

Анализ регулятивного воздействия проекта Закона Кыргызской Республики «О продвижении (лоббировании) законопроектов»

В целях повышения эффективности и устойчивости антикоррупционной политики Планом действий по реализации Национальной стратегии борьбы с коррупцией в Кыргызской Республике на 2009-2011 годы, утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики от 11 марта 2009 года № 155 «О Национальной стратегии борьбы с коррупцией в Кыргызской Республике» Жогорку Кенешу, Министерству юстиции и Правительству было поручено разработать проект Закона «О продвижении (лоббировании) законопроектов».

В реализацию названного мероприятия приказом Министерства юстиции от 14 октября 2009 года № 210 была образована межведомственная рабочая группа из представителей законодательной и исполнительной ветви власти, а также научной общественности.

В ходе разработки проекта Закона членами рабочей группы были проанализированы положения модельного Закона «О регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти», принятого на двадцать втором пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ (постановление N 22-16 от 15 ноября 2003 года), а также проекты законов, направленные на регулирование лоббистской деятельности, в том числе по лоббированию законопроектов, разрабатываемых в Российской Федерации и Республике Казахстан.

По итогам деятельности названной группы был подготовлен проект Закона «О продвижении (лоббировании) законопроектов», в рамках которого предлагается урегулировать общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления деятельности по лоббированию законопроектов, а также принципы и процедуры такой деятельности.

Описание проблемы

Переход Кыргызской Республики к рыночной экономике вызвал в жизни целый ряд новых общественных отношений, а также расширение и изменение многих существовавших ранее отношений, к числу которых можно отнести и институт лоббирования законопроектов.

В настоящее время расширение влияния общества на государство является необходимым элементом демократизации. Одной из форм такого влияния признается и лоббирование проектов законов в Парламенте.

В практике зарубежных стран институт лоббирования давно считается общепризнанным и необходимым элементом общественного воздействия на государственную власть. Институт лоббирования законодательных актов позволяет учитывать инициативы и интересы более широких слоев населения, вовлекает граждан, различные социальные группы, общественные объединения, в процесс разработки и принятия необходимых обществу законов. Формирование законодательства о лоббировании позволит развить положения Конституции о праве граждан участвовать в управлении делами государства.

Сегодня наличие четко очерченного механизма принятия решений является острой необходимостью как общества и бизнеса, с одной стороны, так и власти – с другой. Не случайно по инициативе Президента развернута широкомасштабная кампания по борьбе с коррупцией и осуществляется реформирование системы государственного управления. Все это звенья одной цепи. Нынешняя ситуация, когда благодаря непрозрачности процедур принятия решений, допускаются случаи поспешного продвижения или, напротив, торможения того или иного решения в сфере экономики, отнюдь не благоприятствует достижению поставленных перед страной задач. Более того, сложившийся механизм и принципы, по которым принимаются решения позволяют обществу рассуждать о власти как о коррумпированной системе. В этой ситуации создание прозрачной и открытой системы, при которой намерения и цели различных

игроков были бы ясны и понятны, напрямую будет способствовать повышению авторитета власти и созданию четкого механизма учета интересов тех или иных групп. Кроме этого, такая система давала бы хоть какую-то возможность установить легитимную обратную связь как с обществом в целом, так и с бизнес-сообществом.

Сегодня основная задача лоббирования видится в воздействии на законодательный орган с целью принятия тех или иных законодательных актов.

Данный законопроект придаст бы процессу взаимодействия общества и власти современный, демократичный и правовой характер, обуславливая возможность воздействия на законодательную ветвь власти различными группам граждан и их общественным объединениям, а также юридическим лицам, путем использования профессионального института лоббирования.

Предметом регулирования настоящего проекта закона является лоббистская деятельность в отношении проектов законов. Такая позиция отвечает современным требованиям развития парламентаризма и позволяет упорядочить механизм продвижения законопроектов, сделать данную процедуру максимально прозрачной, будет способствовать реализации конституционного права граждан на участие в управлении государством, а также созданию реальных условий для законного продвижения интересов различных групп населения.

Принятие представленного проекта Закона позволит вывести из тени лиц, либо их группы, которые на сегодняшний день активно принимают участие в продвижении тех или иных интересов, путем оказания влияния на законодательный процесс, а также законодательно урегулировать отношения, складывающиеся в процессе лоббирования. Проект Закона не предусматривает каких-либо затрат физических лиц, поскольку как регистрация в уполномоченном государственном органе, так и аккредитация в Жогорку Кенеше будет осуществляться на бесплатной основе.

Причины, согласно которым необходимо принять данный законопроект

Основными причинами, согласно которым необходимо принять проект Закона «О продвижении (лоббировании) законопроектов» являются:

- необходимость легализовать отношения по лоббированию законодательных интересов различных слоев населения, юридических лиц между лицами, непосредственно занимающимися лоббированием и депутатами Жогорку Кенеша, установить порядок представительства в законодательном органе региональных, корпоративных и других индивидуальных или групповых интересов. Законопроектом предусматривается возможность осуществления лоббистской деятельности исключительно в парламенте страны, т. е. там, где непосредственно осуществляется принятие законов;
- важность упорядочения процедуры лоббирования, определения круга лиц, имеющих право заниматься лоббированием, их прав и обязанностей, регламентации методов лоббирования, а также введения ряда ограничений в обозначенной сфере, в том числе путем установления перечня законопроектов, лоббирование которых запрещается;
- возможность вовлечения в процесс принятия решений широкого круга лиц, так как регистрация в качестве лоббиста позволяет аккредитоваться в Жогорку Кенеше, и соответственно гарантирует лоббистам допуск в парламент, участие в работе комитетов, а также возможность встречаться с депутатами. Лоббист имеет право на бесплатное получение любой открытой информации, изучение законопроектов, поправок и заключений к ним.

Проектом Закона предусматривается, что государственное регулирование лоббистской деятельности включает в себя: формирование государственной политики в области лоббистской деятельности; принятие (издание) нормативных правовых актов, регламентирующих лоббистскую деятельность; осуществление контроля исполнения законодательства, регулирующего лоббистскую деятельность.

При этом, предусматривается, что лоббист должен пройти государственную регистрацию в уполномоченном государственном органе. Заявление гражданина рассматривается уполномоченным государственным органом в течение двадцати рабочих дней. При отсутствии ограничений лицу выдается регистрационное удостоверение,

действительное в течение трех лет. Регистрация осуществляется на бесплатной основе. Регистрация лоббиста приостанавливается только в случае отзыва Жогорку Кенешем Аккредитационного удостоверения. При этом основанием для отзыва Аккредитационного удостоверения будет являться только систематическое (два и более раз) нарушение Положения о порядке аккредитации лоббистов. Регистрационное удостоверение отзывается в случаях: подачи лоббистом соответствующего заявления; поступления лоббиста на государственную или муниципальную службу; утраты гражданства Кыргызской Республики или выезда за пределы Кыргызской Республики на постоянное место жительства; вступления в силу обвинительного приговора суда, вынесенного в отношении лоббиста; вынесения в отношении лоббиста решения суда об ограничении дееспособности или признании недееспособным в установленном законом порядке; нарушения лоббистом иных требований, предусмотренных статьями 6 и 7 настоящего Закона.

Таким образом, в данном проекте речь идет не о введении нового вида разрешения на предпринимательскую деятельность, а об упорядочении и законодательной регламентации отношений в процессе продвижения законопроектов.

Цель принятия законопроекта

Целью принятия проекта Закона «О продвижении (лоббировании) законопроектов» является обеспечение прозрачного и транспарентного механизма принятия решений, правовое урегулирование отношений в сфере лоббирования, предоставление гражданам реального права принимать участие в управлении государством.

Правовой анализ

Правовой основой разработки проекта Закона «О продвижении (лоббировании) законопроектов» является Конституция, согласно которой народ Кыргызстана является носителем суверенитета и единственным источником государственной власти в Кыргызской Республике. Народ Кыргызстана осуществляет свою власть непосредственно на выборах и референдумах, а также через систему государственных органов и органов местного самоуправления на основе Конституции и законов. При этом статьей 23 Конституции установлено, что граждане Кыргызской Республики имеют право участвовать в обсуждении и принятии законов и решений республиканского и местного значения.

Непосредственная необходимость разработки представленного проекта вытекает из Национальной стратегии борьбы с коррупцией в Кыргызской Республике на 2009-2011 годы, утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики от 11 марта 2009 года № 155 «О Национальной стратегии борьбы с коррупцией в Кыргызской Республике», поскольку упорядочение процедуры лоббирования является одним из способов борьбы с проявлениями коррупции.

При этом при разработке обозначенного проекта также были приняты во внимание положения модельного Закона «О регулировании лоббистской деятельности в органах государственной власти», принятого на двадцать втором пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ (постановление N 22-16 от 15 ноября 2003 года), в том числе статьи 21, устанавливающей, что в целях предупреждения коррупционности законодательства и предупреждения коррупции в процессе разработки и принятия законов и иных нормативных правовых актов, а также правовых актов индивидуального действия национальным законодательством устанавливаются ограничения на лоббирование правовых актов.

В этой связи особое значение в проекте закона придается вопросу о пределах воздействия законотворческий процесс, оговариваются условия ограничения лоббистской деятельности, касающиеся видов законопроектов, по которым запрещается осуществление лоббирования.

Кроме того, в целях исключения коррупционных проявлений проектом предусматривается, что лоббист не вправе лоббировать личные либо корпоративные интересы в ущерб интересам общества и государства; лоббировать интересы иностранных граждан или юридических лиц; перечислять денежные средства на счет лиц, занимающихся рассмотрением законопроекта, и их близких родственников, а также предоставлять им иное материальное и нематериальное вознаграждение. При этом устанавливается, что за совершение указанных действий лоббист подлежит привлечению к ответственности, в соответствии с законодательством.

Проект Закона «О продвижении (лоббировании) законопроектов» не противоречит Конституции, другим нормативным правовым актам и международным договорам, вступившим в силу в установленном законом порядке, участницей которых является Кыргызская Республика, и не дублирует нормы, содержащиеся в иных нормативных правовых актах.

Принятие законопроекта позволит урегулировать отношения в сфере лоббирования законопроектов, сделает этот процесс открытым и прозрачным.

При этом необходимо отметить, что в связи с принятием проекта потребуется:

а) разработать:

- Положение о порядке аккредитации лоббистов (часть вторая статьи 14 проекта предусматривает, что порядок аккредитации лоббистов регламентируется Положением о порядке аккредитации лоббистов, утверждаемым Жогорку Кенешем);

- бланк регистрационной формы и порядок ее выдачи, сбора и хранения (часть третья статьи 16 проекта устанавливает, что регистрационные формы и порядок их выдачи, сбора и хранения определяются Жогорку Кенешем.).

б) внести изменения в:

- Положение о Министерстве юстиции, в части наделения указанного государственного органа функциями по регистрации лоббистов (постановление Правительства от 15 декабря 2009 года № 764). Данное положение исходит из части первой статьи 13 проекта, согласно которой Полномочия уполномоченного государственного органа в области регистрации лоббистов определяются Правительством;

- Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности. В связи с тем, что согласно части четвертой статьи 18 проекта за непредоставление отчетности (уведомления) или предоставление недостоверных сведений виновное лицо подлежит привлечению к административной ответственности, в соответствии с законодательством.

Экономический анализ

Проектом Закона предусматривается регистрация лоббистов в качестве индивидуальных предпринимателей, необходимость информирования уполномоченного государственного органа об указанной регистрации, а также отчетность лоббиста (о полученных финансовых и материальных средствах) и клиента (о понесенных расходах, связанных с лоббированием), что благоприятно отразится на налоговом администрировании деятельности указанных субъектов.

Расчет затрат лиц, занимающихся лоббистской деятельностью.

Для прохождения процедуры регистрации указанным лицам необходимо предоставить в уполномоченный государственный орган:

№	Перечень предоставляемых документов	стоимость
1	заявление	бесплатно
2	Регистрация в качестве индивидуального	230

	предпринимателя	
3	Копии персонифицированных документов	бесплатно

Расчет затрат уполномоченного государственного органа:

№	затраты	Сумма (рассчитана исходя из выдачи 20 удостоверений в год)
1	На выдачу регистрационных удостоверений	6170 сом (стоимость 20 удостоверений – 90 сом, процедура выдачи заявления – 8 часов/1 час – 38 сом)
2	На ведение реестра лоббистов	196 сом (стоимость реестра 120 + стоимость 2 часов работы на заполнение реестра)
3	На канцелярские товары	1000 сом
	Итого	7366 сом

Косвенные затраты уполномоченного государственного органа, согласно Методике анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства, утвержденной постановлением Правительства от 20 декабря 2007 года № 603, рассчитаны по нижеприведенной формуле

$$Кзг = k * (Зср * nt/t),$$

где:

k - коэффициент функциональной загрузки;

nt - количество часов, затраченных на одну процедуру;

t - количество рабочих часов в месяце;

Зср - средняя заработная плата по государственному учреждению.

В применении к проекту Закона «О продвижении (лоббировании) законопроектов»:

k - 0,4;

nt – 8 часов;

t - 176;

Зср - 6500.

Таким образом, $Кзг = 0,4(6500*8/176) = 118$.

Общие затраты уполномоченного государственного органа исчисляются по следующей формуле:

$Зг = \text{прямые затраты государственного органа (Пзг)} + \text{Косвенные затраты государственного органа (Кзг)}$

В данном случае $Зг = 7366 + 118 = 7486$.

Выгоды для лиц, занимающихся лоббистской деятельностью, и государства.

Принятие проекта Закона «О продвижении (лоббировании) законопроектов», обусловлено необходимостью законодательного урегулирования указанной сферы отношений возможно упорядочить процесс продвижения (лоббирования) законодательного интереса каких-либо групп лиц или организаций, вывести из тени лиц, занимающихся лоббированием, а также исключить случаи коррупционных проявлений в сфере законотворчества.

В целом анализ ситуации показывает, что принятие обозначенного проекта позволит:

- расширить доступ широкого круга лиц к участию в управлении государством и принятию законодательных актов;
- легализовать отношения, складывающиеся в процессе лоббирования;
- упорядочить механизм лоббирования;
- регламентировать взаимоотношения лоббистов и государственных органов;
- учитывать интересы различных слоев населения в процессе принятия законов;
- исключить случаи незаконного лоббирования законодательных интересов;
- повысить качество принимаемых законов путем их всестороннего рассмотрения;
- сделать процедуру лоббирования проектов открытой и прозрачной.

При этом введение регистрации лоббистов в уполномоченном государственном органе будет способствовать:

- возникновению института профессиональных лоббистов;
- созданию банка данных лоббистов;
- информированию населения о лицах, занимающихся лоббированием;
- повышению качества предоставляемых лоббистских услуг;
- ответственности лиц, выступающих в качестве лоббистов.

Регистрация лоббистов, а также установление необходимости предоставления лоббистами отчетов, в которых должны указываться сведения о клиентах, в пользу которых осуществлялась лоббистская деятельность; финансовых и материальных средствах, предоставленных ими; произведенных расходах и их получателях; законодательном интересе клиента; достигнутых результатах, а также информация о лицах, с которыми лоббист вступал в лоббистские контакты, позволит сделать процесс лоббирования открытым и прозрачным. Проектом Закона также вводится отчетность клиентов по понесенным им расходам, связанным с лоббированием их законодательных интересов. За непредоставление отчетности (уведомления) или предоставление недостоверных сведений виновное лицо будет подлежать привлечению к административной ответственности, в соответствии с законодательством.

Одновременно, отмечаем, что аккредитация лоббистов в Жогорку Кенеше не будет являться дополнительным административным барьером, поскольку будет осуществляться в уведомительном порядке на основании регистрационного удостоверения, полученного в уполномоченном государственном органе, в день подачи заявления.

Результаты проведения процедуры общественного обсуждения

Проект Закона «О продвижении (лоббировании) законопроектов», а также информация о деятельности межведомственной рабочей группы, в рамках деятельности которой был разработан обозначенный законопроект, с октября 2009 года размещается на сайте Министерства юстиции.

Кроме того, в соответствии с требованиями статьи 22 Закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» для прохождения процедуры общественного обсуждения вышеназванный проект Закона был размещен на официальном сайте Правительства.

Замечания и предложения при публичном обсуждении не поступали. Для получения заключений названный проект направлялся в заинтересованные государственные органы, от которых были получены положительные заключения. При этом отмечаем, что в процессе разработки законопроекта принимали участие представители научной общественности, а именно Кыргызско-Российского (Славянского) университета, Кыргызской юридической академии, Кыргызского национального университета имени Ж. Баласагына, Института конституционной политики.

Резюме

Проект Закона «О продвижении (лоббировании) законопроектов» направлен на урегулирование отношений в сфере лоббирования проектов законов, в целях обеспечения прозрачного и транспарентного механизма принятия решений. Принятие представленного

проекта позволит устранить пробелы нормативной правовой базы, существующие в данной области и будет способствовать легализации лоббистской деятельности в нашей стране.

СВОДНАЯ ТАБЛИЦА

к анализу регулятивного воздействия проекта Закона Кыргызской Республики «О продвижении (лоббировании) законопроектов»

Орган:	Министерство юстиции Кыргызской Республики
Наименование проекта нормативного правового акта:	проект Закона Кыргызской Республики «О продвижении (лоббировании) законопроектов»
Проблема, которую предполагается решить принятием данного проекта нормативного правового акта:	<ul style="list-style-type: none"> - легализация отношений, складывающихся в процессе лоббирования; - создание открытого и прозрачного института лоббирования; - расширение доступа широкого круга лиц к процессу принятия законодательных актов
Рабочая группа, подготовившая проект нормативного правового акта (ФИО, должность, организация/ведомство)	<p>Межведомственная рабочая группа (образована приказом Министерства юстиции от 14 октября 2009 года № 210)</p> <p>Саянова А. – статс-секретарь Министерства юстиции, руководитель группы;</p> <p>Мамасалиев А.– депутат Жогорку Кенеша;</p> <p>Сабилов А. - депутат Жогорку Кенеша;</p> <p>Камчыбекова Ж. – заведующая отделом Комитета по конституционному законодательству, государственному устройству, законности и правам человека Жогорку Кенеша;</p> <p>Зиядинов Б. – заместитель заведующего отдела парламентаризма и законотворчества юридического управления Аппарата Жогорку Кенеша;</p> <p>Мамбетова Б. – эксперт отдела Комитета по конституционному законодательству, государственному устройству, законности и правам человека Жогорку Кенеша;</p> <p>Календеров У. – начальник Управления правовой поддержки Министерства экономического регулирования;</p> <p>Дюшеналиева Э. – главный специалист Управления правовой поддержки Министерства экономического регулирования;</p> <p>Джиенбекова А. – специалист отдела судебной поддержки Управления правовой поддержки Министерства финансов;</p> <p>Туманов А.– эксперт юридического отдела Агентства по предупреждению коррупции;</p> <p>Айылчиева А. – к.ю.н., и.о. доцента, Директор Центра непрерывного образования и экспертизы Кыргызской государственной юридической академии;</p> <p>Джумакиев А. – заведующий юридического отдела Кыргызского национального университета имени Ж. Баласагына;</p> <p>Ниязова А.- к.ю.н., заведующая кафедрой гражданского права и процесса юридического факультета Кыргызско-</p>

	Российского (Славянского) университета; Сергеева Н. – главный специалист Центра по координации законопроектной деятельности Правительства КР Министерства юстиции.
Сроки оценки проекта нормативного правового акта:	с 14 октября 2009 года по 13 января 2010 года
Субъекты, попадающие в поле действия проекта (перечислить):	
1) государственные органы	- Жогорку Кенеш Кыргызской Республики; - Министерство юстиции Кыргызской Республики
2) негосударственные организации	Юридические лица, выступающие клиентами лоббистов
3) граждане	- лица, зарегистрированные в качестве лоббистов; - лица, являющиеся клиентами лоббистов
затраты при принятии проекта (включают издержки как вовлеченных сторон, так и экономики в целом), сом/долл. США	Затраты лиц, занимающихся лоббистской деятельностью, 230 (двести тридцать) сом Прямые затраты уполномоченного государственного органа (Пз) – 7366 (семь тысяч триста шестьдесят шесть) сом Косвенные затраты уполномоченного государственного органа (Кзг) – 118 (сто восемнадцать) сом Общие затраты – 7486 (семь тысяч четыреста восемьдесят шесть) сом.
ожидаемые выгоды от принятия проекта (включают выгоды как для всех вовлеченных сторон, так и для экономики в целом), сом/долл. США	Принятие проекта закона позволит: - расширить доступ широкого круга лиц к участию в управлении государством и принятию законодательных актов; - легализовать отношения, складывающиеся в процессе лоббирования; - упорядочить механизм лоббирования; - регламентировать взаимоотношения лоббистов и государственных органов; - учитывать интересы различных слоев населения в процессе принятия законов; - исключить случаи незаконного лоббирования законодательных интересов; - повысить качество принимаемых законов путем их всестороннего рассмотрения; - сделать процедуру лоббирования проектов открытой и прозрачной.
Альтернативные варианты решения проблемы:	
1) ничего не менять (оставить все как есть)	Основание: -
2) дерегулирование или рыночные механизмы	-
3) другие решения	-
Необходимость внесения изменений/дополнений в проект (указать какие)	внесение изменений/дополнений в проект не требуется
Необходимость в создании/пересмотре других нормативных правовых актов (указать каких)	В связи с принятием проекта потребуется: а) разработать: - Положение о порядке аккредитации лоббистов; - бланк регистрационной формы и порядок ее выдачи б) внести изменения в: - Положение о Министерстве юстиции, в части наделения

	указанного государственного органа функциями по регистрации лоббистов (постановление Правительства от 15 декабря 2009 года № 764); - Кодекс Кыргызской Республики об административной ответственности	
Замечания по проекту нормативного правового акта:	Замечания и предложения в ходе разработки законопроекта были учтены и приняты	
Проводилось ли общественное слушание (нужное подчеркнуть)	<u>Да</u>	нет
Контактные данные ответственного лица:		
Ф.И.О.	Сергеева Наталья Дмитриевна	
должность	Главный специалист Центра по координации законопроектной деятельности Правительства КР Министерства юстиции КР	
Подпись		
Дата, печать	13 января 2010 года	