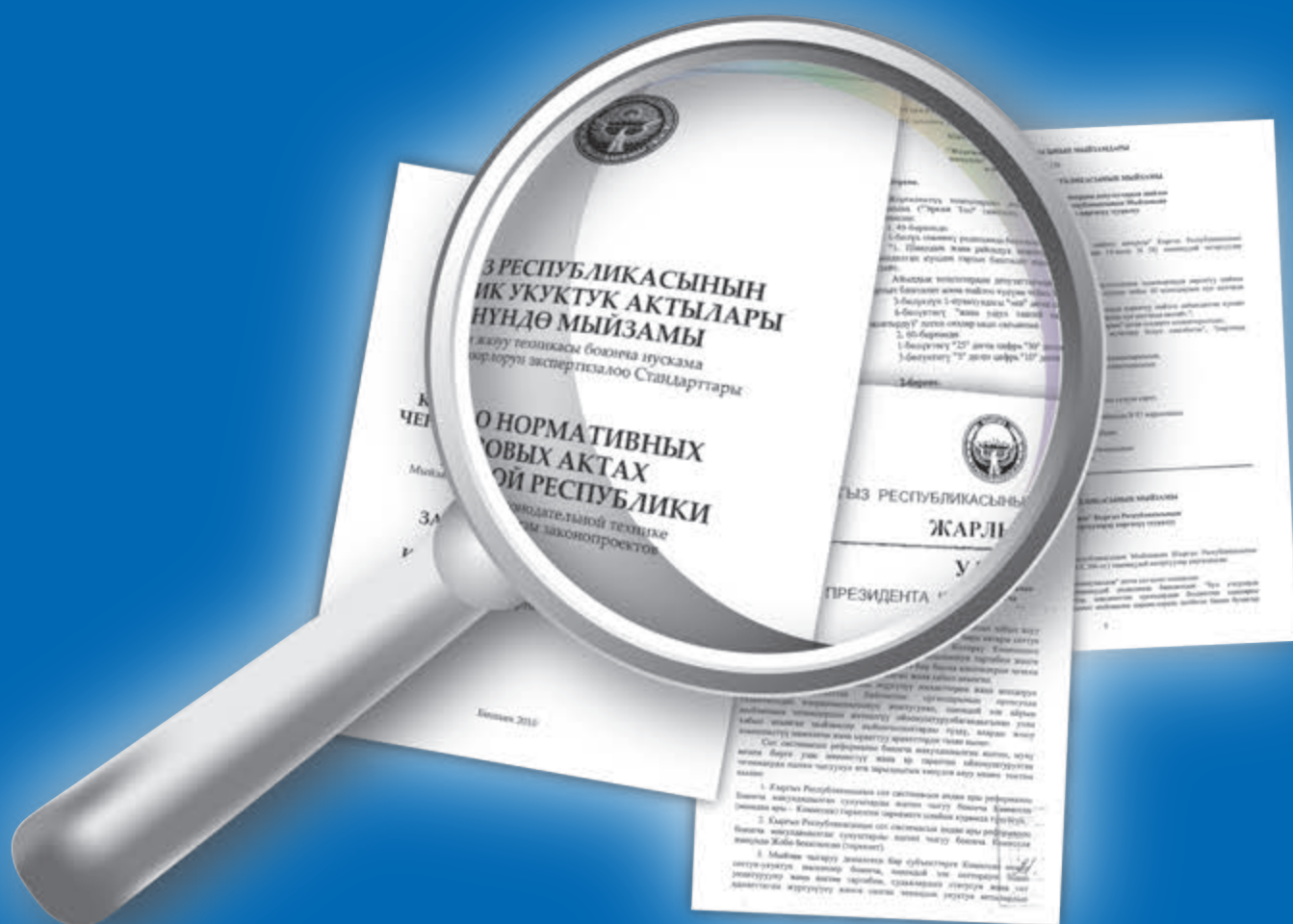


СТАНДАРТЫ ЭКСПЕРТИЗЫ ЗАКОНОПРОЕКТОВ



РУКОВОДСТВО
ПО ПРИМЕНЕНИЮ

СТАНДАРТЫ ЭКСПЕРТИЗЫ ЗАКОНОПРОЕКТОВ

**РУКОВОДСТВО ПО
ПРИМЕНЕНИЮ**

УДК 342
ББК 67.99(2)01
С 77

С77 **Стандарты экспертизы законодательства: Руководство по применению.**
2-е издание /Жогорку Кенеш КР, Европейский Союз, ПРООН. – Б.: 2012. – 124 с.

ISBN 978-9967-26-824-1

Настоящее Руководство является практическим пособием по применению Стандартов экспертизы законопроектов. В нем раскрывается порядок проведения специализированной экспертизы законодательства по пяти направлениям: 1) правовая экспертиза; 2) защита прав человека; 3) гендерная экспертиза; 4) экологическая экспертиза; 5) предупреждение коррупции.

Руководство разработано в целях повышения качества законопроектной экспертизы, а также достижения среди специалистов единообразного понимания сущности такой экспертизы и адекватного применения соответствующих стандартов в экспертной деятельности. Пособие содержит подробное описание проведения экспертизы, определение ее целей, принципов, предмета, объектов и субъектов, а также подробные вопросы, на которые должны ответить лица, осуществляющие экспертизу.

Руководство было одобрено и рекомендовано к печати Учебно-методической комиссией Юридического института КНУ им. Ж.Баласагына и кафедрой конституционного права Юридического института КНУ им. Ж.Баласагына в качестве учебно-методического пособия для студентов, аспирантов, преподавателей юридических факультетов.

Данная публикация подготовлена командой экспертов: Нурланом Алымбаевым, Чынаррой Мусабековой, Натальей Сергеевой, Анной Кириленко, Гультсарой Джакуповой – в соавторстве с Анарой Ниязовой и Аидой Саянковой.

Подготовка второго издания осуществлена Ириной Летовой. Общая редакция Аиды Саянковой, Гультмиры Маматкеримовой и Курманбека Турдалиева.

© Жогорку Кенеш КР, Европейский Союз, ПРООН.

Все права защищены. Нельзя переиздавать, размещать в информационно-поисковых системах или передавать в любой форме и любым способом – электронным, механическим, фотокопировальным, посредством записи на носитель или другим образом – без письменного разрешения владельца авторских прав.

Второе издание осуществлено при финансовой поддержке Фонда ООН по миростроительству.

С 1203020100-12
ISBN 978-9967-26-824-1

УДК 342
ББК 67.99(2)01

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	4
ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ	5
ЦЕЛИ И ПРИНЦИПЫ ЭКСПЕРТИЗЫ	7
ПРЕДМЕТ И ОБЪЕКТ ЭКСПЕРТИЗЫ	8
СУБЪЕКТЫ ЭКСПЕРТНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ.....	8
ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ СУБЪЕКТОВ.....	9
ПРАВОВАЯ ЭКСПЕРТИЗА	10
ПРАВООЩИТНАЯ ЭКСПЕРТИЗА	39
ГЕНДЕРНАЯ ЭКСПЕРТИЗА	56
АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА	75
ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА	89
ПОРЯДОК ОРГАНИЗАЦИИ ЭКСПЕРТИЗЫ	100
ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	107
Приложение № 1	108
Приложение № 2	112
Приложение № 3	113
Приложение № 4	114
Приложение № 5	118
Приложение № 6	120
Приложение № 7	121

ПРЕДИСЛОВИЕ

Все более очевидным становится тот факт, что серьезным препятствием на пути успешного развития Кыргызстана является низкое качество принимаемых законодательных актов. Для повышения качества принимаемых решений необходимо внедрение новых подходов в законотворческую работу, в том числе экспертную деятельность. Недостатки в разработке законопроектов и организации законодательного процесса тяжелым бременем ложатся на страну и плечи ее граждан, создавая множество проблем в реализации законов и правоприменительной практике.

Одной из мер по преодолению сложившейся ситуации является улучшение экспертизы законопроектов в Жогорку Кенеше. Своевременная, тщательная и профессиональная экспертиза позволит существенно повысить качество законопроектов, проанализировать возможные последствия воздействия законов и найти в них недостатки до момента принятия парламентом окончательного решения. Необходимость такого рода экспертизы предусмотрена законами «О Регламенте Жогорку Кенеша», «О нормативных правовых актах», «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» и «Об экологической экспертизе».

Жогорку Кенеш в 2006 году сделал первый шаг в этом направлении. Под эгидой Комитета ЖК по конституционному законодательству во главе с Исхаком Масалиевым и заместителя полномочного представителя Президента КР в Жогорку Кенеше Анары Ниязовой началась разработка *Стандартов экспертизы законопроектов*.

В том же году Парламентский проект Европейского Союза и ПРООН поддержал данную инициативу и привлек специалистов, имеющих необходимые знания и опыт экспертной деятельности, разработавших Стандарты по проведению отдельных специализированных экспертиз проектов законов. Разработка *Стандартов велась с учетом прав человека, гендера, экологии, предупреждения коррупции и правовой экспертизы*. Аprobация *Стандартов* была проведена при участии 178 юристов из юридических служб Жогорку Кенеша, Администрации Президента, Аппарата Правительства, министерств, ведомств, неправительственных организаций, научных и высших учебных заведений. В течение 2007 года Стандарты применялись в Жогорку Кенеше в качестве внутренних принципов работы. В результате значительно повысилась ответственность экспертов парламента, депутаты стали требовать применения экспертиз, чаще стали обсуждаться гендерные, экологические, антикоррупционные и другие вопросы. Учитывая позитивное влияние экспертизы на качество законов и то, что парламенту приходилось перерабатывать большой массив правовой информации поступающей из правительства (*из-за разницы подходов в законотворческой работе и техники написания*), в 2008 году депутаты четвертого созыва внесли изменения в закон о нормативно-правовых актах. Согласно новой поправке пять видов экспертиз стали обязательными не только для экспертов и депутатов парламента, но и для других субъектов, которые имеют право инициировать и разрабатывать законопроекты. Таким образом, экспертиза стала национальным стандартом. Внедрение экспертизы было начато в парламенте четвертого созыва под руководством вице-спикера Чолпон Баековой. Пятый созыв парламента продолжил эту серьезную работу.

При содействии Проекта Европейского Союза и ПРООН по правовой реформе в КР *Стандарты экспертизы законопроектов* были обновлены с учетом изменений, произошедших в законодательстве после принятия новой Конституции.

Представляя широкой публике руководство *по применению Стандартов экспертизы законопроектов*, авторы уверены, что публикация будет содействовать повышению качества законов и послужит полезным руководством для экспертов, занимающихся законотворчеством.

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Настоящее Руководство разработано в качестве пособия для единообразного применения Стандартов по проведению отдельных видов специализированных экспертиз законопроектов и законов (далее Стандарты).

Специализированной экспертизой (далее по тексту экспертиза) является деятельность экспертов по проведению анализа и оценки проектов законов на соответствие их требованиям Стандартов.

Сфера действия Стандартов:

- 1) установление порядка проведения правовой, правозащитной, гендерной, антикоррупционной и экологической экспертиз;
- 2) определение обязательных требований при проведении экспертиз;
- 3) определение профессиональной терминологии в сфере проведения экспертиз.

Другие аспекты сферы действия Стандартов определяются следующей схемой:



Соотношение обязательной экспертизы и экспертизы, которая проводится по инициативе Комитета Жогорку Кенеша (далее Комитет), дополнительной, повторной, комиссионной и комплексной экспертиз отражено в следующей схеме:



ЦЕЛИ И ПРИНЦИПЫ ЭКСПЕРТИЗЫ

Экспертиза имеет основную и дополнительную цели. Соотношение целей, преследуемых экспертизой, наглядно демонстрирует следующая схема:



Экспертиза основывается на общих и специальных принципах. Их соотношение показано на схеме:



ПРЕДМЕТ И ОБЪЕКТ ЭКСПЕРТИЗЫ

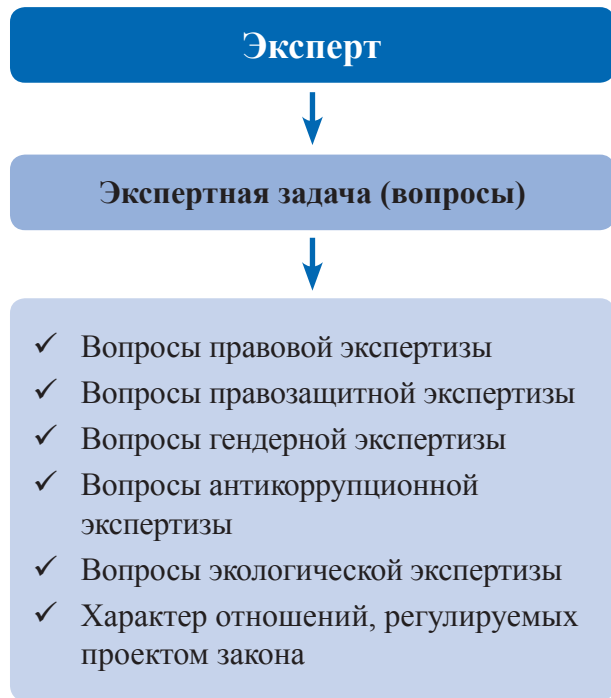
Предмет экспертизы

Предметом экспертизы является экспертная задача (перечень вопросов), которую необходимо разрешить эксперту при проведении экспертизы проекта закона.

В зависимости от вида проводимой экспертизы и с учетом характера отношений, регулируемых проектом закона, экспертиза может включать в себя одну или несколько экспертных задач.

Объект экспертизы

Объектом экспертизы является проект закона, внесенный в установленном порядке в Жогорку Кенеш.



СУБЪЕКТЫ ЭКСПЕРТНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

В соответствии с резолюцией Торага ЖК КР соответствующее структурное подразделение Аппарата в течение дня направляет проект закона и сопроводительные документы экспертной службе, осуществляющей специальные экспертизы.

Экспертизу проводит эксперт Аппарата Жогорку Кенеша или привлеченные со стороны лицо или группа лиц, которые не принимали непосредственного участия в подготовке проекта закона.



ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ СУБЪЕКТОВ

Права субъектов наглядно представлены в следующей схеме:



Обязанности субъектов наглядно демонстрирует схема:



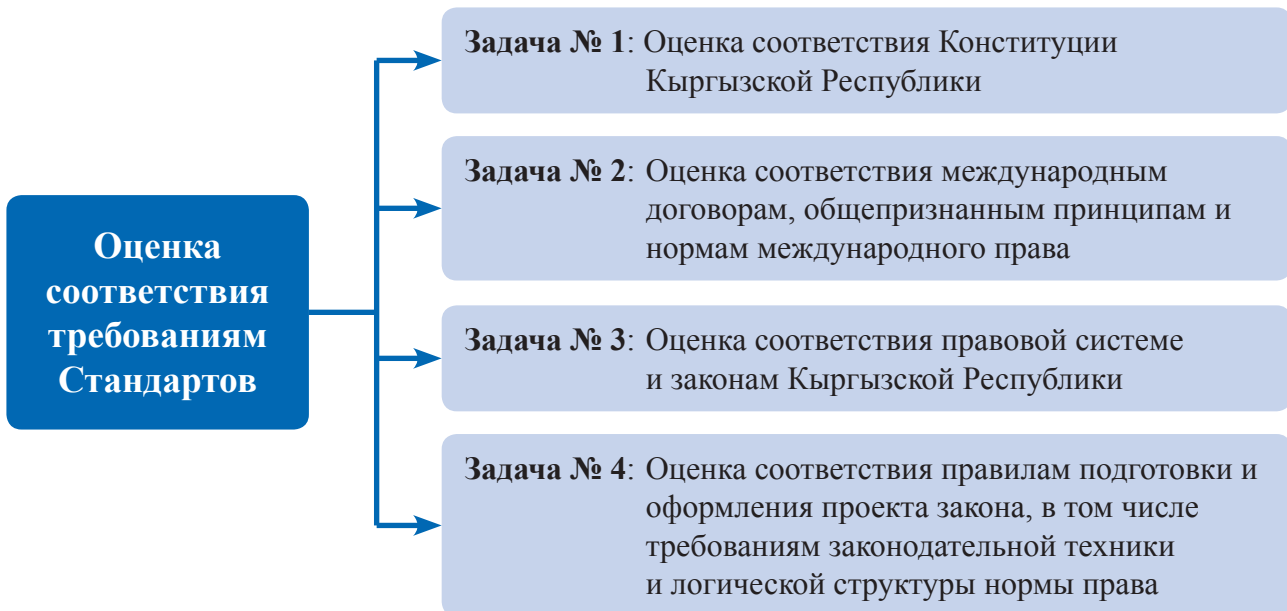
ПРАВОВАЯ ЭКСПЕРТИЗА

Особенностью правовой экспертизы является то, что ей подлежат все без исключения проекты законов, внесенные в Жогорку Кенеш.

При этом проект закона может быть оформлен в виде:

- нового закона;
- закона о внесении изменений и (или) дополнений в действующий закон, в том числе путем его изложения в новой редакции;
- закона о введении в действие закона или его отдельных структурных элементов;
- закона о приостановлении действия закона или его отдельных структурных элементов;
- закона об отмене закона или его отдельных структурных элементов;
- закона о признании закона или его отдельных структурных элементов утратившими силу;
- закона о продлении действия закона или его отдельных структурных элементов.

Правовая экспертиза проектов законов преследует определенную цель и задачи, которые можно условно изложить в виде следующей схемы:



Экспертами, осуществляющими правовую экспертизу проектов законов, должны быть лица, имеющие юридическое образование и соответствующую квалификацию, а также обладающие профессиональным опытом в сфере подготовки, анализа и оценки нормативных правовых актов.

ОЦЕНКА СООТВЕТСТВИЯ КОНСТИТУЦИИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Положения проекта закона должны соответствовать Конституции. Для оценки соответствия проекта закона Конституции эксперту необходимо сделать выводы по следующим вопросам:

- 1) *Не противоречат ли цели, задачи и предмет правового регулирования проекта закона основам конституционного строя, принципам и нормам, установленным Конституцией?*

Информация для эксперта

Для ответа на этот вопрос эксперту, помимо положений Конституции, необходимо также учитывать положения:

- Декларации о государственном суверенитете Республики Кыргызстан от 15 декабря 1990 года № 273-ХП;
- Декларации о государственной независимости Республики Кыргызстан от 31 августа 1991 года № 578-ХП.

Структурно принципы могут содержаться в специальных разделах или в отдельных статьях Конституции. Например, общие принципы изложены в разделе первом Конституции. Принципы, на которых основана государственная власть, изложены в статье 3.

В качестве примера рассмотрим пункт первый статьи 1 Конституции:

Статья 1.

1. Кыргызская Республика (Кыргызстан) является суверенным, демократическим, правовым, светским, унитарным, социальным государством.

Следовательно, проект закона не может содержать нормы, противоречащие:

- суверенности (*например, нормы, устанавливающие протекторат*);
- унитарности (*например, нормы, устанавливающие федеральное устройство*);
- демократической республике (*например, нормы устанавливающие монархию*);
- правовому, социальному государству (*например, нормы, устанавливающие тоталитаризм или противоречащие принципам социальной защиты населения*).

Или другой широко известный принцип, содержащийся в пункте первом статьи 12 Конституции:

В Кыргызской Республике признается разнообразие форм собственности и гарантируется равная правовая защита частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности.

Если проект закона регулирует отношения, связанные с формами собственности, и его нормы направлены против разнообразия форм собственности, не обеспечивают режим их равной правовой защиты, то однозначно можно сделать вывод о том, что положения проекта закона противоречат принципу, закрепленному в пункте первом статьи 12 Конституции.

Таким образом, положения проекта закона должны соответствовать основам конституционного строя и конституционным принципам.

- 2) *Не противоречат ли положения проекта закона нормам закона Кыргызской Республики, в случае если норма Конституции является отсылочной к этому закону?*

Информация для эксперта

Прямое действие конституционных норм означает, что суд или иной государственный орган не могут отказаться от применения конституционных норм, ссылаясь на то, что отсутствуют разъясняющие и детализирующие их законы и подзаконные акты.

В статье 6 Конституции указано, что:

1. Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие в Кыргызской Республике.
2. На основе Конституции принимаются конституционные законы, законы и другие нормативные правовые акты.

Развивая принцип, содержащийся в этой статье, Конституция особо выделяет прямое действие статей, содержащихся, например, в разделе втором главы первой «Основные права и свободы».

Нормы о правах и свободах и обязанностях граждан являются непосредственно действующим правом:

- они определяют содержание и применение законов;
- они обязательны для деятельности законодательной и исполнительной властей и местного самоуправления;
- они обеспечиваются правосудием.

Это означает, в частности, что гражданин, который считает, что его конституционные права нарушены, может обратиться в суд, ссылаясь исключительно на соответствующую статью Конституции. Суд не вправе отказать в рассмотрении дела, ссылаясь на то, что эта статья не получила необходимой, по мнению суда, детализации в законах и подзаконных актах.

Примером отсылочной конституционной нормы является статья 70, в которой указано, что *порядок избрания депутатов Жогорку Кенеша, включая установление избирательного порога для прохождения в парламент, определяется конституционным законом.*

Порядок избрания регламентирован другим конституционным законом: «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 года № 68. Следовательно, эксперт при анализе проекта закона, регулирующего те или иные вопросы избрания депутатов, должен установить соответствие проекта закона не только статье 70 Конституции, но и нормам конституционного закона.

3) *Не противоречат ли положения проекта закона нормам Конституции, устанавливающим компетенцию конституционных органов и должностных лиц?*

Информация для эксперта

Конституция устанавливает полномочия конституционных органов и должностных лиц. Например, статья 74 регламентирует полномочия Жогорку Кенеша, статья 75 – полномочия *Торага Жогорку Кенеша*, а статья 76 – полномочия *комитетов Жогорку Кенеша*.

В качестве примера отсылочной нормы устанавливающей полномочия, можно привести статью 91 Конституции.

Статья 91.

1. Исполнительную власть на территории соответствующей административно-территориальной единицы осуществляет местная государственная администрация.
Порядок назначения и освобождения глав местных государственных администраций определяется законом.
2. Организация и деятельность местной государственной администрации определяются законом.

Законом в данном случае является Закон «О местном самоуправлении» от 15 июля 2011 года № 101 и Закон «О местной государственной администрации» от 14 июля 2011 года № 96.

Итак, проект закона не может противоречить нормам, определяющим полномочия конституционных органов и должностных лиц, которые могут быть установлены как Конституцией, так и другими законами.

4) *Не противоречат ли термины и понятия, содержащиеся в проекте закона терминам и понятиям, содержащимся в Конституции Кыргызской Республики?*

Информация для эксперта

Вопрос о применении терминов и понятий освещается более подробно в настоящем Руководстве в разделе о требованиях законодательной техники. Здесь же необходимо отметить следующее:

- Конституция не содержит отдельной статьи «Термины и понятия»;
- толкование некоторых терминов приводится в тексте соответствующих статей. Например, термины **Кыргызская Республика, Кыргызстан** содержатся в пункте первом статьи 1. В то же время значение термина **народ Кыргызстана** в статье 2 раскрывается не полностью, хотя он является одним из ключевых: «*Народ Кыргызстана является носителем суверенитета и единственным источником государственной власти в Кыргызской Республике*».

Таким образом, термины и понятия, содержащиеся в проекте закона, должны соответствовать значениям терминов и понятий Конституции.

ОЦЕНКА СООТВЕТСТВИЯ МЕЖДУНАРОДНЫМ ДОГОВОРАМ, ОБЩЕПРИЗНАННЫМ ПРИНЦИПАМ И НОРМАМ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Положения проекта закона должны соответствовать международным договорам, участницей которых является Кыргызская Республика, общепризнанным принципам и нормам международного права.

Для оценки соответствия проекта закона международным договорам, участницей которых является Кыргызская Республика, общепризнанным принципам и нормам международного права, эксперту необходимо сделать выводы по следующим вопросам:

- 1) *Соблюден ли принцип приоритетности норм международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика, общепризнанных принципов и норм международного права над положениями проекта закона?*
- 2) *Определены ли в полной мере международно-правовые нормы, относящиеся к предмету регулирования проекта закона?*

Информация для эксперта

Обязательное для всех государств общее международное право состоит из обычных норм, поскольку договоры, в которых участвовали бы все государства, отсутствуют, а для не участвующего в договоре государства его положения не имеют юридической силы.

В отличие от этого общепризнанные обычные нормы международного права создаются большинством государств. В конституционном праве и судебной практике различных государств под **общепризнанными принципами и нормами международного права** понимаются принципы и нормы общего международного права, т. е. обычные нормы, признанные большинством государств, включая то, в котором они подлежат применению.

Общепризнанные принципы представляют собой разновидность норм международного права. Они имеют наиболее общую форму выражения и признаны в качестве обязательных принципов всеми или абсолютным большинством государств.

Более узкая группа общепризнанных принципов (норм) – основные принципы международного права. Это нормы, отражающие коренные, фундаментальные интересы государств и народов. Они представляют собой нормативную основу всей системы международного права, служат его фундаментом. Одним из свойств основных принципов является также их взаимообусловленность, т. е. содержание каждого из них должно рассматриваться в контексте содержания других.

Примерами указанных выше принципов являются: неприменение силы или угрозы силой, мирное разрешение споров, невмешательство, сотрудничество, равноправие и самоопределение народов, суверенное равенство государств, добросовестное выполнение обязательств по международному праву.

Общепризнанные принципы проявляют себя через конкретные нормы права и нуждаются в конкретизации.

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 законодательства Кыргызской Республики.

В случае несоответствия закона Кыргызской Республики заключенным в установленном порядке международным договорам, в которых участвует Кыргызская Республика, или общепризнанным принципам и нормам международного права применяются правила, установленные этими договорами, принципами и нормами.

При проведении правовой экспертизы рекомендуется также определять соответствие проекта закона другим действующим международным договорам, требованиям и стандартам, устанавливаемым международными организациями, включая финансовые, например, Всемирной торговой организацией (ВТО), Международной организацией по труду (МОТ), Международной организацией по миграции (МОМ), Азиатским банком развития (АБР), Всемирным банком (ВБ) и т.д.

При проведении экспертизы производится также оценка соответствия положений проекта закона требованиям Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года и Закона Кыргызской Республики «О международных договорах Кыргызской Республики» от 21 июля 1999 года № 89. При проведении экспертизы эксперту необходимо:

- определить международный договор, которому должны соответствовать положения проекта закона;
- определить язык международного договора для установления аутентичности и официальности его положений;
- определить точную дату вступления в силу, а также срок действия международного договора;
- установить наличие или отсутствие оговорок к международным договорам Кыргызской Республики;
- установить наличие или отсутствие случая приостановления действия международного договора Кыргызской Республики.

3) Не противоречат ли положения проекта закона международным договорам?

4) Не противоречат ли положения проекта закона общепризнанным принципам и нормам международного права?

Информация для эксперта

Для ответа на эти вопросы эксперту необходимо:

- руководствоваться требованиями Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 года и Закона Кыргызской Республики «О международных договорах Кыргызской Республики» от 21 июля 1999 года № 89;

- установить точное наименование и вид международного договора, на соответствие которому производится оценка проекта закона: международные договоры могут именоваться и заключаться в виде договора, соглашения, конвенции, протокола, меморандума, обмена письмами и нотами, а также иметь другие наименования;
- определить язык международного договора: язык, на котором составлен текст международного договора, указывается в тексте данного договора, где подтверждается его аутентичность и официальность;
- определить точную дату вступления в силу, а также срок действия международного договора: международные договоры вступают в силу для Кыргызской Республики в порядке и сроки, предусмотренные в договоре или согласованные между договаривающимися сторонами;
- не рассматривать международный договор, который к дате проведения экспертизы не вступил еще в силу;
- установить наличие или отсутствие оговорок к международным договорам Кыргызской Республики: при подписании, ратификации, утверждении (принятии) международных договоров Кыргызской Республики или присоединении к договорам могут быть сделаны оговорки о соблюдении условий договора и соответствующих норм международного права;
- установить наличие или отсутствие случая приостановления действия международного договора Кыргызской Республики: приостановление действия международного договора в отношении всех участников договора или в отношении отдельного участника договора возможно в соответствии с положениями договора или в любое время на основании консультаций с другими участниками договора;
- определить полный перечень всех норм международного договора, относящихся к предмету регулирования проекта закона.

- 5) *Имеются ли в проекте закона положения, которые, в случае их принятия, могут препятствовать гармонизации (сближению, унификации) национального законодательства и международных договоров?*
- 6) *Имеются ли в проекте закона положения, которые, в случае их принятия, могут препятствовать реализации целей и задач международных договоров?*

Информация для эксперта

Гармонизация, т.е. приведение национального законодательства в соответствие с международными договорами, является актуальной задачей. Рассмотрим в качестве примеров два международных договора.

В *Соглашении о партнерстве и сотрудничестве между Европейскими Сообществами и их государствами-членами и Кыргызской Республикой*, подписанном 9 февраля 1995 года, ратифицированном 5 июля 1997 года и вступившем в силу 1 июля 1999 года, в статье 44 специального раздела V «Правовое сотрудничество» указано:

1. Стороны признают, что важным условием укрепления экономических связей между Кыргызской Республикой и Сообществом является сближение существующего и будущего законодательства Кыргызстана с таковым Сообщества. Кыргызстан приложит усилия, чтобы его законодательство постепенно становилось совместимым с законодательством Сообщества.
2. Это сближение законодательств будет распространяться в частности на следующие области: таможенное право, законы о компаниях, банковское законодательство, бухгалтер компаний и налоги, интеллектуальная собственность, техника безопасности трудящихся на рабочих местах, финансовые услуги, правила конкуренции, государственные закупки, защита здоровья и жизни людей, животных и растений, окружающая среда, защита потребителей, косвенное налогообложение, технические правила и стандарты, ядерные законы и правила, включая таковые, регулирующие ядерную безопасность, транспорт.

В Договоре между Кыргызской Республикой, Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской Федерацией об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 года указаны следующие цели:

Статья 1.

С целью создания в перспективе Сообщества интегрированных государств Стороны решили направить совместные усилия на поэтапное углубление интеграции участников настоящего Договора в экономике, науке, образовании, культуре, социальной сфере и иных областях при соблюдении суверенитета Сторон, принципов равноправия и взаимной выгоды, нерушимости существующих между ними государственных границ, невмешательстве во внутренние дела друг друга.

Статья 2.

Основными целями интеграции являются:

- последовательное улучшение условий жизни, защита прав и свобод личности, достижение социального прогресса;
- обеспечение устойчивого демократического развития государств;
- формирование единого экономического пространства, предусматривающего эффективное функционирование общего рынка товаров, услуг, капиталов и рабочей силы, развитие единых транспортных, энергетических, информационных систем;
- разработка минимальных стандартов социальной защиты граждан;
- создание равных возможностей получения образования и доступа к достижениям науки и культуры;
- гармонизация законодательства;
- согласование внешнеполитического курса, обеспечение достойного места на международной арене;
- совместная охрана внешних границ Сторон, борьба с преступностью и терроризмом.

Следовательно, если положения проекта закона препятствуют гармонизации (сближению, унификации) национального законодательства и международных договоров либо не соответствуют целям и задачам международных договоров, такой закон не может приниматься или указанные положения проекта закона должны быть переработаны.

- 7) *Имеются ли в проекте закона положения, которые, в случае их принятия, не позволят обеспечить исполнение международных обязательств, вытекающих из международных договоров?*
- 8) *Имеются ли в проекте закона положения, направленные на имплементацию положений международных договоров?*
- 9) *Имеется ли необходимость имплементации положений международных договоров в данном проекте закона?*

Информация для эксперта

Под **имплементацией** (от лат. impleo – наполняю, исполняю) понимается фактическая реализация (исполнение) международных обязательств на внутригосударственном уровне. Осуществляется путем трансформации международно-правовых норм в национальные законы и подзаконные акты.

Каждое государство само определяет методы и средства имплементации. В международном договоре также может быть предусмотрена необходимость издания закона или иного акта для ее осуществления.

Осуществление имплементации положений международных договоров на законопроектной стадии минимизирует дальнейшее изменение действующего национального законодательства.

Например, в Рекомендациях Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС по проведению правовой экспертизы проектов национальных законов на соответствие положениям международных договоров и других правовых актов Евразийского экономического сообщества указано, что:

Решения Межгосударственного Совета ЕврАзЭС подлежат имплементации в национальные законы исключительно в случаях, касающихся гармонизации, а также в случаях, когда они имеют обязательный характер и подлежат непосредственному исполнению.

При проведении правовой экспертизы проектов национальных законов правовые акты, принимаемые Межпарламентской Ассамблеей ЕврАзЭС, могут рассматриваться как критерии, носящие рекомендательный характер.

Типовые проекты законодательных актов и рекомендации по гармонизации национальных законодательств могут учитываться при проведении правовой экспертизы, но их имплементация в проект национального закона не носит обязательного характера. Указанные правовые акты Межпарламентской Ассамблеи направляются в национальные парламенты для рассмотрения и использования в национальном законотворчестве.

10) Имеется ли необходимость внесения изменений и дополнений в проект закона либо в действующие законы с целью исключения положений, препятствующих гармонизации (сближению, унификации) национального законодательства и международных договоров или противоречащих целям, задачам и нормам международных договоров, общепризнанным принципам и нормам международного права?

Информация для эксперта

Для ответа на эти вопросы эксперту необходимо выяснить:

- полноту регулирования правоотношений в рамках международно-правовых предписаний, содержащихся в международных договорах;
- необходимость введения в действующие законы Кыргызской Республики дополнительных норм;
- обоснованность выбора применяемых в проекте закона положений (инкорпорация, трансформация, имплементация, способ общей отсылки, а также комбинации указанных юридических способов гармонизации).

При подготовке рекомендаций, предусматривающих внесение изменений и дополнений в какой-либо закон, необходимо также установить, как будут соотноситься эти предложения с нормами других законов Кыргызской Республики.

Примеры выводов эксперта

Проект закона является результатом одного из аспектов организационно-правовой работы Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС и парламентов государств-членов Сообщества по гармонизации национальных законодательств в соответствии с правовыми актами Сообщества и способствует формированию правовых условий для реализации целей и задач ЕврАзЭС.

Проектом закона достигается единообразие и согласованность принципов и механизмов правового регулирования аналогичных правоотношений в государствах-участниках ЕврАзЭС.

Необходимость вносимых в Закон изменений и дополнений обусловлена:

- *пересмотром Сорока рекомендаций ФАТФ 2003 года и Восьми специальных рекомендаций ФАТФ по пресечению финансирования терроризма 2001 года, являющихся комплексной основой борьбы международного сообщества с отмыванием денег и финансированием терроризма;*
- *выявленными в результате изучения правоприменительной практики недостатками в вопросах правового регулирования деятельности по предотвращению легализации доходов, полученных незаконным путем;*
- *изменениями в системе государственных органов, осуществляющих противодействие легализации доходов, полученных незаконным путем. Создана Служба финансовой разведки, которая уполномочена, в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, принимать меры по предотвращению легализации доходов, полученных незаконным путем.*

Кроме того, запланировано вступление Кыргызской Республики в Эгмонтскую группу, объединяющую подразделения финансовых разведок мирового сообщества. Одним из условий членства в этой организации является соответствие законодательства Кыргызской Республики международным рекомендациям в сфере борьбы с отмыванием денег и пресечением финансирования террористической деятельности.

В соответствии с Рекомендациями Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС по проведению правовой экспертизы проектов национальных законов на соответствие положениям международных договоров и других правовых актов Евразийского экономического сообщества экспертное заключение должно содержать вывод о целесообразности либо нецелесообразности внесения проекта закона для последующего рассмотрения и принятия национальным парламентом.

При этом возможны следующие варианты выводов:

- *рекомендовать внести на рассмотрение Жогорку Кенеша проект закона, как соответствующий целям и задачам интеграционного взаимодействия в рамках ЕврАзЭС;*
- *проект закона, как противоречащий положениям договорно-правовой базы Сообщества, в предлагаемой редакции не может быть внесен на рассмотрение комитета (комиссии) либо Жогорку Кенеша;*
- *проект закона требует существенной доработки и может быть внесен туда после приведения его в соответствие с положениями договорно-правовой базы Сообщества .*

Нормы конвенций и особенно рекомендаций МОТ, относящиеся к социально-трудовым отношениям, не в полной мере имплементированы в проект закона.

Например, в проекте закона не реализована норма статьи 6 рекомендации МОТ № 143, согласно которой выборные представители трудящихся должны иметь преимущества при увольнении по сокращению штатов, а также норма о предоставлении защиты лицам, выдвинутым кандидатами для выборов или назначенным в качестве представителей трудящихся.

Следовательно, нормы проекта закона препятствуют гармонизации (сближению, унификации) национального законодательства и международных договоров, а также не соответствуют целям и задачам международных договоров, такой закон не может приниматься или указанные нормы должны быть доработаны.

ОЦЕНКА СООТВЕТСТВИЯ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЕ И ЗАКОНАМ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Положения проекта закона должны соответствовать правовой системе и законам Кыргызской Республики.

Для оценки соответствия проекта закона правовой системе и законам Кыргызской Республики эксперту необходимо сделать выводы по следующим вопросам:

- 1) *Какие цели и задачи преследует проект закона?*
- 2) *Соответствуют ли указанные цели и задачи правовой системе и законам Кыргызской Республики?*
- 3) *Соответствует ли содержание проекта закона указанным целям и задачам?*

Информация для эксперта

Эксперту необходимо учитывать, что цели и задачи могут быть изложены:

- в представлении к проекту закона, в котором обосновывается необходимость принятия закона;
- в концепции проекта закона (если она имеется);
- в преамбуле или в отдельном структурном элементе проекта закона, например, в Трудовом кодексе они излагаются в статье 1 «Цели и задачи трудового законодательства».

Примеры выводов эксперта

Отрицательные заключения:

Содержание проекта закона не соответствует целям и задачам, которые содержатся в (представлении, концепции, преамбуле, статье __) по следующим основаниям:

1. _____

2. _____

(излагаются основания с обоснованием выводов)

Цели и задачи проекта закона, содержащиеся в (представлении, концепции, преамбуле, статье __) не соответствуют правовой системе и действующим законам Кыргызской Республики по следующим основаниям:

1. _____

2. _____

(излагаются основания с обоснованием выводов)

- 4) *Какую сферу общественных отношений регулирует проект закона? Что является предметом правового регулирования проекта закона?*
- 5) *Соответствует ли предмет правового регулирования проекта закона правовой системе и законам Кыргызской Республики?*
- 6) *Соответствует ли содержание текста проекта закона указанному предмету правового регулирования?*
- 7) *Соответствуют ли положения проекта закона нормам законов?*

Информация для эксперта

Предмет правового регулирования должен излагаться в структурном элементе проекта закона: в отдельной статье или пункте (части) статьи.

Например, в Гражданском кодексе предмет правового регулирования излагается в статье 1 «*Отношения, регулируемые гражданским законодательством*».

Отсутствие в проекте закона ясно сформулированного предмета правового регулирования или его нечеткое формулирование являются серьезным недостатком.

Примеры выводов эксперта

Отрицательные заключения:

Предмет правового регулирования проекта закона (или отдельные нормы), содержащийся в статье ____, не соответствует (правовой системе; законам Кыргызской Республики; содержанию проекта закона) по следующим основаниям:

- 1) проект закона не отвечает требованиям, предъявляемым к нормативным правовым актам, которые являются системообразующими в отдельных отраслях законодательства;*
- 2) в проекте закона не определено место закона в системе законодательства Кыргызской Республики: отсутствуют положения, определяющие предмет правового регулирования закона; круг отношений, к которым он должен применяться;*
- 3) ряд положений проекта закона относится к предмету правового регулирования других законов: Налогового кодекса (пункт 8 статьи 18 проекта закона), «О Правительстве КР» (статья 28 проекта закона), «О рекламе» (статья 28, пункт 2 статьи 37 проекта закона). Вместе с тем в проекте закона не урегулированы вопросы, связанные с взаимодействием участников правоотношений, возникающих в указанных сферах;*
- 4) в проекте закона отсутствуют нормы, устанавливающие систему законодательства и соотношение указанного законодательства со смежными отраслями законодательства.*

5) Каково состояние нормативного регулирования в сфере общественных отношений, регулируемых проектом закона?

6) Какова реальная потребность в законодательном регулировании обозначенных в проекте закона общественных отношений?

Информация для эксперта

Для ответов на эти вопросы эксперту необходимо:

- уяснить существо предложений о разработке проекта закона, а также целей и задач, которые планируется достичь после принятия закона;
- уяснить степень полноты, необходимости и приоритетности правового регулирования соответствующих общественных отношений;
- выяснить, достаточно ли глубоко и всесторонне изучена проблема, учтены ли ранее вносимые предложения и результаты их рассмотрения, а также сложившееся общественное мнение по данной проблеме;
- выяснить, действительно ли данный вопрос не решен в законодательстве;
- убедиться, действительно ли имеющиеся нормы законодательства не соответствуют требованиям развития экономики республики или задачам государственного и социально-культурного строительства на данном этапе;

- тщательно проанализировать положения проекта закона с тем, чтобы убедиться, требуется ли решение вопроса законодательным путем, обеспечит ли его принятие достижение необходимых результатов;

Примеры выводов эксперта

Отрицательные заключения:

Проект закона не направлен на обеспечение стабильности, внутренней согласованности и эффективности законодательства.

Предлагаемые проектом закона механизмы регулирования общественных отношений являются неэффективными, так как общественные отношения, являющиеся предметом правового регулирования, в значительной степени изменились в связи с изменением условий жизни с момента начала разработки проекта закона.

Регламентация указанных общественных отношений предлагаемым способом не подтверждена информацией об эффективности применения предлагаемого способа регулирования правоотношений из опыта зарубежных государств.

Регламентация указанных общественных отношений является недостаточной для регулирования всего комплекса общественных отношений, и не соответствует реальным политическим и социально-экономическим условиям.

7) Обоснован ли выбранный вид проекта закона?

Информация для эксперта

Для ответа на этот вопрос эксперту необходимо:

- определить обоснованность выбранного вида проекта закона – закона или кодекса;
- определить возможность и целесообразность кодификации законодательства по данному вопросу;
- определить предметную, пространственную, временную и субъектную (по кругу лиц) сферы действия проекта закона;
- изучить относящиеся к предмету правового регулирования проекта закона законодательство Кыргызской Республики, международные договоры, участницей которых является Кыргызская Республика, а также законодательства иностранных государств, практику их применения, предложения государственных органов и иных организаций, научные исследования, публикации в печати;
- провести анализ совместимости проекта закона с законами Кыргызской Республики.

Примеры выводов эксперта

Отрицательные заключения:

Таким образом, проект закона не проводит систематизацию и кодификацию налогового законодательства с целью формирования единой комплексной нормативной базы в данной области, а также гармонизацию законодательства Кыргызской Республики с международным правом.

Не выявлены и не устранены пробелы, несоответствия и противоречия в действующем налоговом законодательстве.

Проект закона не совершенствует налоговое законодательство путем обеспечения его стабильности и не будет служить одним из важнейших условий нормального функционирования правовой системы, а значит, общества в целом.

С принятием данного закона не будут заполнены все пробелы в области налогового законодательства, что не позволяет, в свою очередь, говорить о переходе к кодификации данной отрасли и подготовке проекта Налогового кодекса.

- 8) *Каковы возможные последствия для системы законодательства Кыргызской Республики после принятия проекта закона?*
- 9) *Будет ли проект закона способствовать устранению имеющихся в законах Кыргызской Республики противоречий и пробелов?*
- 10) *Будет ли проект закона способствовать устранению множественности ранее изданных законов по одним и тем же вопросам?*

Информация для эксперта

Для ответа на эти вопросы эксперту необходимо:

- определить возможные последствия принятия проекта закона: правовые, политические, финансово-экономические, социальные, криминологические, экологические, демографические и другие последствия;
- определить размеры необходимых для реализации проекта закона финансово-экономических затрат, источники их покрытия и оценить целесообразность данных затрат с учетом ожидаемых результатов;
- установить, в какой мере проект закона затрагивает интересы граждан, юридических лиц, государственных органов, органов местного самоуправления и иных организаций; выяснить, имеются ли убедительные доводы у них относительно нецелесообразности принятия проекта закона.

Примеры выводов эксперта

Отрицательные заключения:

Проект закона не определяет цели, направления и формы поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства с учетом изменившихся экономических реалий.

Не приводятся критерии отнесения субъектов хозяйствования к субъектам малого и среднего предпринимательства.

Не раскрывается определение понятия государственной поддержки малого и среднего предпринимательства.

Ряд терминов, используемых в тексте, требуют уточнения.

ОЦЕНКА СООТВЕТСТВИЯ ТРЕБОВАНИЯМ ПОДГОТОВКИ И ОФОРМЛЕНИЯ ПРОЕКТА ЗАКОНА

Положения проекта закона должны соответствовать требованиям подготовки и оформления проекта закона, в том числе требованиям законодательной техники и логической структуры нормы права.

Информация для эксперта

Эксперту необходимо учитывать, что основные требования по подготовке и оформлению проекта закона содержатся в ряде нормативных правовых актов. В частности:

- 1) в конституционном Законе «О Правительстве Кыргызской Республики» от 18 июня 2012 года № 85;
- 2) в Законе «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года № 241;
- 3) в законе «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 25 ноября 2011 года № 223; в Постановлении Правительства Кыргызской Республики от 8 декабря 2009 года № 743 «О порядке ведения Государственного реестра нормативных правовых актов Кыргызской Республики»;
- 4) в Регламенте Правительства Кыргызской Республики, утвержденном постановлением Правительства Кыргызской Республики от 26 января 2011 года № 28.

Для проведения оценки соответствия проекта закона основным правилам подготовки и оформления эксперту необходимо сделать выводы по следующим вопросам:

- 1) *Затрагивает ли проект закона непосредственно интересы граждан и юридических лиц?*
- 2) *Регулирует ли проект закона предпринимательскую деятельность?*
- 3) *Выполнены ли требования по обязательной публикации проекта закона для общественного обсуждения?*

Информация для эксперта

Для ответа на эти вопросы эксперту необходимо установить:

- какие интересы граждан и юридических лиц затрагивает проект закона;
- какие виды предпринимательской деятельности регулирует проект закона;
- был ли проект закона опубликован для общественного обсуждения;
- способ публикации: путем размещения проекта закона на Интернет-сайте или публикация в СМИ. Информацию об этом рекомендуется отразить в экспертном заключении с указанием необходимых ссылок и реквизитов СМИ. Также необходимо учитывать, что публикация в СМИ допускается в двух случаях – в случае отсутствия официального сайта, а также в случаях, предусмотренных законом;
- поступили ли от общественности предложения и замечания по проекту закона;
- были ли они рассмотрены при доработке проекта закона;
- какие были приняты решения по поступившим предложениям и замечаниям.

Проведение общественного обсуждения проекта закона преследует различные цели. Одна из них – это внедрение форматов и стандартов процедур общественной политики в систему разработки и принятия решений по вопросам государственного управления и местного самоуправления, учитывающей интересы всех заинтересованных слоев общества.

В соответствии с **Регламентом законопроектных работ Правительства** информационное обеспечение законопроектной деятельности осуществляется посредством создания электронной базы данных о законопроектной деятельности Правительства. Эта база формируется Министерством юстиции на основе проходящих через министерство законопроектов и иных документов.

Кроме того, при первичном согласовании с Министерством юстиции, министерства и ведомства обязаны предоставлять бумажный и электронный вариант проектов законов на государственном и официальном языках. Затем эти проекты законов размещаются на WEB-сайте Министерства юстиции для всеобщего ознакомления.

- 4) Регулирует ли проект закона вопросы, связанные с введением новых видов государственного регулирования предпринимательской деятельности?
- 5) Если да, то выполнены ли требования по подготовке специальной справки к проекту закона? Каковы положения справки?

Информация для эксперта

Для ответов на эти вопросы эксперту следует установить:

- регулирует ли проект закона вопросы, связанные с регулированием предпринимательской деятельности со стороны государства и его органов;
- вводит ли проект закона новые виды государственного регулирования предпринимательской деятельности;
- подвергся ли проект закона анализу регулятивного воздействия;
- имеет ли проект закона справку-обоснование.

При анализе положений справки-обоснования эксперту следует установить, содержит ли справка:

- описание проблем, которые планируется решить путем вмешательства государства в соответствующую сферу предпринимательской деятельности;
- обоснование, почему проблемы не могут быть решены с помощью рыночных механизмов, и требуется государственное вмешательство;
- цели регулирования предпринимательской деятельности;
- описание механизмов и мер для решения указанных проблем;
- описание альтернатив предложенному проекту закона;
- расчеты расходов и возможной выгоды от введения данного закона;
- обоснование срока действия закона;
- перечень мер, направленных на отслеживание эффективности действия закона (оценка и мониторинг).

Наконец, после проведения анализа положений справки-обоснования и используя результаты экспертизы по другим критериям, эксперту необходимо провести оценку и сформулировать окончательные выводы о соответствии содержания проекта закона положениям справки-обоснования.

При этом эксперту рекомендуется обратить внимание на следующие положения:

Регулирующая функция государства

Если исходить из того, что рынок образуется субъектами предпринимательства, а государство лишь играет роль «ночного сторожа», станет понятна регулирующая роль государства. Она заключается в том, что государство обязано обеспечивать стабильную и бесперебойную работу этого рынка путем:

1. **Создания и защиты правовой основы рынка.** В этом случае государство обеспечивает принятие комплекса нормативных правовых актов, которые регламентируют права и обязанности субъектов предпринимательства по отношению друг к другу и государству. Кроме того, государство поддерживает систему судопроизводства, которая необходима для защиты нарушенных прав. Сюда же относится поддержание неимущих слоев населения с тем, чтобы гарантировать социальную стабильность (установление минимального размера заработной платы, изъятие части средств предпринимателей для финансирования социально-значимых программ). Особенно важно в данной функции поддержание здоровой конкуренции среди хозяйствующих субъектов и недопущение монополизации рынков.

2. Экономического регулирования. Государство осуществляет фискальную и кредитно-денежную политику для поддержания темпов роста или, наоборот, их ускорения для выхода из кризиса. Суть этой политики сводится к стимулированию спроса и предложения, а также регулированию объема денежной массы, что, в свою очередь оказывает влияние на цены. Формы проявления политики экономического регулирования более чем многообразны, однако важно то, что подобное регулирование способствует стабилизации на рынке и тем самым помогает предпринимателям бороться с рыночными кризисами.

3. Прямого участия в предпринимательской деятельности. Государство создает предприятия либо скупает акции (доли, паи) существующих предприятий, становясь одним из крупнейших инвесторов на рынке. Масштабы подобной экономической деятельности настолько велики, что каждому отдельно взятому предприятию приходится считаться с подобным конкурентом.

Целью государственной политики в сфере государственного регулирования предпринимательской деятельности является **дерегулирование экономики**, т.е. отказ от избыточных обязательных требований к экономической деятельности предпринимателей и их администрирования и повышение эффективности действий государственной власти в тех сферах, где ее участие абсолютно необходимо.

Основная задача, которую необходимо решить, – ослабление бюрократического давления на бизнес и повышение уровня экономической свободы для всех участников хозяйственной деятельности.

Государственное регулирование предпринимательской деятельности должно осуществляться на основе следующих обязательных основных принципов:

1. Предприниматель имеет право на осуществление любых видов экономической (хозяйственной) деятельности, не запрещенных законом, и ограничение на их осуществление может быть введено лишь в случаях и порядке, предусмотренных законом.
2. Обязательные требования к деятельности предпринимателей, а также административные процедуры устанавливаются непосредственно в законе и являются исчерпывающими.
3. Недопущение совмещения в одном органе функций установления норм и правил с функциями контроля за их соблюдением и иных форм оценки их соответствия и администрирования.
4. Обоснование целесообразности вмешательства государства в сферу предпринимательской деятельности, оценка адекватности и эффективности предлагаемого нормативного регулирования, анализ ожидаемых социально-экономических последствий внедрения мероприятий по регулированию, а также обязательность и своевременность их доведения до предпринимателей и других заинтересованных сторон.
5. Обеспечение прозрачности и последовательности процесса разработки и принятия государственных решений в сфере экономического регулирования, которые влияют на рыночную среду, права и интересы предпринимателей.
6. Обеспечение свободного доступа к информации по вопросам государственного регулирования предпринимательской деятельности.
7. Исключение дублирования форм государственного регулирования и функций государственных и иных уполномоченных органов в сфере регулирования предпринимательской деятельности.
8. Область технического регулирования (установление обязательных технических требований и стандартизация, оценка соответствия техническим регламентам) должна соответствовать положениям Соглашения по техническим барьерам в торговле и Соглашения по применению санитарных и фитосанитарных норм Всемирной торговой организации, основываться на общепринятых в мировой практике подходах и процедура.

9. Запрет на получение непосредственно от предпринимателей финансовых средств государственными органами, их структурными подразделениями, органами местного самоуправления и местной государственной администрации за выполнение ими функций по государственному регулированию предпринимательской деятельности.
10. Запрет на передачу выполнения функций по государственному регулированию предпринимательской деятельности хозрасчетным структурам при органах исполнительной власти и хозяйствующим субъектам.
11. Максимальный отказ государства от участия в экономической деятельности и замещение государственного регулирования предпринимательской деятельности рыночными механизмами.

В целях совершенствования процесса подготовки, принятия и последующего применения нормативных правовых актов, регулирующих предпринимательскую деятельность, необходимо обеспечить их соответствие следующим обязательным принципам:

1. Участие предпринимателей, их общественных объединений, в том числе саморегулируемых организаций, в процессе подготовки и применения нормативных правовых актов, регулирующих предпринимательскую деятельность.
2. Обязательное уведомление через средства массовой информации о намерениях по разработке проекта нормативного правового акта по государственному регулированию предпринимательской деятельности с кратким изложением содержания предлагаемого проекта.
3. Обязательная публикация проекта нормативного правового акта в официальных изданиях и Интернет-сайтах Правительства КР и его органов для обеспечения свободного доступа к нему.
4. Определение срока (не менее 30 дней со дня официальной публикации проекта нормативного правового акта), в течение которого любые заинтересованные лица смогут предоставить свои комментарии и замечания по данному проекту до того момента, как он будет вноситься в установленном порядке.
5. Процессы разработки, обсуждения проекта нормативного правового акта должны сопровождаться наличием обоснований с описанием: а) проблем, которые планируется решать путем государственного регулирования; б) четкой обоснованности введения в нормативном правовом акте обязательных государственных требований к деятельности предпринимателей и ее результатам, в том числе административных процедур; в) конкретных целей государственного регулирования; г) механизмов и мер по реализации нормативного правового акта, в том числе мониторинга эффективности действия нормативного правового акта; е) обоснованности срока действия предлагаемого акта; ж) способов решения проблемы, альтернативных тем, которые предлагает проект нормативного правового акта.
6. Установление срока (не менее 15 дней) между принятием законов, влияющих на предпринимательскую деятельность, и вступлением их в законную силу, в течение которого предприниматели смогут отреагировать на изменения в законодательстве.
7. Изменения или отмена нормативного правового акта, в случае если обстоятельства или цели, обусловившие его принятие, изменились или перестали существовать.

Система государственной регистрации, перерегистрации и ликвидации предпринимателей должна основываться на следующих принципах:

1. Государственная регистрация, перерегистрация и ликвидация предпринимателей должны носить заявительный характер, если иное не предусмотрено законом.
2. Процедура государственной регистрации предпринимателей основывается на принципе «единого окна», при этом орган государственного управления, ответственный за государственную регистрацию, должен обеспечивать координацию действий иных государственных структур, вовлеченных в осуществление государственной регистрации.
3. Порядок государственной регистрации, перерегистрации и ликвидации должен содержать исчерпывающий перечень обязательных требований.
4. Государственная регистрация, перерегистрация и ликвидация должны осуществляться при минимальных финансовых издержках заявителей и в кратчайшие сроки.
5. Информация о зарегистрированных, перерегистрированных и ликвидированных предпринимателях должна носить общедоступный и открытый характер.

Система управления в сфере земельных и градостроительных отношений при реализации инвестиционных намерений собственников и инвесторов должна основываться на следующих принципах:

1. Разграничение функций и полномочий органов государственного управления и местного самоуправления в сфере земельных и градостроительных отношений.
2. Установление четких и открытых правил предоставления прав на земельные участки и застройки земельных участков
3. Применение правового зонирования при создании системы документации в сфере градостроительного планирования и проектирования.
4. Минимизация сроков процесса подготовки градостроительной документации и ее стоимости.
5. Обеспечение открытости и доступности информации о порядке проведения государственной регистрации прав на недвижимое имущество для всех заинтересованных лиц.
6. Обеспечение информационной прозрачности и доступности сведений о зарегистрированных правах, зарегистрированных ограничениях прав на недвижимое имущество и обременениях недвижимости, а также иных сведений, находящихся в регистрационном деле, для всех заинтересованных лиц в порядке, который устанавливается исключительно законом.
7. Упрощение процедур регистрации прав на недвижимое имущество.
8. Минимизация и оптимизация требований, предъявляемых к документам, которые представляются для регистрации прав на недвижимое имущество, и сроков рассмотрения этих документов.
9. Минимизация платы за государственную регистрацию прав на недвижимое имущество.

Государственная разрешительная система должна основываться на следующих принципах:

1. Необходимость получения разрешения предпринимателем на осуществление им конкретного вида деятельности и действий устанавливается в соответствии с Гражданским кодексом исключительно Законом «О лицензировании» и только в виде лицензии, при этом законодательством не допускается замена лицензии на право осуществления деятельности и действий другими разрешительными документами.
2. Определение единого порядка лицензирования предпринимательской деятельности на территории Кыргызской Республики Законом «О лицензировании».
3. Лицензия, полученная предпринимателем, является единственным документом, дающим право заниматься указанным в ней видом (видами) деятельности.
4. Условия допуска продукции и ее обращение на рынке (обязательное подтверждение соответствия продукции обязательным техническим требованиям, государственная регистрация типа изделия и др.) должны устанавливаться исключительно законами, исходя из международных норм и правил в рамках реформы системы технического регулирования в Кыргызской Республике.
5. Виды разрешений, выдаваемых органами государственного управления, в том числе органами местного самоуправления и местной государственной администрации, и сопутствующих осуществлению предпринимательской деятельности (например, использование радиочастот, разрешение на выброс в атмосферу вредных веществ и т.п.), а также предъявляемые при этом требования устанавливаются исключительно законами.

Система защиты прав предпринимателей при проведении проверки их экономической деятельности государственными и иными уполномоченными органами должна основываться на следующих принципах:

1. Под проверкой понимаются любые действия государственных и иных уполномоченных органов, связанные с оценкой соответствия экономической деятельности предпринимателей обязательным требованиям законов.
2. Презумпция добросовестности предпринимателей, означающая, что предприниматель считается действующим добросовестно, пока обратное не доказано органом государственной власти в предусмотренной законодательством форме.
3. Открытость и доступность для предпринимателей нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, выполнение которых проверяется государственными и иными уполномоченными органами.
4. Обязательные требования к деятельности предпринимателей, подлежащих государственной проверке, устанавливаются в соответствующих законах.
5. Предмет проводимой проверки должен соответствовать компетенции государственного или иного уполномоченного органа, которая, в свою очередь, устанавливается законом.
6. Оперативность проведения мероприятия по проверке с целью максимально быстрого ее проведения в течение установленного срока.
7. Возможность обжалования действий (бездействия) должностных лиц государственных или иных уполномоченных органов, нарушающих порядок проведения проверки, предусмотренный законом.
8. Недопустимость взимания государственными или иными уполномоченными органами платы с предпринимателей за проведение мероприятий по проверке их деятельности.

Система обязательных платежей, осуществляемых предпринимателями, за ведение бизнеса государству и его органам должна основываться на следующих принципах:

1. Обязательные платежи должны вводиться исключительно законами.
2. Предприниматели направляют платежи непосредственно в республиканский или местный бюджет.
3. Сумма платежей устанавливается законом либо постановлением Правительства КР, если это полномочие предусмотрено законом.
4. Запрет на формирование специальных средств и внебюджетных фондов развития органов государственного управления и их структурных подразделений за выполнение ими функций по государственному регулированию предпринимательской деятельности, то есть за счет денежных поступлений от выдачи ими различных государственных разрешений, лицензий, документов о соответствии предпринимательской деятельности и ее результатов обязательным государственным требованиям, обязательного согласования инвестиционной и иной документации, проведения контрольно-надзорных мероприятий (проверок), а также отчислений от финансовых санкций, штрафов и пени.

- 6) *Выполнены ли требования по подготовке представления (обоснования) проекта закона? Каковы основные его положения?*
- 7) *Какие дополнительные документы приложены к проекту закона? Каковы их положения?*

Информация для эксперта

Требование о сопровождении проекта закона представлением (обоснованием) и другими документами установлено в следующих законах:

<p>Статья 24 Закона «О нормативных правовых актах КР» от 20 июля 2009 года № 241</p>	<p>Статья 47 Закона «О Регламенте Жогорку Кенеша КР» от 25 ноября 2011 года № 223</p>	<p>Пункт 114 Регламента Правительства, утвержденный постановлением Правительства от 26 января 2011 года № 28</p>
<p>К проекту нормативного правового акта, вносимому субъекту, обладающему правом принятия нормативного правового акта, прилагаются:</p> <ul style="list-style-type: none"> • сопроводительное сопроводительное письмо; • справка-обоснование; • сравнительная таблица (в случае внесения изменений и (или) дополнений в нормативный правовой акт или новой редакции); • документы, содержащие информацию о согласовании проекта норма- 	<p>К проекту закона, вносимому субъектом права законодательной инициативы в Жогорку Кенеш, прилагаются следующие сопроводительные документы:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) сопроводительное письмо инициатора; 2) справка-обоснование к проекту закона, которая должна содержать информацию: <ol style="list-style-type: none"> а) о целях и задачах законопроекта; б) о возможных социальных, экономических, правовых, правозащитных, гендерных, экологических, коррупционных последствиях действия закона; 	<p>Для рассмотрения в Правительство представляется законопроект со следующими материалами:</p> <p>– пояснительная записка (справка-обоснование), завизированная руководителем министерства и ведомства, включающая:</p> <ol style="list-style-type: none"> а) развернутую характеристику законопроекта, его целей, основных положений, место в системе действующего законодательства, состоянии законодательства в данной сфере правового регулирования; а также прогноз социально-экономических и иных последствий его принятия;

<p>тивного правового акта, - при необходимости;</p> <ul style="list-style-type: none"> • экспертные заключения, подготовленные в результате проведенных экспертиз, - при необходимости. <p>Если для применения нормативного правового акта необходимо внесение изменений и дополнений в другие нормативные правовые акты, к вносимому проекту нормативного правового акта должны быть приложены проекты нормативных правовых актов с указанными изменениями и дополнениями.</p>	<p>в) о результатах парламентского слушания, общественного обсуждения;</p> <p>г) о соответствии проекта закона законодательству;</p> <p>д) об источниках финансирования;</p> <p>3) сравнительная таблица, если законопроектом вносятся поправки в действующий закон;</p> <p>4) проекты законов, вытекающие из вносимого проекта закона (далее - пакет проектов законов);</p> <p>5) анализ регулятивного воздействия проектов законов, направленных на регулирование предпринимательской деятельности.</p> <p>2. При внесении проекта закона в порядке народной инициативы должны быть дополнительно представлены:</p> <p>1) документ о регистрации инициативной группы (состав, ФИО, паспортные данные);</p> <p>2) подписные листы;</p> <p>3) один экземпляр текста проекта закона, опубликованного в официальном печатном издании.</p>	<p>б) финансово-экономическое обоснование (в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует финансовых и материальных затрат). Финансово-экономическое обоснование должно содержать расчеты и сведения об источниках финансирования на текущий и (или) последующие годы;</p> <p>в) информацию о проведенных специализированных видах экспертиз (правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной и т.д.), в случаях, предусмотренных законодательством;</p> <p>г) перечень актов законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению или разработке в связи с принятием данного законопроекта;</p> <p>д) предложения о разработке нормативных правовых актов, принятие которых необходимо для реализации данного закона;</p> <p>– сравнительная таблица к законопроекту о внесении дополнений и изменений;</p> <p>– 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;</p> <p>– заключение гендерной экспертизы;</p> <p>– листы согласования министерств и ведомств к проекту закона;</p> <p>– проект постановления Правительства об одобрении законопроекта, внесении законопроекта в Жогорку Кенеш и назначении официального представителя Правительства при рассмотрении законопроекта Жогорку Кенешем;</p> <p>– листы согласования министерств и ведомств к проекту постановления Правительства.</p>
--	---	---

Из приведенной таблицы видно, какие требования необходимо учитывать при подготовке представления (обоснования) проекта закона.

Документы, приложенные к проекту закона, представляют ценность тем, что они содержат различные сведения, необходимые для разъяснения и обоснования положений проекта.

Если форма представленного проекта закона не отвечает указанным выше требованиям, эксперт отмечает это в экспертном заключении.

Эксперту необходимо учитывать, что проект нормативного правового акта, внесенный на рассмотрение с нарушением установленных требований, подлежит возвращению без рассмотрения.

ОЦЕНКА СООТВЕТСТВИЯ ТРЕБОВАНИЯМ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ТЕХНИКИ

Оформление проекта закона должно соответствовать требованиям законодательной техники.

Информация для эксперта

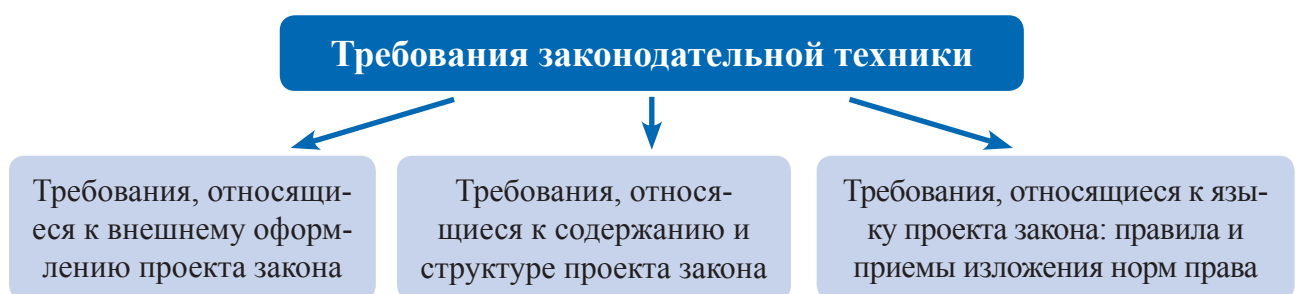
Юридическая техника — это совокупность правил, приемов, способов подготовки, составления, оформления юридических документов, их систематизации и учета.

Различаются следующие виды юридической техники: законодательная (правотворческая) техника, техника систематизации нормативных актов, техника учета нормативных актов, техника индивидуальных актов.

Целью юридической техники являются рационализация юридической деятельности, достижение ясности, простоты, краткости, определенной стандартности, единообразия (унифицированности) юридических документов.

Для оценки соответствия проекта закона требованиям законодательной техники эксперту рекомендуется руководствоваться Инструкцией по законодательной технике, утвержденной постановлением Жогорку Кенеша от 8 июня 2006 года № 1064-III.

Требования законодательной техники можно условно подразделить на три вида:



а) Требования, относящиеся к внешнему оформлению проекта закона

Проект закона должен иметь необходимые реквизиты, которые отражали бы его юридическую силу, предмет регулирования, сферу действия, придавали бы ему официальность. Например:

Проект
<p>ЗАКОН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ О внесении изменения в Закон Кыргызской Республики «Об электроэнергетике»</p>

б) Требования, относящиеся к содержанию и структуре проекта закона

Проект закона должен иметь достаточно определенный предмет регулирования и регулировать однородные общественные отношения.

Он не должен регулировать отношения разного рода и типа. Например, проект закона, устанавливающий нормы уголовного права, не должен регулировать нормы земельного или семейного права.

Из этого вытекает другое правило: проект закона не должен изменять или отменять нормы, регулирующие отношения другого рода, нежели те, которые регулируются данным актом. Например, проект закона, устанавливающий нормы уголовного права, не должен отменять или изменять нормы земельного или семейного права.

В проекте закона должны быть решены все вопросы, относящиеся к регулированию данных отношений. Проект закона, следовательно, не должен содержать пробелов.

Проект закона должен содержать такие решения вопросов, чтобы регулирование было однотипным, единообразным. Таким примером могут служить нормы Особенной части Уголовного кодекса.

Проект закона по возможности должен избегать исключений и отсылок.

Регулирование важных принципиальных вопросов не должно заслоняться вопросами второстепенными.

Этому обязана способствовать определенная структура проекта закона, которая строится на логически последовательном изложении, отражающем специфику регулируемых общественных отношений, преследует цель удобства пользования документом.

в) Требования, относящиеся к языку проекта закона: правила и приемы изложения норм права

Общее правило изложения норм права состоит в том, что нормы права следует излагать кратко, четко и определенно. За многословием может потеряться основной смысл нормы. Многословие, расплывчатость могут дать повод различному толкованию норм права, препятствовать их единообразному применению.

Краткость и определенность формулирования достигаются с помощью различных приемов изложения норм права, использования специальных терминов, стандартных языковых оборотов.

Отсюда вытекают следующие требования к языку проекта закона:

- формулировки норм права должны обладать определенной стандартностью, стереотипностью, грамматическим единообразием;
- терминология должна быть единой;
- должны использоваться общепризнанные в науке и практике термины, в противном случае это может внести разноречивость в толкование и применение норм права.

Поэтому необходимо один и тот же термин в проекте закона употреблять в одном и том же значении, одно и то же понятие (явление, предмет) обозначать одним и тем же термином.

Для достижения точности и определенности терминов, их единообразного понимания могут использоваться юридические дефиниции (дефинитивные нормы), в которых дается определение термина, его разъяснение. Это юридическое определение может иногда существенно расходиться с обыденным или даже научным определением.

Требование единообразия оформления и терминологии проектов законов в сфере международных отношений

Требование единообразия оформления и терминологии также справедливо и отношении проектов законов в сфере международных отношений.

Например, можно написать: «*Конвенция, подписанная 12 августа 1949 года в г. Женеве*», а можно изменить порядок следования атрибутов, указав сначала место, а потом – время. Оба варианта будут правильными. Однако подобное разнообразие в законах недопустимо. Официальный стиль требует использовать устоявшуюся единую практику оформления одних и тех же реквизитов, даже в таких простых и коротких законах, как закон о ратификации.

Поскольку в этой сфере пока нет единых методических правил подготовки проектов законов, то все сказанное ниже следует воспринимать критически.

Единообразное оформление реквизитов международных договоров и актов международных организаций

В проекте закона о выражении согласия Кыргызской Республики на обязательность для нее международного договора указывается полное официальное название этого договора.

В такой же форме должно приводиться название международного договора или акта международной организации, если в проекте закона используется отсылка к международно-правовой норме. В этих случаях должно применяться единообразное оформление реквизитов международных договоров или актов международных организаций.

Официальными реквизитами можно признать следующие: *вид договора или акта; государства-участники; название договора или акта; организация или конференция, в рамках которой принят договор или акт; дата принятия или подписания; место подписания.*

При этом эксперту надо учитывать, что для каждого конкретного вида международных актов следует указывать строго определенный перечень реквизитов. Например, следует дополнительно конкретизировать следующие моменты.

Если количество участников договора ограничено, то участники указываются на втором месте после вида акта. Сначала указывается кыргызская сторона, затем – остальные участники в алфавитном порядке:

г. Бишкек
от 19 июля 2006 года № 113

ЗАКОН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
О ратификации Соглашения между Кыргызской Республикой и Федеративной Республикой Германия об избежание двойного налогообложения и предотвращении уклонения от налогообложения в отношении налогов на доходы и имущество, подписанного 1 декабря 2005 года в городе Бишкеке

Вот пример, когда это правило нарушено:

г. Бишкек
от 31 июля 2006 года № 137

ЗАКОН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
О ратификации Соглашения между Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой
и Республикой Узбекистан о точке стыка государственных границ трех государств,
подписанного 15 июня 2001 года в городе Шанхае

Дополнительные положения проектов законов о выражении согласия
Кыргызской Республики на обязательность для нее международных договоров

Как правило, проект закона о выражении согласия Кыргызской Республики на обязательность для нее международного договора состоит из одного положения. Однако нередки случаи, когда в такой акт приходится включать дополнительное правовое регулирование.

Во-первых, для реализации международных договоров требуется осуществить какие то действия. В этом случае целесообразно определять: государственный орган, ответственный за совершение действия, и само действие. Например:

- 1) *Министерству иностранных дел Кыргызской Республики уведомить Федеративную Республику Германия о выполнении Кыргызской Республикой внутригосударственных процедур, необходимых для вступления в силу указанного Соглашения.*
- 2) *Министерству иностранных дел Кыргызской Республики произвести обмен ратификационными грамотами.*
- 3) *Министерству иностранных дел Кыргызской Республики депонировать ратификационную грамоту у депозитария, которым является Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств.*

Или примеры, когда целесообразно определять государственный орган, ответственный за исполнение международного договора или осуществляющий координацию его исполнения:

- 1) *Определить Министерство внутренних дел Кыргызской Республики уполномоченным государственным органом за выполнение обязательств, вытекающих из Решения, с последующим информированием Правительства Кыргызской Республики.*
- 2) *Возложить функции национального органа, ответственного за выполнение требований Венской конвенции и Монреальского Протокола, на Министерство охраны окружающей среды Кыргызской Республики.*

В самом международном договоре может содержаться требование определить компетентный орган, который бы осуществлял реализацию договора. В этом случае формулировка может содержать ссылку на соответствующие нормы договора:

Во исполнение статей 3, 4 и 16 указанной Конвенции определить Министерство юстиции Кыргызской Республики компетентным органом для получения просьб о правовой помощи, направляемых на основании данной Конвенции, а также органом для передачи просьб о правовой помощи в центральные органы других государств-участников данной Конвенции.

Во-вторых, реализация международного договора может повлечь за собой внесение изменений и дополнений в национальное законодательство. Чтобы не сложилась ситуация, при которой внутригосударственные акты противоречили бы договору, необходимо обеспечить планомерное выполнение работ по приведению законодательства Кыргызской Республики в соответствие с договором. В этом случае могут быть даны следующие поручения:

- 1) Правительству Кыргызской Республики принять меры по приведению законодательства в соответствие с настоящим Договором.
- 2) Правительству Кыргызской Республики подготовить и внести в установленном порядке в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики предложения о внесении изменений и дополнений в законы Кыргызской Республики в связи с присоединением к настоящему Договору.

Оговорки и заявления

Бывают случаи, когда в проект закона о выражении согласия Кыргызской Республики на обязательность для нее международного договора включаются оговорки. Термин *оговорка* определяется следующим образом:

Закон «О международных договорах Кыргызской Республики»	Венская конвенция о праве международных договоров
Оговорка означает одностороннее заявление уполномоченных лиц или компетентных органов государства, сделанное при подписании, ратификации, принятии или утверждении договора или присоединении к нему, посредством которого выражается желание исключить или изменить юридическое действие определенных положений договора в их применении к данному государству.	Оговорка означает одностороннее заявление в любой формулировке и под любым наименованием, сделанное государством при подписании, ратификации, принятии или утверждении договора или присоединении к нему, посредством которого оно желает исключить или изменить юридическое действие определенных положений договора в их применении к данному государству.

Образец формулировки о выражении согласия на обязательность договора с оговоркой:

Присоединиться к Конвенции « _____ » от « _____ » года со следующей оговоркой:

«Кыргызская Республика не считает себя связанной положениями пункта __ статьи __ Конвенции и заявляет, что для передачи любого спора между участниками Конвенции, касающегося толкования или применения Конвенции, на арбитраж или в Международный Суд необходимо в каждом отдельном случае согласие всех сторон, участвующих в споре».

ОЦЕНКА СООТВЕТСТВИЯ ТРЕБОВАНИЯМ ЛОГИЧЕСКОЙ СТРУКТУРЫ НОРМЫ ПРАВА

Положения проекта закона должны соответствовать требованиям логической структуры нормы права.

Для оценки соответствия положений проекта закона требованиям логической структуры нормы права эксперту необходимо сделать выводы по следующим вопросам:

- 1) *Содержит ли положение проекта закона описание условий действия данной правовой нормы (гипотезу)?*

- 2) *Содержит ли положение проекта закона правило поведения, которым следует руководствоваться при наступлении условий, предусмотренных гипотезой (диспозицию)?*
- 3) *Содержит ли положение проекта закона описание последствий, наступающих для лиц, нарушивших диспозицию правовой нормы, при наличии условий, предусмотренных в гипотезе (санкцию)?*

Информация для эксперта

Права и обязанности участников общественного отношения, предусмотренные диспозицией нормы, возникают, изменяются и прекращаются в связи с наступлением тех или иных жизненных обстоятельств, наличие которых выступает условием осуществления данной нормы.

Гипотеза нормы определяет условия, при которых возникают, изменяются или прекращаются права и обязанности участников общественного отношения.

Например, согласно п.1 статьи 62 Гражданского кодекса:

*«Несовершеннолетний, достигший шестнадцати лет (**гипотеза**), может быть объявлен полностью дееспособным (**диспозиция**), если он работает по трудовому договору, в том числе по контракту, или с согласия родителей, усыновителей или попечителя занимается предпринимательской деятельностью (**продолжение гипотезы**)».*

Другой пример: *«Если за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства предусмотрена неустойка (**гипотеза**), то убытки возмещаются в части, не покрытой неустойкой (**диспозиция**)»* (п. 1 ст. 359 Гражданского кодекса).

Примерами гипотезы могут служить также:

- любая оговорка *«если иное не предусмотрено законом или договором»;*
- употребление слов *«по договору»;*
- перечень случаев, когда допускаются те или иные действия (например, сверхурочные работы по Трудовому кодексу);
- условия заключения брака: *«Брак заключается в органах записи актов гражданского состояния»* – условие места или органа заключения брака;
- *«права и обязанности супругов возникают со дня регистрации заключения брака...»* – условие момента возникновения брачного правоотношения.

Типичными гипотезами являются также условия заключения брака для самих вступающих в брак: во-первых, взаимное добровольное согласие мужчины и женщины, а также достижение брачного возраста;

во-вторых, отсутствие обстоятельств, препятствующих заключению брака, – состояние в браке одного из супругов, близкое родство, отношения усыновления, а также недееспособность, признанная судом.

В нормах административного права определяются те или иные условия осуществления полномочий государственных органов. Такие условия охватывают сферу деятельности государственного органа (управление здравоохранением, охраной порядка), его задачи, условия предоставления льгот гражданам (круг лиц, условия труда, семейное положение) в сфере образования, социального обеспечения и т.п.

Часть нормы, которая закрепляет права и обязанности как меру поведения, именуется **диспозицией**.

Пример диспозиции в конституционной норме: *«Каждый имеет право на обращение в органы государственной власти, органы местного самоуправления и к их должностным лицам, которые обязаны предоставить обоснованный ответ в установленный законом срок».*

В гражданско-правовой норме: *«По договору подряда одна сторона (подрядчик) обязуется выполнить по заданию другой стороны (заказчика) определенную работу и сдать ее заказчику, а заказчик обязуется принять результат работы и оплатить его».*

Диспозиция может относиться не только непосредственно к правам и обязанностям, но и к объекту отношения, его субъектам, документам, оформляющим отношение, и иным сторонам регулируемого отношения.

Однако любая норма, предусматривающая, например, виды субъектов (товарищества, акционерные общества), виды объектов (движимые и недвижимые вещи, ценные бумаги, имущественные права, нематериальные блага и т.п.), виды документов (доверенность, сертификат качества и т.п.), связывает их правовое значение с правами и обязанностями сторон, участников отношения.

Соблюдение норм права обеспечивается возможностью применения мер принуждения за нарушение обязанностей, предусмотренных законом и в целях защиты интересов общества и государства, прав и свобод граждан и организаций.

Закрепленные в нормах права предписания о мерах принуждения за неисполнение обязанностей и в целях защиты прав других лиц являются санкциями нормы.

Примерами санкций в гражданском праве являются:

- *возмещение убытков за неисполнение договорных обязательств;*
- *возмещение вреда, нанесенного имуществу, здоровью или жизни потерпевшего;*
- *истребование собственником или законным владельцем имущества из чужого незаконного владения.*

В трудовом праве санкциями являются *дисциплинарные взыскания* и *меры ответственности* (вплоть до уголовной) за нарушения законодательства о труде должностными лицами и работодателями; материальная ответственность за вред, причиненный во время работы.

В административном праве типичными санкциями являются *штрафы, исправительные работы, административный арест, отстранение от должности.*

Санкциями норм уголовного права служат меры наказания за совершение преступлений, предусмотренных Уголовным кодексом.

В комплексных отраслях права (земельном, природоохранительном, транспортном и др.) меры принуждения (ответственности) сочетают гражданско-правовые (возмещение вреда), административные взыскания (*штрафы, лишение прав на охоту, приостановление и прекращение деятельности предприятий*), уголовно-правовые наказания, предусмотренные Уголовным кодексом, и гражданско-правовые санкции за причинение вреда природным объектам.

Эксперту следует учитывать, что не все статьи или пункты проекта закона могут содержать все названные выше элементы структуры правовой нормы. Также в некоторых случаях части нормы могут содержаться в разных актах, например, в основном проекте закона и в проекте закона о введении его в действие.

Так, статьи Особенной части Уголовного кодекса указывают только вид преступного деяния и его признаки, а также вид и меру уголовного наказания за его совершение. Само правило поведения, а именно – запрет всякого преступления – вытекает из статей Общей части Уголовного кодекса.

Например, ч. 1 ст. 101 Уголовного кодекса устанавливает: *«Причинение смерти по неосторожности наказывается лишением свободы на срок до трех лет».* Содержание правила: *«Причинение смерти по неосторожности запрещается под страхом уголовного наказания»* здесь не повторяется, поскольку это вытекает из Общей части Уголовного кодекса (ст. 24 УК) для всех статей его Особенной части.

Отсюда вытекает построение статей Особенной части Уголовного кодекса по структуре «правоохранительных» или «карательных» норм: *«за такое-то правонарушение - такое-то наказание (или взыскание)»*.

Структура карательных (правоохранительных) норм присуща также статьям Особенной части Кодекса об административной ответственности.

Статьи Гражданского, Трудового, других кодексов и законов, напротив, содержат развернутую регламентацию прав и обязанностей участников отношений и условий, при которых они действуют, т.е. диспозиций и гипотез соответствующих норм.

ПРАВозащитная Экспертиза

Одним из основных принципов современного международного права является принцип уважения прав человека. Данный принцип базируется на положениях более 100 международно-правовых договоров по правам человека. Одна из основных обязанностей государств, вытекающая из указанного принципа, – внедрить международные стандарты прав человека во внутригосударственное право и строго соблюдать их. Большинство государств мира так и сделали – включили эти стандарты в свои конституции, законы и иные нормативные акты. Кыргызская Республика также внесла в свою конституцию эти стандарты. Поэтому в настоящее время возрастает актуальность совершенствования, формирования законодательной базы, направленной на осуществление прав человека, провозглашенных Конституцией Кыргызской Республики.

На первый план при этом выдвигаются такие задачи, как выработка правовых механизмов реализации прав человека, устранение законодательных пробелов, противоречий, препятствующих установлению и действию единых нормативных стандартов, создание эффективного механизма контроля за соблюдением правозащитного законодательства.

В связи с этим разработанный группой экспертов ПРООН проект Стандартов по проведению отдельных видов специализированных экспертиз предусматривает процедуру обязательной правозащитной экспертизы подготавливаемых проектов законов, затрагивающих права человека во всех его сферах жизнедеятельности, для проверки их соответствия Конституции, международным обязательствам и действующему законодательству Кыргызской Республики.

Положения законов и других нормативных правовых актов сами собой могут нарушать или открывать возможность систематического нарушения прав человека, поэтому важна экспертиза готовящегося или уже находящегося на рассмотрении в парламенте проекта закона.

Проекты законов, как правило, разрабатываются самими органами исполнительной власти, призванными их исполнять, в силу чего их собственные, внутриорганизационные интересы нередко выдвигаются на первый план в ущерб интересам человека и общества. Проекты законов должны в установленном порядке проходить обязательную правозащитную экспертизу. Понимание и применение всеми органами государственной власти в повседневной работе правозащитных стандартов должны являться одними из ключевых элементов функционирования демократического общества в соответствии с законом.

В основу реализации единых стандартов на территории Кыргызской Республики должно быть положено главное начало – неукоснительное соблюдение принципа уважения прав человека.

Цель правозащитной экспертизы

Непосредственная цель правозащитной экспертизы состоит в том, чтобы позволить точно определить, что в проекте закона не соответствует норме (стандарту), и указать, что может быть принято для исправления этого отклонения. Кроме того, правозащитную экспертизу осуществляют для проверки того, как работают принятые стандарты прав человека. Все это, в конечном счете, должно обеспечить действие единых стандартов прав человека в Кыргызской Республике.

Правозащитная экспертиза предпринимается еще и для того, чтобы иметь возможность получить раннее предупреждение. *Ранним предупреждением* называется прогнозирование определенной ситуации при применении проекта закона, в котором предполагается вероятность нарушения прав человека.

Информация для эксперта

В правозащитной экспертизе применяются следующие основные понятия:

Стандарты (норма)

Стандарты (норма) – обычные, общепринятые или согласованные правила поведения людей, вещей, событий или ситуаций. Случай или ситуация считаются ненормальными, если это показывают характеристики, отклоняющиеся от норм. Это означает, что существует проблема, которую необходимо решать.

В качестве примера возьмем случай человека, больного лихорадкой. Важной нормой в этом случае является температура тела. Считается, что человек имеет ненормальную температуру тела, если она выше 37°C. Проблема, которая должна быть исправлена – это лихорадка, или, точнее, причина лихорадки.

В обществе стандартами (нормами) поведения, обычно, являются те, которым следует большинство его членов, например, нормы одежды. Кроме того, нормой может быть не только то, «что есть», но и то, что «должно быть». В этом отношении нормы могут диктоваться соглашениями, которым должны следовать или которые должны выполняться сторонами этого соглашения.

Многие нормы или стандарты, содержащиеся в соглашениях между странами, касаются поведения официальных властей при выполнении своих обязанностей. Например, при аресте подозреваемых в преступлении полицейские офицеры не должны задействовать большее количество сил, чем требуется. При помещении преступников в тюрьму на одного заключенного должно приходиться достаточное количество места, и будет нарушением принятых стандартов, если поместить несколько заключенных в маленькую камеру.

Права человека

Основа прав человека – уважение к каждой отдельной человеческой жизни и достоинству – присутствует в большинстве великих религиозных и философских системах мира. Права человека не нужно покупать, зарабатывать или наследовать – они считаются *неотъемлемыми*, потому что никто не имеет права их отнять. Это значит, что они есть у каждого человека, вне зависимости от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного статуса.

Права человека касаются в основном взаимоотношений между индивидуумами и государством. Они контролируют и регулируют осуществление государственной власти над индивидуумами, дают индивидуумам свободы в отношении к государству и требуют от государства удовлетворения основных человеческих потребностей для людей, проживающих в его юрисдикции.

Проще всего сформулировать права человека на основе международных текстов (или инструментов), о соблюдении которых имеются международные договоры. В этих текстах даны правозащитные стандарты. Самый знаменитый из них – Всеобщая декларация прав человека. Она была принята Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 году. Некоторые тексты имеют длинные названия, но в обычном употреблении эти названия сокращаются. Многие из них являются юридически обязательными для подписавших и ратифицировавших их государств, к примеру, Международный пакт о гражданских и политических правах, Европейская конвенция о правах человека. Почти во всех странах они являются составной частью национального законодательства и, поэтому должны соблюдаться. Всеобщая декларация прав человека, с другой стороны – это свод принципов, которые по-прежнему пользуются уважением во всем мире. Многие юристы считают, что она уже стала юридически обязательной на практике, потому что во многих странах она часто применялась при составлении конституции и при ведении дел.

Международные стандарты в области прав человека

Международно-правовые обязательства, реализующие принцип уважения прав человека и развивающие его в конкретных нормах, называются *международными стандартами в области прав человека*.

Деятельность по установлению стандартов относится к работе межправительственных организаций (МПО), которые вырабатывают декларации о правах человека, конвенции, договоры и другие международные документы и обязывают государства соблюдать их условия. К МПО относятся:

1. Организация Объединенных Наций (ООН) и ее подструктуры.
2. Специализированные организации, связанные с ООН, например, Международная организация труда (МОТ) и Организация ООН по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО).
3. Региональные организации, например, Организация африканского единства, Организация американских государств, Совет Европы и Содружество Независимых Государств (СНГ).

Когда стандарты устанавливаются, считается, что они будут соответствовать общей позиции о том, что правами человека все должны пользоваться одинаково и что ущемляемые группы должны быть соответствующе защищены.

По кругу участников соответствующих соглашений стандарты бывают *региональными и универсальными*. *Универсальные стандарты* признаны во всем мире. Они содержатся, в частности, в Пакте о гражданских и политических правах. *Региональные стандарты* действуют в пределах определенной территории (ниже приводится пример регионального европейского стандарта — Протокол № 6 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 28 апреля 1983 года).

Соответствующие стандарты содержат не только позитивные утверждения, но зачастую и негативные. Например, статья 27 Пакта о гражданских и политических правах устанавливает:

«В тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком».

В данном случае государство обязуется не посягать на определенные права человека (в приведенном примере — на соответствующие права представителей национальных меньшинств).

Пример стандарта в области прав человека – стандарт в отношении права на жизнь. Статья 6 параграфа 1 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) гласит: *«никто не может быть произвольно лишен жизни»*. В отношении содержания заключенных, некоторые стандарты можно найти в Минимальных правилах к содержанию заключенных.

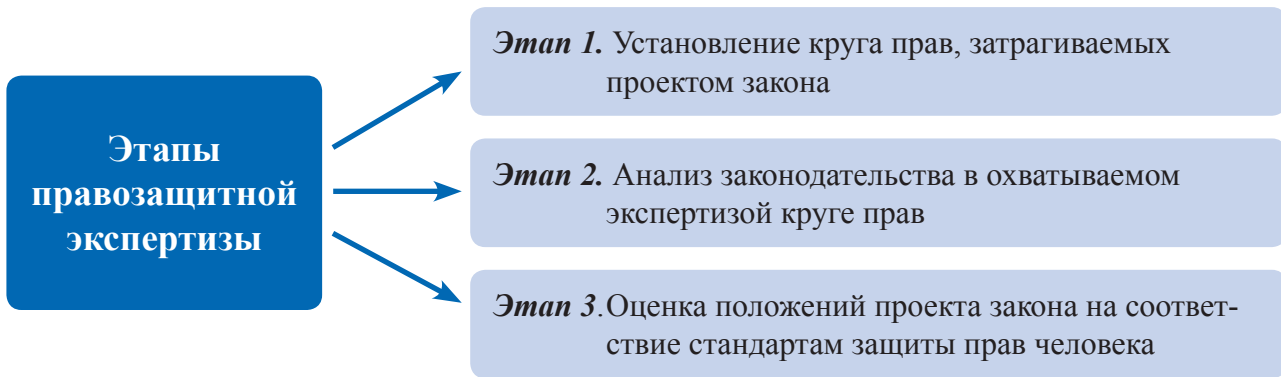
Другой пример стандарта касается защиты детей путем указания минимального возраста для трудовой деятельности. Например, в 138-м Соглашении МОТ относительно минимального возраста для трудовой деятельности содержится следующее:

«Каждый, для которого данное Соглашение находится в силе, обязуется следовать государственной политике, разработанной с тем, чтобы гарантировать фактическую отмену детского труда и постепенно поднять планку минимального возраста для трудовой деятельности или работы до уровня, соответствующего наиболее полному физическому и умственному развитию молодежи (статья 2, параграф 1)».

«Минимальный возраст, указанный во исполнение параграфа 1 этой Статьи не должен быть меньше, чем возраст завершения обязательного обучения и, в любом случае, не должен быть меньше 15-ти лет (статья 2, параграф 3)»

ЭТАПЫ ПРАВозащитной ЭКСПЕРТИЗЫ

Правозащитную экспертизу проектов законов можно разделить на три этапа:



Этап 1. УСТАНОВЛЕНИЕ КРУГА ПРАВ, ЗАТРАГИВАЕМЫХ ПРОЕКТОМ ЗАКОНА

Для установления такого круга прав эксперту необходимо ответить на следующий вопрос:

Какую категорию прав человека затрагивает рассматриваемый проект закона?

Информация для эксперта

Первым в истории международных отношений документом, провозгласившим перечень прав человека, является Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года. В 1966 году Генеральная Ассамблея приняла Пакт об экономических, социальных и культурных правах, а также Пакт о гражданских и политических правах. В этих документах также содержится перечень прав, которые должны предоставляться государствами-участниками всем лицам, находящимся под их юрисдикцией, и отмечается, что государства обеспечат претворение в жизнь прав, признаваемых в Пактах, путем принятия законодательных и иных внутренних мер (ст. 2).

Перечень прав человека, предусмотренных в Конституции Кыргызской Республики в основном соответствует общепризнанному демократическим сообществом перечню прав. В то же время может быть и так, что нормы национального законодательства предоставляют больше прав, чем это предусмотрено международными стандартами. К примеру, так обстоит дело с правом на образование. В соответствии со статьей 45 Конституции КР каждый имеет право бесплатно получить основное общее и среднее общее образование, что дает нам большие гарантии, чем предусмотрено в статье 28 Конвенции о правах ребенка, где гарантируется только бесплатное начальное образование. Поэтому установление круга прав должно осуществляться из всего перечня прав человека, предусмотренных как международными нормами, так и законодательством Кыргызской Республики. Ссылка на национальный закон не оправдывает не предоставления этих прав.

Согласно современной классификации, права человека, регулируемые международным правом, делятся на три категории:

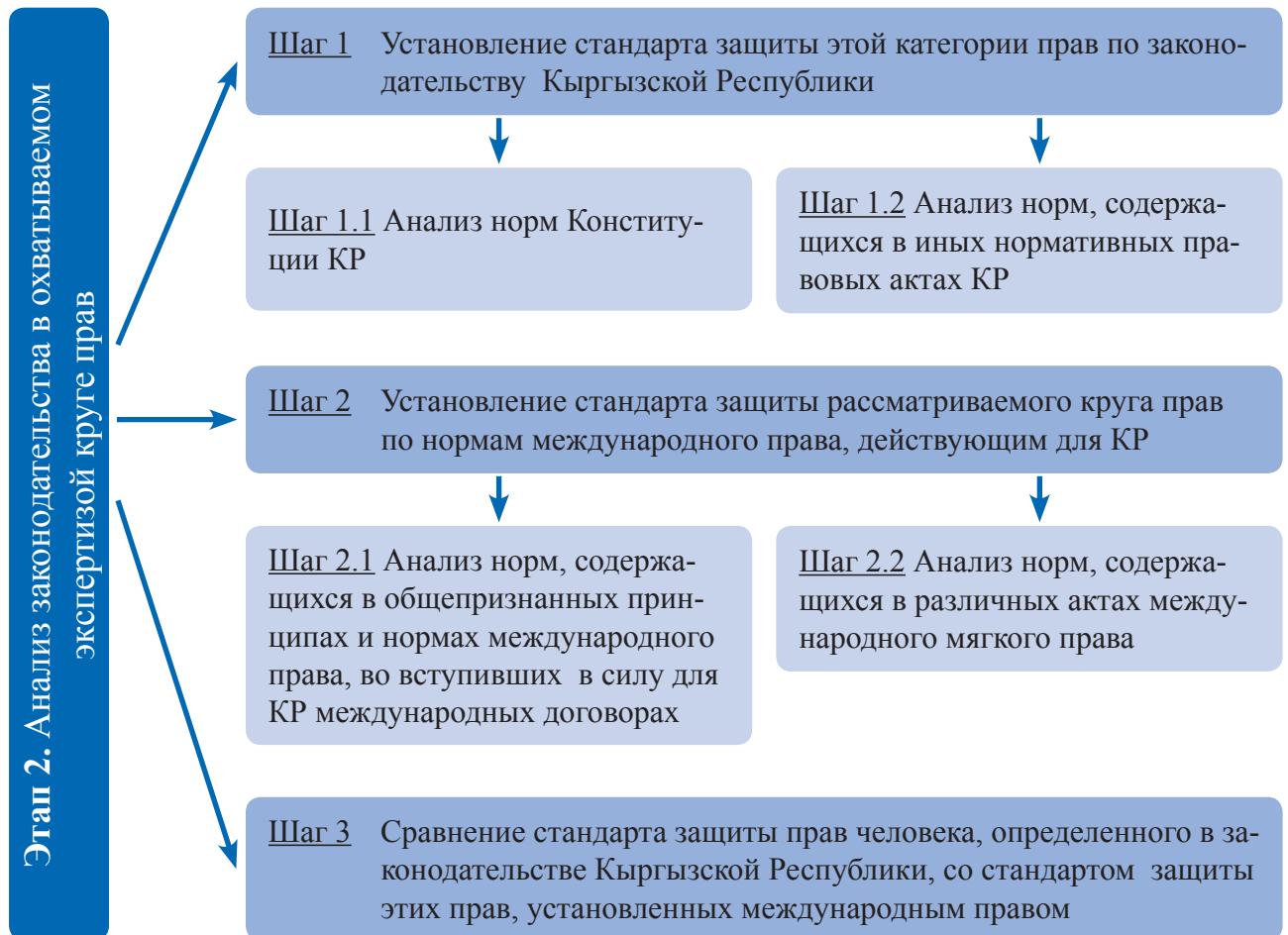
- 1) гражданские и политические права;
- 2) экономические, социальные и культурные права;
- 3) права народов.

В Приложении № 2 к настоящему Руководству содержится контрольный перечень прав человека, из числа которых нужно будет обозначить те категории прав, которые касаются проекта закона. Представляется целесообразным перечислить основные стандарты в области прав человека так,

как они зафиксированы в основных международных актах по правам человека. Этот перечень не исчерпывающий и может дополняться.

Этап 2. АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОХВАТЫВАЕМОМ ЭКСПЕРТИЗОЙ КРУГЕ ПРАВ

Данный этап правозащитной экспертизы осуществляется несколькими шагами:



Шаг 1. Установление стандарта защиты этой категории прав по законодательству Кыргызской Республики

Шаг 1.1. Анализ норм Конституции Кыргызской Республики

Исследование актов национального законодательства начинается с Конституции Кыргызской Республики. На данной стадии правозащитной экспертизы эксперту следует установить:

Как Конституция Кыргызской Республики гарантирует рассматриваемый проектом закона круг прав?

Для ответа на этот вопрос эксперту необходимо выписать стандарт защиты каждого рассматриваемого права, предусмотренный Конституцией Кыргызской Республики. Например:

Право на жизнь

Каждый имеет неотъемлемое право на жизнь. Никто не может быть произвольно лишен жизни. Смертная казнь запрещается.

(Статья 21 Конституции КР)

Информация для эксперта

Закрепление в Конституции принципа ее высшей юридической силы и прямого действия (ч. 1 ст. 6 Конституции КР), его конкретизация в признании прав и свобод человека и гражданина непосредственно действующими и гарантирование каждому судебной защиты его прав и свобод (п. 1 ст. 16, п. 1 ст. 40 Конституции КР) создают все необходимые юридические предпосылки для превращения Конституции в непосредственно действующее право. Придание Конституции качества акта прямого действия принципиально изменяет ее роль и значение в правовой системе.

Благодаря своим юридическим свойствам, нормативности Конституция, ее положения о правах оказывают непосредственное регулирующее воздействие на общественные отношения. При этом права признаются непосредственно действующими независимо от того, существуют уже или еще нет законодательных актов, призванных при необходимости их конкретизировать, определять правила, механизмы и процедуры для их наиболее эффективного осуществления. Каждый субъект права – государственный или общественный орган, должностное лицо или гражданин – должен сверять свои юридически значимые действия, прежде всего, с Конституцией, руководствоваться ею. Она является правовым основанием для отмены актов и пресечения действий, которые ей противоречат. При защите в суде, ином органе своих прав и свобод правомерна ссылка непосредственно на конституционные нормы, как правомерна такая ссылка и со стороны этих органов при принятии ими решения.

Имеются права, которые, исходя из смысла конституционных норм, не требуют для своего осуществления дополнительной законодательной регламентации. Например, свобода мысли, свобода творчества, право на участие в культурной жизни и на доступ к культурным ценностям. Другие права нуждаются в этом для более полной и гарантированной их реализации, что вытекает из характера самого права и свободы или прямого указания в Конституции на необходимость принятия закона.

Шаг 1.2. Анализ норм, содержащихся в иных нормативных правовых актах Кыргызской Республики

Для такого анализа эксперту следует сделать выводы, ответив на следующие вопросы:

1) *Имеются ли иные нормативные правовые акты Кыргызской Республики, регулирующие данную сферу отношений?*

Если «да», то эксперту следует определить их перечень и выписать стандарт защиты этих прав, содержащийся в этом акте.

2) *Соответствуют ли положения указанных нормативных правовых актов нормам Конституции Кыргызской Республики?*

3) *Регулируют ли нормативные правовые акты низшего ранга только те сферы жизни и только в той степени, которую им разрешает Конституция Кыргызской Республики?*

4) *Урегулировано ли в подзаконных актах то, что требуется законом, а также не регулируют и они что-то еще, чего этот закон не разрешает?*

- 5) Действительно ли этот закон содержит делегирование полномочий в этом отношении, т. е. действительно ли он уполномочивает подзаконный акт регулировать данный вопрос и в каком объеме? Не превысил ли подзаконный акт то, что разрешил закон?
- 6) Опубликованы ли официально исследуемые нормативные правовые акты?¹

Информация для эксперта

В целях изучения состояния правового регулирования рекомендуется проанализировать не только законы, но и подзаконные акты и решения Конституционного суда Кыргызской Республики, затрагивающие соответствующие правоотношения. Следует также учесть все изменения, внесенные в нормативные правовые акты.

При анализе актов национального законодательства необходимо исследовать внутреннее соответствие нормативных правовых актов различного ранга. Нередко чем ниже ранг акта, тем в меньшей степени он соответствует международным стандартам по защите прав человека.

При развитии, конкретизации конституционных положений не исключена опасность их искажения, сужения сферы действия права, установления таких процедур и механизмов их реализации и защиты, которые, в силу неполноты, ущербности могут затруднить осуществление этого права. Кроме того, низкий уровень правосознания и правовой культуры в обществе вообще и у многих представителей власти в частности порождает еще большую опасность – нарушение прав при применении даже совершенных законов изданием подзаконных актов, действиями должностных лиц. Поэтому при проведении правозащитной экспертизы принципиальное значение имеет строгое соблюдение конституционных положений (п. 1 ст. 16 Конституции КР), согласно которым смысл, содержание и применение законов и подзаконных актов должны быть подчинены обеспечению прав человека. Эти положения адресованы всем ветвям государственной власти и местному самоуправлению.

Необходимо внимательно читать (о чем зачастую забывают) заключительные и временные положения, прилагаемые к издаваемым актам, ибо в них можно найти информацию о дате вступления в силу данного акта, а в случае законов – о ратификации международных договоров, декларации и оговорки по некоторым их статьям. Часто в них имеются положения, отклоняющие существенные, с точки зрения наших исследований, правовые механизмы урегулирования, содержащиеся в законах.

При таком анализе законодательства может быть выявлено также несоответствие стандартам прав человека действующих законов и подзаконных актов, поэтому рекомендуется в экспертном заключении указать установленное несоответствие. Заказчик экспертизы вправе обратить внимание органа или должностного лица, издавшего такой акт, на необходимость приведения этого акта в соответствие со стандартами защиты прав человека.

Шаг 2. Установление стандарта защиты этой категории прав по нормам международного права, действующим для Кыргызской Республики

Шаг 2.1. Анализ норм, содержащихся в общепризнанных принципах и нормах международного права, во вступивших в силу для Кыргызской Республики международных договорах.

Определив, как законодательство Кыргызской Республики защищает права человека в охватываемом правозащитной экспертизой круге прав, эксперт должен провести анализ его соответствия ак-

¹ Согласно ст. 30 Закона Кыргызской Республики от 20.07.2009 г. №241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» официальное опубликование нормативных правовых актов является обязательным условием вступления их в силу.

там международного права, вступившим в установленном порядке в силу для Кыргызской Республики.

Для проведения этого анализа эксперту необходимо ответить на следующие вопросы:

- 1) *В каких общепризнанных принципах и нормах международного права содержатся стандарты защиты рассматриваемой категории прав?*

Информация для эксперта

В случае возникновения затруднений при толковании общепризнанных принципов и норм международного права эксперту рекомендуется использовать акты и решения международных организаций, в том числе органов ООН и ее специализированных учреждений, а также обращаться в Министерство иностранных дел Кыргызской Республики, Министерство юстиции Кыргызской Республики.

- 2) *Какие международные договоры в области данной категории прав человека вступили в силу для Кыргызской Республики?*

Информация для эксперта

При решении вопроса о вступлении в силу международного договора эксперт должен исходить из того, что международный договор вступает в силу в порядке и в сроки, предусмотренные в самом договоре или согласованные между участвовавшими в переговорах государствами. При отсутствии такого положения или договоренности договор вступает в силу, как только будет выражено согласие всех участвовавших в переговорах государств на обязательность для них договора (статья 24 Венской конвенции о праве международных договоров 1969 года).

Эксперту надлежит иметь в виду, что международный договор подлежит применению, если Кыргызская Республика в лице компетентных органов государственной власти выразила согласие на обязательность для нее международного договора посредством одного из действий, перечисленных в статье 5 Закона Кыргызской Республики от 21 июля 1999 г. № 89 «О международных договорах Кыргызской Республики»: путем подписания договора; обмена нотами или письмами, образующими договор; ратификации договора; утверждения договора; присоединения к договору; применения любого иного способа выражения согласия, о котором условились договаривающиеся стороны.

Правила действующего международного договора Кыргызской Республики, согласие на обязательность которого было принято в форме закона, имеют приоритет в применении в отношении законов Кыргызской Республики.

Правила действующего международного договора Кыргызской Республики, согласие на обязательность которого было принято не в форме закона, имеют приоритет в применении в отношении подзаконных актов, изданных органом государственной власти, заключившим данный договор.

Также необходимо учитывать, что непосредственно могут применяться только те вступившие в силу международные договоры, которые были официально опубликованы. Официальные сообщения Министерства иностранных дел Кыргызской Республики о вступлении в силу международных договоров, заключенных от имени государства и от имени Правительства Кыргызской Республики, подлежат опубликованию в том же порядке, что и международные договоры (статья 21 Закона Кыргызской Республики «О международных договорах КР»).

Кыргызстан на сегодня ратифицировал большинство международных договоров из 100 действующих в области прав человека. Процесс вступления в силу международных договоров носит длящийся характер, поэтому эксперту рекомендуется, если у него есть какие-то сомнения, запросить у Министерства иностранных дел Кыргызской Республики, Министерства юстиции Кыргызской Ре-

спублики информацию об интересующих его международных правозащитных конвенциях, вступивших в силу для Кыргызстана. Например, для уяснения вопросов, связанных с продолжительностью действия международного договора, составом государств, участвующих в договоре, международной практикой его применения.

Основными актами, регулирующими **гражданские и политические права** на международном уровне, являются:

1. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г.
2. Пакт о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г.
3. Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него от 9 декабря 1948 г.
4. Конвенция о пресечении преступления апартеида и наказании за него от 30 ноября 1973 г.
5. Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания от 10 декабря 1984 г.

Основными актами, регулирующими **социальные, экономические и культурные права**, являются:

1. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 года.
2. Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования от 14 декабря 1960 года.
3. Конвенция № 97 о трудящихся-мигрантах от 1 июля 1949 года.
4. Конвенция № 105 об упразднении принудительного труда от 25 июня 1957 года.
5. Конвенция № 148 о защите трудящихся от профессионального риска, вызываемого загрязнением воздуха, шумом и вибрацией на рабочих местах от 20 июня 1977 года.
6. Конвенция № 138 о минимальном возрасте при приеме на работу от 26 июня 1973 года.
7. Конвенция № 87 о свободе ассоциаций и защите права на организацию от 9 июля 1948 года.
8. Конвенция о политике в области занятости от 9 июля 1964 года.
9. Конвенция об охране материнства от 28 июня 1952 года.
10. Конвенция о правах ребенка от 22 ноября 1989 года и др.

Права народов

Эти права обычно называются «коллективными правами», и, как всегда в этой области, признание их не обходится без яростных споров. Это право на жизнь в окружающей среде, которой не грозит загрязнение и разрушение; право на политическое и экономическое развитие. Сейчас за эти права ведется борьба, и они еще не включены в тексты международных договоров.

Важный шаг в этом направлении сделал Совет Европы. В 1994 году он принял Рамочную конвенцию о национальных меньшинствах. Эта конвенция не содержит «коллективных прав», но требует от государства обеспечения равенства для представителей национальных меньшинств. Страны, подписавшие и ратифицировавшие эту конвенцию, берут на себя обязательство обеспечить национальным меньшинствам возможность сохранения их культуры, в особенности религии, языка, традиций и культурного наследия. Взаимоотношения между большинством и меньшинством в обществе могут быть очень сложными, и для обеспечения мирного сосуществования необходимы дипломатичность и такт. Но во многих уголках мира такие взаимоотношения не соблюдаются.

Следует отметить также, что в июне 2006 года Совет по правам человека (ранее Комиссия по правам человека) одобрил одним из первых в своей короткой истории важный международный документ – Декларацию о правах коренных народов. Она охватывает широкий круг прав человека и основных свобод, касающихся коренных народов, включая их право на сохранение и развитие своего культурного своеобразия и особой идентичности, право на владение и пользование традицион-

ными землями и природными ресурсами. Декларация затрагивает также права, касающиеся религии, языка и образования, а также права на участие в политической, экономической и социальной жизни общества, в котором живут коренные народы. Декларация о правах коренных народов не является правовым документом и поэтому не будет иметь обязательной силы для государств, но может послужить отправной точкой для принятия обязательных юридических норм.

3) Каков краткий смысл рассматриваемого круга прав в этих международных договорах?

Информация для эксперта

Для ответа на данный вопрос эксперту следует сначала уяснить основной смысл каждого права рассматриваемого проекта закона. Более подробное разъяснение и уяснение международных стандартов прав человека и обзор, как они выполняются на практике, – задача следующего этапа правозащитной экспертизы. На данном этапе эксперту рекомендуется выписать в виде цитат из международных договоров интересующие его положения.

Например:

1. Право на жизнь есть неотъемлемое право каждого человека. Это право охраняется законом. Никто не может быть произвольно лишен жизни.
2. В странах, которые не отменили смертной казни, смертные приговоры могут выноситься только за самые тяжкие преступления в соответствии с законом, который действовал во время совершения преступления и который не противоречит постановлениям настоящего Пакта и Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него. Это наказание может быть осуществлено только во исполнение окончательного приговора, вынесенного компетентным судом.
3. Когда лишение жизни составляет преступление геноцида, следует иметь в виду, что ничего в настоящей статье не дает участвующим в настоящем Пакте государствам права каким бы то ни было путем отступать от любых обязательств, принятых согласно постановлениям Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него.
4. Каждый, кто приговорен к смертной казни, имеет право просить о помиловании или смягчении приговора. Амнистия, помилование или замена смертного приговора могут быть дарованы во всех случаях.
5. Смертный приговор не выносится за преступления, совершенные лицами моложе восемнадцати лет, а не приводится в исполнение в отношении беременных женщин.
6. Ничто в настоящей статье не может служить основанием для отсрочки или недопущения отмены смертной казни каким-либо участвующим в настоящем Пакте государством.

(Статья 6 МПГПП)

4) Какова концепция, основная идея в рассматриваемых стандартах прав человека?

5) Какую цель они преследуют?

Информация для эксперта

Главная цель признания обязательности государствами международных договоров по правам человека – приближение национального законодательства и правоприменительной практики к международным стандартам, то есть имплементация этих международных конвенций на концептуальном уровне имеет большое значение.

Недостаточно чисто технически переписать положения тех или иных международных договоров по правам человека в национальное законодательство. Необходимо еще и воспринять концепцию, находящуюся в основе того или иного документа, того или иного правового института, вытекающего из международного договора.

- 6) *Каков смысл и содержание употребляемых в международных стандартах защиты прав человека понятий и терминов?*

Информация для эксперта

На этой стадии эксперту следует уяснить значение употребляемых в рассматриваемых стандартах защиты прав человека понятий и терминов. В процессе правотворчества, правоприменения и толкования права необходимо полностью и корректно учитывать соответствующие стандарты прав человека, поскольку национальные и международные стандарты сопоставляются, сравниваются и применяются не изолированно, а в контексте правовых систем. Многие понятия, содержащиеся в международных документах, имеют глубокую правовую природу, их использование поднимает целый пласт международного правопонимания, и обычный технический перевод на кыргызский или русский язык не приводит к желаемому результату, поскольку требуется еще и представление всей правовой теории, которая стоит за этим понятием.

- 7) *Из каких составляющих нормативов состоит международный стандарт защиты рассматриваемых прав человека?*

Информация для эксперта

Большая часть стандартов состоит из нескольких нормативов, поэтому на этой стадии эксперт должен раскрыть содержание соответствующих стандартов защиты прав человека. К примеру, в стандарт, гарантирующий каждому право на свободу и личную неприкосновенность, входит сразу несколько нормативов, касающихся не только собственно права на свободное передвижение, но и условий для ареста и осуждения. Поэтому представляется целесообразным рассматривать эти нормативы отдельными пунктами:

- а) Задержание лица производится только по основаниям, указанным в законе. Задержанному при аресте сообщаются причины его ареста и в срочном порядке сообщается любое предъявленное обвинение (п. 2 ст. 9 МПГПП).
- б) Каждый задержанный и арестованный имеет право на судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение. При незаконности ареста или задержания пострадавший имеет право на компенсацию. Запрещается лишать свободы за неисполнение гражданско-правовых обязательств (ст. 11 МПГПП).
- в) Все лица, лишённые свободы, имеют право на гуманное обращение и уважение достоинства, присущего человеческой личности (п. 1 ст. 10 МПГПП).
- г) Декларируется право свободно передвигаться и выбирать место жительства в пределах государства, в котором лицо законно находится. Каждый может свободно покинуть любую страну, включая свою собственную. Никто не может быть произвольно лишен права на въезд в собственную страну. Ограничиваться эти права могут только на основании закона в целях охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения, прав и свобод других.

Шаг 2.2. Анализ норм, содержащихся в различных актах международного мягкого права

- 1) *Какие акты международного мягкого права в области данной категории прав человека имеются?*
- 2) *Каков основной смысл содержащихся в них норм о рассматриваемых правах человека?*

Информация для эксперта

В международной правовой практике существуют, помимо обязательных для применения норм (конвенций, хартий, договоров), так называемые мягкие нормы права. Это положения различных

международных деклараций, резолюций, решений, рекомендаций и иных документов, которые не требуют ратификации.

Обычно государства ограничиваются подписью своего главы для того, чтобы показать, что данное государство поддерживает положения того или иного документа и выражает волю соблюдать упомянутые нормы, следовать рекомендациям. Эти документы не являются обязательными для применения, имеют слабую юридическую силу, не имеют механизмов защиты, но все-таки ссылки на них при проведении правозащитной экспертизы весьма желательны.

Хотя они и не имеют обязательной юридической силы, тем не менее, эти документы обладают неоспоримым моральным воздействием и служат практическим руководством для государств при осуществлении ими своей политики. Ценность этих документов заключается в их признании и принятии значительным числом государств, и, даже не имея обязательной силы, они могут рассматриваться как документы, декларирующие общепринятые принципы в рамках международного сообщества.

Наилучшим примером является *Всеобщая декларация прав человека*, которая, с формальной точки зрения, не является юридически обязательной. В то же время Декларация представляет собой философскую основу многих других, имеющих обязательную силу международных документов, «отражает общую договоренность народов мира в отношении неотъемлемых и нерушимых прав каждого человека и является обязательством для членов международного сообщества» (Воззвание Тегеранской конференции по правам человека, 1968 г.). Другим примером являются *Руководящие принципы, касающиеся структуры национальных учреждений по правам человека*² и *Парижские принципы*, утвержденные, соответственно, Комиссией по правам человека ООН³ и Генеральной Ассамблеей ООН⁴, которые рекомендуют государствам учредить два типа национальных учреждений по правам человека: один – при главе государства, а другой – при парламенте (Омбудсмен). В Кыргызстане действует Омбудсмен Кыргызской Республики.

Например:

Право на жизнь

Рекомендательный характер имеют одобренные резолюцией ЭКОСОС от 25 мая 1984 года Меры, гарантирующие защиту прав тех, кто приговорен к смертной казни. В них декларируется право приговоренного на апелляцию, на подачу прошения о помиловании, требование о гуманности приведения приговора в исполнение и оговаривается ряд других моментов.

Далее перед экспертом стоит задача более глубоко вникнуть в смысл, суть рассматриваемых правозащитных стандартов. Для этого ему следует получить ответы на следующие вопросы:

- 3) *Какое толкование дают каждому нормативу международные органы?*
- 4) *Какова их правоприменительная практика?*

Информация для эксперта

При применении международных норм и их толковании необходимо учитывать, что они являются частью международно-правовой системы. Толкование положений международных правовых актов – весьма сложное занятие, а истинный смысл и границы применения статей не всегда до конца понятны даже юристам. Каждое право, закрепленное в международном пакте или конвенции, имеет свое толкование, свою интерпретацию на международном уровне.

² Приняты на Международном семинаре Комиссией по правам человека, который проходил с 18 по 29 сентября 1978 года в Женеве

³ Утв. резолюцией Комиссии по правам человека ООН №1992/54 от 10.03.1992 г.

⁴ Утв. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН №48/134 от 20.12.1993 г.

Практика применения статей международных актов нарабатывается в процессе рассмотрения конкретных споров и жалоб Европейской комиссией, Европейским судом по правам человека в Страсбурге, Комитетом по правам человека ООН и иными органами. Решения этих органов по правам человека служат важнейшим источником толкования международных норм по правам человека. Знание решений международных судебных и иных органов поможет понять не только смысл норм правозащитных конвенций, но и покажет границы их применения, конкретные ситуации, признанные этими органами нарушениями прав и свобод, закрепленных в международных конвенциях по правам человека. К сожалению, не все их решения можно найти в переводе на кыргызский, русский язык или языки народов стран СНГ. Однако многие наиболее важные решения опубликованы в официальных источниках Совета Европы и практически все доступны на странице Европейского суда по правам человека на английском и французском языках в сети Интернет – www.echk.coe.int/

Кроме того, в дополнение к пактам и целому ряду конвенций по правам человека существует огромное количество вспомогательных документов, комментариев, разъяснений, замечаний конвенционных органов, рекомендаций международных организаций и других, которые раскрывают содержание тех или иных положений международного права в области прав человека, обобщают практику и опыт по защите прав человека.

Если возникнут коллизии между решениями национальных судов, включая принятые Конституционным судом Кыргызской Республики, и решениями международных судебных и иных органов, то приоритетом будут пользоваться решения последних. Единообразная интерпретация международных стандартов требуется только в той степени, в какой это необходимо для эффективного обеспечения минимальных стандартов по правам человека, установленных международными нормами.

Таким образом, анализируя конкретную область прав человека, нужно принимать во внимание не только нормы, изложенные в конвенциях, пактах и др., но и решения созданных на их основе органов. Они являются интегральной частью обязательств, которые берут на себя государства, подписавшие эти международные договоры.

Шаг 3. Сравнение стандарта защиты прав человека, определенного в законодательстве Кыргызской Республики, со стандартом этой защиты, определенным по международному праву

Данный сравнительный анализ следует начинать с Конституции Кыргызской Республики.

- 1) *Правильно ли употреблены международные понятия и термины?*
- 2) *Обоснованно ли применены принципы международного регулирования прав человека в правовом регулировании Кыргызской Республики?*
- 3) *Строго ли применяются нормативные «связки», «ссылки» к национальным актам и действиям?*
- 4) *Сочетаются ли международные и национальные стандарты для согласованного регулирования однородных или смежных отношений?*
- 5) *Соответствует ли стандарт защиты по рассматриваемым правам человека, установленный законодательством Кыргызской Республики, международному стандарту защиты?*
- 6) *Гарантирует ли стандарт защиты, установленный законодательством Кыргызской Республики, больший или меньший объем прав, чем предусмотрено международным стандартом?*

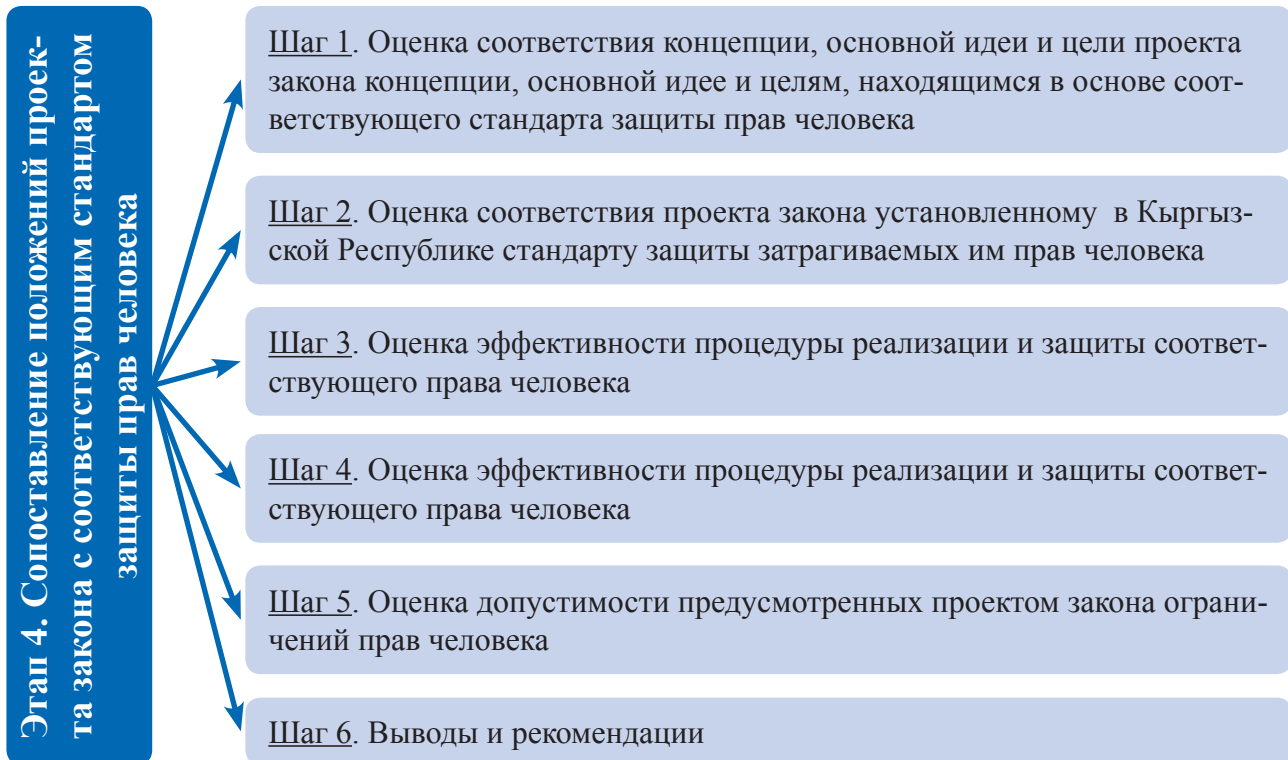
Информация для эксперта

При сравнительном анализе эксперту нужно помнить, что национальное законодательство не должно гарантировать меньше прав, чем международное. Но гарантировать больше оно может.

Если стандарт защиты, установленный законодательством Кыргызской Республики, предоставляет больше гарантий, чем это предусмотрено международным стандартом, то действующим будет именно этот стандарт. А если меньше – то действующим является международный стандарт.

Таким образом, мы устанавливаем стандарт, действующий в Кыргызстане, в рассматриваемой проектом закона области прав человека.

Этап 3. ОЦЕНКА ПОЛОЖЕНИЙ ПРОЕКТА ЗАКОНА НА СООТВЕТСТВИЕ ДЕЙСТВУЮЩЕМУ СТАНДАРТУ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА



Шаг 1. Оценка соответствия концепции, основной идеи и цели проекта закона концепции, основной идее и целям, находящимся в основе соответствующего стандарта защиты прав человека

На этой стадии эксперту следует оценить положения проекта закона на соответствие концептуальным основам соответствующего стандарта защиты прав человека, ответив на следующую группу вопросов:

- 1) Какова концепция, основная идея проекта закона?
- 2) Какие цели и задачи преследует проект закона?
- 3) Соответствуют ли заложенная концепция и основная идея проекта закона концепции, основной идее соответствующего стандарта защиты прав человека?
- 4) Соответствуют ли указанные цели и задачи проекта закона целям и задачам соответствующего стандарта защиты прав человека?
- 5) Соответствует ли содержание текста проекта закона указанным целям и задачам?

- 6) *Имеются ли положения проекта закона, препятствующие реализации целей и задач соответствующего стандарта защиты прав человека?*

Шаг 2. Оценка соответствия норм проекта закона стандарту защиты затрагиваемых им прав человека

На данной стадии эксперту необходимо оценить соответствие конкретных норм проекта закона нормам определенного стандарта защиты прав человека в широком смысле, включая дефиниции, гарантии. Для этого необходимо ответить на следующие вопросы:

- 1) *Правильно ли употреблены понятия и термины в проекте закона, а именно так как это заложено в стандарте защиты прав человека?*
- 2) *Обоснованно ли применены принципы международного регулирования прав человека в проекте закона?*
- 3) *Строго ли применяются нормативные «связки», «ссылки» к внутренним актам и действиям?*
- 4) *Имеются ли положения проекта закона, осуществляющие имплементацию положений соответствующих стандартов защиты прав человека?*
- 5) *Каковы возможные последствия для отдельных субъектов правоотношений? Права, какого субъекта в результате принятия закона реализуются наилучшим образом, а чьи и в какой мере ущемляются?*
- 6) *Соответствуют ли положения проекта закона гарантиям, установленным соответствующим стандартом защиты прав человека?*

Шаг 3. Оценка соответствия делегированных проектом закона полномочий компетенции существующих государственных институтов

На данной стадии эксперту необходимо ответить на следующие вопросы:

- 1) *Входит ли в сферу действия проекта закона регламентация отношений между государственным органом и физическими (юридическими) лицами?*
- 2) *Входит ли в сферу компетенции полномочия, предоставляемые проектом закона, данному государственному органу?*
- 3) *Не предоставляет ли проект закона чрезмерные дискреционные полномочия?*
- 4) *Не связаны ли полномочия государственных органов наложением на граждан и юридических лиц ограничений и обременений, которые не требует данный стандарт защиты?*

Информация для эксперта

Эксперту необходимо определить все полномочия государственного органа, которые касаются физических (юридических) лиц. Иными словами, провести функциональный анализ деятельности государственного органа исходя из нормативного правового акта и ограничиваясь им.

Функциональный анализ представляет собой оценку структуры и функций государственных органов, а также выработку предложений по её оптимизации с целью достижения максимальной эффективности деятельности государства. В основе функционального анализа лежат две идеи. Во-первых, освободить государство от необходимости выполнения лишних функций. Во-вторых, распределить функции по государственным органам таким образом, чтобы они выполнялись наиболее эффективно.

Под лишними в функциональном анализе понимаются такие функции, которые не соответствуют критерию государственного вмешательства. Сюда относятся и функции, которые целесообразнее осуществлять на уровне субъектов управления, и функции, подлежащие передаче институтам гражданского общества, как коммерческим, так и некоммерческим организациям – они справятся с их выполнением гораздо эффективнее.

Сюда же относятся и коррупциогенные функции, так как практически всегда их природа обусловлена нарушением критериев оптимального государственного вмешательства.

Шаг 4. Оценка эффективности процедуры реализации и защиты соответствующего права человека

На данной стадии эксперту следует проверить обеспеченность рассматриваемой категории прав человека средствами правовой защиты. Здесь предлагается ответить на следующие вопросы:

- 1) *Насколько существующие государственные институты способны применять эти нормы? Есть ли вообще такие институты или необходимо предусмотреть их создание?*
- 2) *Насколько эти институты доступны?*
- 3) *Разработаны ли эффективные процедуры по реализации и защите права, затрагиваемого проектом закона?*
- 4) *Нет ли в проекте закона каких-либо ограничений права на судебную защиту?*

Информация для эксперта

К эффективным процедурам относятся:

- максимально быстрое рассмотрение жалоб;
- освобождение заявителя от уплаты государственной пошлины при подаче жалобы,
- невозможность заключения мирового соглашения,
- повышенную требовательность к должностным лицам, не выполнившим решение суда, вплоть до отстранения их от должности,
- компенсация за моральный ущерб и другие.

Право на судебную защиту ни при каких обстоятельствах не может быть ограничено.

Шаг 5. Оценка допустимости ограничений прав человека, предусмотренных проектом закона

Данная стадия позволяет эксперту оценить проект закона на предмет допустимости ограничений прав человека. Для этого ему нужно ответить на следующие вопросы:

- 1) *Имеются ли в проекте закона положения, ограничивающие рассматриваемые права человека?*
- 2) *Не относятся ли эти права к категории прав, которые ни при каких обстоятельствах не могут быть ограничены?*
- 3) *Соответствует ли проект закона условиям ограничения, предусмотренным Конституцией, международными договорами и законами Кыргызской Республики?*
- 4) *Отвечает ли проект закона следующим критериям для введения ограничений прав человека?*

Критериями являются:

- закон после вступления в силу должен быть доступен;
- каждый должен иметь возможность располагать достаточными сведениями о применении соответствующих правовых норм;

- правовая норма, ограничивающая права человека, должна быть изложена с достаточной точностью и ясностью.

Информация для эксперта

При проведении правозащитной экспертизы следует иметь в виду, что определенная категория прав не может ни при каких обстоятельствах ограничиваться. К таким правам относятся право на жизнь, право быть свободным от пыток или жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинства обращения или наказания, рабства, в случаях невыполнения договорного обязательства, право на неприменение обратной силы уголовного законодательства, право на признание его правосубъектности, право на свободу мысли, совести и религии.

При сопоставлении положений проекта закона со стандартом защиты прав человека не только важно знать, но и на концептуальном уровне применять международные стандарты, в частности, касающиеся принципов ограничения прав человека.

Ограничения должны устанавливаться законом и являться необходимыми: а) в целях защиты прав и свобод других лиц; б) в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения. При этом ограничение любого права должно подвергнуться строгой трехсторонней проверке любого ограничения. Согласно этой проверке любое ограничение должно быть: а) предусмотрено законом; б) служить целям защиты законных интересов общества; с) являться необходимыми для обеспечения безопасности данных интересов.

При этом «**установлено законом**» предполагает не только то, что ограничение обоснованно юридически, но также и то, что соответствующий закон соответствует определенным стандартам прозрачности и открытости. Третья сторона проверки, т.е. требование **необходимости**, означает, что даже если меры направлены на защиту законных интересов, государственная власть должна показать «насущную социальную потребность» в таких мерах. Более того, должна соблюдаться соразмерность между ограничением и преследуемой законной целью, а причины, объясняющие ограничение, должны быть соответствующими и достаточными.

Уже из этих определений видно, что часто применяемая в нашем законодательстве норма о том, что права человека могут быть ограничены в тех или иных целях, требует четкого толкования в соответствии с международными стандартами, если мы действительно хотим на практике имплементировать международные конвенции по правам человека.

Эти требования – необходимые условия для признания легальности ограничений прав или свобод человека. Несоблюдение одного из них будет означать нарушение прав человека.

Шаг 6. Выводы и рекомендации

Выводы эксперта могут быть различных вариантов:

1-й вариант – проект закона соответствует стандарту защиты рассматриваемой группы прав человека в полной мере;

2-й вариант – проект закона соответствует стандарту защиты рассматриваемой группы прав человека **не в полной мере, требует доработки**. В этом варианте эксперт должен дать свои рекомендации по усовершенствованию отдельных положений проекта закона, которые не в полной мере соответствуют;

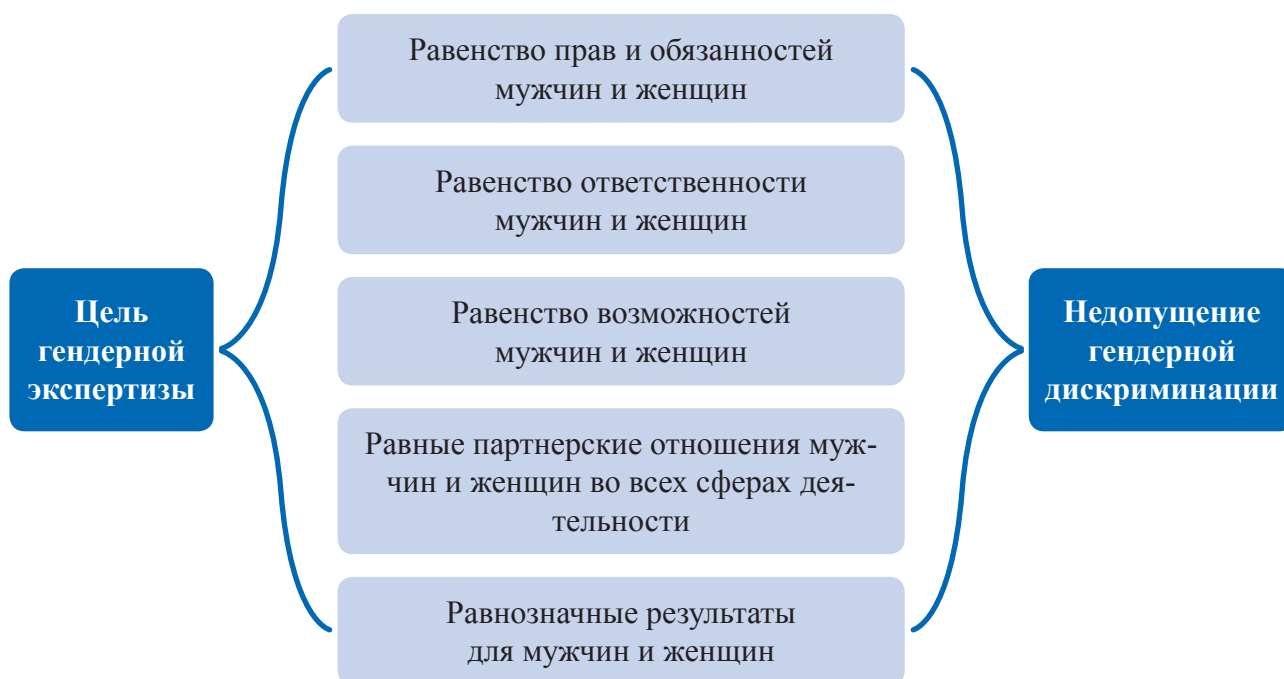
3-й вариант - проект закона не соответствует стандарту защиты рассматриваемой группы прав человека **в полной мере, влечет нарушение прав человека**. Данный вывод должен быть достаточно обоснован со ссылками на соответствующие статьи проекта закона.

При необходимости эксперт должен подготовить рекомендации к проекту закона с формулировками положений, соответствующих стандарту защиты рассматриваемой группы прав человека.

ГЕНДЕРНАЯ ЭКСПЕРТИЗА

Геендерной экспертизе подлежат проекты законов, регламентирующие отношения во всех сферах жизнедеятельности человека с целью исключения возможного дисбаланса при урегулировании прав, обязанностей, возможностей и ответственности лиц, независимо от половой принадлежности.

Гендерная экспертиза проектов законов преследует определенную цель, которую можно условно изложить в виде следующей схемы:



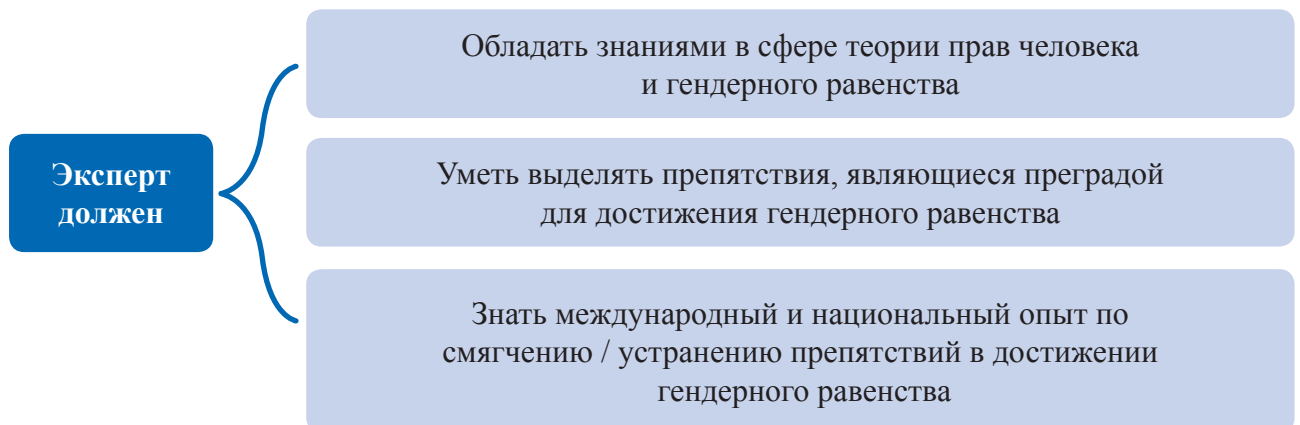
Таким образом, на основании приведенной схемы, можно сделать вывод о том, что гендерная экспертиза направлена на оценку положений проектов законов, закрепляющих правила поведения, регулирующие общественные отношения во всех сферах жизнедеятельности человека с целью исключения возможного дисбаланса при урегулировании прав, обязанностей, возможностей и ответственности лиц, независимо от половой принадлежности.

Гендерная экспертиза позволяет по-новому взглянуть на принимаемые законы, выявляет проявления прямой или косвенной дискриминации, различные стереотипы поведения людей, сложившиеся в обществе, которые способны в той или иной мере дискриминировать определенные группы населения и дискредитировать сам проект закона. К тому же гендерная экспертиза служит активным механизмом контроля общества над государством в сфере решения гендерных проблем.

Специальными принципами гендерной экспертизы являются:

- 1) соблюдение прав человека, обеспечивающих возможность свободной жизнедеятельности лица, независимо от половой принадлежности;
- 2) применение норм, направленных на поддержку лиц одного из полов в наиболее дискриминационной сфере жизнедеятельности и не являющихся в соответствии с положениями национального законодательства и международных договоров гендерной дискриминацией;
- 3) гуманное и справедливое отношение к лицам, независимо от половой принадлежности.

Учитывая важный характер гендерной экспертизы, для получения качественного анализа проектов законов необходимо привлекать экспертов, обладающих следующими специфическими знаниями:



Необходимо отметить, что обязательность гендерной экспертизы закреплена в ряде нормативных правовых актов Кыргызской Республики:

- 1) в Законе «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»;
- 2) в Законе «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»;
- 3) в Законе «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин»;
- 4) в Инструкции о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики, утвержденной постановлением Правительства от 8 декабря 2010 года № 319;
- 5) в Указе Президента «Об утверждении Положения о порядке проведения гендерной экспертизы проектов нормативных правовых актов и подготовки соответствующих заключений» от 5 февраля 2007 года № 24.

Это свидетельствует о целенаправленной государственной политике, выражающейся в желании государственных органов и всего общества улучшить социальную ситуацию в Кыргызской Республике, расширить возможности женщин в формировании и реализации государственной политики, осуществить дальнейшую интеграцию принципов гендерного равенства в нормативные правовые акты.

При производстве гендерной экспертизы проектов законов необходимо ознакомиться с гендерной политикой, осуществляемой в стране, со всеми достижениями законодательства в обозначенной области. Опираясь на имеющийся опыт, необходимо провести анализ воздействия положений проекта закона на различные социальные группы, на мужчин и женщин, для того чтобы в процессе экспертизы проекта закона постараться с учетом различных социально-экономических позиций мужчин и женщин построить положения, направленные на превентивное пресечение несправедливости, а соответственно недопущение в будущем принятия гендерно-дискриминационного закона.

Гендерную экспертизу проектов законов можно разделить на три этапа:



Каждый из перечисленных этапов в свою очередь подразделяется на ряд стадий, поочередное прохождение которых позволяет наиболее полно и всесторонне изучить положения проекта закона, на основе гендерного анализа провести соответствующую оценку и подготовить заключение, содержащее полученные выводы и рекомендации.

При этом, следует отметить, что эксперт, исходя из имеющегося опыта, может начинать проводить экспертизу либо с соотнесения положений проекта закона с нормами международного и национального законодательства, либо с проведения гендерного анализа, сложившихся в обществе отношений, которые предполагается урегулировать в рамках рассматриваемого проекта закона. Это позволяет эксперту быть свободным в выборе этапов экспертизы без привязки к их жесткой регламентации.

Таким образом, в случае начала экспертизы с соотнесения проекта закона с нормами национального и международного законодательства, ему при обнаружении явных противоречий проекта нормам Конституции, международных договоров или законов, не стоит останавливаться на производстве глубокого гендерного анализа, производство которого не сможет реабилитировать проект закона.

В тоже время, эксперт может первоначально провести гендерный анализ, изучить сложившуюся ситуацию, концепцию законопроекта и попытаться спрогнозировать его воздействие на мужчин и женщин, и в последующем, уже с наличием определенной позиции, перейти к соотнесению проекта с национальным и международным законодательством и составными частями гендерного равенства.

То есть, при осуществлении гендерной экспертизы проекта эксперт может двигаться от частного к общему или наоборот, от общего к частному, в зависимости от того, какой подход в каждом конкретном случае ему будет удобнее применить на практике.

Тем не менее, руководствуясь логическим построением раздела «Гендерная экспертиза» Стандартов по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики, будем исходить из позиции, когда эксперт начинает с частного (соотнесение с вышеуказанными нормами) и переходит к общему (производство гендерного анализа).

В данном случае ***первый этап*** гендерной экспертизы проекта закона, будет заключаться в непосредственной оценке проекта на соответствие его положений национальному, международному законодательству и составным частям гендерного равенства. Схематично данный этап экспертизы можно изобразить нижеследующим образом:



Первая стадия обозначенного этапа связана с соотнесением положений проекта закона с действующей Конституцией, Законом «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» и иными нормативными правовыми актами, регулиющими тем или иным образом вопросы гендерного равенства.

«Обзор законодательства» и соотнесение положений проекта закона с вышеназванными актами предполагает не только прочтение текста закона: он требует анализа сложившейся ситуации, который выявит различные потребности и положение мужчин и женщин для того, чтобы закон мог учесть эти различия. Данный процесс предполагает исключение любых ограничений, которые затрагивают права и свободы человека и гражданина, в независимости от того мужчина это или женщина. Тем не менее, учитывая международный опыт и сложившуюся ситуацию, нужно помнить, что женщины находятся в более уязвимой позиции, что требует определенного акцента (фокуса) именно на положении лиц женского пола.

На указанной стадии эксперту необходимо ответить на следующие вопросы:

1) Соответствуют ли положения проекта закона нормам Конституции?

Информация для эксперта

Для ответа на поставленный вопрос эксперт должен принять во внимание нижеследующие положения.

Конституция гарантирует равенство без различий по признаку пола, расовой и этнической принадлежности, языка, религиозной принадлежности, социального происхождения, политических убеждений, семейного и общественного положения. Она указывает на то, что основные гражданские права и свободы и права человека признаются и гарантируются в соответствии с принципами и стандартами международного права и регламентирует, что мужчины и женщины имеют равные свободы и права, а также равные возможности для их реализации.

Никто не может подвергаться дискриминации по признаку пола, расы, языка, инвалидности, этнической принадлежности, вероисповедания, возраста, политических или иных убеждений, образования, происхождения, имущественного или иного положения, а также других обстоятельств.

В Кыргызской Республике мужчины и женщины имеют равные права и свободы, равные возможности для их реализации.

(статья 16 Конституции Кыргызской Республики)

В Кыргызской Республике не должны приниматься законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены Конституцией и законами в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц. Вводимые ограничения должны быть соразмерными указанным целям.

(статья 20 Конституции Кыргызской Республики)

Необходимо помнить, что:

- перечень прав и свобод человека и гражданина должен соответствовать международно-правовым стандартам;
- права и свободы человека принадлежат ему от рождения;
- права и свободы предоставлены в равной мере всем и каждому;
- нормы Конституции о правах и свободах человека являются непосредственно действующими;
- осуществление основных прав и свобод не должно нарушать права и свободы других лиц;
- права и свободы человека и гражданина должны определять смысл, содержание и применение законов, деятельность органов государственной власти и местного самоуправления и им гарантирована судебная защита.

Основные права и свободы условно можно подразделить на:

- а) личные (гражданские);
- б) политические;
- в) социально-экономические и культурные.

Обладая всеобщим содержанием, конституционные права и свободы конкретизируются в правовом статусе граждан, который закрепляется в отдельных отраслях права. Следует также заметить: если в главном документе страны идет речь о человеке и гражданине вообще, то отрасли права имеют дело уже с конкретными субъектами права.

Правовое государство обеспечивает юридическое равенство между людьми и представляет всем равные стартовые возможности, реализация которых зависит от таланта, разума и предприимчивости каждого человека. Закон не может регулировать эти человеческие качества, и любая попытка привести их к «средней» величине неминуемо приведет к торможению общественной активности людей.

Принципы равенства и равноправия закреплены в статье 16 Конституции Кыргызской Республики. Один из постулатов гласит, что «перед законом и судом все равны». Следовательно, законы, которые подходили бы к различным группам населения с разной меркой, не должны приниматься вообще. Столь же важно равенство людей перед судом. Для правосудия не должен иметь значение правовой статус человека. Суд в равной мере обязан быть доступен для всех и должен руководствоваться только законом.

Равенство прав и свобод человека и гражданина признается за всеми людьми в равной мере, и любые формы ограничения прав по признакам социальной, расовой, национальной, половой, религиозной и языковой принадлежности должны быть запрещены.

2) *Соответствуют ли положения проекта закона нормам Закона КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин»?*

Информация для эксперта

Положения проекта закона также должны быть соотнесены с нормами Закона КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин», регулирующим отношения по предоставлению равных прав и возможностей лицам разного пола в социальной, политической, экономической, культурной и других областях жизнедеятельности человека. Этот закон призван оградить мужчин и женщин от дискриминации по признаку пола, и направлен на утверждение прогрессивных демократических отношений между мужчинами и женщинами на основе национальных традиций.

Названный закон также предоставляет государственные гарантии равенства прав обоих полов. Это необходимо потому, что в нем уже обозначены главные принципы и задачи, равно как и стратегическая международная формула обеспечения гендерного равенства в экономической, социальной, культурной сфере жизни нашего общества.

- 3) *Содержатся ли в проекте закона положения носящие характер открытой гендерной дискриминации? Скрытой гендерной дискриминации?*
- 4) *Содержатся ли в проекте закона положения, запрещающие гендерную дискриминацию?*

Информация для эксперта

Запрещается прямая и косвенная гендерная дискриминация в любой сфере деятельности по отношению к лицам разного пола.

Лица, осуществляющие прямую или косвенную дискриминацию, привлекаются к ответственности в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Кыргызской Республики. (статья 5 Закона Кыргызской Республики «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин»).

Прямая гендерная дискриминация - дискриминация, прямо указывающая на половую принадлежность.

Косвенная гендерная дискриминация - дискриминация без прямого указания на половую принадлежность.

- 5) *Содержатся ли в проекте закона положения, носящие характер «позитивной дискриминации»?*

Информация для эксперта

Под «позитивной дискриминацией» понимается временная мера необходимая для того, чтобы уравнивать возможности мужчин и женщин на право участия в процессе принятия решений, в сфере доступа к государственной службе и т.д.

Например, в одних странах через законодательство вводится система жесткого квотирования, в других гендерное равенство поддерживается посредством экономических стимулов для предприятий. Это может быть достигнуто через налоговые льготы или поддерживающие кредиты со стороны государства для предприятий, берущих на себя обязательства по решению вопросов, связанных с достижением гендерного равенства. Эти знания необходимы на этапе формирования конкретных предложений по исключению гендерного неравенства.

Следующей стадией первого этапа является соотнесение положений проекта закона с нормами международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика.

На данном этапе эксперт должен ответить на следующие вопросы:

- б) Соответствуют ли положения проекта закона нормам международных договоров, затрагивающих вопросы гендерного равенства?

Информация для эксперта

Отметим, что Кыргызстан ратифицировал пять международных конвенций, регламентирующих правовое положение женщин, и один факультативный протокол, это:

- Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW) (Кыргызская Республика присоединилась постановлениями ЗС Жогорку Кенеша КР от 25 января 1996 года З N 320-1 и СНП Жогорку Кенеша КР от 6 марта 1996 года П N 257-1) поставила перед всем миром цель признать права женщин и включить их в рамки законов о правах человека. Конвенция была принята в декабре 1979 года и вступила в законную силу в сентябре 1981-го года. CEDAW определяет многие аспекты дискриминации в отношении женщин и призывает правительства, ратифицировавшие Конвенцию, предпринять действенные меры для их прекращения. Конвенция также вводит понятие дискриминации в отношении женщин.

«дискриминация в отношении женщин» означает любое различие, исключение или ограничение по признаку пола, которое направлено на ослабление или сводит на нет признание, пользование или осуществление женщинами, независимо от их семейного положения, на основе равноправия мужчин и женщин, прав человека и основных свобод в политической, экономическом, социальной, культурной, гражданской или любой другой области.

(статья 1 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин)

Государства-участники осуждают дискриминацию в отношении женщин во всех ее формах, соглашаются безотлагательно всеми соответствующими способами проводить политику ликвидации дискриминации в отношении женщин и с этой целью обязуются:

- а) включить принцип равноправия мужчин и женщин в свои национальные конституции или другое соответствующее законодательство, если это еще не было сделано, и обеспечить с помощью закона и других соответствующих средств практическое осуществление этого принципа;
- б) принимать соответствующие законодательные и другие меры, включая санкции, там, где это необходимо, запрещающие всякую дискриминацию в отношении женщин;
- в) установить юридическую защиту прав женщин на равной основе с мужчинами и обеспечить с помощью компетентных национальных судов и других государственных учреждений эффективную защиту женщин против любого акта дискриминации;
- г) воздерживаться от совершения каких-либо дискриминационных актов или действий в отношении женщин и гарантировать, что государственные органы и учреждения будут действовать в соответствии с этим обязательством;
- д) принимать все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин со стороны какого-либо лица, организации или предприятия;
- е) принимать все соответствующие меры, включая законодательные, для изменения или отмены действующих законов, постановлений, обычаев и практики, которые представляют собой дискриминацию в отношении женщин;
- ж) отменить все положения своего уголовного законодательства, которые представляют собой дискриминацию в отношении женщин.

(статья 2 вышеуказанной Конвенции)

- Конвенция о гражданстве замужней женщины (Кыргызская Республика присоединилась постановлениями ЗС Жогорку Кенеша КР от 25 января 1996 года З N 323-1 и СНП Жогорку Кенеша КР от 6 марта 1996 года П N 259-1);
- Конвенция о политических правах женщин (Кыргызская Республика присоединилась постановлениями ЗС Жогорку Кенеша КР от 25 января 1996 года З N 321-1 и НП Жогорку Кенеша КР от 6 марта 1996 года П N 258-1);

- Конвенция о согласии на вступление в брак, брачном возрасте и регистрации брака (Кыргызская Республика присоединилась постановлениями ЗС Жогорку Кенеша КР от 25 января 1996 года З N 322-1 и СНП Жогорку Кенеша КР от 6 марта 1996 года П N 260-1);
- Конвенция об охране материнства (Кыргызская Республика присоединилась постановлениями ЗС Жогорку Кенеша КР от 25 января 1996 года З N 324-1 и СНП Жогорку Кенеша КР от 6 марта 1996 года П N 256-1);
- Факультативный протокол к конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (Кыргызская Республика присоединилась Законом КР от 23 апреля 2002 года N 72).

При этом эксперту следует обратить внимание на все иные ратифицированные государством конвенции. Данное положение базируется на рекомендации ООН, согласно которой гендерные вопросы включаются во все международные Конвенции, договоры и проекты.

Эта стадия предполагает не только изучение международных конвенций, но и умение соотнести их с нормами национального законодательства. Она является важной еще и потому, что обсуждаемая в мировом масштабе идеология гендерного равенства, принятие конвенций и ратификация их парламентами большинства государств мира, становятся высшим правом и носителем гуманитарных ценностей, заложенных в самой сути человеческого общества.

Третьей, заключительной стадией первого этапа является соотнесение положений проекта закона с каждой из составных частей гендерного равенства: равными правами, равной ответственностью; равной возможностью, равными партнерскими отношениями.

При этом эксперт должен четко понимать, что подразумевается под вышеуказанными категориями, с тем, чтобы избежать неправильного понимания и толкования одних и тех же терминов, используемых в различных международных договорах и национальном законодательстве. Следует особенно внимательно подходить к анализу различных понятий и использовать их в том значении, которое уже принято в международном праве и действующем законодательстве, поскольку произвольное толкование терминов приводит к искажению их смысла и вводит в заблуждение при применении на практике.

В связи с чем, перед непосредственным переходом к проведению названной стадии предлагаем уяснить смысл обозначенных категорий:

Равные права – гарантированное государством, закрепленное в Конституции Кыргызской Республики, международных договорах, законах и иных нормативных правовых актах, равенство прав женщин и мужчин, то есть наличие одинакового юридического положения лиц обоего пола, обеспечение равного права осуществления всех гражданских, политических, экономических, социальных, культурных и иных прав.

Равные возможности - система законодательных, организационных, экономических мер, необходимых для реального достижения гендерного равноправия.

Равные партнерские отношения - сотрудничество или совместное участие в государственной и общественной жизни на равных условиях лиц разного пола.

Равная ответственность - способность лица независимо от половой принадлежности исполнять соответствующие обязанности, предписанные государством и нести за их неисполнение равную ответственность перед законом.

На данной стадии, вышеперечисленные составные части гендерного равенства выступают как инструмент воздействия на правовую норму, подвергаемую гендерной экспертизе.

Следует помнить, что гендерное равенство *de jure* не обязательно означает гендерное равенство *de facto*.

Само понятие «равенство» многогранно и требует уточнения. Существует точка зрения, согласно которой равенство рассматривается как одинаковое обращение со всеми одним и тем же способом независимо от индивидуальных различий. Такой взгляд исходит из того, что все люди одинаковы и равны, и, следовательно, справедливо одинаковое отношение ко всем.

Критики теории гендерного равенства совсем неслучайно оспаривают целесообразность этого мнения, имея в виду именно такую трактовку понятия «равенство». Такой подход игнорирует различия между людьми по таким основополагающим признакам как пол, возраст, расовая принадлежность, индивидуальные и коллективные предпочтения.

Соотнесение положений проекта закона с обозначенными частями гендерного равенства позволяет выявить дискриминационные положения, спрогнозировать будущее влияние положений проекта закона на женщин и мужчин, определить необходимость внесения в проект закона временных специальных мер, направленных на поддержку того из полов, который в исследуемой области отношений находится в уязвимом положении.

Рассматриваемая стадия очень важна, поскольку именно при соотнесении положений проекта закона с указанными частями гендерного равенства эксперт может произвести анализ и внести конкретные предложения (поправки) по искоренению дискриминационного положения и построению гендерно-сбалансированного проекта закона.

При прохождении названной стадии эксперт должен остановиться на следующих вопросах:

7) Ограничивают ли положения проекта закона права одного из полов?

8) Предоставляют ли положения проекта закона более широкие права одному из полов?

Информация для эксперта

В Кыргызской Республике не должны приниматься законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Законом не могут устанавливаться ограничения прав и свобод в иных целях и в большей степени, чем это предусмотрено Конституцией. (*статья 20 Конституции Кыргызской Республики*)

Никакое ограничение или умаление каких бы то ни было основных прав человека, признаваемых или существующих в каком-либо участвующем в настоящем Пакте государстве в силу закона, конвенций, правил или обычаев, не допускается под тем предлогом, что в настоящем Пакте не признаются такие права или что в нем они признаются в меньшем объеме. (*статья 5 Международного пакта о гражданских и политических правах / Кыргызская Республика присоединилась постановлением Жогорку Кенеша КР от 12 января 1994 года № 1406-ХП/*)

Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства. (*статья 2 Международного пакта о гражданских и политических правах*)

Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются гарантировать, что права, провозглашенные в настоящем Пакте, будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства. (*статья 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах / Кыргызская Республика присоединилась постановлением Жогорку Кенеша КР от 12 января 1994 года № 1406-ХП/*)

При ответе на поставленные вопросы эксперт должен постоянно принимать во внимание положения Закона КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» и Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, устанавливающих перечень мер, направленных на защиту одного из полов, но при этом не являющихся дискриминационными.

Например:

Право на пенсию по возрасту имеют мужчины, достигшие возраста 63 лет, женщины - 58 лет. Расчетный страховой стаж для назначения

полной пенсии по возрасту на общих основаниях составляет:

для мужчин - 25 лет, для женщин - 20 лет.

(статья 9 Закона Кыргызской Республики «О государственном пенсионном социальном страховании»).

Данное положение предоставляет разные права женщинам и мужчинам при выходе на пенсию

9) *Предоставляют ли положения проекта закона лицам разного пола одинаковую возможность их реализации?*

10) *Имеют ли мужчины и женщины равные права в рамках закона обращаться в суд в случае нарушения прав или возникновения споров?*

Информация для эксперта

Конституционная доктрина равенства двух полов раскрывается через категорию равных возможностей. Доктрина равных возможностей привнесена в Конституцию как защита от нарушений при реализации принципа равных прав граждан. Равные возможности - инструмент выравнивания положения женщины в общественных отношениях. И этот инструмент зачастую связан с проведением антидискриминационной политики, установлением государством специальных мер по защите равенства там, где есть его нарушение. Эта сфера должна быть объектом особого внимания со стороны государственных структур и общества.

Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми гражданскими и политическими правами, предусмотренными в настоящем Пакте. *(статья 3 Международного пакта о гражданских и политических правах)*

Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми экономическими, социальными и культурными правами, предусмотренными в настоящем Пакте. *(статья 3 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах)*

Государства-участники принимают во всех областях, и в частности в политической, социальной, экономической и культурной областях, все соответствующие меры, включая законодательные, для обеспечения всестороннего развития и прогресса женщин, с тем чтобы гарантировать им осуществление и пользование правами человека и основными свободами на основе равенства с мужчинами. *(статья 3 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин)*

Данные политические права не имеют гендерной асимметрии. Они четко отражают доктрину политического равноправия мужчин и женщин. Это уже конституционный стандарт-норма. Он общепризнан и не вызывает сомнений. Он неоспорим. Он полностью соответствует установившимся в обществе представлениям о праве и возможностях для двух полов избирать и быть избранными, а также универсальным международным стандартам в этой сфере.

Вышеуказанная статья Конституции соответствует статье 25 Пакта о гражданских и политических правах, согласно которой каждый гражданин должен иметь, без какой бы то ни было дискриминации, упомянутой в статье 2 указанного Пакта, и без необоснованных ограничений право и возможность:

- «а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно избранных представителей;
- б) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей;
- с) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе».

Что же касается права быть избранной, то лишь на юридико-нормативном уровне общество разделяет это право. Однако в ходе выборов данное право общество подвергает сомнению, подтверждением чему являются последние выборы в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики. Таким образом, конституционное право быть избранной в реальной политической практике фактически отрицается. Оно с большим трудом реализуется в политических отношениях, отступая в ходе выборов перед стереотипом причастности к власти лишь мужчин. Таким образом, стандарт, закрепленный Конституцией и Конвенцией о политических правах женщин, на практике отторгается обществом, которое в целом не отрицает идеологию равенства.

Женщинам принадлежит право голосовать на всех выборах, на равных с мужчинами условиях, без какой-либо дискриминации. *(статья 1 Конвенции о политических правах женщин)*

Женщины могут быть избираемы, на равных с мужчинами условиях, без какой-либо дискриминации, во все установленные национальным законом учреждения, требующие публичных выборов. *(статья 2 вышеуказанной Конвенции)*

- 11) *Устанавливают ли положения проекта закона равную ответственность для лиц разного пола?*
- 12) *Содержит ли проект закона дифференцированный подход при установлении ответственности лиц разного пола?*

Информация для эксперта

При ответе на данные вопросы нужно помнить, что согласно статье 16 Конституции в Кыргызской Республике все равны перед законом и судом.

Тем не менее, наше законодательство содержит в себе примеры нормативных правовых актов, устанавливающих разную ответственность лиц разного пола. Таким актом может выступать Уголовный кодекс КР, предусматривающий, что пожизненное лишение свободы не назначается женщинам, лицам, совершившим преступления в возрасте до восемнадцати лет и мужчинам, достигшим в момент совершения преступления шестидесятилетнего возраста.

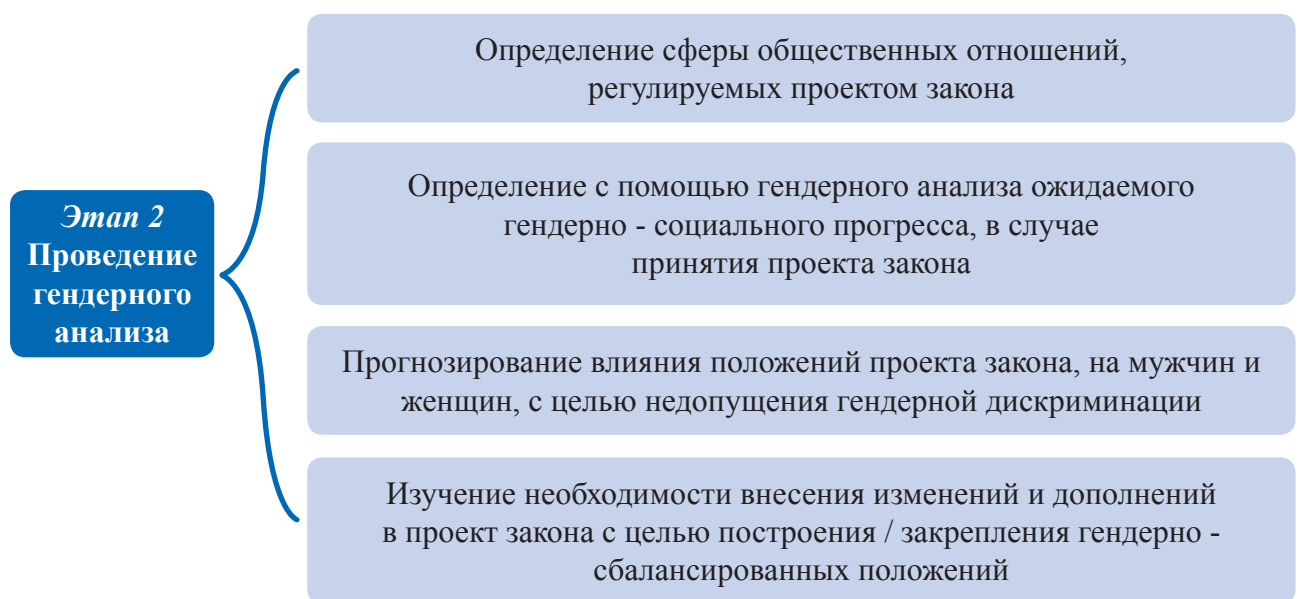
Уголовно-исполнительный кодекс КР также предусматривает отдельные виды льгот, предоставляемые женщинам, отбывающим наказание в виде лишения свободы.

Вместе с тем, следует заметить, что реализация принципа равенства применительно к содержанию уголовно-правовых норм никогда ранее не подвергалась анализу с позиций концепции гендерного равноправия. И если следовать этим идеям до конца, то необходимо признать, что предоставление привилегий при наступлении уголовной ответственности в зависимости от половой принадлежности все же является нарушением принципа равенства.

Другой вопрос - надо ли приводить положения уголовного закона в абсолютное гендерное рав-

новесие или все же, исходя из принципа гуманизма уголовного права и руководствуясь другими соображениями (например, особой защитой материнства и детства), этого делать не нужно. И тогда определенные привилегии при реализации уголовной ответственности для совершивших преступление женщин вообще и для беременных женщин и женщин, имеющих малолетних детей, в частности, должны быть сохранены, несмотря на то, что они формально принцип равенства нарушают. Представляется, что поддержки заслуживает именно этот подход, поскольку такие уголовно-правовые нормы не являются дискриминацией в смысле статьи 1 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.

После проведения вышеназванного этапа эксперт должен перейти ко **второму этапу**, носящему теоретический, аналитический характер. Он помогает эксперту вникнуть в круг общественных отношений, регулируемых проектом закона, прийти к пониманию необходимости правового регулирования данных отношений, ознакомиться с концепцией проекта, провести гендерный анализ его положений и уяснить для себя необходимость внесения каких-либо изменений в проект. Схематично данный этап можно определить следующим образом:



Таким образом, на данном этапе проведения гендерной экспертизы для проведения глубокого анализа сложившейся в обществе ситуации эксперт должен быть знаком со всеми принципами, необходимыми для проведения гендерного анализа. Данные принципы вытекают из норм международного права, национального законодательства и ожидаемого гендерно-социального прогресса после внедрения законопроекта в жизнь. Специальные принципы, присущие гендерной экспертизе содержатся в пункте 3.3.3. Стандартов по проведению отдельных специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики.

После тщательного изучения положений проекта закона, сферы общественных отношений, регулируемой проектом, действующего законодательства, реальной социально-экономической ситуации общества, на основе статистических данных, международного опыта и иной имеющейся информации эксперт должен попытаться спрогнозировать действие положений проекта, в случае его принятия, на различные социальные группы, на мужчин и женщин, с тем, чтобы не допустить принятия гендерно- дискриминационного закона.

Для этого эксперту следует ответить на следующие вопросы:

13) Необходимо ли урегулирование общественных отношений, затрагиваемых проектом закона, нормами права?

Информация для эксперта

Для ответа на этот вопрос следует выявить сферу тех общественных отношений (социальных, политических, экономических и др.), которые будут урегулированы проектом закона. При этом следует учитывать связь с существующими нормами международного и действующего законодательства, а также с теми условиями, в которых данная норма или закон должны получить свое право на жизнь.

Проводится ознакомление с общей идеей (концепцией) законодательства, которая будет подвергнута гендерной экспертизе: это определение позиции государства по регулированию социальных отношений в какой-либо отдельно взятой сфере и анализ цели, указанной в самом проекте закона.

Описание сферы регулирования позволит провести системный учет того, что уже нашло отражение в законодательстве, а также ранее проводимые или проводимые в настоящее время и планируемые меры по совершенствованию ситуации.

Поэтому целесообразно отобрать лишь те социально-значимые связи, которые действительно могут лечь в основу нового законодательства и нуждаются в правовом регулировании.

14) Окажут ли положения проекта закона различное воздействие на положение мужчин и женщин или их воздействие будет одинаковым?

Информация для эксперта

При ответе на поставленный вопрос эксперту необходимо тщательно изучить положения проекта закона, текущую ситуацию в обществе, существующие гендерно-разделенные статистические данные. Выделить для себя сложившиеся в обществе стереотипы, препятствия (культурные, религиозные, экономические, социальные, политические и др.), наличие которых может привести к ущемлению прав мужчин или женщин. На данной стадии нужно уделить особое внимание тому факту, что даже в случае не нахождения в проекте положений носящих явный характер прямой либо косвенной дискриминации, на практике при применении норм может возникнуть ситуация, когда их реализация окажет разное воздействие на положение лиц разного пола.

Следующим шагом является определение гендерно-социального прогресса при принятии закона в действующей редакции, то есть эксперт на основе проведенного гендерного анализа, с учетом оценки проекта, полученной после соотнесения его положений с национальным и международным законодательством, а также составными частями гендерного равенства, должен сделать вывод о сохранении действующей редакции проекта закона без изменений или о необходимости внесения в него поправок, направленных на построение гендерно-чувствительного, либо гендерно-направленного проекта закона.

Для определения ожидаемого гендерно - социального прогресса необходимо проведение гендерного анализа, без которого нельзя быть полностью уверенным в том, что положения проекта закона будут действительно способствовать достижению гендерного равенства и социально справедливого человеческого развития.

На данном этапе эксперт должен ответить на следующие вопросы:

15) Содержит ли проект закона положения, препятствующие достижению гендерного равенства?

Информация для эксперта

Не допускается поведение лиц, основанное на нормах обычного права, традициях и культуре, которое входит в противоречие с требованиями настоящего Закона и нормами международного права в осуществлении гендерного равенства.

Кыргызской Республикой поддерживаются народные обычаи и традиции, не содержащие в себе элементы гендерной дискриминации. (*статья 5 Закона «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин»*)

В Кыргызской Республике народные обычаи и традиции, не ущемляющие права и свободы человека, поддерживаются государством. (*пункт 1 статьи 37 Конституции Кыргызской Республики*)

16) *Содержит ли проект закона дискриминирующие положения, или они в соответствии с Конвенцией CEDAW и Законом «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» не признаются дискриминационными?*

Информация для эксперта

Государства-участники осуждают дискриминацию в отношении женщин во всех ее формах, соглашаются безотлагательно всеми соответствующими способами проводить политику ликвидации дискриминации в отношении женщин и с этой целью обязуются принимать все соответствующие меры, включая законодательные, для изменения или отмены действующих законов, постановлений, обычаев и практики, которые представляют собой дискриминацию в отношении женщин. (*статья 2 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин*)

Принятие государствами-участниками временных специальных мер, направленных на ускорение установления фактического равенства между мужчинами и женщинами, не считается, как это определяется настоящей Конвенцией, дискриминационным, однако оно ни в коей мере не должно влечь за собой сохранение неравноправных или дифференцированных стандартов; эти меры должны быть отменены, когда будут достигнуты цели равенства возможностей и равноправного отношения.

Принятие государствами-участниками специальных мер, направленных на охрану материнства, включая меры, содержащиеся в настоящей Конвенции, не считается дискриминационным. (*статья 4 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин*)

Не является гендерной дискриминацией:

- установление различий в регулировании отношений, связанных с функциями рождения детей и грудного вскармливания;
- призыв на действительную срочную военную службу исключительно мужчин в случаях, установленных законами Кыргызской Республики;
- принятие на основе настоящего Закона специальных мер, направленных на достижение фактического равенства в политических, экономических, трудовых и иных социальных отношениях;
- особенности охраны труда женщин и мужчин, связанные с охраной их репродуктивного здоровья;
- установление требований к профессиональной квалификации, основанных на возможностях выполнения обязанностей только лицами определенного пола;

- позитивные действия. (статья 5 Закона Кыргызской Республики «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин»)

Например:

1) Муж не имеет права без согласия жены возбуждать дело о расторжении брака во время беременности жены и в течение года после рождения ребенка. (Статья 18 Семейного кодекса КР)

Указанное положение не является дискриминационным, поскольку направлено на защиту функции материнства

2) Граждане Кыргызской Республики независимо от расы, языка, этнической принадлежности, политических или иных убеждений, образования, происхождения, имущественного или иного положения, а также других обстоятельств обязаны проходить военную службу в Вооруженных Силах, других воинских формированиях и государственных органах Кыргызской Республики, в которых законом предусмотрена военная служба. Женщины, граждане Кыргызской Республики в возрасте от девятнадцати до сорока лет, имеющие медицинскую или другую специальную подготовку, могут быть взяты в мирное время на воинский учет, а также приняты в добровольном порядке на военную службу.

Данные положения в соответствии со статьей 5 Закона «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин» также не являются дискриминацией

(Закон КР «О всеобщей воинской обязанности граждан Кыргызской Республики, о военной и альтернативной службах»)

3) Жогорку Кенеш в пределах своей компетенции с учетом представительства не более семидесяти процентов лиц одного пола:

- по представлению Президента избирает судей Верховного суда (в том числе судей Конституционной палаты Верховного суда);
- утверждает состав Совета по отбору судей;
- избирает членов Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов;
- избирает членов Счетной палаты;
- избирает заместителей Акыйкатчы (Омбудсмана) по представлению Акыйкатчы (Омбудсмана).

Указанное положение служит еще одним примером норм, не являющихся дискриминационными

(статья 24 Закона КР «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин»)

17) Приведет ли принятие проекта закона к ухудшению гендерного равенства?

18) Сможет ли проект закона сломать сложившиеся в обществе гендерные стереотипы?

Государства-участники должны принимать все соответствующие меры с целью изменения социальных и культурных моделей поведения мужчин и женщин с целью достижения искоренения предрассудков и упразднения обычаев и всей прочей практики, которые основаны на идее неполноценности или превосходства одного из полов или стереотипности роли мужчин и женщин.

статья 5 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин /Кыргызская Республика присоединилась к названной Конвенции постановлениями ЗС Жогорку Кенеша КР от 25 января 1996 года 3 № 320-1 и СНП Жогорку Кенеша КР от 6 марта 1996 года П № 257-1

19) Выявлены ли во время гендерного анализа гендерные вопросы, не нашедшие отражение в проекте закона? Каким образом можно их решить?

20) Необходимо ли внесение в проект закона каких-либо поправок?

Если да, то:

- смогут ли поправки полностью исключить дискриминационные положения проекта закона, сломать сложившиеся в обществе гендерные стереотипы?
- станут ли предлагаемые поправки стимулом для разрушения существующих в настоящее время препятствий на пути достижения гендерного равенства?
- укрепится ли с внесением рекомендуемых поправок положение того из полов, который в данной области отношений находится в уязвимом отношении?

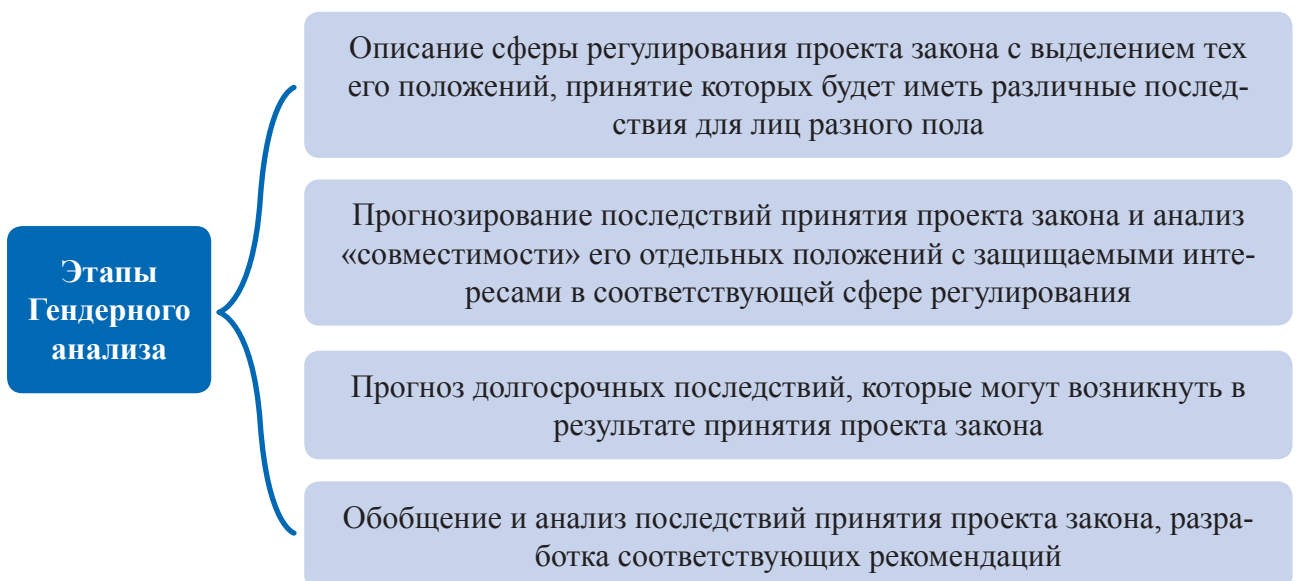
Информация для эксперта

Гендерным анализом является процесс сбора достоверной информации с учетом гендерных различий в сфере исследуемого политического курса и понимание тенденций в экономике, политике, которые могут оказать воздействие на предложенный проект закона.

Анализ помогает учитывать социальные и экономические различия между женщинами и мужчинами на каждом этапе разработки политики с целью:

- понимания практических потребностей, ограничений и возможностей мужчин и женщин;
- учета стратегических потребностей мужчин и женщин;
- выявления и изучения ограничений и возможностей, связанных со стратегическими интересами мужчин и женщин;
- выявления потенциально различного воздействия положений проекта закона на женщин и мужчин;
- обеспечения равнозначных результатов для лиц разного пола.

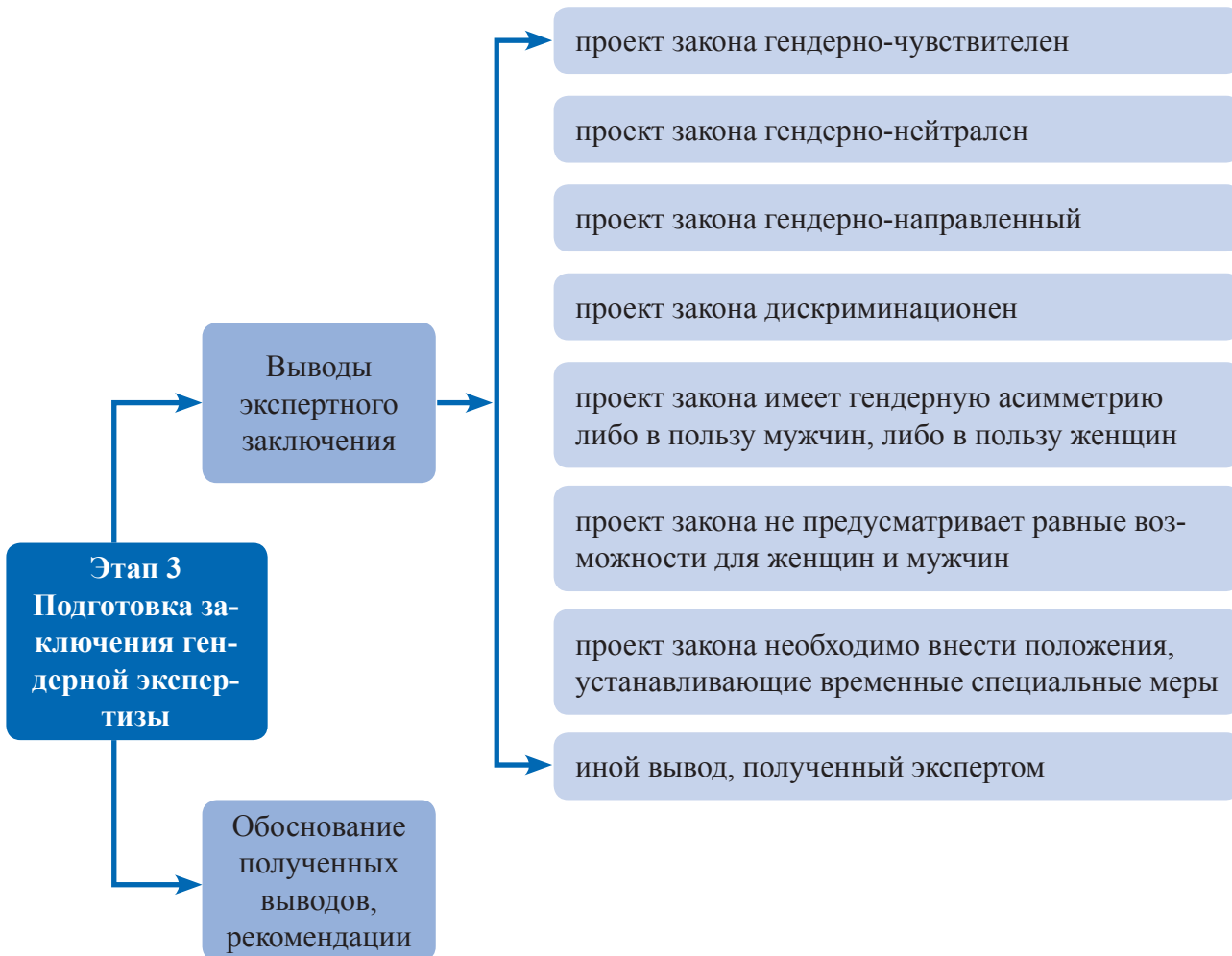
Анализировать проект закона нужно, принимая во внимание различные воздействия его положений на женщин и мужчин, но, не прибегая к использованию гендерно-нейтрального анализа, который не учитывает гендерные различия, а соответственно срабатывает как против женщин, так и против мужчин. Существующая точка зрения, согласно которой равенство рассматривается как одинаковое обращение со всеми, одним и тем же образом, независимо от личных обстоятельств, исходит из убеждения в том, что все люди уже равны, и, следовательно, справедливо одинаковое обращение со всеми. Однако этот подход игнорирует различные физические, социальные, экономические характеристики и жизненный опыт женщин и мужчин так же, как и групп женщин и мужчин таких, как инвалиды, матери и отцы-одиночки и одинокие престарелые лица.



При проведении гендерного анализа эксперт может использовать такие методы и инструменты как:

- статистические данные;
- исследования и прогнозы;
- методы оценки воздействия того или иного фактора на пол;
- наблюдения за выполнением законов.

Третьим, завершающим этапом гендерной экспертизы проектов законов является подготовка и составление экспертного заключения (заключения гендерной экспертизы). Схематично названный этап можно представить следующим образом:



Данный этап представляет собой конкретные действия по подготовке экспертного заключения на проект закона, подвергнутого гендерной экспертизе, обоснование полученных выводов и рекомендации.

При оценке проекта закона эксперт может сделать один из нижеследующих выводов:

- проект закона **гендерно-нейтральный**, то есть проект закона не влияет на гендерное разделение, не приводит к усилению гендерного неравенства и оказывает одинаковое влияние, как на мужчин, так и на женщин;
- проект закона **гендерно-чувствительный**, то есть проект закона способствует обеспечению гендерного равенства путем повышения статуса того из полов, который находится в определенной сфере жизнедеятельности в ущемленном положении, учитывает разницу воздействия отдельных положений на мужчин и женщин;
- проект закона **гендерно - направленный**, то есть проект способен изменить последствия более низкого статуса одного из полов путем целенаправленного наделения их определенными преимуществами;

- проект закона **дискриминационен**, то есть его положения содержат в себе различия, исключения или предпочтения по отношению к лицам разного пола, которые направлены на ослабление или непризнание прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любых других областях общественной жизни;
- проект закона имеет **гендерную асимметрию** либо в пользу мужчин, либо в пользу женщин, то есть отдельные положения проекта закона предоставляют определенные преимущества одному из полов, но не являются при этом в соответствии с международным и национальным законодательством дискриминационными;
- проект закона **не предусматривает равные возможности** для женщин и мужчин, то есть, хотя проект закона в регулируемой сфере отношений и предоставляет равные права, лицам, независимо от половой принадлежности, на практике его применение приведет к тому, что один из полов будет находиться в дискриминационном положении, поскольку закон не предоставит при реализации равных возможности мужчинам и женщинам;
- в проект закона **необходимо внести положения, устанавливающие временные специальные меры**. Данный вывод будет означать то, что при применении закона на практике гендерное равенство будет достигнуто только в том случае, если законодатель внесет в проект временные специальные меры, то есть – меры, организационного, законодательного, институционального характера, направленные на поддержку лиц одного из полов в наиболее дискриминационной сфере жизнедеятельности, подверженной гендерным стереотипам и отсутствием гендерной культуры.

При подготовке экспертного заключения эксперт должен дать обоснование к каждому выводу и предложить рекомендации с формулировками положений проекта закона.

Это может быть формулировка либо нового гендерно-чувствительного, гендерно-направленного положения проекта закона, либо предложение об отказе от дискриминационного положения.

При этом следует помнить, что гендерно-направленным положением является положение способное изменить последствия более низкого статуса одного из полов за счет целенаправленного использования определенных выгод для их блага.

Например:

После проведения гендерной экспертизы статьи 14 Закона Кыргызской Республики «О гражданстве Кыргызской Республики» от 18 декабря 1993 года N 1333-ХII, согласно которой ребенок являлся гражданином Кыргызской Республики:

- если при различном гражданстве родителей, из которых к моменту рождения ребенка на территории Кыргызской Республики отец ребенка являлся гражданином Кыргызской Республики, а другой родитель - иностранным гражданином или лицом без гражданства;
- если он родился вне пределов Кыргызской Республики, но отец ребенка гражданин Кыргызской Республики в это время имел постоянное место жительства на территории Кыргызской Республики.

Экспертом было дано заключение, что данное положение носит гендерно-дискриминационный характер и было предложено изложить его в новой редакции.

В новой редакции Закона Кыргызской Республики «О гражданстве Кыргызской Республики» от 21 мая 2007 года № 70, которым предыдущий Закон утратил силу, названное положение звучит следующим образом:

«2. При различном гражданстве родителей, если один из родителей имеет гражданство Кыргызской Республики, гражданство ребенка независимо от места рождения определяется с письменного согласия родителей. (статья 12)»

Действующая редакция основывается на положениях статьи 9 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, согласно которой государства-участники должны предоставлять женщинам равные с мужчинами права в отношении гражданства их детей.

При составлении экспертного заключения о несоответствии проекта закона принципам гендерного равенства и/или защищаемым интересам вывод также следует аргументировать.

При этом рекомендуется наиболее точно описать конкретные положения рассматриваемого проекта закона, противоречащие принципам гендерного равенства и/или защищаемым интересам и изложить поправки, направленные на устранение дискриминационных положений, а также обосновать каковы могут быть последствия, если поправки, носящие гендерно-чувствительный, гендерно-направленный характер не будут приняты во внимание.

Кроме того, следует помнить, что в случае получения вывода о гендерно-нейтральном характере проекта, необходимо подготовить рекомендации (поправки), благодаря которым проект закона приобретет гендерно-чувствительный / гендерно-направленный характер, поскольку гендерная нейтральность его положений на практике в конечном итоге приведет к несбалансированному регулированию прав, возможностей или обязанностей мужчин и женщин, а соответственно будет в той или иной мере дискриминировать ту или иную половую группу людей.

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА

Опасность распространения коррупции представляют серьезную угрозу основам общества и государства, поскольку коррупция приводит к деформации общественного сознания, к появлению теневых структур и способов решения экономических и социальных вопросов, тем самым, разрушая институты общества и государства.

Коррупцию нельзя рассматривать всего лишь как симптом плохого управления. Коррупция – это свойство любого государства, свойство, которое потенциально, проявляющееся при определенных условиях социального бытия.

Задача государства и общества в этом свете – минимизировать коррупционные проявления, используя весь комплекс мер противодействия ей.

Меры по противодействию коррупции можно разделить на две группы. В первую группу входят меры по борьбе с внешними проявлениями коррупции, с уже существующей коррупцией. Эта группа мер имеет так называемый карательный характер.

Вторая группа объединяет меры упреждающего характера: устранение институциональных предпосылок, обуславливающих коррупцию, условий, способных спровоцировать (породить) коррупционные правонарушения, увеличить их рост. Они отличаются системностью в отличие от карательных мер.

Совершенствование законодательства, очищение его от норм, порождающих, провоцирующих или способствующих росту коррупции, является одним из важнейших направлений противодействия коррупции, относящимся ко второй группе мер.

Инструментом по выявлению коррупциогенных норм в законах является антикоррупционная экспертиза.

Функция антикоррупционной экспертизы состоит в анализе проектов законов на предмет содержания в них условий (коррупционных факторов), потенциально способствующих коррупционной практике, оценке степени возможности использования соответствующих особенностей нормативно-правовых формул в коррупционных целях, даче рекомендации по их устранению.

Квалификация эксперта должна позволять ему увидеть и продиагностировать коррупционные симптомы, оценить реальную степень возможности использования коррупционных факторов. Поэтому, анализ на коррупциогенность проекта закона должен проводиться экспертом – специалистом, имеющим юридическое образование и квалификацию, профессиональный опыт в сфере предмета регулирования проекта закона. При необходимости могут привлекаться специалисты из других областей знаний (юрист-криминолог, экономист и др.).

Эксперт при проведении антикоррупционной экспертизы должен основываться на Конституции, законодательстве Кыргызской Республики, утвержденной государственной политике в области противодействия коррупции, международных договорах, участницей которых является Кыргызстан.

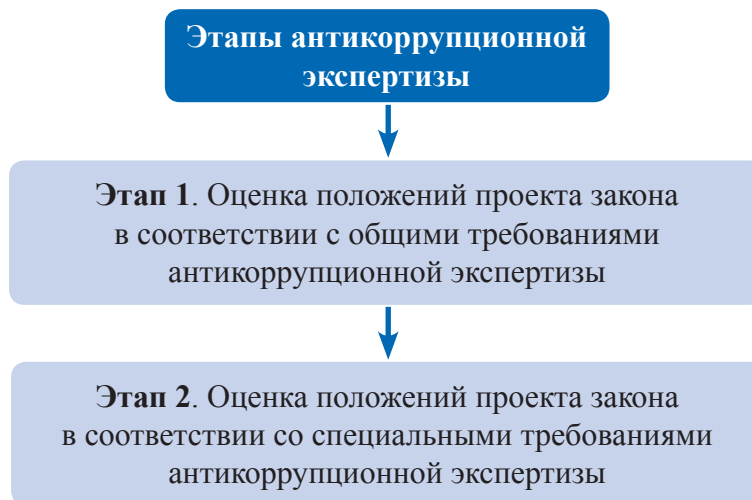
Коррупция – это злоупотребление публичной властью для получения выгоды в личных целях».

(Справочный документ ООН о международной борьбе с коррупцией)

Коррупция - это социальное явление, когда лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, или лица, приравненные к ним на основе законов, реализующие политические, общественные, экономические функции, используют свой статус и связанные с ним возможности, для получения благ и преимуществ имущественного или неимущественного характера в личных целях или в групповых интересах, а также когда данные лица подкупаются путем противоправного предоставления им физическими и юридическими лицами указанных благ и преимуществ.

В своей работе эксперт использует общетеоретические и специальные познания, в том числе знание практики применения законодательства, как позитивной, так и связанной с правонарушениями в данной области. Эксперту необходимо принимать во внимание информацию СМИ, решений Конституционной палаты (Конституционного суда), Верховного суда, результаты общественных слушаний.

Антикоррупционная экспертиза проектов законов разделена на два этапа.



Этап 1. ОЦЕНКА ПОЛОЖЕНИЙ ПРОЕКТА ЗАКОНА В СООТВЕТСТВИИ С ОБЩИМИ ТРЕБОВАНИЯМИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Шаг 1. Определение отрасли законодательства, к которой относится предмет регулирования проекта закона

Эксперту рекомендуется руководствоваться общеправовым классификатором отраслей законодательства, утвержденным Указом Президента от 2 января 1995 года УП- N 1.

Шаг 2. Выделение положений проекта закона, обуславливающих обязательность проведения антикоррупционной экспертизы

Эксперту необходимо ответить на следующие вопросы:

- 1) Содержатся ли в проекте закона положения, регулирующие отношения, которые обуславливают обязательность проведения антикоррупционной экспертизы?*

К таким отношениям относятся:

- затрагивающие вопросы обеспечения конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, правового статуса общественных объединений и СМИ, государственного бюджета, налоговой системы, борьбы с правонарушениями, введения новых видов государственного регулирования предпринимательской деятельности;
 - регулирующие полномочия государственного органа, должностного лица, включая их нормотворческие полномочия, а также контрольные, разрешительные, регистрационные, юрисдикционные полномочия.
- 2) Какие именно отношения урегулированы проектом закона, что обуславливает обязательность проведения антикоррупционной экспертизы?*

Информация для эксперта

Наличие в проекте закона положений, регулирующих установленные отношения, дают эксперту основание предполагать о возможности содержания коррупционного материала в положениях проекта закона и сделать выводы об обязательности проведения антикоррупционной экспертизы.

Шаг 3. Анализ положений проекта закона на соответствие Конституции

Для этого эксперту необходимо:

- ознакомиться с нормами Конституции, гарантирующие и направленные на противодействие коррупции;
- оценить положения проекта закона на предмет соответствия нормам Конституции.

Информация для эксперта

Эксперт должен ознакомиться с нормами Конституции, направленными на противодействие коррупции. Например, к ним относятся:

- 1) пункт 3 статьи 3 - государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципе «открытости и ответственности государственных органов и органов местного самоуправления перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа»;
- 2) пункт 2 статьи 42 - «на экономическую свободу, свободное использование своих способностей и своего имущества для любой экономической деятельности, не запрещенной законом»;
- 3) пункт 1 статьи 20 - «В Кыргызской Республике не должны приниматься законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина»;
- 4) пункт 3 статьи 20 - «Законом не могут устанавливаться ограничения прав и свобод в иных целях и в большей степени, чем это предусмотрено Конституцией»;
- 5) пункт 4 статьи 52 - «Граждане имеют равные права, равные возможности при поступлении на государственную и муниципальную службу, продвижение в должности».

Шаг 4. Анализ положений проекта закона на соответствие принятой государственной политике в области противодействия коррупции и программным документам в рамках реализации государственной политики

Для этого эксперту необходимо:

- ознакомиться с государственной политикой в области противодействия коррупции и программными документами, принятыми в целях реализации государственной политики;
- оценить положения проекта закона на соответствие государственной политике и указанным программным документам.

Информация для эксперта

Положения проекта закона не должны противоречить принятой государственной политике в области противодействия коррупции. Эксперту необходимо ознакомиться не только с государственной политикой в области противодействия коррупции, но и всеми программными документами по реализации этой политики. Проект закона может быть разработан как одно из программных мероприятий.

В настоящий момент действуют Государственная стратегия антикоррупционной политики Кыргызской Республики и мерах по противодействию коррупции, утвержденная Указом Президента от 2 февраля 2012 года УП N 26 «О Государственной стратегии антикоррупционной политики Кыргызской Республики и мерах по противодействию коррупции» и План мероприятий Правительства Кыргызской Республики по противодействию коррупции на 2012-2014 годы, утвержденный постановлением Правительства от 28 мая 2012 года N 327.

Шаг 5. Анализ положений проекта закона на соответствие положениям международных договоров в области противодействия коррупции, участницей которых является Кыргызская Республика

Для этого эксперту необходимо:

- ознакомиться с международными договорами в области противодействия коррупции, участницей которых является Кыргызская Республика;
- оценить положения проекта закона на соответствие международным договорам в области противодействия коррупции, участницей которых является Кыргызская Республика.

Информация для эксперта

На данной стадии предполагается изучение международных договоров и соотнесение их с положениями проекта закона. Здесь важна информация о ратифицированных в Кыргызской Республике международных договорах по вопросам противодействия коррупции.

Мировым сообществом принят целый ряд конвенций по вопросам борьбы с коррупцией:

- 1) Конвенция ООН против коррупции (декабрь 2003 г.);
- 2) Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (2000 г.);
- 3) Конвенция Совета Европы по гражданско-правовой ответственности за коррупцию (1999 г.);
- 4) Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (1999 г.);
- 5) Конвенция по борьбе с подкупом иностранных государственных должностных лиц в международных коммерческих отношениях», принятая Организацией по экономическому сотрудничеству и развитию (1997 г.);
- 6) Конвенция о борьбе с коррупцией, затрагивающей должностных лиц Европейских Сообществ или должностных лиц государств – членов Европейского Союза», принятая Европейским Союзом (1997 г.);
- 7) Декларация ООН против коррупции и подкупа в международных коммерческих отношениях, принята ООН (1996 г.).

В настоящее время Кыргызстан является участником Конвенции ООН против коррупции, принятой в 2003 году и Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности, принятой в 2000 году.

Кроме того, в рамках СНГ Кыргызская Республика является участником целого ряда договоров.

В соответствии с Уставом СНГ, принятым 22 января 1993 года, государства

- члены СНГ, в том числе и Кыргызстан, договорились осуществлять совместную деятельность по борьбе с организованной преступностью.

В дальнейшем 12 апреля 1996 года 12 государствами СНГ было подписано Соглашение о сотрудничестве в борьбе с преступлениями в сфере экономики. В котором, в частности, Стороны договорились осуществлять сотрудничество в целях выработки согласованной стратегии и укрепления взаимодействия правоохранительных и контрольных органов в борьбе с преступлениями в сфере экономики. Прежде всего, в банковской и кредитно-финансовой системе, в области внешнеэкономической деятельности и отмывании (легализации) доходов, полученных преступным путем.

В рамках СНГ 25 ноября 1998 года было подписано Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с преступностью. В рамках данного Соглашения Стороны сотрудничают в предупреждении, пресечении, выявлении, раскрытии и расследовании преступлений, в особенности преступлений в сфере экономической деятельности, в том числе в области налогообложения, легализации (отмывании) доходов от преступной деятельности, контрабанды, фальшивомонетничества и подделки ценных бумаг.

В целях реализации вышеуказанной нормы компетентные органы должны обмениваться информацией о юридических лицах и объектах собственности, используемых для легализации (отмывания) доходов от преступной деятельности, а также исполнять запросы о проведении оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий.

Стороны также могут обмениваться опытом, проводить совместные исследования и обмениваться соответствующей информацией. В данном Соглашении также детально изложена процедура исполнения запросов одной стороны компетентными органами другой стороны. Согласно приложению к этому Соглашению компетентными органами, осуществляющими сотрудничество в борьбе с преступностью, выступают: Генеральная прокуратура, Министерство внутренних дел, таможенные и налоговые службы, органы национальной безопасности Кыргызской Республики.

Кроме того, следует помнить о том, что наше государство имеет ряд заключенных на двусторонней основе международных договоров по борьбе с преступностью и соглашений о сотрудничестве между правоохранительными органами.

Шаг 6. Анализ положений проекта закона на соответствие законодательству Кыргызской Республики, регулирующему вопросы противодействия коррупции

Для этого эксперту необходимо:

- изучить законодательство Кыргызской Республики, относящееся к сфере противодействия коррупции;
- соотнести положения проекта закона с нормами данного законодательства;
- соотнести положения проекта закона с нормами других законов, регулирующих вопросы, имеющие отношение или касающиеся предмета регулирования и положений проекта закона;
- сделать выводы о том, что положения проекта закона соответствуют либо противоречат законодательству Кыргызской Республики либо несут в себе концепцию по изменению действующих законов с целью устранения в них коррупциогенных норм.

Информация для эксперта

Законы Кыргызской Республики, направленные на противодействие коррупции (перечень не исчерпывающий):

- 1) Уголовный кодекс Кыргызской Республики;
- 2) Уголовно-процессуальный и Гражданский процессуальный кодексы;
- 3) Конституционный закон «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»;
- 4) Закон «О противодействии коррупции»;
- 5) Закон «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах»;
- 6) Закон «О банкротстве»;
- 7) Закон «О консервации, ликвидации и банкротстве банков»;
- 8) Закон «Об административных процедурах»;
- 9) Закон «О государственных закупках»;
- 10) Закон «О государственной службе»;
- 11) Закон «О декларировании и публикации сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников»;
- 12) Закон «О Счетной палате Кыргызской Республики»;
- 13) Закон «О противодействии финансированию терроризма и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем»;

- 14) Закон «О гарантиях и свободе доступа к информации»;
- 15) Закон «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики».

Шаг 7. Проверка правильности использования понятий и терминов

Во избежание неправильного понимания и толкования одних и тех же понятий и терминов, используемых в международных договорах и законодательстве Кыргызской Республики, эксперту следует:

- внимательно подходить к анализу различных понятий и терминов;
- использовать понятия и термины в том значении, в котором они приняты в международном праве и законодательстве Кыргызской Республики.

Этап 2. ОЦЕНКА ПОЛОЖЕНИЙ ПРОЕКТА ЗАКОНА В СООТВЕТСТВИИ СО СПЕЦИАЛЬНЫМИ ТРЕБОВАНИЯМИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Шаг 1. Оценка проекта закона на содержание в нем бланкетных и (или) отсылочных положений

Информация для эксперта

Часто положение проекта закона формулируется в виде:

- отсылочного положения, отсылает к другой норме проекта закона или другого закона;
- бланкетного положения, предоставляет публичным органам или должностным лицам право самостоятельно устанавливать правила поведения.

Эксперту необходимо оценить характер отсылок - к законодательству вообще, к законодательству в определенной сфере регулирования (гражданскому, и т.д.), к подзаконному регулированию. Последний вид отсылки наиболее тесно связан с потенциальными возможностями коррупционных проявлений, особенно если положением проекта закона публичному органу непосредственно предоставляется право урегулирования того или иного вопроса.

Коррупциогенность данного фактора состоит в том, что:

во-первых, оставляя более конкретное регулирование тех или иных отношений публичному органу, законодатель провоцирует публичный орган на создание условий, удобных ему, зачастую в ущерб интересам и удобству граждан. Процесс принятия решений в ведомствах чрезвычайно закрыт и не формализован. Отсутствуют легальные и открытые каналы представительства интересов различных групп общества при принятии подзаконных актов ведомствами в отличие от процесса принятия закона. Можно догадываться о том, какие сигналы подавались на его «входе», точно знать, что на «выходе», но не иметь никакого представления о том, как принималось это решение. Другими словами, при ведомственном нормотворчестве не известно, какие предлагались альтернативы, и на основании каких критериев производился выбор между ними;

во-вторых, при «отсылочности» и «бланкетности» может возникать временной отрезок, в течение которого общественные отношения вообще не будут урегулированы в результате того, что норма прямого действия, на которую идет отсылка, или которую должно разработать ведомство, еще не принята. Этот временной период можно назвать периодом необычайно высоких дискреционных полномочий чиновников, полученных на совершенно законных основаниях.

Таким образом, фактор является коррупциогенным не сам по себе, а в силу того, что облегчает возникновение коррупционных факторов «прямого действия» таких, например, как широкие права ведомственного нормотворчества, широта дискреционных полномочий, завышенные требования к физическим и юридическим лицам. Выявить данный фактор довольно легко. В проекте закона обычно употребляются положения типа: «порядок и сроки (чего-то) определяются Правительством».

Пример бланкетной нормы можно увидеть в нижеследующей статье.

Земельный кодекс Кыргызской Республики

Статья 29. Предоставление земельного участка в собственность или в пользование на торгах

1. Уполномоченный государственный орган и исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления предоставляют земельный участок в собственность или в пользование путем продажи на торгах, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 5 настоящей статьи и статьей 32 настоящего Кодекса. Стартовой стоимостью земельного участка, выставляемого на торги, является рыночная стоимость земли.
2. *Порядок проведения торгов определяется специально уполномоченным государственным органом в соответствии с Гражданским кодексом Кыргызской Республики.*
3. Торги по продаже земельного участка в собственность или в пользование проводятся открыто.
4. Правительство Кыргызской Республики в исключительных случаях для государственных и общественных нужд имеет право изъять земельный участок после объявления торгов и в момент их проведения.
5. *Допускается предоставление земельных участков в населенном пункте на условиях аренды без проведения торгов в соответствии с типовым положением, принимаемым Правительством Кыргызской Республики.*

Шаг 2. Оценка проекта закона на содержание положений, предоставляющих расширенные права по ведомственному или локальному нормотворчеству

Информация для эксперта

Проект закона может предусматривать широкие возможности ведомственного нормотворчества: принятие публичными органами собственных подзаконных актов. Также при существовании неоправданных пробелов в законе публичные органы сами по умолчанию часто присваивают нормотворческие полномочия по целому ряду вопросов.

Этот фактор связан с предыдущим – наличием отсылочных и бланкетных положений, так как открывает возможность регламентации некоторых важных вопросов подзаконными актами. Ведомственное нормотворчество позволяет чиновникам искусственно повышать уровень тягот, связанных с выполнением нормы права, либо налагать дополнительные ограничения, вынуждая физических и юридических лиц платить взятки за освобождение от ограничений либо за снижение их уровня.

Кроме того, процесс принятия решений в ведомствах чрезвычайно закрыт, не формализован и не предполагает представительства интересов различных групп общества. Таким образом, данный фактор вызывает возможность возникновения таких факторов как широта дискреционных полномочий, завышенные требования, др. коррупционные факторы. Важно, чтобы существенные условия регулируемых в проекте законов вопросов и отношений определялись только на уровне закона, а не подзаконного акта.

Право ведомственного нормотворчества может приобретаться ведомством, как на основе норм закона, так и присваиваться самим ведомством, пользуясь имеющимися пробелами в урегулировании какого-либо вопроса.

Пример нормы, предоставляющей широкие права по ведомственному нормотворчеству, можно увидеть в статье 21 Закона Кыргызской Республики «Об электроэнергетике».

В статье 21 Закона Кыргызской Республики «Об электроэнергетике» предусматривается, что тарифы устанавливаются уполномоченным органом по энергетике с согласия Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и приводятся принципы, которыми уполномоченный орган должен руководствоваться.

Однако, вопросы, регламентирующие порядок установления и методики расчета тарифов на электроэнергию не урегулированы. Более того, не предусмотрено каким органом разрабатываются и утверждаются данные нормативные акты. Налицо правовой пробел. Вопросы установления тарифов на электроэнергию являются важными вопросами, поскольку имеют социальный характер. Поэтому, порядок установления и методика расчетов тарифов должно утверждаться на законодательном уровне. Однако уполномоченный орган по энергетике устанавливает тарифы на электроэнергию в соответствии с тем порядком и с теми требованиями, которые сам и разрабатывает.

Закон КР «Об электроэнергетике»

Статья 21. Тарифы

Уполномоченный орган по энергетике устанавливает тарифы с согласия Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в соответствии со следующими принципами:

- цены должны отражать полную стоимость производства, передачи и распределения тепловой или электроэнергии, включая затраты на производство и техническое обслуживание, возмещение капитальных затрат, привлечение инвестиций и процентную ставку возврата;
- изменение цен не должно вызвать внезапных экономических трудностей у производителей или потребителей;
- запрещается дискриминация по установлению тарифов по предоставлению энергетических услуг и электроэнергии, включая их качество;
- все потребители одинаковой группы с одинаковыми характеристиками потребления, обслуживаемые одним распределяющим предприятием, должны получать равные тарифы и обслуживание;
- тарифы для каждой группы потребителей энергии отражают полную стоимость предоставляемых электроэнергии и энергетических услуг;
- субсидии из одной группы потребителей в другую запрещены;
- тарифы устанавливаются таким образом, чтобы отразить разницу в стоимости предоставляемых электроэнергии и энергетических услуг в разное время года и разное время суток, а также различных видов и качества энергетических услуг или электроэнергии, когда у потребителей будет возможность выбора.

Шаг 3. Оценка проекта закона на содержание в нем положений, устанавливающих завышенные требования (административные барьеры)

Информация для эксперта

Завышенность требований положений проекта закона вызывает их коррупциогенность в случае, если:

- 1) правовые ограничения и обременения, накладываемые на субъект, требуют с его стороны затрат ресурсов в большей степени, чем это могло быть;
- 2) вызывают затрудненность или невозможность исполнения требований норм, а также допускающие наложения на субъект дополнительных потерь в процессе привлечения его к ответственности. Например, высокое количество проверок, пересечение контрольных полномочий публичных органов.

Установление высокого уровня зарегулированности деятельности бизнеса и граждан, влекущее для них высокие издержки, вызывает почти неизбежно коррупционные отношения. Субъект платит чиновнику за свое неисполнение установленного завышенного требования.

Выявление данного фактора с формальной точки зрения - одна из наиболее трудных экспертных задач. Эксперту необходимо сопоставить издержки для индивидов двух видов: *цену подчинения закону и цену нелегальности*. Если цена подчинения закону выше цены нелегальности всегда возникает опасность коррупции. Чем выше издержки индивида при подчинении закону, чем больше накладываемое правовое ограничение, тем выше коррупциогенность положений проекта закона.

Для выявления этого фактора эксперт может использовать метод экспертного опроса потенциальных индивидов, на которых направлены завышенные требования положений проекта закона.

Также выявлению данного фактора способствует метод сравнения правовых ограничений, которые накладываются различными нормативными актами и проектами нормативных актов, в том числе зарубежных стран, регулируемыми сходные общественные отношения. Следует заметить, что для применения данного подхода необходимо, чтобы, имелось, по крайней мере, два нормативных правовых акта или проектов данных актов, регулирующих сходные отношения.

Данный фактор проявляется чаще при реализации разрешительных и регистрационных полномочий. Например, коррупциогенность положений повышается, если перечень оснований для отказа:

- а) открытый, то есть не исчерпывающий;
- б) содержит отсылки к основаниям для отказа, установленным в других нормативных правовых актах, в том числе подзаконного характера;
- в) содержит "размытые", субъективно-оценочные основания отказа (например, представленные заявителем сведения не соответствуют действительности или представлены не в полном объеме).

Шаг 4. Оценка проекта закона на содержание в них положений, устанавливающих дискреционные полномочия должностного лица

Информация для эксперта

Дискреционные полномочия представляют собой полномочия, которые должностное лицо может осуществлять по собственному усмотрению (административное усмотрение) в силу того, что нормы закона носят общий характер, а право конкретизировать норму, выбрать между вариантами поведения и применения нормы, закреплено за правоприменителем – должностным лицом.

Коррупциогенность дискреционных полномочий состоит в возможности выбора должностного лица между применением высоких требований закона и отказа от их применения, между применением варианта, отвечающего интересам государства и общества и вариантом, который отвечает корыстным интересам должностного лица или третьих лиц. Например, предоставляя должностному лицу, возможность выбора между санкциями различной степени тяжести при отсутствии четких критериев того, когда нужно накладывать конкретную санкцию, норма закона позволяет правонарушителю заплатить правоприменителю за менее тяжкую для него санкцию.

Чем шире дискреционные полномочия должностного лица, тем выше коррупциогенность положений проекта закона.

В качестве примера можно привести положения Кодекса об административных ответственности, которые вызывают возникновение чрезмерных дискреционных полномочий:

- наличие низших и высших пределов наказания – «вилок» (*относительно определенных санкций*);
- возможность наложения альтернативного административного взыскания;
- совпадение составов административных правонарушений и уголовных преступлений.

Необходимо отметить, что в случае наличия завышенности требований норм закона и дискреционности полномочий должностных лиц, обнаружить коррупцию гораздо сложнее, так как в этом случае будет «покупаться» вполне законное решение. Однако если закон четко закрепляет те случаи, когда накладываются завышенные требования, взятка уплачивается за совершение чиновником нелегальных действий. Поэтому эксперту необходимо принимать во внимание, что коррупциогенность понижается, если положениями проекта закона будет определяться четкий порядок принятия решения (административные процедуры, регламенты).

Таким образом, упорядочить осуществление полномочий публичных органов можно при введении административных процедур - нормативно установленных порядка и сроков осуществления действий. Отсутствие в проекте закона процедуры повышает коррупциогенность. Процедуры должны

содержаться именно в законе, а не регулироваться подзаконным актом. Порядок и сроки принятия решений, условия (основания) принятия решения составляют часть регулирования (процессуальное право), которая не менее принципиальна, чем нормы материального права. Поэтому неоправданно и их частое изменение.

Конечно, исполнительно-распорядительная деятельность, как и всякая иная публично-властная деятельность, невозможна без определенного пространства свободного усмотрения должностных лиц. Однако необходимо сузить до минимума возможность свободного усмотрения должностных лиц.

В качестве примера нормы, вызывающей возникновение чрезмерных дискреционных полномочий должностных лиц можно привести нормы Кодекса об административной ответственности. Например, в статье 90 разница между низшим и высшим пределом наказания, установленным за правонарушение, составляет 10, а при повторном правонарушении – 30 расчетных показателей. Должностное лицо свободно в выборе любой величины.

Статья 90. Нарушение санитарно-гигиенических и противоэпидемиологических правил

Нарушение санитарно-гигиенических и противоэпидемиологических правил и норм в учреждениях, организациях и предприятиях независимо от форм собственности -

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц от десяти до двадцати расчетных показателей.

То же действие, предусмотренное частью первой настоящей статьи, совершенное в течение года повторно после применения мер административного взыскания, -

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц от двадцати до пятидесяти расчетных показателей.

Шаг 5. Оценка положений проекта закона на содержание определения компетенции публичных органов и должностных лиц по формуле «вправе»

Информация для эксперта

В положениях проекта закона компетенция публичного органа, должностного лица может быть определена при помощи формулировок «вправе», «может». Это относится к любым видам полномочий - регистрационным, разрешительным, контрольным, юрисдикционным (может контролировать, может привлечь к ответственности, может выдать лицензию), и даже нормотворческим.

Право и обязанность образуют полномочие, то есть они связаны неразрывно. Разделение прав и обязанностей в нормативных формулах создает неоправданную иллюзию того, что в определенных случаях можно использовать полномочие как право (то есть не осуществлять его). Это не означает, что у публичного органа, должностного лица вообще не может быть прав, которые можно использовать по усмотрению. Но эти права приобретают характер исключения и находятся в строгой зависимости от определенных, законодательно установленных условий (например, право задержания подозреваемого в совершении преступления). Поэтому, эксперт должен принимать во внимание данный факт при анализе положений проекта закона, регулирующих полномочия должностных лиц.

Налоговый кодекс Кыргызской Республики

Статья 50. Права органов налоговой службы и их должностных лиц

1. Органы налоговой службы и их должностные лица имеют право:
 - 1) разрабатывать и утверждать нормативные правовые акты, предусмотренные налоговым законодательством Кыргызской Республики в порядке, установленном настоящим Кодексом;
 - 2) осуществлять налоговый контроль в порядке, установленном настоящим Кодексом;
 - 3) при осуществлении налогового контроля требовать от налогоплательщика представления документов по исчислению, удержанию и уплате налогов в бюджет;
 - 4) при осуществлении налогового контроля требовать от налогоплательщика пояснений по заполнению документов по исчислению, удержанию и уплате налогов, а также документов, подтверждающих правильность исчисления и своевременность удержания и уплаты налогов;
 - 5) в ходе осуществления налогового контроля в порядке, определенном настоящим Кодексом, получать у налогоплательщика копии документов;
 - 6) проводить в соответствии с настоящим Кодексом обследование любых территорий, помещений, документов и предметов, имеющих значение для полноты проведения налогового контроля;
 - 7) по вопросам, связанным с налогообложением проверяемого налогоплательщика, получать, в порядке, установленном настоящим Кодексом, от банков сведения о наличии и номерах банковских счетов налогоплательщика, об остатках и движении денег на этих счетах с соблюдением установленных законодательством Кыргызской Республики требований к разглашению сведений, составляющих коммерческую, банковскую и иную охраняемую тайну;
 - 8) определять налоговое обязательство налогоплательщика на основе косвенных методов оценки в случаях и порядке, предусмотренных настоящим Кодексом;
 - 9) обращаться в органы, регистрирующие налогоплательщиков, с заявлением о принудительной ликвидации в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики;
 - 10) предъявлять в суды иски, в том числе о ликвидации организации по основаниям, предусмотренным законодательством Кыргызской Республики;
 - 11) требовать устранения выявленных нарушений налогового законодательства Кыргызской Республики и контролировать выполнение указанных требований;
 - 12) требовать и получать информацию от других государственных органов и органов местного самоуправления, связанную с объектами налогообложения и исчисления налоговых обязательств в соответствии с настоящим Кодексом;
 - 13) осуществлять контроль по сбору налогов;
 - 14) заключать налоговый контракт.
2. Для осуществления полномочий, установленных настоящим Кодексом, органы налоговой службы и их должностные лица имеют также иные права, установленные настоящим Кодексом и законодательством Кыргызской Республики.

Шаг 6. Оценка положений проекта закона на наличие или отсутствие конкурсных процедур

Информация для эксперта

Эксперту необходимо принимать во внимание, что осуществление некоторых видов полномочий (в частности, разрешительных) предполагает, а в предусмотренных законом случаях требует присут-

стве нескольких граждан или юридических лиц, претендующих на предоставление конкретного права (приобретения или аренды объекта государственной собственности, права заключения договора государственной закупки или подряда и пр.).

Но выбор этого правополучателя не может быть произвольным или пристрастным. Использование специальных процедур, именуемых в гражданском праве "торги" (аукционы и конкурсы), способно снизить вероятность субъективного подхода должностного лица, тем самым снизить возможности совершения коррупционной сделки.

Как правило, аукционы и конкурсы предполагаются открытыми, то есть принять в них участие может любое лицо. Их отличают такие признаки, как:

- особая процедура подготовки и проведения (заблаговременное извещение о проведении, внесение задатков участниками, специальный порядок проведения);
- выбор победителя по заранее установленному критерию (максимальная цена или лучшие условия);
- гласность и публикация итогов торгов;
- коллегиальное решение вопросов - конкурсной комиссией.

Шаг 7. Оценка положений проекта закона на отсутствие специализированных, детализированных запретов и ограничений для должностных лиц

Информация для эксперта

Этот фактор близок к такому фактору, как широта дискреционных полномочий. Такая близость объясняется тем, что в том и другом случаях поведение должностного лица должно регламентироваться определенными правилами.

Однако в содержательном смысле эти два фактора различны. В данном случае речь идет не столько о жестко определенной административной процедуре, сколько об установлении ряда ограничений и запретов, являющихся нормами материального права. Здесь эксперту при анализе проекта закона необходимо выявить:

- имеются ли в проекте закона какие-либо ограничения и запреты для должностного лица при осуществлении им от имени государства деятельности, связанной с финансовыми и имущественными отношениями;
- какие ограничения и запреты существуют для должностного лица в случае оставления им своей должности, например, в отношении права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью. Ясно, что без закрепления каких-либо условий рискованно допускать осуществление действий должностным лицом в этой сфере;
- имеются ли какие-либо ограничения и запреты для должностного лица при осуществлении возложенных на него функций и полномочий;
- если ограничения и запреты закреплены, насколько, по мнению эксперта, они способны повлиять на мотивацию деятельности должностного лица (хотя бы повысить риск для недобросовестного должностного лица);
- каким образом нормативно описана подотчетность должностного лица;
- контроль над соблюдением запретов и ограничений;
- каковы формализованные критерии оценки его деятельности, если они есть.

Шаг 8. Оценка проекта закона на содержание в них положений, устанавливающих составы правонарушений со стороны публичных органов, должностных лиц, а также их конкретную ответственность

Информация для эксперта

В положениях проекта закона может быть предусмотрена ответственность публичного органа или должностного лица за нарушение установленных правил, запретов, ограничений. Часто ответ-

ственность ограничивается общей формулой «несет ответственность в установленном порядке». Либо вопросы ответственности могут вообще не устанавливаться в проекте закона.

Эксперту необходимо проанализировать проект закона или акт, к которому есть отсылка, на наличие в нем положений об ответственности публичных органов и должностных лиц за нарушения, включая нарушение специализированных ограничений и запретов.

Меры ответственности должны соответствовать выполняемым полномочиям и предъявляемым к должностному лицу запретам и ограничениям. Эксперт должен соотнести эти нормы с нормами об ответственности законодательства о государственной службе, специальными нормами о поведении должностных лиц и их ответственности, в том числе дисциплинарной. От того, насколько конкретна формула ответственности, зависит ее реальность и неотвратимость. Основания ответственности должны быть четко сформулированы, желательно с дифференциацией, какому виду нарушения какой вид ответственности - дисциплинарная, административная, уголовная, гражданско-правовая - соответствует. Фразе «несет установленную законодательством уголовную и административную ответственность» должны корреспондировать соответствующие статьи Уголовного кодекса и Кодекса об административной ответственности.

Шаг 9. Оценка положений проекта закона на содержание или отсутствие процедуры доступа к информации

Информация для эксперта

Фактор отсутствия в положениях проекта закона процедуры доступа к информации является близким к фактору отсутствия контроля, включая общественный за деятельностью публичных органов и должностных лиц. Эксперт должен провести анализ положений проекта закона на соответствие нормам закона «О гарантиях и свободе доступа к информации» и закона «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики».

Шаг 10. Оценка проекта закона на содержание положений, устанавливающих контроль, в том числе общественный, за публичными органами, должностными лицами

Информация для эксперта

Положения, устанавливающие контроль, в том числе общественный, за публичными органами, должностными лицами крайне редко присутствуют в законах. В этом смысле наше законодательство в целом можно считать коррупциогенным. Поэтому эксперту стоит для начала хотя бы отметить в своем заключении наличие или отсутствие этого фактора.

Можно предложить обратить внимание при анализе проектов законов на следующее:

- 1) наличие норм, обеспечивающих информационную открытость публичных органов и уровень конкретности таких норм, если они есть;
- 2) использование информационных технологий для обеспечения гласности в деятельности публичного органа (наличие Интернет-сайта, его регулярное обновление, интерактивные формы обращений граждан и юридических лиц и заполнения форм документов);
- 3) наличие возможности осуществления тех или иных полномочий саморегулируемыми организациями и их ответственности;
- 4) наличие норм об отчетности публичного органа и его должностных лиц перед обществом либо перед соответствующими профессиональными и иными сообществами (например, публикация ежегодных отчетов);
- 5) наличие норм о парламентском контроле (постоянном или ситуационном);

- б) наличие возможностей общественных проверок данного органа, условий и процедуры таких проверок, мер реагирования по результатам проверок.

Шаг 11. Оценка положений проекта закона на наличие «конфликта интересов»

Информация для эксперта

Проект закона анализируется на содержание положений, допускающих «конфликт интересов», когда решения должностных лиц могут быть подвержены влиянию их личной заинтересованности путем использования преимуществ своих должностных полномочий в продвижении личных интересов.

Конфликт интересов приводит к тому, что должностные лица принимают решения, которые не обязательно совпадают с более широкими интересами государства и общества. Эксперт должен принимать во внимание также то, что конфликт интересов может возникать при уходе с должности должностного лица, но использующего сохраняющиеся возможности, информационную базу, связи предыдущей должности с тем, чтобы получать нужные ему решения или преимущества.

Шаг 12. Другие коррупционные факторы

Информация для эксперта

Существуют другие коррупционные факторы, которые может установить эксперт при анализе положений проекта закона. Например, к ним можно отнести установление пробелов в регулировании того или иного вопроса, позволяющих публичным органам, должностным лицам самостоятельно устанавливать собственные полномочия. Это также проверка, корреспондирует ли праву гражданина или юридического лица обязанность публичного органа, только в этом случае публичный орган не сможет отказать гражданину в реализации принадлежащего ему права, сославшись на отсутствие полномочий. Необходимо проверить, как определены связи и взаимоотношения публичного органа в процессе реализации полномочий с другими публичными органами, гражданами, насколько учтены антикоррупционные требования, сформулированные в других законодательных актах.

ПОДГОТОВКА ЭКСПЕРТНОГО ЗАКЛЮЧЕНИЯ

По результатам анализа положений проекта закона эксперт составляет экспертное заключение со следующими выводами:

- 1) положения проекта закона не содержат коррупционных факторов;
- 2) положения проекта закона содержат коррупционные факторы.

Экспертное заключение должно содержать обоснование и оценку каждого выявленного коррупционного фактора в форме оценочного листа (см. Приложение № 3 к настоящему Руководству).

Оценочный лист коррупционного фактора содержит:

- положение проекта закона (статья...), содержащего коррупционный фактор;
- название и описание коррупционного фактора;
- описание возможного проявления коррупционного правонарушения;
- степень коррупционности положения проекта закона: высокая или низкая.

Рекомендациями могут быть предложения по исключению или изменению положений проекта закона, содержащих коррупционные факторы.

ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА

Целью экологической экспертизы является предупреждение возможных негативных последствий на здоровье населения, состояние природных ресурсов и окружающую среду, через учет и снижение экологических рисков проекта закона.

Экологическая экспертиза призвана смягчить негативные для населения Кыргызстана последствия экологического кризиса.

Задачами экологической экспертизы являются:

- введение экологической оценки как одного из элементов комплексного подхода при разработке проектов законов в Кыргызской Республике;
- улучшение качества нормирования экологических вопросов через интеграцию экологического подхода в процесс разработки законов.

Экспертами, осуществляющими экологическую экспертизу проектов законов, должны быть лица:

- 1) обладающие теоретическими знаниями в сфере охраны окружающей среды, устойчивого развития и экологической безопасности;
- 2) знакомые с национальным законодательством, международными договорами, участником которых является Кыргызская Республика, общепризнанными принципами и нормами международного права в сфере охраны окружающей среды и устойчивого развития;
- 3) знакомые с национальным и международным опытом по смягчению экологического кризиса, решению экологических проблем и достижению целей устойчивого развития.

Таким образом, для проведения экологической экспертизы необходимо опираться на определенные общепризнанные теоретические положения и существующую международную и национальную практику.

Ознакомление с теоретическими и практическими основаниями экологической экспертизы

Необходимость учета экологических параметров при разработке и принятии законов является следствием ухудшающейся экологической ситуации выражающейся в повышении экологических рисков для населения, истощения природных ресурсов и резкого сокращения площадей естественных экосистем, являющихся базовыми регуляторами условий для поддержания Жизни на планете. Такие изменения являются следствием деятельности, правовых и политических систем, несущих в себе риски усугубления экологического кризиса.

В ответ на эти новые вызовы было предложено ряд выходов, которые выражены в моделях развития социальных, политических и правовых систем.

Информация для эксперта

Базисом экологической экспертизы являются: концепция Устойчивого Развития, экосистемный подход и другие, теоретические и практические разработки в данной области, не противоречащие данным концепциям.

Базисом экологической экспертизы являются: концепция Устойчивого Развития, экосистемный подход и другие, теоретические и практические разработки в данной области, не противоречащие данным концепциям.

⁵ Модель развития, учитывающая потребности ныне живущих и будущих поколений на удовлетворение своих потребностей. Введена комиссией Брутланд на всемирном Саммите в Рио де Жанейро, 1992 г.

⁶ Принцип Конвенции о биологическом разнообразии, определяющий естественные экосистемы как базис для поддержания необходимых условий для жизни.

Концепция Устойчивого Развития была заявлена как идея глобального развития Международной комиссией, возглавляемой Г.Х. Брунтланд, при котором реализуется право каждого человека нынешнего и будущих поколений на достойный уровень и высокое качество жизни, с учетом ограничений, накладываемых возможностями естественных экосистем, в выполнении экосистемных функций. Концепция Устойчивого Развития была признана странами ООН на Глобальном Саммите по окружающей среде и развитию в Рио де Жанейро в 1992 г.

В Кыргызстане данная концепция была принята с ориентацией на социальный компонент в 1997 году (Концепция Устойчивого Человеческого Развития). Кыргызстан, как и другие страны ООН, присоединился к Повестке дня на 21 век, в которой определены приоритеты развития на текущий век.

Экосистемный подход. Юридически, основания данного подхода заложены Конвенцией «О биологическом разнообразии». Экосистемный подход подразумевает ориентацию природоохранной деятельности на сохранение естественных (диких) экологических систем, так как именно они выполняют экосистемные функции (регуляция климата, почвообразование и почвовосстановление, снижение риска стихийных бедствий и т.д.) и поддерживают условия необходимые для существования жизни.

Результат: Освоение концептуальных оснований, которые задают основную рамку, принципы и стандарты для создания правовых механизмов и инструментов на разных уровнях принятия решений.

Ознакомление с международным опытом регулирования экологических вопросов

Ознакомление с теориями, концепциями и принципами регулирования общественных отношений в сфере охраны окружающей среды необходимо для расширения спектра представлений о нормативных механизмах в сфере экологии. Сегодня в ряде стран достигнуты успехи в применении экосистемного подхода, экономических социальных и правовых механизмов снижения негативного воздействия на окружающую среду. Обзор моделей применения правовых механизмов смягчения ситуации, снижения социальных, экологических и политических рисков позволит отнестись к положениям проекта закона с учетом анализа позитивных и негативных влияний применения тех или иных правовых инструментов в других странах.

Результат: освоение нового инструментария в области решения экологических вопросов: анализ экономических, политических, управленческих и других механизмов, оценка их применимости в условиях Кыргызстана.

Механизм проведения экологической экспертизы

Проведение экологической экспертизы поэтапный процесс. Каждый этап состоит из шагов. Такая модель дает системное представление о процессе экологической экспертизы проекта закона и позволяет эксперту двигаться шаг за шагом в рамках данного процесса.

Этапы экологической экспертизы

Этапами проведения экологической экспертизы являются:



Информация для эксперта

Предметом экологической экспертизы является воздействие реализации/внедрения положений проекта закона на состояние окружающей среды.

Под «воздействием» понимаются изменения в окружающей среде, которые полностью или частично являются результатом разрабатываемой нормы или проекта закона в целом.

Стандарты экологической экспертизы состоят из норм, предусмотренных Конституцией Кыргызской Республики, международными договорами, Конвенциями и соглашениями, вступившими в законную силу, национальным законодательством, а так же научно-обоснованных нормативов в области качества окружающей среды.

Экологическая экспертиза является одним из механизмов реализации конституционного права на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду, возмещение ущерба причиненного здоровью и имуществу неблагоприятным воздействием на окружающую среду в результате осуществления хозяйственной или иной деятельности.

Экологическая экспертиза не несет ограничительных установок по отношению к экономическому развитию страны, но задает систему снижения общественных и экологических рисков и ориентируется на форматы устойчивого развития всех сфер общества.

Экологическая экспертиза помогает выявить и устранить разрывы в управлении и деятельности, которые могут привести к появлению экологических рисков. Например: снижению продуктивности естественных экосистем, снижению экологической безопасности и комфорта населения, истощению природных ресурсов и т.д.

Этап 1. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРЕДМЕТА РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОЕКТА ЗАКОНА

Шаг 1. Определение отношений, регулируемых проектом закона

Эксперт определяет, какой тип отношений человека и общества по отношению к окружающей среде регулируется проектом закона. Можно выделить следующие типы:

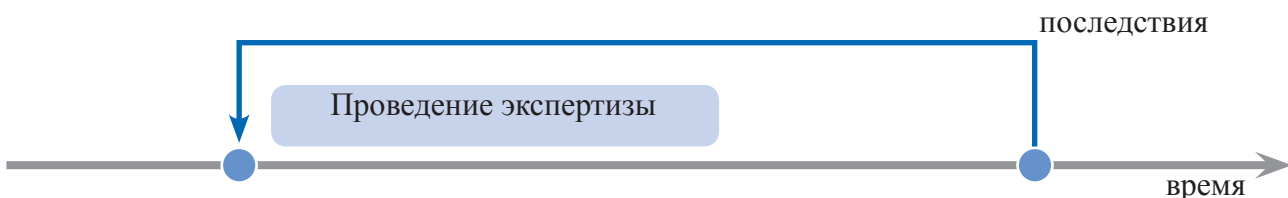
- нормирование хозяйствующей деятельности;
- нормирование природоохранной деятельности;
- нормирование управления в сфере использования, охраны природных ресурсов.

Данная классификация является открытой.

Шаг 2. Прогнозирование последствий действия проекта закона на экологическую ситуацию

На данном этапе эксперт прогнозирует краткосрочный и долгосрочный эффект действия проекта закона на общественные отношения и через их изменение, влияние на состояние окружающей среды, естественных экосистем и экологическую безопасность населения.

При осуществлении прогноза эксперту необходимо проанализировать существующие общественные отношения в данной области, понять их воздействие на состояние природной среды, экологическую безопасность населения, проанализировать уязвимые места во взаимодействии человека и окружающей среды. На основании такого анализа оценить направление изменения общественных отношений, задаваемое проектом закона и дать прогноз позитивных и негативных, долгосрочных и краткосрочных воздействий.



Шаг 3. Определение принципов проведения экологической экспертизы

Эксперт определяет основные принципы, которыми руководствуется при проведении экспертизы проекта закона, в соответствии с типом общественных отношений и степенью воздействия проекта закона на окружающую среду. Эксперт руководствуется принципами определенными в законах «Об охране окружающей среды» и законе «Об экологической экспертизе».

Принципы экологической экспертизы:⁷

- обязательности проведения государственной экологической экспертизы до принятия решений о реализации объекта экспертизы;
- презумпции потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности;
- комплексной оценки воздействия и последствий экспертируемой деятельности на окружающую среду и учета требований экологической безопасности;
- достоверности информации, представляемой на государственную экологическую экспертизу;

⁷ Закон «Об экологической экспертизе».

- независимости экспертных органов и экспертов при осуществлении ими своих полномочий в сфере экологической экспертизы;
- гласности;
- учета общественного мнения;
- ответственности заинтересованных сторон за организацию, проведение, качество экологической экспертизы, реализацию ее решений.

Информация для эксперта

Закон об охране окружающей среды. Статья 3. Основные принципы охраны окружающей среды:

Каждый гражданин имеет право на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду и на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу неблагоприятным воздействием на окружающую среду, в результате осуществления хозяйственной или иной деятельности.

Основными принципами охраны окружающей среды являются

- принцип приоритетности: обеспечение реальных гарантий соблюдения прав человека на благоприятную для жизни, труда и отдыха окружающую среду, обеспечивающую жизнь и здоровье человека;
- принцип равновесия: сохранение устойчивости экологических систем, соблюдение правил охраны окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, воспроизводство природных ресурсов, недопущение необратимых последствий для окружающей среды и здоровья человека;
- принцип комплексности: гармоничное научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов общества, комплексность решения вопросов ресурсосбережения и охраны окружающей среды;
- принцип сдерживания: нормирование, обязательность экологической экспертизы, обоснованность и ограничение влияния хозяйственной деятельности и других воздействий на окружающую среду;
- принцип ответственности: строгое соблюдение требований законодательства об охране окружающей среды, неотвратимость ответственности за его нарушения, возмещение ущерба, причиненного окружающей среде предприятиями, учреждениями, организациями, хозяйствами и гражданами;
- принцип открытости: гласность в решении природоохранных задач при хозяйственной и иной деятельности, имеющей экологические последствия, тесная связь с общественными организациями и населением, поощрение и стимулирование мер, направленных на охрану и рациональное использование природных ресурсов, сочетание национальных, региональных и международных интересов в области охраны окружающей среды.

Этап 2. ОЦЕНКА ПОЛОЖЕНИЙ ПРОЕКТА ЗАКОНА НА СООТВЕТСТВИЕ ТРЕБОВАНИЯМ НАЦИОНАЛЬНОГО И МЕЖДУНАРОДНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Шаг 1. Оценка положений проекта закона на соответствие Конституции Кыргызской Республики

Предполагается анализ положений проекта закона на ограничение права человека на благоприятную окружающую среду. Все положения проекта закона так или иначе противоречащие данному праву человека должны быть четко определены и рекомендованы для исключения, либо доработки.

Шаг 2. Оценка положений проекта закона на соответствие требованиям⁸ международного законодательства

Эксперт может сделать запрос на получение информации о международных экологических конвенциях, ратифицированных Кыргызстаном.

Необходимо ознакомиться с требованиями и обязательствами, принятыми на себя Кыргызстаном, в рамках природоохранных конвенций.

Эксперт определяет, какие из международных конвенций регулируют общественные отношения, попадающие под действие анализируемого проекта закона, делает выводы о соответствии проекта закона требованиям международных договоров и конвенций.

Нормы противоречащие положениям международных природоохранных конвенций должны быть рекомендованы для исключения либо доработки.

Результат:

Реализация международных правовых механизмов в сфере регулирования экологических вопросов в национальном законодательстве.⁹

Шаг 3. Оценка положений проекта закона на соответствие требованиям национального законодательства в области охраны окружающей среды.

Положения проекта закона подвергаются оценке на предмет соответствия требованиям законов «Об охране окружающей среды», «О животном мире», «Об охране атмосферного воздуха» и т.д.

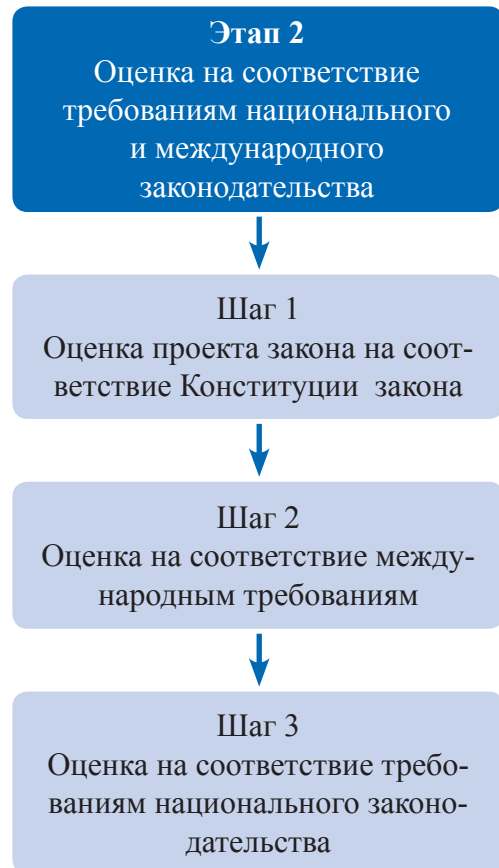
Если проект закона задает более прогрессивное положение по отношению к действующему законодательству, необходимо так же выделить разницу между существующей нормой и предлагаемой, а так же определить возможный прогресс.

Результат:

Приведение положений проекта закона в соответствие с требованиями национального природоохранного законодательства Кыргызстана.

⁸ Список экологических Конвенций см. в Приложении 2.

⁹ Обзор национального законодательства см. в Приложении 3.



Этап 3. ОЦЕНКА ПОЛОЖЕНИЙ ПРОЕКТА ЗАКОНА НА СООТВЕТСТВИЕ ТРЕБОВАНИЯМ СТАНДАРТА

Шаг 1. Оценка положений проекта закона на соответствие общим требованиям Стандарта экологической экспертизы

- 1) определить влияние проекта закона на способность различных субъектов осуществлять деятельность по охране окружающей среды;

Информация для эксперта

Для определения данного требования важно проанализировать институциональный механизм реализации данного закона, влияние его на деятельность природоохранных структур по выполнению своих функциональных обязанностей. Проект закона не должен вводить разночтения в реализации положений, в части ответственности за нарушения.

- 2) установить ответственность за риски и системы контроля за воздействием на природные ресурсы, естественные экосистемы, экологическую безопасность и здоровье населения;

Информация для эксперта

В проекте закона регулирующие общественные отношения в сфере природопользования система ответственности за потенциальные риски для населения и природы должна занимать важное место. Необходимо детально проанализировать систему ответственности государственных органов и хозяйствующих предприятий.

При оценке данного критерия важно обратить внимание на Раздел X, закона КР «Об охране окружающей среды» и т.д.

- 1) определить влияние положений проекта закона на составные части экологической оценки: состояние природных ресурсов и естественных экосистем, уровень экологической безопасности и здоровья населения.¹⁰

Данный критерий является обобщением результатов оценки проекта закона на соответствие специальным требованиям.

Шаг 2. Оценка положений проекта закона на соответствие специальным требованиям Стандарта экологической экспертизы.

В основании инструмента экологической оценки положений проекта закона рассматриваются 3 основные части:



¹⁰ Данные тематические части определены в соответствии с концепцией Устойчивого Развития, принятой в Рио-де-Жанейро, 1992 г.

Требования к части «Пользование природными ресурсами»

Эксперт ориентируется на возможное изменение качественных и количественных показателей состояния естественных источников потребления природы (лесов, залежей полезных ископаемых, промысловых видов животных) в Кыргызской Республике, определяющие базу для экономического роста и развития страны.

Требования к части «Охрана природы»

Эксперт ориентируется на качественные и количественные показатели состояния природных самовосстанавливающихся систем, поддерживающих необходимые условия для жизни и здоровья человека и восстановления природных ресурсов.

Требования к части «Экологическая безопасность и здоровье населения»

Эксперт ориентируется на критерии и показатели состояния защищенности жизненно важных интересов личности, общества, окружающей среды как условия и средства существования человека и общества от рисков, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на них.

Кыргызская Республика обладает суверенными правами на природные ресурсы, вместе с тем несет ответственность за их сохранение и устойчивое использование. Зачастую хозяйственная деятельность человека, строится с ориентацией на краткосрочные, неустойчивые выгоды, что приводит к подрыву природно-ресурсной базы страны.

Требования к части «Пользование природными ресурсами»

Устойчивое природопользование – тип хозяйствования, при котором потребности ныне живущих поколений не ставят под угрозу потребности в использовании природных ресурсов будущих поколений. Введение принципов устойчивого природопользования основывается на применении адекватных экономических механизмов, а так же принятию политических и нормативно-правовых решений, на основании требований международных нормативно-правовых актов.

Для обеспечения принципов устойчивого природопользования в проекте закона важно оценить ряд параметров через ответы на следующие вопросы:

- 1) *Соблюден ли принцип недопустимости совмещения функций по осуществлению государственного контроля и надзора за использованием природных ресурсов с деятельностью по их использованию?*

Пример: Указ Президента Кыргызской Республики от 25 ноября 2001 года N 342 «О Государственной лесной службе Кыргызской Республики» объединял в «Лесную службу» хозяйствующие и контролирующие субъекты.

В данном пункте идет речь о логическом нарушении схемы распределения управленческих функций и введении потенциально коррупциогенной нормы. Данная логическая ошибка может повлечь серьезные нарушения природоохранного законодательства и негативное воздействие на окружающую среду самими органами охраны природы.

Важно обратить внимание на раздел VIII, Закона КР «Об охране окружающей среды».

- 2) *Учтены ли при разработке проекта закона стандарты, нормативы, правила и лимиты по использованию природных ресурсов, ограничения определенные в законодательстве Кыргызской Республики, а так же международных договорах, являющихся частью законодательства Кыргызской Республики?*

Информация для эксперта

Основанием для оценки положений проекта закона служат законы Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды», «О воде», «О недрах», «О животном мире», «О биосферных территориях в Кыргызской Республике» и другие. Конвенции «О биологическом разнообразии», «О борьбе с опустыниванием», «Об изменении климата» и другие.

Особое внимание необходимо обратить на ряд жестких запретов, прописанных в международных договорах и учесть это при оценке воздействия норм. Например, запрет на импорт опасных отходов для окончательного захоронения, регулирование импорта и экспорта, в рамках требований Базельской конвенции.

Для оценки положений проекта закона по данному пункту эксперту необходимо выявить, на какой тип природного ресурса возможно воздействие вследствие внедрения данной нормы, и соотнести с национальными и международными стандартами, правилами, нормативами и лимитами.

Если при оценке окажется, что воздействие выходит за рамки допустимой, этот факт должен быть отражен в экспертном заключении.

- 3) *Предусматривают ли положения проекта закона мероприятия по охране, воспроизводству и мониторингу воздействия на природные ресурсы, определен ли источник финансирования данных мероприятий?*

Информация для эксперта

При планировании проектом закона любого воздействия на природные ресурсы необходимо вводить систему четких мер направленных на рационализацию их использования, охрану и восстановление, а так же предусмотреть мониторинг того или иного воздействия.

Важно обратить внимание на Раздел VI, закона КР «Об охране окружающей среды».

- 4) *Являются ли ставки и нормативы платежей за использование природных ресурсов (если они вводятся и регулируются в проекте закона) соразмерными международным стандартам по отношению к воздействию на природные ресурсы и экосистемы, с учетом особенностей Кыргызской Республики?*
- 5) *Являются ли санкции за нанесение вреда окружающей среде достаточными для того чтобы предотвратить негативное воздействие?*

Информация для эксперта

Введение экономических механизмов регулирования добычи и использования природных ресурсов является достаточно новым как для Кыргызской Республики, так и для мировой общности. Вместе с тем, как показывает практика многих европейских стран, экономические инструменты является серьезным стимулом для сохранения природных ресурсов, снижения уровня загрязнения окружающей среды и внедрения технологий с меньшим количеством отходов.

В настоящее время в рамках ряда международных конвенций разрабатываются инструменты учета экономической оценки экосистемных функций. На международном уровне попыткой применения данного подхода стал механизм карбонового кредита, в рамках которого страны с развитой промышленностью платят странам с менее развитой промышленностью, обладающих сохранившимися естественными экосистемами. Основой данного механизма является

плата за кислород и выбросы углекислого газа на мировом уровне, так как естественные экосистемы являются производителями кислорода и потребителями углекислого газа это определяется как экосистемная функция, ее рыночная стоимость оплачивается странам, где они сохранились. Определение рыночной стоимости экосистемных функций вопрос очень сложный и дискуссионный, вместе с тем прослеживаются явные тенденции развития экономических механизмов именно в этом направлении.

Для оценки соразмерности ставок за пользование природными ресурсами необходимо ориентироваться на Закон «Об охране окружающей среды», Законы «О недрах», «О воде», «Об отходах производства и потребления», раздел III, Закона КР «Об охране окружающей среды», а так же на соответствующие статьи Закона «Об основах технического регулирования в Кыргызской Республике».

- 6) *Предусмотрен ли механизм справедливого доступа к распределению природных ресурсов для разных общественных групп?*

Информация для эксперта

Местные общины и коренное население, является хранителями традиционного образа жизни и использования природных ресурсов. Пользоваться природными ресурсами и жить в благоприятной окружающей среде – неотъемлемые права каждого гражданина.

Вместе с тем, в настоящее время глобализационные процессы, приход транснациональных крупных компаний наносят первый удар по благополучию местных сообществ. При этом, основная прибыль в виде различного рода налогов идет в бюджет государства, а сообщества остаются с деградированной природной средой, утрачивая способность продолжать привычный тип хозяйствования, несут на себе в основном риски такого развития.

В связи с этим необходимо ориентироваться на создание экономических схем справедливого распределения прибыли для устойчивого развития местных общин (Конвенция о биологическом разнообразии).

Для оценки положения проекта закона по данному критерию эксперту важно обратить внимание при нормировании хозяйственной и иной деятельности на наличие справедливых схем компенсации ущерба, окружающей среде, традиционным типам хозяйствования и устойчивости местных общин.

Также особое внимание необходимо обратить на механизмы доступа к природным ресурсам и выгодам от их использования для женщин, так как они являются уязвимой социальной группой, но вместе с тем играют важную роль в деле сохранения и устойчивого использования природными ресурсами.

- 7) *Соблюден ли принцип сохранения традиционных типов природопользования и сохранения природы?*

Информация для эксперта

Для поддержания устойчивого развития местных сообществ, противостояния экологическому кризису и рациональному и долгосрочному использованию природных ресурсов важно обеспечить сохранение знаний и практики коренных и местных общин, отражающих традиционный образ жизни, которые имеют значение для сохранения и устойчивого использования природными ресурсами.

Для оценки положений проекта закона важно оценить влияние положений на местные общины. Определить влияние на традиционные типы хозяйствования. Например, при распределении пастбищ важно учитывать сезонные и вертикальные кочевья, сложившиеся на протяжении многих лет, так как именно они позволили наилучшим образом вписываться в естественные циклы природы.

Требования к части «Охрана природы»

Сохранение и устойчивое использование естественных экосистем и биологического разнообразия имеет решающее значение для удовлетворения потребностей в продовольствии и здравоохранении, а также других потребностей населения Кыргызстана.

Вместе с тем, в результате деятельности человека наблюдается снижение продуктивности естественных экосистем и занимаемых ими площадей. Это ведет к снижению экосистемных функций и предоставляемых услуг и является серьезным препятствием на пути достижения Целей Развития Тысячелетия, Повестки Дня на 21 век, а так же требований ряда природоохранных конвенций

К экосистемным функциям относят:

- Регулирование качества воздуха;
- Регулирование климата;
- Снижение рисков стихийных бедствий;
- Почвообразование и почвовосстановление;
- Регулирование водного баланса;
- Разложение отходов;
- Другое.

В основании данной категории лежит экосистемный принцип, который задается конвенцией «О биологическом разнообразии», в основании которого лежит необходимость сохранения естественных (диких, первозданных) экологических систем для поддержания параметров среды необходимых для жизни.

Необходимо предвидеть, предотвращать и устранять причины деградации и сокращения площадей естественных экосистем, так как они являются основными единицами жизни и поддерживают оптимальные средовые условия необходимые для существования человека и всего живого. Отсутствие неоспоримых научных фактов не должно служить причиной отсрочки принятия мер для устранения или сведения к минимуму таких угроз естественным экосистемам и биологическому разнообразию.

Требованиями к этой категории являются:

- 1) **Исключение положений проекта закона направленных на снижение продуктивности экосистем и выполнение экосистемных функций (почвообразование, водорегуляция, климатическая регуляция).**

Для оценки положений проекта закона по данному критерию важно опираться на конвенции «О биологическом разнообразии», «Об изменении климата», Лесной Кодекс КР и т.д.

Для определения воздействия положений проекта закона на потенциал естественных экосистем в выполнении экосистемных функций можно опираться на следующие вопросы:

Вопросы	Ответы эксперта
Ведет ли реализация данного положения проекта закона к уменьшению занимаемых экосистемой/экосистемами территорий?	
Ведет ли реализация данного положения проекта закона к уничтожению или ухудшению условий обитания того или иного вида?	
Ведет ли реализация данного положения проекта закона к интродукции новых, не характерных для данной экосистемы/данных экосистем вида(ов)?	
Ведет ли реализация данного положения проекта закона к разрушению мест обитаний диких животных?	
Ведет ли реализация данного положения проекта закона к уничтожению растительности и кормовой базы диких видов?	

Если в результате оценки хотя бы на один из данных вопросов дан положительный ответ, положение проекта закона является экологически-отрицательным. Этот факт необходимо отразить в экспертном заключении.

Информация для эксперта

Сохранение биоразнообразия пастбищных экосистем существенно повысит их продуктивность (при экологически-сбалансированном подходе пастбищные экосистемы могут иметь на 40% большую продуктивность), что имеет важное значение для реализации государственных программ по сокращению бедности, поскольку значительная часть населения занята скотоводством.

Сохранение травянистых и лесистых экосистем важно для смягчения климата, предотвращения стихийных бедствий и опустынивания, а так же оно позволит удержать их водорегулирующую и почвоулучшающую функцию.

Глобальные экологические конвенции: Возможности Кыргызстана/тематический обзор, Бишкек, 2004 г. ПРООН, ГЭФ, ЭИЧС.

2) Устранение положений проекта закона негативно влияющих на состояние особо охраняемых природных территорий и объектов.

Информация для эксперта

Анализ негативного влияния проводится в соответствии с оценкой воздействия положений проекта закона на потенциал естественных экосистем в выполнении экосистемных функций (см. табл. 1).

При этом важно учитывать особый правовой статус особо охраняемых природных территорий и объектов. Важно соотносить влияние положений проекта закона с требованиями законов Кыргызской Республики «Об особо охраняемых природных территориях», «О биосферных территориях в Кыргызской Республике», «О животном мире», «Об охране окружающей среды», Лесной Кодекс КР и других национальных нормативных правовых актов, конвенции «О биологическом разнообразии», Рамсарской конвенции и т.д.

- 3) Наличие анализа позитивных и негативных воздействий (социальных, экономических) на экологические системы.
- 4) Наличие мер по смягчению и компенсации негативных воздействий.
- 5) Наличие санкций за нанесение вреда окружающей среде, достаточных для того чтобы предотвратить негативное воздействие.

Информация для эксперта

В данном пункте речь идет об оценке влияния общественных и экономических отношений, нормируемых проектом закона, на состояние естественных экосистем. Для оценки такого влияния важно определить:

- является ли сохранение экосистем выгодным для тех или иных общественных групп с точки зрения экономических показателей;
- ориентируется ли норма на формирование и поддержание экологически-позитивных культурных установок;
- поощряет ли проект закона экологически обоснованное и устойчивое развитие в районах, прилегающих к охраняемым районам, в целях содействия охране этих районов;
- запланированы ли меры по реабилитации и восстановлению деградировавших экосистем восстановлению находящихся в опасности видов;
- создает ли проект закона условия, необходимые для обеспечения совместимости существующих способов использования с сохранением биологического разнообразия и устойчивым использованием его компонентов.

Инструменты повышения экологической ориентации проекта закона

- 6) наличие механизма информирования и общественного участия в случае воздействия на естественные экосистемы и эстетическую привлекательность ландшафтов;

При оценке механизма информирования и участия общественности необходимо опираться на требования Орхусской конвенции «О доступе к экологической информации и об участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам в области охраны окружающей среды», закона КР «Об охране окружающей среды» и т.д.

- 7) наличие оценки степени воздействия положений проекта закона на ценные или уязвимые районы, включая их ландшафт, имеющие национальный или международный охраняемый статус;
- 8) наличие положений, ориентированных на увеличение площади особо охраняемых и естественных экосистем;
- 9) устранение положений, направленных на снижение площади или ухудшение состояния особо охраняемых и естественных экосистем;

Информация для эксперта

Данные пункты ориентированы на оценку территориального и качественного аспектов сохранения экосистем. Обоснование необходимости ограничения уменьшения площадей и ухудшения состояния естественных экологических систем приведено выше.

Важно учитывать, что кроме прямого предписания, сокращение площадей экосистем, может быть результатом введения экономических норм, применения которых в последствии может отразиться на качественных и количественных показателях состояния различных природных объектов.

Требования к части «Экологическая безопасность и здоровье населения»

Юридическим основанием данной категории является конституционное право граждан на благоприятную для жизни и здоровья окружающую природную среду и возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу действиями в области природопользования.

Требованиями к этой категории являются:

- 1) Выявление, прогноз и оценка потенциальных рисков воздействия на экологическую безопасность и здоровье населения.
- 2) Недопустимость положений, ориентированных на ухудшение качества показателей окружающей среды в населенных пунктах.

Данные пункты ориентированы на определение средств регулирования, контроля и ограничения риска, связанного с воздействием хозяйственной и иной деятельности на население Кыргызстана, либо на какую то определенную социальную группу.

Важно обратить внимание на то, запланировано ли оказание поддержки местному населению в разработке и осуществлении мер по минимизации рисков хозяйственной или иной деятельности со стороны государственных органов.

Кроме того, необходимо оценить предполагается ли механизм защиты населения от возможных рисков воздействия на здоровье, качество окружающей среды в поселениях, а так же меры по компенсации негативного воздействия. Этот аспект неразрывно связан с обеспечением доступа населения к информации о состоянии окружающей среды и возможности влияния на принятия экологически-значимых решений.

- 3) Определение выгоды в результате реализации положений проекта закона окружающей среде и населению.

Выгоды оцениваются исходя из оценки влияния на экологические системы, а так же на социально-экономическое положение и здоровье населения.

То есть, приведет ли реализация положений проекта закона к повышению качества жизни – возможности осуществлять право на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду, право на отдых, доступ к рекреационным ресурсам, предусмотрен ли механизм возмещения ущерба при тех или иных видах неблагоприятного экологического воздействия.

- 4) Наличие оценки характера предполагаемого экологического воздействия и последствий: продолжительности, обратимости, объема и масштаба.
- 5) Наличие заключения природоохранных органов и органов здравоохранения о влиянии действия проекта закона на экологическую безопасность и здоровье населения.

При оценке данных пунктов необходимо учитывать мнения природоохранных органов и органов здравоохранения о влиянии действия проекта закона на экологическую безопасность и здоровье населения.

Информация для эксперта

Основными ориентирами для оценки проекта закона на предмет обеспечения экологической безопасности являются следующие принципы:¹¹

1. Государство гарантирует обеспечение экологической безопасности.

¹¹ Модельный закон «Об экологической безопасности» стран СНГ.

2. Государство организует учет и анализ реальных и прогнозирование потенциальных угроз экологической безопасности на своей территории, а также на территориях и зонах, находящихся под его юрисдикцией.
3. Государство обеспечивает административную и судебную защиту прав человека и гражданина на благоприятную окружающую среду и экологическую безопасность.
4. Гарантии экологической безопасности государства обеспечиваются Президентом, органами законодательной, исполнительной и судебной власти.
5. Политика государства, направленная на обеспечение экологической безопасности на национальном и международном уровнях, осуществляется на основе следующих принципов:
 - верховенство конституционных прав человека и гражданина на экологическую безопасность;
 - экологическая безопасность - область стратегических интересов государства;
 - создание и поддержание национальной системы экологической безопасности - обязательное условие реализации государственной стратегии устойчивого социально-экономического развития;
 - законы, нормативные правовые акты, нормы, стандарты и инструкции должны обладать исчерпывающей полнотой для доказательства и принятия заключений об экологической безопасности или опасности осуществляемой или планируемой хозяйственной и иной деятельности, которая создает или может создавать угрозу экологической безопасности;
 - ответственность органов государственной власти различных уровней за обеспечение гарантий экологической безопасности на соответствующих территориях;
 - страхование экологических рисков;
 - обязательное страхование гражданской ответственности предприятий и организаций, независимо от форм собственности, являющихся источником повышенной экологической опасности;
 - независимость контроля в области экологической безопасности;
 - обязательность разделов по обеспечению экологической безопасности в заключениях государственной и общественной экологической экспертизы проектов и иной документации, обосновывающих планируемую хозяйственную и иную деятельность, при реализации которой существует риск возникновения угроз экологической безопасности;
 - воздействие хозяйственной и иной деятельности не должно превышать предельно допустимой экологической нагрузки на соответствующие территории;
 - обязательность возмещения убытков физических и юридических лиц, понесенных в результате причиненного вреда окружающей среде, здоровью человека и гражданина, имуществу физических и юридических лиц;
 - обязательность компенсации экологического ущерба природной среде;
 - постоянное научное прогнозирование вероятных угроз экологической безопасности государства, возникновение которых может наступить в результате природных, техногенных или природно-техногенных процессов;
 - запрещение любых видов деятельности, создающих прямую угрозу национальной и международной экологической безопасности;
 - запрещение рекламы экологически опасных товаров и услуг;
 - запрет или приостановка введения в практику новых видов хозяйственной и иной деятельности, по которым в настоящее время нет научно обоснованных прогнозов и рекомендаций по обеспечению экологической безопасности при их практической реализации;
 - обязательность государственного контроля, подтверждающего гарантии экологической безопасности товаров и услуг перед допуском их на рынок;
 - доступность достоверной информации в области экологической безопасности;

- ответственность физических и юридических лиц за деятельность, действия или бездействие, результаты которых создают или могут создавать угрозу экологической безопасности государства;
- профилактика и предупреждение экологической преступности;
- неотвратимость наказания за экологические преступления;
- обязательность государственного контроля за хозяйственной и иной деятельностью, реализация которой создает или может создавать угрозы экологической безопасности других государств;
- участие граждан и общественных организаций в подготовке, принятии и реализации решений, затрагивающих их конституционные права на благоприятную окружающую среду и обеспечение экологической безопасности.

В рамках национального законодательства важно учитывать положения следующих нормативно-правовых актов: закон КР «О градостроительстве и архитектуре Кыргызской Республики», Государственный План Действий по Гигиене Окружающей Среды, Концепция Национальной безопасности Кыргызской Республики и т.д.

ПОДГОТОВКА ЭКСПЕРТНОГО ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Шаг 1. Формирование выводов по отдельным положениям проекта закона, их обоснование

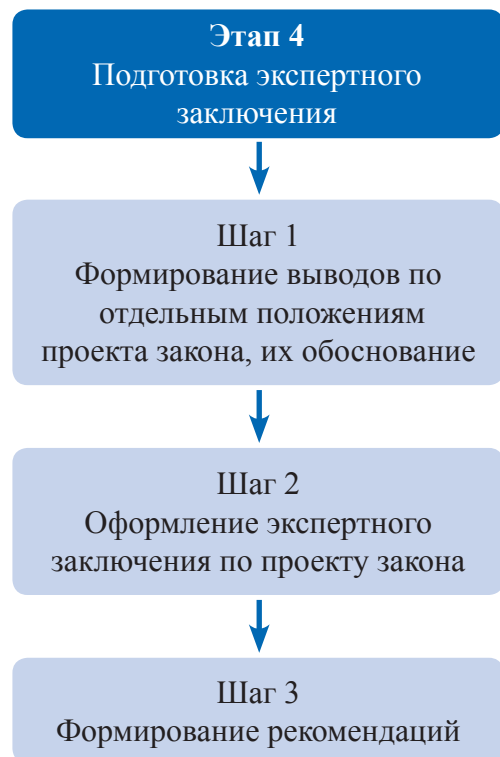
В результате оценки требований по всем категориям важно определить экологическую направленность каждого положения проекта закона.

Этот процесс может осуществляться путем заполнения таблицы с кратким ответом по каждому требованию общих и специальных требований, относительно каждого положения проекта закона¹². Отдельно эксперт готовит расширенное обоснования ответов, где есть такая необходимость.

Шаг 2. Оформление экспертного заключения по проекту закона

В результате оценки эксперт дает заключение по проекту закона в целом. В заключении должны быть отражены следующие пункты:

- 1) Соответствие проекта закона требованиям международных экологических конвенций;
- 2) Соответствие проекта закона национальному природоохранному законодательству;
- 3) Соответствие проекта закона требованиям категорий экологической экспертизы с детализацией в части расхождения с теми или иными требованиями и критериями;
- 4) Рекомендации по усовершенствованию проекта закона.



¹² Приложение 1.

По результатам проведенного анализа эксперт готовит экспертное заключение, в котором может сделать один из следующих выводов:

- 1) проект закона является экологически-позитивным - в результате принятия и применения закон приведет к улучшению состояния экосистем и исключению негативного влияния на состояние окружающей среды и здоровья населения;
- 2) проект закона является экологически-направленным - в результате принятия и применения закон поможет изменить последствия существующего негативного влияния на состояние окружающей среды и здоровья населения;
- 3) проект закона является экологически-нейтральным - в результате принятия и применения закон не ухудшит состояние окружающей среды и здоровья населения;
- 4) проект закона является экологически-негативным - в результате принятия и применения закон может привести прямо или косвенно к ухудшению состояния окружающей среды и здоровья населения.

При необходимости эксперт должен подготовить рекомендации с формулировками положений, внесение которых в проект закона позволит получить экологически-позитивный или экологически-направленный проект закона.

Шаг 3. Формирование рекомендаций

Формирование рекомендаций не является обязательным этапом проведения экспертизы, вместе с тем, мнение эксперта/экспертной группы может быть учтено разработчиком проекта закона для повышения качества проекта закона.

Для эффективности данного процесса эксперт может сформировать перечень рекомендаций как по документу в целом, так и по отдельным статьям проекта закона.

ПОРЯДОК ОРГАНИЗАЦИИ ЭКСПЕРТИЗЫ

Назначение экспертизы

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 экспертизе (в зависимости от правоотношений, на регулирование которых направлен проект нормативного правового акта) в соответствии с Законами «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» и «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики».

Решение о назначении экспертизы принимается в соответствии с Регламентом работы Жогорку Кенеша и с учетом положений Стандартов.

Вопросы проведения экспертизы и отношения Жогорку Кенеша с экспертом регулируются также:

- 1) условиями трудового договора, должностной инструкцией и правилами внутреннего трудового распорядка, если экспертиза осуществляется экспертом Аппарата Жогорку Кенеша в порядке служебного задания;
- 2) условиями гражданско-правового договора на проведение экспертизы, если экспертиза осуществляется привлеченным экспертом.

Сопроводительные документы к проекту закона

Эксперт приступает к экспертизе после получения материалов экспертизы, включая:

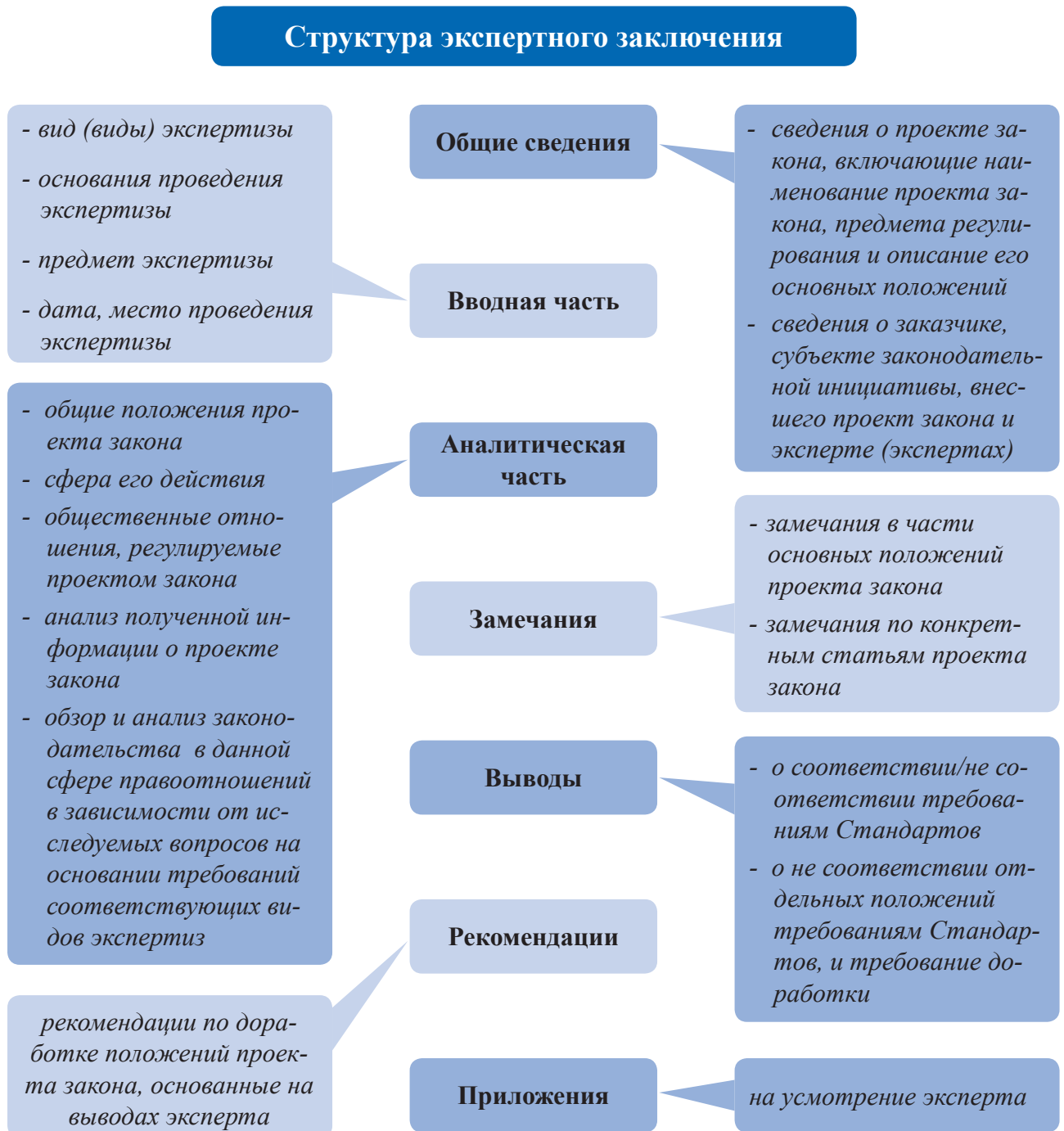
- 1) текст проекта закона;
- 2) обоснование необходимости его принятия;
- 3) справка о состоянии законодательства в данной сфере правового регулирования;
- 4) перечень законов и подзаконных актов, которые подлежат изменению или принятию для реализации положений проекта закона;
- 5) финансово-экономическое обоснование;
- 6) заключения ранее проведенных экспертиз (если проводились);
- 7) материалы по результатам общественного обсуждения (если проводились);
- 8) иные необходимые материалы.

Срок проведения экспертизы

Срок проведения экспертизы устанавливается Регламентом Жогорку Кенеша.

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Экспертным заключением является подготовленный экспертом документ, содержащий обоснованные выводы о соответствии или несоответствии проекта закона требованиям, установленным Стандартами, и рекомендации. Примерная структура и содержание экспертного заключения изложена в Приложении № 8 к настоящему Руководству, а также в виде следующей схемы:



Глоссарий терминов и понятий

Бланкетная норма – норма, которая предоставляет публичным органам, должностным лицам право самостоятельно устанавливать правила поведения, запреты, санкции и другое.

Гендер – социальный аспект отношений между мужчинами и женщинами, который проявляется во всех сферах жизни, включая политику, экономику, право, идеологию и культуру, образование и науку.

Гендерный анализ – процесс оценки различного воздействия, оказываемого на женщин и мужчин, существующими или предлагаемыми программами, законодательством, государственным политическим курсом во всех сферах общества и государства.

Гендерная дискриминация – любое различие, исключение или предпочтение, которое ограничивает права и интересы лиц одного из полов, направлено на ослабление или сводит на нет признание, пользование или осуществление равноправия мужчин и женщин в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любых других областях общественной жизни.

Гендерные отношения – характер поведения и обращения между лицами разного пола в процессе общения или при осуществлении различных видов совместной деятельности.

Гендерное равенство – равный правовой статус женщин и мужчин и равные возможности для его реализации, позволяющие лицам независимо от пола свободно использовать свои способности для участия в политической, экономической, трудовой, социальной, общественной и культурной сферах жизни.

Гендерное равноправие – равенство прав, обязанностей и ответственности лиц разного пола перед законом, кроме смягчающих обстоятельств, установленных законодательством Кыргызской Республики.

Гендерно-нейтральный проект закона – проект закона не влияющий на гендерное разделение, не приводящий к усилению гендерного неравенства и оказывающий одинаковое влияние, как на мужчин, так и на женщин.

Гендерно-чувствительный проект закона – проект закона, способствующий обеспечению гендерного равенства путем повышения статуса того из полов, который находится в определенной сфере жизнедеятельности в ущемленном положении, учитывающий разницу воздействия отдельных положений на мужчин и женщин;

Гендерно-направленный проект закона – проект закона способный изменить последствия более низкого статуса одного из полов путем целенаправленного наделения их определенными преимуществами.

Публичные органы – органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные органы, учреждения и организации, образованные на основе законов, решений Президента Кыргызской Республики и Правительства Кыргызской Республики.

Временные специальные меры – меры, организационного, законодательного, институционального характера, направленные на поддержку лиц одного из полов в наиболее дискриминационной сфере жизнедеятельности, подверженной гендерным стереотипам.

Должностное лицо – любое лицо, назначаемое или избираемое для работы в публичный орган, выполняющее определенный круг обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного публичного органа.

Дискреционные полномочия – полномочия, которые должностное лицо может осуществлять по собственному усмотрению.

Законодательная техника – система правил подготовки и оформления проектов законов. Вид юридической техники, т.е. совокупности определенных приемов, правил, методов, применяемых

как при разработке содержания и структуры нормативных правовых актов, так и при их претворении в жизнь.

Коррупциогенные положения проекта закона – положения проекта закона, в которых заложены коррупционные факторы, способствующие появлению и росту коррупции.

Коррупциогенность положений проекта закона – содержание в положениях закона коррупционных факторов.

Коррупционное правонарушение – любое незаконное использование должностным лицом своего статуса, сопряженное с получением выгоды (имущества, услуг или льгот и (или) преимущества, в том числе неимущественного характера) как для себя, так и для других лиц вопреки законным интересам общества и государства, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу.

Коррупционные факторы – заложенные в положениях проекта закона условия, возможности, способствующие (провоцирующие) совершению коррупционных правонарушений в процессе реализации их как норм действующего закона.

Коррупция – социальное явление, когда лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, или лица, приравненные к ним на основе законов¹³, реализующие политические, общественные, экономические функции, используют свой статус и связанные с ним возможности, для получения благ и преимуществ имущественного или неимущественного характера в личных целях или в групповых интересах, а также когда данные лица подкупаются путем противоправного предоставления им физическими и юридическими лицами указанных благ и преимуществ.

Лимит в области охраны окружающей среды – предельное количество изъятия, потребления природного ресурса, выброса, сброса вредных веществ в окружающую среду. Устанавливается в целях охраны природы, рационального использования ее ресурсов, предупреждение вредных воздействий на нее.

Международное мягкое право – акты различных международных организаций, судебных и иных международных органов, которые конкретизируют, дополняют, разъясняют международно-правовые нормы.

Международные стандарты прав и свобод человека – выработанный мировым сообществом нормативный минимум, на который должны ориентироваться государства при признании и обеспечении провозглашаемых прав.

Нарушение равных прав – активное или пассивное поведение, которое проявляется в виде унижения, презрения, а также ограничения прав или оказания привилегий в связи с половой принадлежностью лица.

Неотчуждаемость прав и свобод человека – ни одно из провозглашенных Конституцией и международными нормами прав человека не может быть изъято государством или ограничено в объеме без указания оснований ограничений.

Неотъемлемость прав человека – каждый человек наделен правами в силу того, что он человек, а не гражданин определенного государства.

Нормативы качества окружающей среды – показатели, характеризующие критерии качественного состояния окружающей среды: нормативы предельно-допустимой концентрации (ПДК) вредных веществ, выбросов, сбросов; предельно-допустимые уровни (ПДУ) радиационного воздействия; шумы, вибрации магнитных полей, предельно-допустимые нормы химических веществ (ПДХВ); применяемые в сельском, лесном хозяйстве, предельно-допустимые остаточные количества химических веществ в продуктах питания, предельно-допустимые нормы нагрузки антропогенной деятельности на окружающую среду.

¹³ Приравненные к ним с точки зрения публичности осуществляемых функций и статуса.

Окружающая среда – среда обитания человека, служащая условием, средством и местом жизни человека и других живых организмов; включая биосферу, как комплекс естественных экологических систем и ту часть, которая преобразована в результате деятельности человека, а так же климатические условия.

Особо охраняемые природные территории (объекты) – участки земель, вод (акваторий), включающие природные комплексы или отдельные объекты природы, для которых устанавливается особый режим охраны и использования. К особо охраняемым природным территориям могут быть отнесены естественные или искусственно созданные природные комплексы и объекты природы, имеющие особое экологическое, природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое и оздоровительное значение.

Отсылочная норма – норма, которая называет в общей форме, какие правила необходимо исполнять, а конкретное содержание этих правил дается в других нормативных правовых актах.

Правовая экспертиза проекта закона – правовая оценка вида проекта закона, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа, направившего проект закона, содержащихся в нем норм, порядка принятия, обнародования (опубликования) на предмет соответствия требованиям Конституции Кыргызской Республики, нормативных правовых актов Кыргызской Республики и международных договоров, вступивших в силу в установленном законом порядке, а также законодательной техники.

Права и свободы человека – совокупность морально-правовых норм, защищающих достоинство человека в его взаимоотношениях с представителями государственной и иной власти.

Привлеченный эксперт – лицо (группа лиц), обладающее специальными знаниями, профессиональным опытом и привлекаемое Жогорку Кенешем Кыргызской Республики для проведения экспертизы проектов законов.

Позитивная дискриминация – создание и реализация системы привилегий для дискриминируемой группы с целью достижения условий, когда наличие равных прав приведет к предоставлению равных возможностей дискриминируемой и не дискриминируемой группам.

Полномочия публичных органов, должностных лиц – права и обязанности, закрепленные за публичными органами, должностными лицами на основе правовых актов.

Полномочия нормотворческие – полномочия по принятию подзаконного нормативного правового акта, устанавливающего правила поведения для неограниченного круга лиц.

Полномочия контрольные – полномочия, осуществляемые в целях проверки законности деятельности, в том числе порядка деятельности, субъектов права (например, инспекции, ревизии, контроль, надзор).

Полномочия разрешительные – полномочия, осуществляемые в целях выдачи документов, подтверждающих специальные права на занятие определенной деятельностью (например, удостоверения, лицензии, аккредитации, сертификаты) или на пользование определенными предметами (например, оружием). Сюда относятся также полномочия, связанные с приватизацией или со сдачей в аренду государственной собственности, а также с распределением бюджетных средств (например, государственные закупки).

Полномочия регистрационные – полномочия, осуществляемые в целях удостоверения фактов установления, изменения или прекращения правового статуса субъектов права (например, налогоплательщиков, лицензиатов), а также гражданско-правовых сделок и объектов права (например, недвижимости, автомобилей).

Полномочия юрисдикционные – полномочия, осуществляемые в целях применения мер административно-правовой ответственности (например, наложение административных штрафов).

Природные ресурсы – естественные источники потребления человеком природы (земельные, водные, лесные ресурсы, полезные ископаемые, запасы минерального сырья, радиоактивные матери-

алы, животный и растительный мир, их компоненты и другие природные блага, а так же косвенно используемые человеком – рекреационные, эстетические и другие).

Природопользование – совокупность всех форм эксплуатации природно-ресурсного потенциала и мер по оценке состояния и сохранению.

Равные права – гарантированное государством, закрепленное в Конституции Кыргызской Республики, международных договорах, законах и иных нормативных правовых актах, равенство прав женщин и мужчин, то есть наличие одинакового юридического положения лиц обоего пола, обеспечение равного права осуществления всех гражданских, политических, экономических, социальных, культурных и иных прав.

Равные возможности – система законодательных, организационных, экономических мер, необходимых для реального достижения гендерного равноправия.

Равные партнерские отношения – сотрудничество или совместное участие в государственной и общественной жизни на равных условиях лиц разного пола.

Равная ответственность – способность лица независимо от половой принадлежности исполнять соответствующие обязанности, предписанные государством и нести за их неисполнение равную ответственность перед законом.

Устойчивое развитие – это развитие, гарантирующее достойные, максимально возможные равные стартовые условия представителям настоящего и будущих поколений для удовлетворения жизненных потребностей. Концепция устойчивого развития базируется на экономике, сочетающейся с принципами экологической безопасности и социальной справедливости.

Базовый принцип устойчивого развития означает, что любая экономическая деятельность должна способствовать максимальному сокращению бедности и достижению адекватного качества жизни и не превышать способности естественных природных ресурсов к самовосстановлению.

Экологическая безопасность – состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества, защищенности окружающей среды как условия и средства существования человека и общества от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на них.

Экологические системы (экосистемы) – единые, устойчивые взаимосвязанные, саморазвивающиеся, саморегулирующиеся, самовосстанавливающиеся совокупности естественных компонентов окружающей среды, осуществляющие процесс обмена веществ и энергии, естественно возможные механизмы для воспроизводства и поддержания среды необходимой для воспроизводства жизни и формирования экосистемных услуг. Различают естественные (первозданные), модифицированные (измененные), трансформированные (преобразованные) экологические системы.

Экосистемные услуги – услуги, предоставляемые всем живым существам, включая человека, создающие базис для поддержания необходимых условий для Жизни на глобальном уровне. Экосистемные услуги включают в себя следующие функции: регуляция (например, формирование и поддержка климата, очистка природной среды от загрязнений, снижение рисков чрезвычайных ситуаций), обеспечение (например, пищей, водой, топливом, природными ресурсами), поддержка (например, синтез органических веществ, формирование почвы).

Экологический риск – вероятность неблагоприятных для окружающей среды и здоровья населения последствий любых (преднамеренных или случайных, постепенных или катастрофических) антропогенных изменений природных объектов и факторов.

Экологическая экспертиза – определение уровня экологического риска и опасности намечаемых решений, реализация которых, прямо или косвенно окажет влияние на состояние окружающей среды и природных ресурсов.

КОНТРОЛЬНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ прав человека для установления круга прав, затрагиваемых проектом закона

Гражданские и политические права			
<input type="checkbox"/> Свобода от дискриминации	<input type="checkbox"/> Равная защита по закону	<input type="checkbox"/> Покушения на честь и достоинство	<input type="checkbox"/> Свобода мысли, совести и вероисповедания
<input type="checkbox"/> Право на жизнь	<input type="checkbox"/> Право на эффективные средства защиты при нарушениях	<input type="checkbox"/> Свобода передвижений и местожительства	<input type="checkbox"/> Свобода мнений, выражения и информации
<input type="checkbox"/> Право на свободу и личную неприкосновенность	<input type="checkbox"/> Свобода от произвольного ареста, задержания или высылки	<input type="checkbox"/> Право покидать страну и возвращаться в страну	<input type="checkbox"/> Свобода собраний
<input type="checkbox"/> Свобода от рабства	<input type="checkbox"/> Справедливое судебное разбирательство	<input type="checkbox"/> Право на убежище	<input type="checkbox"/> Свобода ассоциации
<input type="checkbox"/> Свобода от пыток, жестоких, бесчеловечных, унижающих достоинства обращений/ наказаний	<input type="checkbox"/> Презумпция невиновности	<input type="checkbox"/> Право на гражданство	<input type="checkbox"/> Право участвовать в государственных органах, доступ к государственной службе и свободные и справедливые выборы
<input type="checkbox"/> Признание личности перед законом	<input type="checkbox"/> Невмешательство в частную, семейную, домашнюю жизнь или нарушение тайны переписки		
Социальные, экономические и культурные права			
<input type="checkbox"/> Право на брак и семью	<input type="checkbox"/> Право на равную плату за равный труд	<input type="checkbox"/> Право на здоровье	<input type="checkbox"/> Право на участие в культурной жизни
<input type="checkbox"/> Право на собственность	<input type="checkbox"/> Справедливое и достойное вознаграждение	<input type="checkbox"/> Право на адекватное питание, жилище и одежду	<input type="checkbox"/> Авторские права
<input type="checkbox"/> Право на социальное обеспечение	<input type="checkbox"/> Право создавать профессиональные союзы и вступать в них	<input type="checkbox"/> Право на необходимые социальные услуги	<input type="checkbox"/> Право на благоприятный социальный и международный порядок
<input type="checkbox"/> Право на работу, свободный выбор места работы, благоприятные условия и защиту от безработицы	<input type="checkbox"/> Право на отдых и досуг	<input type="checkbox"/> Право на особую заботу в период материнства и детства	<input type="checkbox"/> Право на экологическую безопасность
<input type="checkbox"/> Право на образование			
Права уязвимых групп населения			
<input type="checkbox"/> Положение женщин	<input type="checkbox"/> Положение меньшинств	<input type="checkbox"/> Положение других уязвимых групп	<input type="checkbox"/> Положение коренных народов
<input type="checkbox"/> Положение детей			

Требование экологической экспертизы	Источник информации	Краткий ответ
<i>Общие требования</i>		
1) соответствие проекта закона национальным и международным экологическим требованиям	Экспертный анализ, ссылки на правовые акты и статьи проекта закона	Да/Нет/Есть противоречия (противоречия указываются дополнительно)
2) влияние проекта закона на способность различных субъектов осуществлять деятельность по охране окружающей среды	Экспертный анализ	Позитивное/негативное
3) ответственность за риски и системы контроля воздействия на природные ресурсы, естественные экосистемы, экологическую безопасность и здоровье населения	Статьи проекта закона, экспертный анализ (опора на национальное законодательство)	Установлена/ Не установлена/ Установлена, но не отвечающая требованиям законодательства
<i>Состояние природных ресурсов</i>		
1) соблюден ли в проекте закона принцип недопустимости совмещения функций по осуществлению государственного контроля и надзора за использованием природных ресурсов с деятельностью по их использованию	Статьи проекта закона	Да/Нет
2) учтены ли при разработке проекта закона правила и лимиты по использованию природных ресурсов, ограничения определенные в законодательстве Кыргызской Республики, а так же во вступивших в законную силу международных договорах, участницей которых является Кыргызская Республика	Экспертный анализ	Да/Нет/Требуют доработки
3) предусматривают ли положения проекта закона мероприятия по охране, воспроизводству и мониторингу воздействия деятельности на природные ресурсы, определен ли источник финансирования данных мероприятий	Статьи проекта закона	Да/Нет/Требуют доработки
4) являются ли ставки и нормативы платежей за использование природных ресурсов в проекте закона соразмерными международным стандартам по отношению к воздействию на природные ресурсы и экосистемы, с учетом особенностей Кыргызстана	Экспертный анализ, с опорой на национальные и международные стандарты, ставки	Да/Нет/Требуют доработки

5) предусмотрен ли в проекте закона механизм справедливого доступа к распределению природных ресурсов для разных общественных групп	Статьи проекта закона, экспертный анализ	Да/Нет/Требуют доработки
6) наносится ли ущерб традиционным типам природопользования и сохранения природы	Экспертный анализ	Да/Нет/Требуют доработки
7) предусмотрены ли в проекте закона механизмы ограничения действий или деятельности, препятствующих естественному возобновлению природных ресурсов	Статьи проекта закона, экспертный анализ	Да/Нет/Требуют доработки
<i>Состояние естественных экосистем</i>		
8) исключение положений проекта закона направленных на снижение продуктивности экосистем и выполнение экосистемных функций (почвообразование, водорегуляция, климатическая регуляция)	Статьи проекта закона, экспертный анализ	Наличие/Отсутствие положений
9) наличие анализа позитивных и негативных последствий (экологических, социальных, экономических) на экологические системы	Дополнительные приложения к проекту закона	Проведен/Не проведен/проведен частично
10) наличие мер по смягчению и компенсации негативных воздействий	Статьи проекта закона, экспертный анализ	Да/Нет/Требуют доработки
11) наличие механизма информирования и общественного участия в случае воздействия на естественные экосистемы и эстетическую привлекательность ландшафтов	Статьи проекта закона, экспертный анализ	Да/Нет/Требуют доработки
12) наличие оценки воздействия проекта закона на ценные или уязвимые районы, включая их ландшафт, имеющие национальный или международный охраняемый статус	Дополнительные приложения к проекту закона	Наличие/Отсутствие/ Оценка недостаточна
13) наличие положений, ориентированных на увеличение площади особо охраняемых и естественных экосистем	Статьи проекта закона, экспертный анализ	Наличие/Отсутствие
14) устранение положений, направленных на снижение площади или ухудшение состояния особо охраняемых и естественных экосистем	Статьи проекта закона, экспертный анализ	Наличие/Отсутствие положений
15) устранение положений, нарушающих целостность природных комплексов, обеспечивающих экологическую стабильность	Статьи проекта закона, экспертный анализ	Наличие/Отсутствие положений

16) устранение положений проекта закона негативно влияющих на состояние особо охраняемых природных территорий и объектов	Статьи проекта закона, экспертный анализ	Наличие/Отсутствие положений
<i>Уровень экологической безопасности и здоровья населения</i>		
17) выявление, прогноз и оценка потенциальных рисков воздействия на экологическую безопасность и здоровье населения	Экспертный анализ	Наличие/Отсутствие
18) недопустимость положений, ориентированных на ухудшение качества показателей окружающей среды в населенных пунктах	Статьи проекта закона, экспертный анализ	Наличие/Отсутствие положений
19) наличие оценки характера предполагаемого экологического воздействия и последствий: продолжительности, обратимости, объема и масштаба	Дополнительные приложения к проекту закона	Наличие/Отсутствие
20) наличие заключения природоохранных органов и органов здравоохранения о влиянии действия проекта закона на экологическую безопасность и здоровье населения	Дополнительные приложения к проекту закона	Наличие/Отсутствие
21) определение выгоды в результате реализации положений проекта закона окружающей среде и населению	Дополнительные приложения к проекту закона	Наличие анализа/Отсутствие/ Анализ недостаточен
<i>Уровень экологической безопасности и здоровья населения</i>		
17) выявление, прогноз и оценка потенциальных рисков воздействия на экологическую безопасность и здоровье населения	Экспертный анализ	Наличие/Отсутствие
18) недопустимость положений, ориентированных на ухудшение качества показателей окружающей среды в населенных пунктах	Статьи проекта закона, экспертный анализ	Наличие/Отсутствие положений
19) наличие оценки характера предполагаемого экологического воздействия и последствий: продолжительности, обратимости, объема и масштаба	Дополнительные приложения к проекту закона	Наличие/Отсутствие
20) наличие заключения природоохранных органов и органов здравоохранения о влиянии действия проекта закона на экологическую безопасность и здоровье населения	Дополнительные приложения к проекту закона	Наличие/Отсутствие

21) определение выгоды в результате реализации положений проекта закона окружающей среде и населению	Дополнительные приложения к проекту закона	Наличие анализа/Отсутствие/ Анализ недостаточен
--	--	--

При утвердительных ответах хотя бы в одном из пунктов: 6, 8, 14, 15, 16, 18, эксперт должен дать экологически-негативную оценку проекта закона, а так же в заключении обратить внимание заказчика на выявленных в данных пунктах моментах.

**Международные экологические конвенции,
стороной которых является Кыргызская Республика**

1. Орхусская Конвенция о доступе к экологической информации и об участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам в области охраны окружающей среды (Закон о присоединении от 12.01.2000 г. № 5).

Государственные решения, направленные на выполнение требований конвенции:

- Составлен и направлен Первый национальный отчет за 2000 – 2005 г. по реализации Орхусской Конвенции Кыргызской Республикой в Секретариат Конвенции.

2. Базельская Конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (Постановление СНП ЖК о ратификации от 30.11.1995 г. № 225-1; Постановление ЗС ЖК о присоединении от 18 января 1996 г. № 304-1).

Государственные решения, направленные на выполнение требований конвенции:

- Постановление Правительства о реализации конвенции от 14.05.1997 г. № 276.
- Закон КР от 13.11.2001 г. № 89 «Об отходах производства и потребления».
- Постановление Правительства от 29.04.2002 г. № 261 «О мерах по реализации закона « Об отходах производства и потребления».
- Запрет на импорт опасных отходов для окончательного захоронения, регулирование импорта и экспорта.

3. Конвенция о биологическом разнообразии (Закон о присоединении от 26.07.1996 г. № 40). Картахенский протокол по безопасности (Закон о присоединении от 6.08.2005 г. № 140).

Государственные решения, направленные на выполнение требований конвенции:

- Закон КР «О животном мире» от 17.06.1999 г. № 59.
- Разработана стратегия и план действий по сохранению биоразнообразия.
- Секретариатом Конвенции и Всемирным Центром мониторинга и консервации проведена оценка выполнения обязательств Конвенции Кыргызской Республики.

4. Конвенция по борьбе с опустыниванием (Закон о присоединении от 21.07.1999 г. № 85).

Государственные решения, направленные на выполнение требований конвенции:

- Создан координационный Совет по борьбе с опустыниванием.

5. Рамочная Конвенция Организации Объединенных Наций об изменении климата (Закон о присоединении от 14.01.2000 г. № 11). Киотский Протокол (Закон о ратификации от 15.01.2003 г. № 9)

Государственные решения, направленные на выполнение требований конвенции:

- Постановление Правительства 23.07.2001 г. № 369 «О мерах по выполнению Рамочной конвенции ООН об изменении климата», где предусмотрена государственная статотчетность по выбросам парниковых газов (CO₂, CH₄, NO₂, (HFCS), PFCS, SF₆).

6. Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (Закон о присоединении от 14.01.2000 г. № 11).

Государственные решения, направленные на выполнение требований конвенции:

- Постановление Правительства КР от 31.05.2001 г. № 260 «О лицензировании отдельных видов деятельности».

- Составлен и направлен первый национальный отчет за 1990-2000 г. по выбросам в атмосферу в Секретариат Конвенции.

7. Роттердамская Конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле (Закон о ратификации от 15.01.2000 г. № 15).

Государственные решения, направленные на выполнение требований конвенции:

- Постановление Правительства от 27.07.2001 г. № 376 «О мерах по охране окружающей среды и здоровья населения от неблагоприятного воздействия отдельных опасных химических веществ и пестицидов».

8. Венская Конвенция об охране озонового слоя, Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой (Закон о ратификации от 15.01.2000 г. № 16).

Государственные решения, направленные на выполнение требований конвенции:

- Постановление Правительства КР от 19.09.2009 г. № 594 «Об утверждении Положения о государственном регулировании ввоза и вывоза озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции».
- Кыргызстан включен в список развивающихся стран, на основании пункта 1 статьи Монреальского протокола Кыргызстану предоставлен доступ к Многостороннему Фонду, а также предоставлена отсрочка на десять лет по сокращению потребления озоноразрушающих веществ.
- Постановление Правительства от 29.04.2002 г. № 263, разработана и утверждена Государственная программа по прекращению использования озоноразрушающих веществ (ОРВ) на 2002-2005 годы.
- Подготовлен и одобрен Правительством за № 739 от 27.11.2001 проект Закона «О ратификации Лондонской, Копенгагенской и Монреальской поправок к Монреальскому протоколу по веществам, разрушающим озоновый слой».
- Подготовлен проект постановления Правительства «О внесении изменений и дополнений в Положение о государственном регулировании импорта и экспорта озоноразрушающих веществ (ОРВ) и содержащей их продукции».

9. Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Закон о присоединении 14.01.2001 г. № 6).

10. Рамсарская Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение главным образом в качестве местобитания водоплавающих птиц (Закон о ратификации от 10.04.2002 г. № 54).

Государственные решения, направленные на выполнение требований конвенции:

- озеро Иссык-Куль и Иссык-Кульский государственный заповедник включены в Список водно-болотных угодий, имеющих международное значение.

11. Стокгольмская Конвенция о стойких органических загрязнителях (Распоряжение Правительства о подписании от 5.03.2002 № 94-р).

12. Конвенция по международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (СИТЕС) (Закон о присоединении от 30.11.2006 г. № 192).

Национальные нормативно-правовые акты в сфере охраны окружающей среды

- 1) *Закон «Об охране окружающей среды»* (от 16.06.1999 г. № 53)
- 2) *Закон «Об охране атмосферного воздуха»* (от 12.06.1999 г. № 51)
- 3) *Закон «Об экологической экспертизе»* (от 16.06.1999 г. № 54)
- 4) *Закон «Об отходах производства и потребления»* (от 13.11.2001 г. № 89)
- 5) *Закон «О воде»* (от 14.01.1994 г. № 1422-ХІІ)
- 6) *Закон «О хвостохранилищах и горных отвалах»* (от 26.06.2001 г. № 57)
- 7) *Закон «О недрах»* (от 2.07.1997 г. № 42)
- 8) *Закон «Об устойчивом развитии эколого-экономической системы «Иссык-Куль»*
(от 13.08.2004 г. № 115)
- 9) *Лесной Кодекс* (от 8.07.1999 г. № 66)
- 10) *Закон «О градостроительстве и архитектуре Кыргызской Республики»*
(от 11.01.1994 г. № 1372-ХІІ)
- 11) *Закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»*
(от 19.11.2001 г. № 93)
- 12) *Закон «Об охране и использовании растительного мира»* (от 20.06.2001 г. № 53)
- 13) *Закон «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях
и курортах»* (от 13.11.2000 г. № 4)
- 14) *Закон «О питьевой воде»* (от 25.03.1999 г. № 33)
- 15) *Закон «Об общественном здравоохранении»* (от 24.07.2009 г. № 248)
- 16) *Закон «О радиационной безопасности населения Кыргызской Республики»*
(от 17.06.1999 г. № 58)
- 17) *Закон «О горных территориях Кыргызской Республики»* (от 1.11.2002 г. № 151)
- 18) *Водный Кодекс* (от 12.01. 2005 г. № 8)
- 19) *Закон «О Гражданской защите» от 20 июля 2009 г. № 239*
- 20) *Закон « О туризме»* (от 25.03.1999 г. № 34)
- 21) *Закон «О межгосударственном использовании водных объектов, водных ресурсов и водо-
хозяйственных сооружений Кыргызской Республики»* (от 23.07.2001 г. № 76)
- 22) *Закон «Об охране здоровья граждан в Кыргызской Республике»* (от 9.01.2005 г. № 6)
- 23) *Закон «Об особо охраняемых природных территориях»* (от 3.05.2011 г. № 18)
- 24) *Закон «О животном мире»* (от 17.06.1999 г. № 59)
- 25) *Положение «О государственном контроле за охраной окружающей среды, рациональным
использованием природных ресурсов и обеспечением экологической безопасности Кыргызской
Республики»* (от 25.05.2000 г. № 295).

Экспертное заключение

Об экспертизе проекта закона « _____ »

1. Общие сведения

На рассмотрение эксперта _____

_____ (полные реквизиты эксперта / экспертной организации)

направлен _____

_____ (наименование проекта закона)

с приложением следующих материалов:

а) обязательных:

- проект закона;
- пояснительная записка, подготовленная комитетом, направившим проект закона;
- справка-обоснование к проекту закона, подписанная разработчиком проекта закона, включающая развернутую характеристику проекта закона, его целей, основных положений, места в системе действующего законодательства, а также прогноз социально-экономических и иных последствий его принятия;
- справка о состоянии законодательства в данной сфере правового регулирования;
- перечень законов и подзаконных актов, отмены, изменения, дополнения или принятия которых потребует принятие данного проекта закона;
- предложения о разработке проектов нормативных правовых актов, принятие которых необходимо для реализации данного закона;
- заключения ранее проведенных экспертиз, в случае если они проводились.

б) дополнительные:

- копии заключений согласовывающих организаций соответственно специфике объекта;
- копии результатов общественного обсуждения;
- иные материалы.

2. Вводная часть

_____ (вид проводимой экспертизы: правовая, правозащитная, гендерная, антикоррупционная, экологическая).

_____ (основания проведения экспертизы)

_____ (предмет экспертизы)

_____ (дата, место и период проведения экспертизы)

3. Аналитическая часть

Примечание:

В аналитической части эксперт должен описать общие положения проекта закона, сферу его действия, общественные отношения, регулируемые проектом закона, провести анализ полученной информации о проекте закона, включающий обзор и анализ законодательства в данной сфере правоотношений в зависимости от круга исследуемых вопросов на основании требований соответствующих видов специализированных экспертиз.

4. Замечания

Примечание:

В данном разделе эксперт должен изложить свои замечания, основанные на нормах национального законодательства и международных договоров, участником которых является Кыргызская Республика, вступивших в силу в установленном порядке, общепризнанных норм и принципов международного права.

Имеющийся перечень замечаний группируется в блоки:

- замечаний в части основных положений проекта закона;
- замечания по конкретным статьям проекта закона.

5. Выводы и рекомендации

Примечание:

Экспертное заключение должно включать в себя выводы и рекомендации по требованиям, содержащимся в разделе III Стандартов и по поставленным перед экспертизой вопросам.

Эксперт должен сформулировать результаты оценки проекта закона, указать ссылку на используемые нормативные правовые акты и международные договора и обосновать каждый из полученных выводов.

В целях доработки проекта закона предлагаются конкретные рекомендации по доработке положений проекта закона.

Содержание выводов и рекомендаций должно соответствовать основным замечаниям, изложенным в разделе 3 экспертного заключения.

Если экспертом проводится несколько видов специализированных экспертиз проекта закона, то информация, содержащаяся в разделах 3 и 4, должна быть сформулирована по каждому виду экспертизы отдельно.

(подпись эксперта (ов), / печать экспертной организации)

6. Приложения

Примечание:

Экспертное заключение может содержать приложения:

- сведения об эксперте;
- используемая в экспертном заключении терминология (если необходимо);
- прочее (на усмотрение эксперта).

Сравнительная таблица по проекту закона оформляется в табличном виде в одной из следующих форм:

Таблица №1

<i>Редакция проекта</i>	<i>Выводы и рекомендации эксперта</i>	<i>Обоснование</i>

Таблица №2

<i>Редакция закона</i>	<i>Редакция проекта</i>	<i>Выводы и рекомендации эксперта</i>	<i>Обоснование</i>



UN Peacebuilding Fund



Empowered lives.
Resilient nations.

Опубликовано при содействии Проекта Европейского Союза и ПРООН по поддержке правовой реформы в КР и Фонда ООН по миростроительству.

Мнения, выраженные в данной публикации, не обязательно отражают точку зрения ООН, Европейского Союза, ПРООН, ее программ / проектов или правительств. Употребляемые обозначения не означают выражения какого-либо мнения относительно правового статуса той или иной страны, территории или района, или их границ.