Government/Ministries and Parliament should:

- Prepare and adopt strategies for expanding the use of open legislative drafting processes. The strategies should be implemented and institutionalised through organic documents such as Rules of Procedure, and operational documents such as Guidelines. All interested official parties should be familiar with these organic and operational documents, and copies should be made widely available to non-governmental parties.
- Ensure that full information is available concerning the legislative calendar, legislative drafting activities, the status of draft laws, and the scheduling of hearings and other major events.
- Provide full access to current/updated versions of draft laws. This should be accomplished through the widest range of different but complementary communication channels, including but not limited to electronic means.

The Parliament should:

- Take special measures to establish open and participatory legislative drafting procedures that consistently give non-governmental parties opportunities to review draft laws and make comments and proposals. This includes establishing focal points for outreach to civil society, assigning/training staff to assume responsibility for outreach and communication, and documenting the work performed.
- Increase its geographical and regional outreach, by engaging in activities such as open hearings in different cities of the Kyrgyz Republic, outside of the capital Bishkek.
- Structure its schedule for working up and approving legislation to provide greater opportunities for public participation. In the case of significant legislative initiatives, open hearings are particularly appropriate.

Citizens and representatives of civil society should:

- Exercise full rights to participate in plenary and open hearings in the Parliament
- Develop their skills and take the time to prepare and present the most meaningful and useful information, comments, and testimony to government officials and legislative drafters

Information Technology can promote many of these objectives. “Electronic Governance” involves rapid communication with a wide range of parties, and the instantaneous sharing of information resources. A few minutes on a computer are sufficient to send a draft law to hundreds of people. It is possible to make telephone calls or even hold video conferences over the Internet, and at virtually no cost. Computerised databases, particularly those containing laws and legal materials, give legal professionals and non-governmental parties all the resources they need to perform a solid assessment of draft legislation. However, no matter how effective, rapid, and inexpensive electronic communication becomes, it should never be used to avoid or be allowed to replace personal contact.

In order to have the meaningful dialogue concerning draft legislation that is described above, the Parliament needs partners. As mentioned, they can be found amongst a number of non-governmental parties. However, the capacity of these parties to define policy, analyse draft laws, prepare constructive comments, network, testify, and otherwise guide legislative drafters has to be developed. Through experience, non-governmental parties can enhance their level of expertise, and become more adept at their new roles. Increased skills and professionalism will render them more valuable for legislative drafters and Members of Parliament, and enable them to make a greater contribution to the legislative drafting process.

Appendix Four contains information concerning “How to Testify in Parliament”, which has proven useful for non-governmental parties in several jurisdictions.

While the preceding comments primarily concern laws, participatory procedures should also be employed for the preparation of secondary legislation (such as regulations, bye-laws, or administrative orders). Techniques that have proven effective in many democratic countries include the dissemination of drafts, notice and comment procedures, and open meetings. In some

countries, draft regulations must automatically be subjected to a defined period of public comment before they can take effect. Clearly, regulations can also benefit from non-governmental and expert commentary.

By proceeding as suggested, it is possible to further open legislative drafting processes in the Kyrgyz Republic, and utilise consultative procedures to strengthen democracy and improve the quality of laws and regulations.



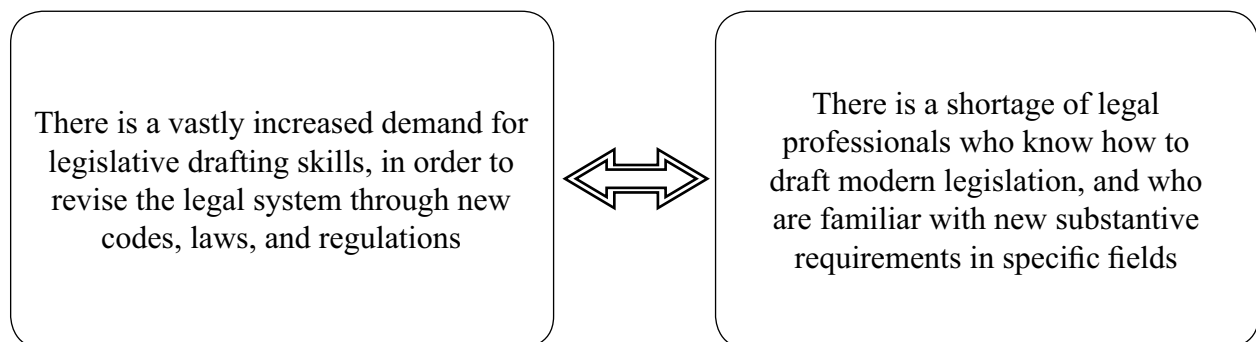
**PRINCIPLE NUMBER SEVEN
THE LEGAL PROFESSION SHOULD MAKE
A SIGNIFICANT CONTRIBUTION
TO LEGISLATIVE DRAFTING**



PRINCIPLE NUMBER SEVEN

THE LEGAL PROFESSION SHOULD MAKE A SIGNIFICANT CONTRIBUTION TO LEGISLATIVE DRAFTING

The capacity for drafting sound legislation in a country depends very much upon the contribution made by the legal profession. The quality of legislation is enhanced when different kinds of legal practitioners with a range of skills and experience are able to become meaningfully involved in different stages of the legislative drafting process. In established democracies, even though the level of general legal expertise is sufficient, there can be difficulties accessing and focusing legislative drafting expertise. Countries in transition, or which are reforming their legal systems, face a double challenge:



Broadly speaking, there are three main focal points where legal skills relating to legislative drafting and interpretation are particularly essential.

First of all, there must be enough lawyers with legislative drafting and interpretation skills to meet the needs of governmental and official institutions. This applies to a variety of institutions that prepare, administer, and enforce laws. Obviously, the availability of expertise is not sufficient in and of itself. Official institutions need to find ways to effectively *utilise* expertise. This means organising the appropriate departments and agencies, hiring and remunerating skilled lawyers, giving them all of the tools required to work effectively, and paying attention to their legal counsel. It is also important to establish communication channels and information sharing mechanisms that link different official institutions. Finally, remuneration issues must be addressed, due to the perennial disparity between wage levels in the public and private sectors.

Second, there must be enough lawyers with legislative drafting and interpretation skills to work for businesses, Civil Society Organisations, professional/trade associations, think tanks, social agencies, and other institutions interested in the legal system. Skilled lawyers can represent the interests of these parties during the legislative drafting process by preparing and commenting on draft laws, carrying out Regulatory Impact Analysis, and offering expertise or testimony. While due account must be taken of any bias or vested interests, this kind of legal expertise can often be obtained by the public sector at no cost. This is in accordance with Principle Number Four and Principle Number Six above.

Third, the legal profession itself must have capacity, particularly to evaluate laws. Judges need to interpret and understand laws in order to apply them and adjudicate cases. Prosecutors need to interpret and understand laws in order to indict and present their cases. Private lawyers need to interpret and understand laws in order to advise their clients and represent them in court. While these skills are different from those required for drafting laws (see below), and play a different role in the legal system, they are an important component of the Rule of Law.

For practical purposes, it is useful to distinguish drafting skills and interpretative skills:

- Active legislative drafting skills. These skills are required for *creating* new legislation. This means sitting down with an international treaty, European Union Directive, or Statement of Legislative Intent, and turning a blank computer screen into a new law or regulation. Active skills are extremely necessary for converting policy into law, preparing practical and effective laws, and ensuring that legislation is well written and technically sound.
- Interpretative legislative skills. These skills are required for *reviewing, analysing, and assessing* draft legislation prepared by others. They are crucial for oversight of the drafting process, and the application and enforcement of legislation. In addition, they are extremely useful for making legislation practical and effective, through RIA and determining the consequences of legislative provisions. As a result, many legal practitioners require such skills to carry out their work, and effectively represent the interests of their clients (including the State, businesses/institutions, and natural persons).

Active legislative drafting skills are developed through specialised training and experience, and require significant time and commitment. Generally speaking, people with such skills are concentrated in specific institutions dedicated to producing legislation, such as Legal Departments of Governments, Ministries, Parliaments, and prominent think tanks or trade associations.

Interpretative legislative skills are developed through analytical exercises and practical experience, often coupled with specific substantive knowledge. They are more widely dispersed amongst governmental institutions, economic operators, Civil Society Organisations, and private law firms.

Naturally, the legislative drafting process is more effective when there are:

- Sufficient numbers of practitioners with active legislative drafting skills, whose services are accessible to the key institutions and parties charged with preparing legislation, and
- Sufficient numbers of practitioners with interpretative legislative skills, who are actively engaged in the review and assessment of draft legislation on behalf of a wide range of governmental and non-governmental institutions.

Further, the final outcome of the legislative drafting process is enhanced when:

- Active legislative drafting skills are concentrated in select institutions with a mandate to draft laws, and
- Interpretative legislative skills are dispersed throughout a wide array of institutions that can bring different perspectives to the oversight and approval process, and contribute to an informed and pluralistic debate concerning the soundness of draft legislation and its probable consequences.

In order to generate greater capacity for legislative drafting in the Kyrgyz Republic, the following steps can be identified:

- Specialists with legislative drafting and interpretation skills should be given opportunities for further professional development, through seminars, international contacts, and full access to information
- Lawyers with an interest in this subject should be able to obtain specialised Continuing Legal Education, or In-Service Training, channelled through Bar Associations and other institutions providing training and information

- Governmental institutions should generate information on this subject and their drafting work, and make it available to all interested parties
- Legal practitioners and non-governmental parties who are interested in supporting and becoming engaged in the legislative drafting process should be given ample opportunities

It is also very important to generate legal drafting and interpretation skills amongst the next generation of legal professionals in the Kyrgyz Republic. Accordingly, Law Faculties need to play a positive and long-term role by:

- Generating greater awareness and understanding of these subjects through introductory presentations and the provision of informational materials to all law students
- Providing mini-courses and specialised educational opportunities on these subjects, in cooperation with legal experts
- Setting up internship programmes that offer practical experience in legislative drafting and interpretation, in partnership with governmental institutions, Civil Society Organisations, legal clinics, think tanks, international organisations, and donor institutions

Official institutions have a very significant role to play in increasing the capacity of the legal profession and law students to engage in legislative drafting and interpretation. There will be more lawyers and students interested and engaged in this work if:

- There are more opportunities to become involved, through participatory legislative drafting mechanisms and open legislative processes involving the Jogorku Kenesh
- There are more exchanges of expertise through Initial Professional Formation and Continuing Legal Education, led by expert lawyers working with governmental institutions
- There is more information about how this work is done, and why it is important for the legal profession and for development of the legal system in the Kyrgyz Republic.

Before independence, the demand for legislative drafting skills in the Kyrgyz Republic was relatively limited. Now, there is insufficient supply to meet the demand. However, changes in the composition and skills of the legal profession do not take place overnight. While greater demand leads to an increase in the supply of lawyers, issues have arisen concerning quality control and the level of professional skills. Not enough law students receive coursework on legislative drafting and interpretation, and there are simply not enough opportunities for practical education and internships. Also, salary incentives draw legal professionals to the private sector. This reduces the availability of legal services for official institutions, and also makes it harder for Law Faculties to retain the most qualified teachers. Nonetheless, in spite of these obstacles, progress can be achieved through the steps outlined above.

It is appropriate here to repeat and expand upon a point that was made in the Introduction. Sound laws require a combination of legal expertise, drafting expertise, substantive expertise, and political guidance. Legal education, familiarity with the legal system and legal traditions, experience working as a lawyer, and knowledge of international best drafting practices are very valuable. And people who have specialised legal drafting skills and understand the legal methodology for preparing legislation (usually as a result of experience) need to be included.

But not all drafters are lawyers, and it is a mistake to overlook other professionals who can make a major contribution to drafting work. The optimal proportion of different kinds of expertise depends upon the type of legislation, the subject matter, and specific circumstances. Combining all these elements in the right proportions can be a major challenge. For this reason, it is extremely important to diligently solicit and incorporate diverse kinds of expertise for drafting legislation in a democratic society, in accordance with Principle Number Six.

Nonetheless, in spite of the importance of access to diverse kinds of expertise, the legal profession requires special attention. Thus, governmental institutions, businesses, non-official parties, and the legal system in the Kyrgyz Republic would benefit from specific measures to generate interest in drafting and interpreting legislation on the part of the legal profession. Further, measures should be taken to raise the capacity of the legal profession to make a meaningful contribution to the legislative process and legislative drafting.



APPENDIX ONE

SELECTED RULES

FOR DRAFTING EUROPEAN UNION LEGISLATION

FROM THE COUNCIL RESOLUTION OF 8 JUNE 1993

1. The wording of the Act should be clear, simple, concise, and unambiguous; unnecessary abbreviations, “community jargon” and excessively long sentences should be avoided.
2. Imprecise references to other texts should be avoided, as should too many cross-references which make the text difficult to understand.
3. The various provisions of the Acts should be consistent with each other; the same term should be used throughout to express a given concept.
4. The rights and obligations of those to whom the Act is to apply should be clearly defined.
5. The Act should be laid out according to the standard structure: (chapters, sections, articles, paragraphs).
6. The preamble should justify the enacting provisions in simple terms.
7. Provisions without legislative character should be avoided (wishes, political statements).
8. Inconsistency with existing legislation should be avoided, as should pointless repetition of existing provisions. Any amendment, extension, or repeal of an Act should be clearly set out.
9. An Act amending an earlier Act should not contain autonomous substantive provisions but only provisions to be directly incorporated into the Act to be amended.
10. The date of entry into force of the Act and any transitional provisions which might be necessary should be clearly stated.

APPENDIX TWO

The following materials on legislative drafting in the European Union are recommended:

- 1) Comprehensive guidelines for sound drafting of EU legal acts is covered in the “Joint Practical Guide”, known as the “**Guide of the European Parliament, the Council, and the Commission for persons involved in drafting of legislation within Community Institutions**”, which is available at: <http://eur-lex.europa.eu/en/techleg/pdf/en.pdf>.
- 2) The Council has prepared a **Manual of Precedents**, which is available at: http://ec.europa.eu/translation/documents/council/manual_precedents_acts_en.pdf
- 3) The Commission has issued a **Manual on Legislative Drafting**, which is available at: http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/legis_draft_comm_en.pdf
- 4) The Office for Official Publications has published an **Inter-institutional Guide**, which is available at: <http://publications.europa.eu/code/en/en-000100.htm>
- 5) Additional **legal information** can be found at: <http://eur-lex.europa.eu/en/index.htm>

APPENDIX THREE

SAMPLE GUIDELINES FOR AN OPEN HEARING

- 1) Quorum. It is not necessary to have a quorum for Open Hearings if no official action is taken.
- 2) Rulings. The Chairperson of the Committee is empowered to make Rulings concerning all procedural issues that arise both before and during the Open Hearing. For a joint Open Hearing involving two Committees, the Chairpersons can a) designate one of them as leader for all or part of the Open Hearing Rulings, or b) make Rulings jointly, after consultation. In exceptional cases, Rulings may be appealed to the full Committee(s), which may over-rule the Chairperson(s) by a majority vote. In these Guidelines, the use of the singular term “Chairperson” shall be interpreted to include the plural term “Chairpersons” whenever appropriate.
- 3) Opening Statements. The Chairperson of the Committee has the right to make a brief opening statement. Members of the Committee can only make an opening statement with express approval from the Chairperson of the Committee.
- 4) Participation. All Members of Parliament can attend Open Hearings. Members of Parliament who are not Members of the Committee can ask questions either by submitting them in advance in writing, or orally if recognised for that purpose by the Chairperson of the Committee.
- 5) Public Announcements. The Chairperson of the Committee shall prominently announce the location and exact time of the Open Hearing at least one week in advance. The Chairperson of the Committee shall announce the identity of witnesses at the Open Hearing and the order of their testimony at least three working days in advance. All witnesses should also be notified directly.
- 6) Testimony. The final identification of witnesses who will testify, the final determination of the order of testimony, and decisions concerning whether witnesses will testify individually or as part of a panel are the responsibility of the Chairperson of the Committee, after full consultation with Committee Members and other appropriate parties. Additional witnesses will be scheduled if they are requested by no less than one-third of the Committee Members.
- 7) Testimony. The order of witnesses should generally be: a) representatives of Ministries which have had a role in drafting the legislation, b) members of the Working Group which has drafted the law, c) Members of Parliament who wish to testify d) independent experts or representatives of interested organisations. Factors that should be considered in the selection of witnesses from the latter category include status, level of expertise, interest in the subject matter, and diversity of viewpoint.
- 8) Testimony. Each witness is allotted a maximum of ten minutes to present his/her testimony.
- 9) Questions. Each Committee Member shall have a maximum of five minutes with each witness for questions and answers.
- 10) Questions. Committee Members will be allowed to question witnesses in order, based upon their seniority on the Committee, with the Chairperson of the Committee having the right to go either first or last.
- 11) Testimony. The Chairperson is entitled to limit the testimony and the question and answer session of any one witness to an overall total of forty-five minutes, if this is necessary to ensure that all scheduled witnesses have an opportunity to testify.

In such cases, the witness may be called back at the end of the Open Hearing, if there is sufficient time, or may be given a chance to answer additional questions in writing.

- 12) Time Management. The Chairperson of the Committee is empowered to enforce all time limits.
- 13) Record Keeping. The Administrative Office of the Parliament is responsible for stenography, taking minutes, preparing a transcript, and designating an individual who will monitor/track the time taken by each witness.
- 14) Decorum. No interruptions of Members of Parliament will be allowed, except by the Chairperson of the Committee, to enforce an expired time limit or to maintain order. Witnesses can only be interrupted by the Chairperson of the Committee or the Member of the Committee questioning them.
- 15) Decorum. The Chairperson of the Committee has the right to exclude any individual who is acting in an unprofessional manner or who disrupts the Open Hearing.
- 16) Written Statements. All interested parties are entitled to submit a written Statement before or at the Open Hearing, provided that they comply with all requirements concerning its format and length, and follow all procedures concerning its submission.
- 17) Written Statements. Written Statements shall be no more than five pages long, double-spaced, with a one-page cover sheet that clearly states the law or subject matter being commented upon and the professional background and contact information of the author. An electronic version of the Statement should be submitted, if possible.
- 18) Written Statements. All witnesses who testify, with the exception of Members of Parliament, must present a written Statement at least 48 hours before commencement of the Open Hearing. Witnesses who fail to fully comply with this requirement will not be permitted to testify. Witnesses are strongly encouraged to bring extra copies of their Statement.
- 19) Written Statements. Written Statements shall be submitted directly to the Chairperson of the Committee holding the Open Hearing. The Chairperson is responsible for making and distributing copies for all Members of the Committee.
- 20) Hearing Record. The Hearing Record shall consist of a verbatim transcript of the entire proceedings, all written Statements, and any other relevant materials presented at the Open Hearing. The Chairperson of the Committee has the right to exclude materials that are inappropriate or irrelevant.
- 21) Hearing Record. The Hearing Record shall be available to Members of Parliament within seven days after the Open Hearing, but in no event less than two days before final consideration of the draft law by the Committee.
- 22) Hearing Record. The Hearing Record shall be made available to all interested parties. It should be provided free of charge to Members of Parliament and witnesses who testify. Other parties may be requested to pay a nominal fee corresponding to the actual costs of reproduction.
- 23) Hearing Record. Testimony presented at Open Hearings, and copies of appropriate written Statements submitted in electronic form, should be made available on the Parliamentary Website.
- 24) Delegation of Responsibilities. The Chairperson of the Committee has the power to delegate responsibilities to another Committee Member in the event of necessity. This should be done only after consultation with other Committee Members.

APPENDIX FOUR

HOW TO TESTIFY IN PARLIAMENT

ADVANCE PREPARATIONS

- 1) **Understand the purpose of the hearing.** It is extremely important to understand why Members of Parliament are holding the hearing, and what they are looking for. What legal, economic, and social issues are being addressed, and what are the positions of the key parties? Further, what are their motivations? Find out the context for the hearing. Relevant information can be obtained from the invitation or announcement for the hearing, public statements, party platforms, and reference documents. The most effective testimony is that which answers the questions that Members of Parliament want answered.
- 2) **Consult with officials such as Parliamentary Staff in advance of the hearing.** Contacts with Parliamentary Staff in advance of the hearing can yield valuable information concerning which issues are most important and for whom, the personalities and political considerations involved, the identity of other witnesses, the Guidelines/format for the hearing, and how to communicate most effectively. No attempt should be made to intrude into confidential or internal Parliamentary matters. However, Parliamentary Staff should legitimately share much of this information. After all, they have an interest in making the hearing valuable and efficient for the Members of Parliament.
- 3) **Prepare a written statement or summary of testimony in advance.** Written statements or summaries of testimony must often be submitted prior to the hearing, so that they can be reviewed in advance. If not, it may still be very useful to provide a statement or summary to Members of Parliament at or even after the hearing. Even if not formally submitted, they help the speaker prepare, by organising thoughts and focusing testimony to improve advocacy.
- 4) **Written statements or comments should be concise, precise, and well organised.** Simplicity, brevity, and clarity are necessary. Organisation is key. It should be easy to determine at a glance what the writer sees as the main problems, and the most effective solutions. State the position being advocated, and explain why. The introduction should be short, and express the author's position. Bullet points and tightly written phrases should cover the key subjects. Details, when necessary, should be separated into attachments. Use bold print and/or underlining to highlight key phrases with compelling data and conclusions. Use concrete facts, but make sure they are summarised and accurate. It is acceptable to use illustrative examples, but they should be short, on point, and not distract the reader.
- 5) **All administrative requirements should be fulfilled.** All Parliamentary Guidelines concerning the format and timing of written submissions and oral testimony should be carefully followed. All rules and procedures for testimony should be understood and adhered to. In case of any doubt, ask.

PRESENTING TESTIMONY

- 1) **Be thoroughly familiar with the contents of the testimony.** Rehearse the testimony until every point is known by heart. It should be possible to give the testimony without written notes. Never read anything more than a few sentences, such as a short quote. Use a one-page summary/outline with bullet points and key themes in large type for organisational purposes, and to be sure to cover the main ideas without getting lost. Organise materials carefully, and do not waste time

going through documents to find something. Know exactly how long the testimony will take, and how much leeway there is. Avoid going off on tangents. One of the most common mistakes witnesses make is wandering off-track and getting behind in timing.

- 2) **Pay strict attention to the audience, and how you are perceived.** The witness is like an actor on stage, but with a very special audience and a very concrete message. Being a good advocate is important, but all aspects of communication should be carefully considered. This includes dress, manner, posture, body language, facial expressions, tone of voice, and eye contact. In fact, it is estimated that as much as half of all communication occurs through body language. Therefore, it is important to know which gestures communicate understanding, confidence, and authority. Speak clearly, at a reasonable pace, and avoid monotones. Be assertive without being overbearing. Maintain interest by being animated and enthusiastic, and using examples and imagery. Avoid technical language, jargon, gimmicks, and planned jokes. Be sure to adjust the style of testimony to the characteristics of the specific audience.
- 3) **Utilise audio-visual materials sparingly and with great care.** It can be cumbersome and time-consuming to set up and use audio-visual aides. «Technical difficulties» can disrupt the hearing and create a negative impression. Be very attentive to logistical issues. Carefully consider the benefits and alternatives. A multi-coloured chart handed to each Member of Parliament may work better.
- 4) **Prepare for an effective dialogue, and use the statement to set the stage.** A major part of advocacy in open hearings is effectively answering the questions that are presented. A cogent and forceful statement, which is precise and brief, can provoke serious questions, which enable the witness to sway opinions. It is a good idea to anticipate and prepare for the questions in advance. Listen very carefully to the questions, and respond concisely and on-point. Leave time for follow-up questions. If uncertain about the answer to a question, say so, or give the parameters for the answer, without being overly equivocal. As all good salespeople know, the substance and tone of questions/objections reveal exactly what must be done to convince the customer to buy. Be sure to make eye contact when answering questions.
- 5) **Arrive at the hearing early.** Use the time to talk to any officials who may be available, become familiar with the set-up, and read all available documents. Be sure to attend the testimony of prior witnesses, to hear what they have to say. It may be necessary to refer to prior testimony, or to refute it. If so, this should be done in a respectful manner. Listen carefully to the questions presented to prior witnesses, for clues concerning the interests/perspectives of Members of Parliament.

FOLLOW-THROUGH AFTER THE HEARING

- 1) Pay attention to important post-hearing measures. It may be necessary to submit additional information, or answer supplementary questions in writing. Be prepared to promptly review the hearing transcript, if this is allowed. Follow the further progress of the legislation or issues addressed. Do not be afraid to contact Parliamentary Staff for their appraisal of how things went. Carefully consider the results, so that adjustments and improvements can be made. Remember that by improving your skills, you increase your capacity to effectively advocate a position, provide more assistance to Members of Parliament, and enhance your chances of being invited to testify again.

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН
МЫЙЗАМ ЧЫГАРУУ ПРОЦЕССИН ӨРКҮНДӨТҮҮНҮН
ЖЕТИ ПРИНЦИПИ
СЕМЬ ПРИНЦИПОВ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ
SEVEN PRINCIPLES
FOR DRAFTING SOUND LEGISLATION
IN THE KYRGYZ REPUBLIC

Подписано в печать 29.04.2013. Формат 64х92½.

Офсетная печать.

Заказ 5648. Тираж 2250.

Отпечатано в Издательском доме «Аль Салам»
720044, г. Бишкек, пер. Симферопольский, 85; тел. (312) 25-21-22

