Повышение эффективности законотворческой деятельности

1. Строительство гармонично развитого демократичного общества невозможно без глубокой **правовой реформы**, которая должна охватывать всю юридическую систему: законодательство, правоотношение и правосознание.

Политические, экономические и социальные реформы, проводимые в Кыргызстане, потребовали интенсивного законотворчества. На основе Конституции Кыргызской Республики проводится активное обновление и совершенствование законодательства, которое должно соответствовать требованиям соблюдения прав и свобод граждан, демократизации управления, обеспечивать успешное проведение рыночных преобразований.

В общей сложности в Кыргызской Республике за период с 1 января 1991 года по 1 июля 2002 года было принято более 1100 Законов.

2. Вместе с тем, динамизм реформ в политической, социальной и экономической сфере в ряде случаев опережает процесс законотворчества. Многие нормативные правовые акты, подготовленные на начальных этапах радикальных реформ, содержат устаревшие положения, не в полной мере отвечают международным обязательствам Кыргызской Республики, связанным с более активным участием страны в мировых политических, экономических и социальных процессах, в соответствии с заключенными межгосударственными и межправительственными соглашениями.

Это оказывает непосредственное влияние на сроки и результативность предпринимаемых мер, направленных на обеспечение экономического роста и социальное развитие.

Для устранения негативных последствий такого положения в последние годы проводится целенаправленная работа по анализу нормативных правовых актов, их инвентаризации и имплементации законодательства.

Только за период с марта по июль 2001 года было проанализировано 150 законов, 30 указов Президента Кыргызской Республики, более 300 постановлений Правительства Кыргызской Республики.

В соответствии с решением Правительства, в августе 2001 года при Министерстве юстиции Кыргызской Республики образована

межведомственная комиссия, которая рассматривает предложения по совершенствованию законодательства и ежемесячно направляет соответствующие проекты нормативных правовых актов на рассмотрение Правительства Кыргызской Республики. Таким образом, деятельность по анализу и совершенствованию законодательства теперь поставлена на постоянную основу.

3. Процесс законотворчества в республике происходит в сложной обстановке. Курс на ускоренные реформы заставляет государство стремиться к быстрому правовому регулированию новых общественных отношений. Это сказывается на качестве законотворчества и его системности.

Основными проблемами, негативно влияющими на процесс законотворчества, являются:

· отсутствие комплексной научно-обоснованной системы законотворчества в республике, его научной концепции и прогноза развития;

· отсутствие требуемого уровня юридической культуры законотворчества, четких ориентиров внесения в действующие законы изменений и дополнений;

· ряд подготовленных законопроектов и принятых на их основе законов страдает излишней декларативностью, они не имеют хорошо продуманного механизма исполнения. Часто происходит дублирование одних и тех же норм в различных законах, когда наряду с вновь принятыми поправками продолжают действовать старые нормы;

· предписание о вступлении закона, указа, постановления в силу с момента опубликования не позволяет должностным лицам и гражданам серьезно ознакомиться с новыми правовыми актами, обеспечить их точное и своевременное применение;

· не проводится на общегосударственном уровне анализ правовой активности граждан в области реализации нормативных правовых актов, учет их предложений, крайне недостаточна работа по повышению правовой культуры в обществе;

· отсутствие единых, точных и ясных ориентиров в выборе предметов законодательного урегулирования приводит к исчезновению границ между законами и подзаконными актами, зачастую законодательная детализация низводится до уровня ведомственной инструкции;

· недостаточна специализированная экспертиза законопроектов с точки зрения их научной, экономической и

социальной обоснованности и прогноза последствий принятия и реализации.

Отрицательно влияет на качество исполнения действующих законов их нестабильность. Это влечет за собой неразбериху, возникновение правовых коллизий. Имеются случаи, когда параллельно существуют правовые акты, противоречащие друг другу.

4. Остается слабой юридическая служба центральных и местных органов государственного управления, что непосредственно сказывается на качестве подготовки и исполнения нормативных правовых актов.

5. Недостаточна доступность действующих нормативных правовых актов для граждан, а также государственных учреждений, особенно в отдаленных от центра районах, частного сектора и неправительственных организаций. Общегосударственная компьютерная правовая система «Токтом» имеет недостаточно развитую сеть точек открытого доступа, а публикация нормативных правовых актов осуществляется недостаточными тиражами.

6. Все еще не в полной мере используется потенциал неправительственных организаций, особенно профессиональных, для подготовки законопроектов, их предварительной экспертизы и обсуждения.

Недостаточна координация законотворческой работы между депутатами Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, Правительством Кыргызской Республики и другими органами, обладающими в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики правом законодательной инициативы. Проводимые в рамках созданных координационных комиссий консультации еще не достигли требуемого результата.

7. **Целью предстоящих действий** является стабилизация и создание благоприятной правовой и институциональной среды; повышение эффективности законотворчества, упорядочение всей системы действующих в Кыргызстане законов и других источников права, улучшение научной базы.

Идеология проводимой правовой реформы и процесса законотворчества основана на приоритете общечеловеческих ценностей, демократических принципов управления государством, развития гражданского общества, обеспечении правовой основы для продвижения реформ в интересах устойчивого человеческого развития и сокращения бедности.

8. **Главными приоритетами** предстоящей правовой реформы являются:

· выработка единого концептуального подхода к законотворческой деятельности государственных органов, достижение системности действующего законодательства;

· разработка участниками законодательной деятельности согласованных предложений, планов подготовки и графика рассмотрения законопроектов, с учетом целей и задач, определенных в КОР/НССБ;

· активизация работы объединенной комиссии по координации законопроектной деятельности органов государственной власти, в которую войдут представители обеих палат Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, Правительства Кыргызской Республики, судов и Администрации Президента Кыргызской Республики;

· активное сотрудничество с гражданским обществом в процессе законотворчества;

· образование Института законопроектной деятельности;

· совершенствование методики и процедур организации законопроектных работ, повышение обоснованности и прогнозирования эффективности реализации подготавливаемых правотворческих решений;

· дальнейшее совершенствование и пересмотр рыночного законодательства второго поколения – законов и иных нормативных правовых актов, принятых в 1995-1999 годах;

· обеспечение доступности для граждан, частного сектора, неправительственных организаций и местных органов власти всех нормативных правовых актов;

· подготовка и переподготовка юридических кадров, укрепление потенциала аппаратов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, юридических служб органов исполнительной и судебной власти;

· инвентаризация и анализ существующего законодательства, а также новых законопроектов и других нормативных актов на предмет их финансовой обеспеченности.