



ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ N 13

ПО НОРМОТВОРЧЕСКИМ ИНИЦИАТИВАМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ, КОТОРЫЕ МОГУТ ОКАЗАТЬ ВЛИЯНИЕ НА ГРАЖДАНСКИЕ ПРАВА И ПРАВОВУЮ СРЕДУ ДЛЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИЙ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

15 сентября 2022 года

Оглавление

1. Проект конституционного Закона «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» возвращен Президентом Кыргызской Республики с возражениями 2
2. На общественное обсуждение вынесен проект Положения о порядке проведения конкурса общественно полезных проектов в рамках государственного социального заказа 2
3. Жогорку Кенеш Кыргызской Республики вынес на общественное обсуждение проект новой редакции Закона «Об образовании» 6
4. На общественное обсуждение вынесен проект Закона «О стратегическом планировании в Кыргызской Республике» 6
5. Министерством юстиции разработаны поправки в Закон «О кооперативах» 7
6. Проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О порядке рассмотрения обращений граждан»» рассмотрен профильным Комитетом Жогорку Кенеша 9

Уважаемые коллеги,

Международный центр некоммерческого права (ICNL, LLC) запустил мобильное приложение NGO Kyrgyzstan. Все выпуски информационного бюллетеня¹ и много другой полезной информации для организаций гражданского общества доступны через мобильное приложение. Скачать приложение на мобильный телефон можно через [AppStore](#) и [Google Play](#).

¹ Скачайте мобильное приложение -> откройте вкладку «Законодательство» -> откройте вкладку «Законодательные реформы».

1. Проект конституционного Закона «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» возвращен Президентом Кыргызской Республики с возражениями

30 июня 2022 года Жогорку Кенеш принял проект конституционного Закона «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» во втором и третьем чтениях одновременно.

Указанный законопроект, помимо прочего, содержит в себе положения относительно участия ОГО в законотворческом процессе.

Согласно статье 87 Конституции Кыргызской Республики Президент вернул законопроект с возражениями в Жогорку Кенеш для выработки согласованного варианта.

В своем возражении Президент отмечает о необходимости доработки отдельных положений законопроекта в соответствии с нормами Конституции и другими действующими нормативными правовыми актами.

Стоит отметить, что ранее гражданское общество выражало обеспокоенность относительно практики принятия Жогорку Кенешем законопроектов одновременно в нескольких чтениях. Одним из оснований ускоренного рассмотрения и принятия инициатив выступало право парламента, закрепленное в пункте 8 части 10 статьи 55 действующей редакции Закона «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». Согласно данному пункту законопроекты могут приниматься одновременно в двух или трех чтениях в случае рассмотрения проекта закона по стабилизации социально-экономической ситуации, по вопросам правопорядка и безопасности в связи с введением чрезвычайного положения, чрезвычайной ситуации и/или с обстоятельствами непреодолимой силы. При этом анализ принятых в рамках реализации данного пункта законопроектов показал, что цель их принятия не совпадала с целями, закрепленными в вышеуказанном пункте части 10 статьи 55 Закона. В своем возращении Президент поддерживает необходимость сохранения данного пункта в существующей редакции.

Жогорку Кенешем подготовлен проект постановления «Об образовании согласительной группы для выработки согласованного варианта Закона Кыргызской Республики «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», возвращенного с возражением Президента Кыргызской Республики». Данным проектом предлагается закрепить состав согласительной группы и установить 30 календарных дней для внесения в Жогорку Кенеш согласованной редакции законопроекта.

2. На общественное обсуждение вынесен проект Положения о порядке проведения конкурса общественно полезных проектов в рамках государственного социального заказа

Министерство труда, социального обеспечения и миграции вынесло на общественное обсуждение проект постановления Кабинета Министров «О вопросах государственного социального заказа». Указанный проект постановления разработан в целях реализации принятых 5 августа 2022 года поправок в Закон «О государственном социальном заказе». Как было отмечено в предыдущих номерах Информационного бюллетеня, поправки существенно сократили участие гражданского общества в формировании и реализации государственного социального заказа (ГСЗ). Были исключены гарантии представителям гражданского общества (ОГО) на участие в разработке и общественном обсуждении проекта программы ГСЗ. Помимо этого были исключены

положения, которые устанавливали порядок проведения информационного собрания после объявления конкурса и требования к формированию грантовой комиссии, половина состава которой включала в себя представителей ОГО.

Проектом постановления предусматривается утверждение двух положений:

- о порядке создания социальных услуг в рамках ГСЗ;
- о выдаче социальных талонов на получения социальных услуг.

Однако в опубликованных приложениях содержатся проекты положений:

- о порядке проведения конкурса общественно полезных проектов в рамках ГСЗ;
- о предоставлении социальных услуг посредством социальных талонов.

Одновременно проектом предлагается признать утратившими силу:

- [постановление Правительства Кыргызской Республики](#) «Об утверждении Положения о порядке проведения оценки потребностей населения в социальных услугах на местном уровне» от 2 августа 2012 года № 535;

- [постановление Правительства Кыргызской Республики](#) «О вопросах государственного социального заказа» от 15 декабря 2017 года № 814.

Размещенный для общественного обсуждения **проект Положения о порядке проведения конкурса общественно полезных проектов в рамках ГСЗ** предусматривает регулирование:

- порядка разработки программ ГСЗ;
- порядка приема общественно полезных проектов от некоммерческих организаций;
- организации работы грантовой комиссии;
- мониторинга и оценки проектов.

Детальный анализ проекта показал, что нормы предлагаемого к признанию утратившим силу Положения о порядке проведения оценки потребностей населения в социальных услугах на местном уровне не нашли отражение в указанном выше проекте Положения. Новый проект устанавливает, что методология и методика проведения оценки потребностей населения в социальных услугах будет утверждаться государственным органом, осуществляющим государственный социальный заказ. Однако действующее [постановление Правительства Кыргызской Республики](#) от 2 августа 2012 года № 535 определяет сроки и порядок проведения оценки, а также закрепляет Типовой календарный план по организации и проведению подворного анкетирования. Данным постановлением предусматривается проведение оценки не реже одного раза в три года. Предлагаемый же проект Положения устанавливает срок – не реже одного раза в пять лет.

Глава 2 проекта Положения включает в себя нормы признанных утратившими силу статей 8, 9 и 10 Закона «О государственном социальном заказе». При этом, статья 9 данного Закона предусматривала, что проект программы должен быть опубликован не менее чем за 15 календарных дней до дня проведения общественных слушаний на государственном и/или официальном языке на официальном сайте уполномоченного государственного органа или органа местного самоуправления, а в случае отсутствия официального сайта - размещен на его информационной доске. Предлагаемая проектом Положения редакция сокращает срок опубликования проекта программы до 10 дней, а также предлагает определить, что

опубликование осуществляется на официальном сайте государственного заказчика, а в случае отсутствия официального сайта – на встрече с целевой группой.

Прежняя редакция Закона устанавливала утверждение и публикацию программы ГСЗ не позднее 15 календарных дней со дня проведения общественных слушаний. Пунктом 16 проекта Положения данный срок сокращается до 10 календарных дней.

Действующим Положением о порядке проведения конкурса общественно полезных проектов при реализации ГСЗ предусматривается, что государственный заказчик в срок не позднее 21 календарного дня со дня вступления в силу нормативного правового акта об утверждении соответствующего бюджета разрабатывает и утверждает план реализации программы. Предлагаемый проект Положения устанавливает срок – не позднее 15 календарных дней.

Требования к содержанию Плана реализации программы ГСЗ в новом проекте Положения дополнены такими пунктами как «ожидаемые результаты (индикаторы)» и «другая информация об условиях реализации государственного социального заказа». При этом критериев и уточнений относительно «другой информации» в проекте не предусматривается, что, в свою очередь, несет коррупционные риски в будущем.

Глава 3 проекта регламентирует положения о порядке и условиях приема общественно полезных проектов от некоммерческих организаций. Положения данной главы значительно сокращены по сравнению с редакцией действующего Положения и предусматривают отсылки к статьям действующего Закона, которые, в свою очередь, остались без изменений (относительно требований, предъявляемых для некоммерческих организаций, перечня документов, порядка подачи и приема документов).

Изменениям подверглись положения о грантовой комиссии. В ранее действовавшей редакции Закона предусматривалось равноценное количество членов грантовой комиссии от государственных органов и гражданского сектора (5+5). Предлагаемая редакция проекта Положения предусматривает, что грантовая комиссия состоит из 13 человек: 7 из них являются представителями государственного заказчика, 6 – представители гражданского общества. Председатель грантовой комиссии, является представителем государственного заказчика, а заместитель от гражданского общества.

При этом дополнительно предлагается установить, что кандидатами от гражданского общества должны быть дееспособные граждане Кыргызской Республики, имеющие опыт работы в сфере социальной защиты. Данное положение вступает в противоречие с другим положением проекта, закрепленным в пункте 31, где предлагается установить, что кандидатами в состав грантовой комиссии от гражданского общества могут быть граждане Кыргызской Республики не моложе 25 лет, имеющие высшее образование, не являющиеся государственными или муниципальными служащими, имеющие опыт работы в одной или нескольких сферах, перечисленных [в статье 5](#) Закона «О государственном социальном заказе». Положительным фактором является то, что в проекте Положения сохранен независимый от государственных органов способ отбора членов грантовой комиссии от гражданского общества (самими кандидатами от гражданского общества), который ранее содержался в предыдущей редакции Закона.

В проекте Положения встречаются довольно много недостатков и противоречий с Законом.

Пункт 53 проекта Положения предусматривает, что критерии оценки проектных предложений содержатся в оценочном листе по форме Приложения 3 к Положению. Однако такой формы в тексте опубликованного проекта Положения нет.

Статья 35 указанного Закона определяет, что оценка проектных предложений грантовой комиссией осуществляется в течение 20 календарных дней со дня окончания приема конкурсных документов. Пункт 54 проекта Положения увеличивает этот срок до 30 календарных дней.

Пунктом 64 проекта Положения предусматривается право утверждения типового договора о реализации общественно полезного проекта государственным заказчиком, в то время как часть 5 статьи 38 Закона «О государственном социальном заказе» закрепляет это полномочие за Кабинетом Министров.

Противоречия с Законом выявлены и в главе 6 проекта Положения, определяющей порядок мониторинга и оценки реализации общественно полезных проектов. Согласно статье 41 Закона порядок осуществления контроля, мониторинга и оценки реализации общественно полезного проекта определяется Кабинетом Министров. Однако указанная глава проекта содержит лишь поверхностные положения и не предусматривает регламентации порядка оценки реализации проектов. Пункт 73 проекта, при этом, определяет, что методика мониторинга и оценки реализации общественно полезных проектов утверждается государственным заказчиком.

Помимо прочего, в проект Положения не интегрированы нормы предлагаемого на утрату Положения о веб-портале государственных грантов на финансирование общественно полезных проектов.

Проект Положения о выдаче социальных талонов на получения социальных услуг предусматривает создание Реестра поставщиков социальных услуг, который ведется государственным заказчиком и включает в себя:

- наименование поставщика социальных услуг;
- место нахождения поставщика социальных услуг (адрес, контактные данные);
- сведения о регистрации в ГНИ и статистических органах;
- виды и стоимость предоставляемых социальных услуг.

При этом предусматривается создание комиссии по отбору поставщиков социальных услуг в количестве 7 человек: 4 представителя государственного заказчика и 3 представителя некоммерческих организаций.

Проектом предлагается установить, помимо прочего, обязательность предоставления потенциальными получателями социальных услуг заключения заинтересованного территориального органа об обоснованности получения социальных услуг.

Пунктом 26 проекта предлагается внедрить систему мониторинга и оценки предоставления социальных услуг посредством социального талона, которые будут осуществляться ежеквартально государственным заказчиком самостоятельно или с привлечением независимых экспертов. Методику мониторинга и оценки предоставления социальных услуг посредством социального талона предлагается утверждать государственным заказчиком.

ОГО могут представить свои замечания и предложения к проекту до 26 сентября 2022 года пройдя по ссылке: <http://koomtalkuu.gov.kg/ru/view-mpa/2001>.

3. Жогорку Кенеш Кыргызской Республики вынес на общественное обсуждение проект новой редакции Закона «Об образовании»

С 8 сентября 2022 года на общественное обсуждение вынесен [законопроект «Об образовании»](#), инициированный группой депутатов.

Законопроект предусматривает достаточно большое количество нововведений.

Проектом Закона предлагается ввести такое понятие как «административная автономия», которая представляет собой право образовательной организации самостоятельно принимать управленческие решения в деятельности образовательной организации, управления человеческими ресурсами и активами.

Под «аккредитацией образовательной организации» предлагается понимать процедуру признания аккредитационным агентством соответствия образовательных услуг установленным аккредитационным агентством стандартом (регламентам) аккредитации. Аккредитацию предлагается установить добровольной. Под аккредитационным агентством предлагается признать независимую некоммерческую организацию, деятельность которой направлена на внешнюю оценку качества образования путем проведения аккредитации образовательной организации.

Также вводится понятие «инклюзивного образования», устанавливающего гарантии обеспечения равного доступа к образованию для всех обучающихся с учетом многообразия образовательных потребностей и индивидуальных возможностей. Статьей 40 проекта Закона закрепляется осуществление права на образование особого контингента обучающихся. Данная статья описывает обязательство государства по обеспечению права на образование, поддержку и комплексное обеспечение всеми необходимыми условиями обучающихся: оставшихся без попечения родителей (законных представителей), обучающихся с инвалидностью, а также обучающихся из малообеспеченных семей.

Также законопроект предусматривает систему мониторинга реализации государственной политики в сфере образования, к осуществлению которого привлекаются независимые эксперты и представители гражданского общества.

В целом, предлагаемые поправки вводят достаточно значимые новшества, целесообразность которых необходимо полноценно проанализировать и обсудить для их большей эффективности.

ОГО могут представить свои комментарии и предложения к проекту Закона по телефону: (0312) 638527.

4. На общественное обсуждение вынесен проект Закона «О стратегическом планировании в Кыргызской Республике»

25 августа 2022 года на сайте Жогорку Кенеша опубликован для общественного обсуждения [проект Закона «О стратегическом планировании в Кыргызской Республике»](#).

Законопроект определяет «стратегическое планирование» как деятельность участников по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Кыргызской Республики, регионов (область, район) и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления и обеспечение национальной безопасности Кыргызской Республики. Предлагается определить, что стратегическое планирование осуществляется на республиканском уровне, уровне регионов (область, район) и уровне муниципальных образований.

Проект Закона закрепляет состав и полномочия участников стратегического планирования, определяет перечень документов стратегического планирования, а также регламентирует процесс их реализации.

Одной из задач стратегического планирования, предусмотренных статьей 8 законопроекта, является создание условий, обеспечивающих вовлечение граждан и хозяйствующих субъектов в процесс стратегического планирования. Статьей 11 устанавливается, что к разработке документов стратегического планирования могут привлекаться объединения профсоюзов и работодателей, общественные, научные и иные организации с учетом требований законодательства Кыргызской Республики о государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне.

При этом вопросы общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования, предусмотренные статьей 13 законопроекта, имеют определенные расхождения с нормами Закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики». Данная статья закрепляет обязательность учета требований законодательства Кыргызской Республики, в том числе законодательства Кыргызской Республики о государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне, при общественном обсуждении таких документов. Однако статья также предлагает установить, что форма, порядок и сроки общественного обсуждения проекта документа стратегического планирования определяются согласно полномочиям Президента Кыргызской Республики, Кабинета Министров Кыргызской Республики, исполнительного органа государственной власти области и района Кыргызской Республики или органа местного самоуправления. В целях обеспечения открытости и доступности информации об основных положениях документов стратегического планирования их проекты подлежат размещению на официальном сайте органа, ответственного за разработку документа стратегического планирования, а также на общедоступном информационном ресурсе стратегического планирования в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Законопроект не предусматривает регулирование механизмов вовлечения ОГО в вопросы стратегического планирования, и закрепляет, что Кабинет Министров определяет порядок разработки и корректировки документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в его ведении.

ОГО могут представить свои комментарии и предложения к законопроекту по следующим номерам телефона: (0312) 63-89-05, +996 501 237 593 (WhatsApp).

[5. Министерством юстиции разработаны поправки в Закон «О кооперативах»](#)

Рабочей группой под председательством Министерства юстиции разработан [законопроект «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О кооперативах»](#). Поправки

направлены на регулирование деятельности, связанной с созданием и деятельностью жилищно-строительных кооперативов.

Согласно справке-обоснованию к проекту Закона:

1) некоммерческие жилищные кооперативы, проходящие регистрацию в органах юстиции и в налоговых органах, осуществляют незаконную (безлицензионную) предпринимательскую деятельность в сфере обмена наличной иностранной валютой,

2) деятельность подобных жилищно-строительных кооперативов в настоящее время имеет все признаки финансовой пирамиды и должна быть регулируемой,

3) на сегодняшний день в Министерстве юстиции Кыргызской Республики зарегистрировано 162 некоммерческих жилищных кооператива,

4) отсутствие контроля и надзора исполнения требований Закона приводит к систематическим нарушениям законодательства Кыргызской Республики и наносит материальный ущерб гражданам Кыргызской Республики. Это подтверждается наличием расследуемых уголовных дел, а также участвовавшими обращениями со стороны граждан,

5) отсутствие уполномоченного государственного органа, ответственного за регулирование деятельности таких кооперативов, приводит к таким последствиям как нарушение прав граждан, материальным и денежным рискам для населения и большого количества недовольства со стороны граждан.

Законопроектом предлагается ввести нормы, которые регулируют особенности создания и деятельности жилищно-строительных кооперативов. Помимо этого предлагается дополнить требования к уставу кооператива. Так, предлагается определить, что устав жилищно-строительного кооператива должен, в том числе, содержать порядок очередности возникновения у членов кооператива права удовлетворения своих потребностей. Проект также предусматривает полномочие Кабинета Министров по изданию нормативных правовых актов, устанавливающих:

- дополнительные требования к порядку ведения и содержания реестра членов жилищно-строительных кооперативов;

- дополнительные требования к порядку созыва и проведения общих собраний членов жилищно-строительных кооперативов;

- дополнительные требования к составу совета жилищно-строительного кооператива, порядку избрания членов совета жилищно-строительного кооператива, а также в отношении квалификации и репутации членов совета жилищно-строительного кооператива;

- дополнительные требования к составу правления жилищно-строительного кооператива, порядку избрания членов правления жилищно-строительного кооператива, а также в отношении квалификации и репутации членов правления жилищно-строительного кооператива;

- определение уполномоченного органа по контролю за деятельностью жилищно-строительных кооперативов;

- дополнительные требования к порядку формирования капитала жилищно-строительных кооперативов и размеру капитала жилищно-строительных кооперативов.

Следует отметить, что современные жилищные кооперативы, которые были созданы в последние годы, не имеют цели строительства жилых домов, они созданы для финансирования

приобретения жилища гражданами на кредитной основе за счет самих же граждан, которые вступают в эти жилищные кооперативы после них. В связи с этим, было бы хорошо не связывать такого рода кооперативы с жилищно-строительными кооперативами, а называть их жилищно-кредитными кооперативами. Урегулирование деятельности подобных кооперативов является трудновыполнимой задачей, поскольку построены по принципу финансовой пирамиды. В большинстве случаев, результатом деятельности финансовых пирамид так или иначе является банкротство, бегство учредителей и материальный ущерб для их членов (вступивших в кооператив последними), возместить который довольно сложно. Попытка регулирования деятельности подобных жилищно-кредитных кооперативов имеет определенные риски, которые необходимо тщательно изучить и спрогнозировать. Кроме того, полномочия Кабинета Министров по установлению дополнительных требований к деятельности жилищно-кредитных кооперативов создает проблемы в понимании общей картины вводимого регулирования и риски по установлению, в будущем, малоэффективных норм права, которые не будут соблюдены всеми заинтересованными сторонами должным образом. Регулирование такого рода кооперативов приведет к тому, что в будущем пострадавшие граждане будут предъявлять претензии к государственным органам, которые приняли закон и не смогли обеспечить установленный в нем порядок. В связи с этим, было бы рационально не регулировать законом деятельность такого рода жилищно-кредитных кооперативов, построенных на основе финансовой пирамиды, а наоборот разработать и принять закон о запрете деятельности, построенной на основе финансовой пирамиды.

ОГО могут ознакомиться с проектом Закона и оставить свои комментарии пройдя по следующей ссылке: <http://koomtalkuu.gov.kg/ru/view-mpa/1965>.

6. Проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О порядке рассмотрения обращений граждан»» рассмотрен профильным Комитетом Жогорку Кенеша

6 сентября 2022 года Комитетом по конституционному законодательству, государственному устройству, судебному-правовым вопросам и Регламенту Жогорку Кенеша рассмотрен законопроект о поправках в Закон «О порядке рассмотрения обращений граждан», инициированный Кабинетом Министров. Данный законопроект разработан в рамках инвентаризации законодательства.

Проект Закона, помимо технических поправок, предусматривает, что в случае если разрешение вопросов, изложенных в обращении, относится к компетентным органам иностранного государства, сроки исполнения данных обращений продлеваются до получения от указанных органов официального ответа, о чем в письменном порядке уведомляется гражданин.

В справке-обосновании к законопроекту отмечено об отсутствии необходимости проведения общественного обсуждения законопроекта. Однако вводимое положение о продлении сроков ответа на обращение граждан является новшеством и в соответствии с требованиями статьи 22 Закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», проект Закона подлежит общественному обсуждению.

Информации о результатах рассмотрения данного законопроекта Комитетом на сайте Жогорку Кенеша нет. ОГО могут ознакомиться с текстом проекта Закона и справкой-обоснованием к нему по ссылке: <http://kenesh.kg/ru/draftlaw/592515/show>.