



**TSPC**  
**Policy**  
**Note**

## **Обеспечение доступа граждан к Жогорку Кенеш: веб-сайт парламента КР и связанные с ним вопросы**

*Парламент Кыргызской Республики достиг значительного прогресса в разработке своего веб-сайта для информирования и привлечения граждан к процессу законотворческой деятельности, однако, сайт все еще содержит недостатки, затрудняющие свободный и эффективный обмен информацией между гражданами и их законодателями.*

### **Проблема доступа**

В отличие от многих других стран, гражданам Кыргызстана далеко непросто оказаться внутри здания, в котором производятся их законы. Парламенты многих стран предоставляют частным лицам относительно свободный доступ в помещения, где проводятся законодательные слушания и пленарные заседания, при условии прохождения проверки на скрытое оружие. Разумеется, сотрудники безопасности при этом находятся наготове для разрешения любых потенциальных проблем, но, тем не менее, заинтересованные лица могут свободно присутствовать на плановых слушаниях комитетов, проходить в офисы конкретных членов парламента для передачи писем и документов или находиться в отведенном для наблюдений месте во время проведения голосования – без какого-либо предварительного согласования. Для посещения Белого дома в Бишкеке обычно требуется назначение или специальное разрешение.

Это не означает, что гражданину туда попасть практически невозможно. Если известно имя и данные нужного контактного лица, координирующего проведение запланированного слушания, попасть на последнее можно позвонив из дома или офиса и получив разрешение для прохождения через КПП на входах в здание. Кроме того, в небольшом помещении с юго-западной стороны Жогорку Кенеша (ЖК) расположена служба пропусков, где имеется список телефонных номеров и несколько телефонных аппаратов, которыми посетители могут воспользоваться для того, чтобы задавать вопросы или просить о предоставлении разрешения на вход в здание ЖК. В часы работы парламента в помещении этой службы обычно очень тесно, и у телефонов выстраиваются целые очереди.

Существуют и другие юрисдикции, которые – как Кыргызстан – тоже ограничивают физический доступ к объектам из соображений безопасности или административного контроля. Учитывая недавние события в стране, когда имели место насилие и акции агрессивно настроенных масс, озабоченность по поводу предоставления открытого доступа в парламент может быть вполне обоснованной. И, возможно, в планах ЖК постепенное устранение таких ограничений по мере достижения Кыргызской Республикой большей и длительной стабильности.

### **Решение проблемы при ограничении физического доступа**

Доступ граждан к их представителям и законотворческому процессу является принципиально важным. Отсутствие доступа и форм участия граждан в социально-политической жизни противоречит принципу прозрачности, а наличие высоких барьеров, препятствующих свободному обмену информацией между гражданами и законодательными органами, подрывает основы демократического управления. Для эффективной работы демократического управления члены законодательного органа должны иметь возможность легко взаимодействовать с гражданами и организациями беспрепятственно получать письма от избирателей и без труда принимать направленные их вниманию научные доклады и документы, особенно в отношении законодательства на текущем рассмотрении. В равной или даже большей степени важно, чтобы граждане имели возможность следить за тем, что происходит внутри парламента/правительства, какие законопроекты находятся на стадии разработки, когда планируются заседания комитетов, когда вопросы должны ставиться на голосование, как можно выяснить, кто из депутатов входит в тот или иной комитет, какие заключения предоставляются сотрудниками отделов или экспертами-аналитиками о предлагаемом законодательстве, как отдельные депутаты проголосовали по тому или иному законопроекту, и так далее.

Вероятно, что со временем граждане Кыргызстана смогут принимать более активное участие в процессе мониторинга разработки парламентариями национального законодательства. Такова общая практика развития демократических государств. Все большее число граждан будет желать ознакомиться с формулировками предлагаемых законопроектов для того, чтобы понять, какое воздействие такие формулировки могут оказать на них самих, как они могут изменить общество и жизнь в целом. Особенно, это касается лиц, которые могут представлять — официально или неофициально — другие лица и группы бизнес-лидеров, представителей групп с интересами в сфере здравоохранения или благотворительности, профсоюзных деятелей, лоббистов образовательного сектора и так далее.

Как и в случаях со многими странами и их парламентами, действующий веб-сайт и доступ к нему через Интернет являются удобным способом взаимодействия граждан с процессами государственного управления.

Хороший веб-сайт служит важным источником информации о законотворчестве и состоянии дел в правительстве. При недостаточности или ограниченности доступа к законодателям и их повседневной деятельности, как это имеет место быть в Кыргызстане, необходимо стремиться разработать сайт так, чтобы он был более содержательным и полностью функциональным. В Кыргызстане этого пока не достигли, поскольку все еще существуют недоработки, затрудняющие свободный и эффективный обмен информацией между гражданами и их законодателями.

### **Обзор веб-сайта Жогорку Кенеш**

Во-первых, следует отдать должное тому, что уже было сделано. Вначале 2011 г., законодателями и штатными специалистами Жогорку Кенеша был создан веб-сайт (<http://www.kenesh.kg>), содержащий много полезной информации. Очевидно, что депутаты ЖК хорошо поработали над разработкой сайта, реализуя собственные идеи и используя помощь местных профессиональных разработчиков веб-сайтов, Программы развития Организации Объединенных Наций, Программы укрепления парламента DAI/USAID, и другие ресурсы.

Примечательно, что одна из ссылок на веб-сайте ЖК с некоторых пор открывает страницу с информацией об итогах голосования членов парламента по конкретным законопроектам по мере их прохождения в ЖК для принятия окончательного решения по каждой из законодательных мер. Еще только в прошлом году такие данные получить было трудно, несмотря на то, что подобного рода информация принципиально важна для предоставления обществу и представителям различных групп (учителям, водителям такси, предпринимателям) возможности определить, кто из депутатов парламента выступает в поддержку волнующих их вопросов, а кто против. Отрадно, что лидеры ЖК продвинулись вперед в плане предоставления гражданам подобной информации.

Кроме того, на сайте предоставляется обширная информация по следующим разделам: "Регламент"; "Новости"; "Повестка дня" заседаний комитетов, пленарных заседаний и заседаний фракций ЖК; "О парламенте" (здесь, кроме прочего, приводится текст Конституции КР); "Календарный план"; "Движение законопроектов"; "Результаты голосования"; "Структура ЖК", с информацией о фракциях, комитетах, списке депутатов ЖК и их биографиями, а также сведениями об аппарате ЖК, включающими информацию о руководстве и их контактные данные. Кроме того, есть разделы "Постановления ЖК"; "Пресс центр ЖК КР"; "Полезные ссылки"; и – что немаловажно – раздел «Обратной связи», где посетители сайта могут, указав свое имя и контактную информацию, изложить интересующий их вопрос.

Давайте теперь рассмотрим, чего нет на этом сайте. Предположим, что гражданин/гражданка, скажем, в Нарыне или Оше хочет направить какой-либо отчет, исследование или просто письмо к вниманию члена парламента,

который, к примеру, является общепризнанным приверженцем преобразований в сельском хозяйстве, бизнесе или образовании. Отправить такой документ конкретному члену парламента по электронной почте было бы трудно, потому что на веб-сайте ЖК отсутствуют адреса электронной почты и телефонные номера индивидуальных членов парламента. Аналогично, если с точки зрения отправляющего исследование и рассматриваемая в нем проблема достаточно важны и материал следует направить *всем* членам, необходимых для этой цели адресов электронной почты на веб-сайте также не найти. Возможно, граждане могли бы прибегнуть к некоему способу косвенного распространения своей корреспонденции, но веб-сайт также не содержит такую информацию.

(Некоторые наблюдатели утверждают, что в какой-то своей части члены парламента еще не привыкли к частому использованию электронной почты, но было бы логичным предположить, что индивидуальные члены парламента имеют определенные обязательства в отношении организации собственного делопроизводства, включая открытие электронной почты для упрощения коммуникации со своими избирателями, гражданами Кыргызской Республики).

Некоторые другие недостатки:

- На момент написания данной статьи, на сайте ЖК были представлены электронные адреса только двух политических партий (при этом, указаны номера телефонов.) Фракции, политические партии, играют чрезвычайно важную роль в государственном управлении Кыргызской Республики, поэтому сложности, возникающие при попытке граждан выйти на лидеров фракций и их офисы, представляют собой серьезное упущение;
- На странице со списком парламентских комитетов электронные адреса приводятся только для двух из них. При этом они указаны в разделе «Структура ЖК», но отсутствуют в разделе «Контакты». (В разделе «Контакты» телефонные номера приводятся для 10 из 13 комитетов, в разделе «Структура ЖК» - для 5 из 13.)

По трем комитетам не представлено никакой контактной информации. В комитетах законопроекты проходят свое самое первое серьезное рассмотрение — сообразно профилю соответствующего комитета. Члены комитетов назначаются, хотя бы теоретически, на основе их относительного знания тематики соответствующих комитетов, поэтому комитеты являются важным местом для направления представлений от граждан.

- Ни один из разделов сайта не содержит информации о поименном голосовании депутатов в составе парламентских комиссий, и это несмотря на значение их голосов в определении вероятности прохождения законодательных мер.

- Отсутствует раздел "Как законопроект становится законом", где пользователи могли бы получить общее представление о принципе работы парламента, стандартных этапах рассмотрения и принятия законов, равно как и исключениях из общепринятого процесса. Официальный *Регламент ЖК* - чрезвычайно длинный и сложный документ. Поэтому на веб-сайте нужно предусмотреть упрощенное изложение предписываемой *Регламентом* практики.
- Отсутствует раздел "Часто задаваемые вопросы". Сам сайт ЖК имеет довольно сложную структуру, поэтому его необходимо сделать более удобным для пользователей, и одним из первых шагов для этого может быть включение рубрики "Часто задаваемые вопросы", которую следует разместить на хорошо заметном месте на главной странице сайта. Такой подход используется многими веб-сайтами для оказания помощи пользователям в получении ответов на основные, типичные вопросы.
- Следует указать на относительную сложность поиска на сайте конкретных законопроектов. Причем, проблематичным является не столько обнаружение места на сайте, где содержатся законопроекты, сколько нахождение конкретных законопроектов. Хотя каждому из рассматриваемых законопроектов присвоен свой регистрационный номер, парламент и его члены нечасто ссылаются на эти номера при публичном обсуждении предлагаемого законодательства. Не дают ссылок на регистрационный номер в своем изложении новостей в сфере законодательства и государственные СМИ. Вместо этого законопроекты описываются по тематике затрагиваемого ими вопроса, или же дается их название – названия же у них часто чрезмерно длинные, что ведет к путанице с названиями других законов по той же тематике (например, проект закона об озоне или проект закона о тарифах на электроэнергию). Многие государственные юрисдикции за рубежом решают эту проблему за счет введения в обиход официальных регистрационных или ссылочных номеров в качестве общепринятых ссылок на предлагаемые законопроекты, например "SB415 (2012)". При таком подходе отследить законопроекты и представленный по ним анализ уже не представит для заинтересованных сторон особой проблемы. Идентификация их подобным образом должна стать обычной практикой, как среди членов парламента, так и для средств массовой информации.
- И наконец, существует реальная необходимость улучшения анализа предлагаемого законодательства. Как отмечают информированные наблюдатели, "для рассмотрения законопроекта в соответствующем комитете ЖК, вначале должен представляться анализ юридического отдела и отдела правового анализа. Дополнительным требованием для слушания в комитете является обязательный лингвистический анализ законопроекта". В текущем его виде, анализ представляет собой комбинацию из нескольких документов, куда входит Справка-обоснование; обзор, учитывающий правовые, гендерные, правозащитные, антикоррупционные и экологические аспекты; а также сравнительная таблица, где текст действующего закона дается в сопоставлении с текстом предлагаемого законопроекта. Последнее

особенно ценно, так как там можно увидеть, какие именно изменения предлагаются в формулировке действующего закона.

К сожалению, текущий анализ обычно не отражает в полной мере характер дискуссии в отношении предлагаемого законодательства. Как правило, отсутствуют контраргументы, не приводится мнение сторон, выступающих против законопроекта. Таким образом, отражение возможных проблем и последствий, непредусмотренных инициаторами законопроектов, в материалах анализа последних зачастую отсутствует. Анализ законопроекта должен иметь стандартную форму представления и включать такие разделы, изложенные доступным языком, как например:

1. История вопроса
2. Как данный вопрос трактуется в текущем законе?
3. Что данный законопроект меняет в этом законе?
4. Аргументы сторонников
5. Аргументы противников (если таковые имеются)
6. Организации и/или лица, поддерживающие данный законопроект
7. Организации и/или лица, выступающие против данного законопроекта

В ряде случаев текущий анализ включает в себя эти аспекты, но общественность лишена достаточных косвенных и прямых указаний на противоречия, зачастую сопровождающие предлагаемые изменения в законодательстве. Граждане заслуживают предоставление более широкого доступа к доказательной базе таких дискуссий.

### **Выводы и рекомендации**

Учитывая множество доказательств приверженности депутатов ЖК идее улучшения своего веб-сайта, вполне возможно, что некоторые из недостатков, описываемых здесь, будут вскоре устранены. Кроме того, безусловно, что ресурсы страны в настоящее время ограничены, поэтому быстро устранить все недостатки может быть трудно. Однако, должностным лицам в Жогорку Кенеш и правительству следует продолжать двигаться вперед, делая сайт ЖК более эффективным средством коммуникации между законодателями и гражданами.

- Разместить на сайте адреса электронной почты и телефонные номера офисов всех членов парламента.
- Разместить на сайте адреса электронной почты и телефонные номера всех комитетов парламента.
- Разместить на сайте адреса электронной почты и телефонные номера всех фракций парламента.
- Размещать на видном месте сайта и в общедоступном изложении анализ

предлагаемого законодательства (законопроектов), включая в него контраргументы и доводы оппонированных сторон (при наличии таковых).

- Добавить на сайте раздел, где по каждому законопроекту будут представляться результаты голосования внутри комитетов парламента.
- Ввести в практику систематическое упоминание регистрационных/ссылочных номеров законопроектов при их публичном анонсировании и просить СМИ поступать аналогично.
- Добавить на сайте раздел "Как законопроект становится законом".
- На главной странице сайта добавить раздел "Часто задаваемые вопросы".

*Анализ проведен  
Роджером Диллоном,  
Исполнительным директором  
Тянь-Шаньского центра политики*

*18-е сентября 2012 г.*

*Рецензирование и перевод с английского  
на русский – Адис Сыдыкбаев  
и Айнура Асамидинова*