

УДК: 321 01:342.

НУРМАНБЕТОВА К. Ю.  
КНУ им. Ж. Баласагына, Бишкек  
Nurmanbetova K. Y.  
J. Balasagyn KNU, Bishkek  
[karlygachnurmanbetova@gmail.com](mailto:karlygachnurmanbetova@gmail.com)

## РОЛЬ ПРАВОВОГО МОНИТОРИНГА В ПОВЫШЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЖОГОРКУ КЕНЕША КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Мыйзамдардын мониторингинин Жогорку Кенештин  
ишинин эффективдүүлүгүнүн жогорлатууда ролу

Role of monitoring of laws in improving the efficiency of Jogorku  
Kenesh

***Аннотация:** в статье анализируется состояние правового мониторинга и оценки законопроектов, принимаемых Жогорку Кенешем КР, обосновывается необходимость проведения правового мониторинга и оценки, что должно улучшить качество принимаемых Жогорку Кенешем законопроектов.*

***Аннотация:** макалада КР Жогорку Кенешинин мыйзамдын талдоосу жана баалоосу жургузулушу абзел экендиги жөнүндө айтылат. Талдоо жана баалоо системасы жоболордун сапатын которгонго салым кошот Жогорку Кеңеш тарабынан кабыл алынган мыйзамдардын долбоорлорун укуктук мониторинг жургузуу, баа берүүсү каралат.*

***Annotation:** in article the condition of legal monitoring and assessment of the bills adopted to Zhogorku Kenesh by KR is analyzed. The article states about the necessity of holding legal monitoring and evaluation that in turn would improve the quality of the laws that are being adopted.*

***Ключевые слова:** Жогорку Кенеш; правовой мониторинг; закон; норма; эффективность.*

***Негизги создор:** Жогорку Кенеш; мыйзамдын талдоосу жана баалоосу; мыйзам; натыйжалуулук*

***Keywords:** Zhogorku kenesh, legal monitoring and evaluation; law; norm; efficiency.*

Сегодня существует острая необходимость проведения мониторинга для повышения эффективности деятельности Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (далее ЖК КР). Данный орган стоит во главе угла государственного управления, по тем законам, которые ЖК КР принимает, осуществляется управление страной. В связи с этим

крайне важно, чтобы его деятельность улучшалась и развивалась. Данная статья констатирует необходимость проведения правового мониторинга и оценки принимаемых либо принятых законов с целью улучшения деятельности ЖК КР.

Правовой мониторинг в Кыргызстане необходим в связи с тем, что ежегодно принимается огромное количество законопроектов, тем не менее они не оцениваются, и зачастую неизвестно, в какой сфере, какого качества законопроекты были приняты. Более того, гражданам не всегда ясно, каков уровень их реализации. Хотя нельзя исключать того, что оценка отдельных принятых законов проводилась, но все же системный подход отсутствует. На веб-сайте ЖК КР общий свод законопроектов ведется. Но отсутствует информация о дальнейшей судьбе принятых законопроектов, об их реализации и эффективности. Данные факты крайне важно знать, ведь законы пишутся для граждан, и если они не меняют их жизнь в положительную сторону, то какова тогда ценность подобных законопроектов.

Мониторинг закона, по определению Н.Н.Толмачевой, - «это метод осуществления государственного контроля планируемого (прогнозируемого), текущего и перспективного состояния практики применения закона и принятых во исполнение этого закона правовых актов, заключается в постоянном, системном сборе и анализе информации о состоянии объекта наблюдения с целью предотвращения или устранения нежелательных последствий его применения» [235,1]. Данное определение превосходно подходит в данной ситуации, с дополнением о том, что мониторинг может проводиться не только государством, но и гражданским обществом. И под словом «контроль» подразумевается не контроль для наказания кого-либо, а именно отслеживание процесса с целью его улучшения.

Одним из самых важных показателей социальной полезности и необходимости закона является его эффективность. По определению В.В. Лапаевой, эффективность закона «представляет собой соотношение между целями содержащихся в законе правовых норм и результатом их реализации в социальной практике» [2]. И здесь надо отметить, что результат не всегда может быть положительным. В то же время существует также и экономическое определение, которое определяет «эффективность» как соотношение достижения положительных результатов и затрат. В этом случае возникает сложная ситуация, когда могут быть не самые лучшие результаты при маленьких затратах. Лапаева суммирует, говоря, что обобщить можно

следующим образом: «уровень результативности работы или действия в сопоставлении с затратами» [3]. По словам Е.В. Охотского, можно выделить несколько критериев эффективности законодательного процесса. Во-первых, для юриста оценка эффективности законопроекта должна проходить в соответствии со сроками, а также политической, экономической и социальной значимостью. А вот для гражданина разработанный текст должен обеспечить «нормальные условия реализации и защиты его интересов и потребностей»; во-вторых, эффективность нельзя вычислить с помощью конкретных формул. Ведь важны все аспекты: «и политический режим, и юридическая основа системы управления, и история, и культура, и традиции народа. Включая профессионализм кадров [2]. С. Магнус, в свою очередь, утверждает, что должны быть учтены следующие критерии: 1) закон, который приняли, должны опубликовать в СМИ; 2) закон должен быть написан таким образом, чтобы простой гражданин смог его прочитать и понять; 3) он не должен противоречить общественным стандартам [3]. Обобщая, можно сказать, что влияют все факторы, и оценка должна быть обширной, многогранной, для того, чтобы ее результаты были более четкими.

В России имеется довольно хороший опыт в сфере правового мониторинга. Данный вопрос затрагивали многие российские ученые. Было принято постановление Правительства от 13 марта 2007 года о формировании системы правового мониторинга в городе Москва. А также была создана концепция создания системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики в Российской Федерации (на 2008 -2012г.). Есть центр мониторинга законодательства и правоприменения при Совете Федерации Федерального Собрания РФ [5].

При проведении мониторинга и оценки закона, как отмечает В. Исаков, нам необходимо понимать, —что позитивный или негативный результат реализации закона - это слагаемое многих составляющих. Что после принятия закона включается Правительство, которое либо финансирует, либо не финансирует реализацию его норм, включаются органы исполнительной власти, правоохранительные органы, прокуратура, суд, общественные организации, СМИ. То есть очень много участников в процессе реализации закона. Если какое-либо из этих звеньев не работает, - а мы прекрасно знаем, как они работают, - мы не достигнем результата. Поэтому в недостатках реализации нормы несправедливо винить только того, кто создал норму. Нужно понимать,

что норма - это лишь один из элементов очень сложного механизма, посредством которого либо достигается, либо не достигается конечный результат|| [6]. В.Исаков продолжает, отмечая тот факт, что при оценке эффективности нужны новые подходы. —Сегодня надо изучать эффективность закона "послойно": эффективность юридическую, социальную, психологическую, экономическую, на макроуровне, на микроуровне. То есть в проблеме эффективности есть много слоев, и эффективность в одном слое может означать резкую неэффективность в другом|| [7].

Одним из распространенных подходов к эффективности является сравнение цели и результата закона. К примеру, закон ставил определенную цель (снизить преступность, повысить уровень образования и т.д.). И если уровень образования повысился, закон считают эффективным, так как цель достигнута. Но подход не учитывает некоторые аспекты. К примеру, каким образом такая цель была достигнута, побочные последствия закона. Сторонники этого подхода говорят, что если цель достигнута, даже негативная, причинившая определенный ущерб обществу, закон должен быть признан эффективным. Оппоненты этого направления говорят о необходимости учета всех последствий.

Второй подход, который был развит ленинградской школой во главе с профессором

А.С. Пашковым, подчеркивает, что должен измеряться реальный "сдвиг", который произошел в жизни людей. —Например, до принятия нормы был один уровень преступности, после ее принятия стал другой - произошел сдвиг, который надо измерить.|| Но здесь сложность состоит в том, что тяжело выделить, что именно послужило толчком в достижении результата. Произошло ли это благодаря норме?

В связи с этим, отмечает В.Исаков: —более правильно рассматривать проблему эффективности или, выражаясь европейским языком, оценки законов как комплексную научную задачу, где должны использоваться разные средства и методы, поскольку только сумма этих методов может дать какую-то более или менее достоверную картину эффективности нормы. То есть, нет "золотого ключика", которым можно эту проблему открыть, но есть множество разных ключей, которые необходимо использовать, чтобы реально понять, эффективна норма или нет и в чем именно заключается ее эффективность||.

Инициатива оценки эффективности законов должна быть поддержана первым лицом государства и другими вышестоящими чиновниками. Потому как без подобной поддержки вряд ли подобная инициатива сдвинется с места. В.Исаков утверждает, что более эффективным будет —не создание специального органа, а усиление имеющихся звеньев, которые анализируют эффективность во всех государственных структурах. И обязательно под руководством, под эгидой первого лица|| [8].

Оценка может быть перспективной и ретроспективной. Перспективная оценка оценивает возможные воздействия принимаемого закона. Указывает на возможные недостатки и делает попытку их устранения. Ретроспективная оценка проводится во время принятия или после принятия законопроекта. Цель данной оценки в определении того, что происходит после принятия законопроекта [9]. И здесь необходимо отметить, что ретроспективная оценка невозможна без содействия Правительства.

Для оценки законопроекта нам необходимы конкретные критерии, на которые можно опираться.

—Общие критерии позволяют оценить значимость (государственную, общественную и профессионально-деятельностную), своевременность и обоснованность предполагаемого законопроекта с точки зрения основных тенденций, целей и направлений развития и реформирования той или иной сферы деятельности.||

Состав критериев: актуальность законопроекта; новизна законопроекта; масштабность законопроекта; системность законопроекта; эффективность законопроекта (то есть приведет ли законопроект к улучшению или к определенным изменениям); обоснованность конкретных правовых норм (с учетом тенденций и перспектив развития соответствующей сферы законодательства).

1. Специально-психологические критерии позволяют оценить компетентность субъектов права, разработчиков и содержательность законопроекта с точки зрения психологии, полноты, соответствия законопроектным требованиям.

Состав критериев: полнота структуры законопроекта; анализ реальной ситуации в обществе; степень проработанности правовых норм законопроекта (полнота, углубленность, конкретность); согласованность правовых норм законопроекта (соответствие психологического анализа проблем в правовых нормах целям и задачам, существующим и необходимым ресурсам); соответствие положений проекта Конституции в части прав, законных интересов и свобод граждан; соответствие положений проекта современным достижениям отечественной и зарубежной психолого-правовой науки и практики.

2. Практические критерии позволяют оценить степень обоснованности законопроекта с точки зрения возможностей его воплощения и жизнеспособности.

Состав критериев: реалистичность законопроекта; реализуемость законопроекта (наличие, вовлеченность и согласованность действий других субъектов при его реализации); управляемость законопроекта (наличие научно-организационного и психологического обеспечения, способов и плана действий по реализации законопроекта); возможность негативных социально-психологических последствий, которые могут быть вызваны действием будущего закона.

Основой конкретной критериальной оценки является наличие специальных механизмов формирования и реализации правовых норм в жизни [10]. Данные критерии позволяют измерить эффективность законопроекта. Мы не будем останавливаться на втором пункте, быть может рассмотрим его глубже в следующих статьях. Хотя автор предложенных критериев утверждает, что они являются одними из самых важных. С помощью них эксперты-психологи делают выводы о психологической приемлемости предлагаемых конкретных норм законопроектов [10]. Касательно количества рассмотренных законопроектов не всегда можно говорить об эффективности работы, зато можно сказать многое о продуктивности. Хотя слишком большое количество законопроектов приводит к понижению качества [10].

Мониторинг правоприменения также даст возможность отслеживать, насколько Правительство подотчетно перед Парламентом. Как мы видим, существуют различные определения и подходы по мониторингу и оценке деятельности Парламента. Предполагается, что введение правового мониторинга будет весьма полезным.

Возвращаясь к тому, что мы имеем, надо отметить известный факт, что в ЖК проводится экспертиза. В регламенте ЖК КР прописано, что лингвистическая, общественная, а также правовая, правозащитная, гендерная, экологическая, антикоррупционная экспертиза законопроекта должны даваться. В статье 155 дана более полная информация по общественной экспертизе. Тем не менее вышеуказанные пункты не обязывают к проведению систематического и полноценного мониторинга и оценки законопроекта. В дополнение к этому, в законе КР от 18 февраля 2014 года № 35 «О внесении дополнений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» статья 4 гласит: «Внести в Закон Кыргызской Республики "О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики" (Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, 2011 г., N 10, ст.1514) следующее дополнение: главу 19 дополнить статьей 114-1 следующего

содержания: "Статья 114-1. Мониторинг и оценка законов и решений Жогорку Кенеша.

*1. Комитеты Жогорку Кенеша в целях проведения контроля исполнения законов и решений Жогорку Кенеша ежегодно проводят мониторинг и оценку принятых законов и решений, относящихся к их профилю.*

*2. В целях проведения мониторинга и оценки эффективности принятых законов и решений Жогорку Кенеша комитеты имеют право запрашивать информацию у государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, а также у других организаций независимо от форм собственности, а также могут привлекать представителей гражданского общества и независимых экспертов.*

*3. Результаты проведенного мониторинга и оценки публикуются в средствах массовой информации и на официальном сайте Жогорку Кенеша не позднее 1 мая года, следующего за отчетным."*

Также имеется постановление Правительства № 139 от 23 марта 2015 года. «Об утверждении Порядка проведения мониторинга и оценки эффективности нормативных правовых актов Правительства Кыргызской Республики», в котором утвержден порядок проведения мониторинга и оценки эффективности нормативных правовых актов Правительства Кыргызской Республики согласно приложению. Наличие данного постановления говорит о том, что для проведения мониторинга и оценки есть политическая воля.

Несомненно, что правовой мониторинг необходимо внедрять постепенно, экспериментируя на отдельных законах. С 2015 г. при поддержке Международной организации по миграции (МОМ) проводится мониторинг Закона —О предупреждении и борьбе с торговлей людьми». На данный момент Тянь-Шаньский аналитический центр при Американском университете в Центральной Азии выступает в качестве партнера МОМ и делает попытку разработки унифицированной методологии соответствия данного закона международным стандартам, а также обзор реализации закона в Кыргызстане. Подобный мониторинг запланирован на 5 лет. Каждый год партнеры будут меняться, и ожидается, что методология с каждым годом будет улучшаться, меняя ситуацию в сфере борьбы с торговлей людьми в лучшую сторону. Вполне возможно, что если подобная методика окажется успешной, то ее можно будет применять и для мониторинга и оценки других законов.

Безусловно сделан большой шаг в плане внесения вышеупомянутых поправок, принятия официальных документов и существующих практик. Тем не менее мы должны принять тот факт, что на данный момент полноценного и системного правового мониторинга всех законов не проводится. Комитеты перегружены

повседневной работой, и для проведения дополнительного мониторинга, как известно, у них нет ни методологии, ни желания, ни мотивации. В связи с этим необходимо продумать детально весь процесс, чтобы он начал работать в правильном русле. И, быть может, внедрение если не всех упомянутых критериев и техник, но хотя бы некоторых из них помогло бы и облегчило работу в сфере оценки правоприменительной практики и деятельности ЖК, внесло бы свою лепту в улучшение эффективности работы этого органа.

### ***Литература***

1. Н.Червинская, *Мониторинг эффективности законодательства*, LEGEASIVIATA.
2. Кибак И.А. Критерии эффективности правовых норм и оценка законопроекта, Конституционное и муниципальное право, <http://cyberleninka.ru/article/n/kriterii-effektivnosti-pravovyh-norm-i-otsenka-zakonoproekta>.
3. Литвинова О.С., Понятие «эффективность» и его критерии в парламентской деятельности.
4. Фонд ИСЭПИ и Центр содействия законотворчеству, «Рейтинг законотворцев» - рейтинг социально значимой законотворческой работы депутатов Госдумы по итогам первого полугодия 2015 г.
5. Ю.Г. Арзамасов, Я. Е. Наконечный. Концепция мониторинга нормативных правовых актов, 2011г.
6. Кортни Помпи, Лейси Колмус, Мониторинг политических процессов, методика и инструментарий для активиста, НДИ, 2010.
7. Материалы международного семинара «Оценка законов и эффективности их принятия», 2002г., Совет Европы, Государственная дума федерального собрания РФ, Рязанская областная дума, <https://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/material/>.
8. Исаков В.Б. Оценка законодательства: теоретические аспекты, Теоретические подходы к понятию эффективности закона, <https://www.consultant.ru/law/review/lawmaking/material/> КонсультантПлюс, 1992-2016.
9. Институт оценивания политик и программ. Оценка принятия законопроектов и эффективности их право применения, (международный опыт), Мария Устинова 23 мая 2005 г., Межфакультетский семинар «Оценивание программ и политик: методология и применение».
10. Кулова М.Р. Концептуальные подходы к оценке эффективности законодательной власти региона.

