



ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ №2

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

23 марта 2022 года

Оглавление

1. Запрет на митинги противоречит Конституции и международным обязательствам Кыргызстана	2
2. Проект распоряжения Кабинета Министров об утверждении Плана действий по правам человека на 2022-2024 годы вынесено на общественное обсуждение	2
3. На общественное обсуждение вынесен проект Закона «О праве на доступ к информации»	3
4. На общественное обсуждение вынесен проект Закона «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О народной законодательной инициативе в Кыргызской Республике»»	4
5. На общественное обсуждение вынесен проект Закона «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «Об основах административной деятельности и административных процедурах»»	5
6. На общественное обсуждение вынесен проект Постановления Кабинета Министров, предусматривающий передачу функций по регистрации юридических лиц Государственной налоговой службе	6
7. Вынесенный на общественное обсуждение проект постановления об обжаловании недостоверной (ложной) информации в сети интернет вызвал критику со стороны экспертного сообщества	7
8. Добровольный патент на услуги местных работников международных проектов и программ исключен из перечня патентов	8
9. Проект Закона «О Национальной телерадиовещательной корпорации Кыргызской Республики» принят во втором чтении	9

Уважаемые коллеги,

Международный центр некоммерческого права (ICNL, LLC) запустил мобильное приложение [NGO Kyrgyzstan](#). Все выпуски информационного бюллетеня¹ и много другой полезной информации для

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

организаций гражданского общества доступны через мобильное приложение. Скачать приложение на мобильный телефон можно через [AppStore](#) и [Google Play](#).

1. Запрет на митинги противоречит Конституции и международным обязательствам Кыргызстана

Постановлением Первомайского районного суда был [введен запрет](#) на проведение митингов и акций с 11 марта по 11 апреля возле посольства Российской Федерации, на центральной площади Ала-Тоо и возле Дома правительства. При этом митинги разрешено законно проводить в сквере им. М. Горького.

По [заявлению Омбудсмена Атыр Абдрахматовой](#), общий запрет на проведение митингов противоречит не только Конституции, но и Международному пакту о граждански и политических правах. *«Право на мирные собрания признается статьей 21 Международного пакта о гражданских и политических правах. Согласно этой норме, пользование правом на мирные собрания не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Кыргызстан, присоединяясь к Международному пакту еще в 1994 году, взял на себя обязательство соблюдать гарантию свободы мирных собраний перед международным сообществом»,* — отметила Атыр Абдрахматова.

Она напомнила, что статья 15 [Закона «О мирных собраниях»](#) предусматривает четкий перечень оснований для запрета или ограничения мирного собрания с обязательным требованием соразмерности ограничения реальной угрозе безопасности. По мнению Омбудсмена, ограничения свободы каждого человека на организацию, участие в мирном собрании должны приниматься в строгом соответствии с требованиями законодательства. Причем в отношении конкретного митинга, организатора или участника, и быть обоснованными реальной угрозой безопасности в каждом конкретном случае. Атыр Абдрахматова подчеркнула — решения судов по ограничению свободы мирного собрания всех граждан в указанных местах противоречат Конституции и принятым международным обязательствам. Такие решения дискредитируют страну перед мировым сообществом.

Центр по защите прав человека «Кылым шамы» [направил](#) открытое обращение Генеральному прокурору – Зулушеву К.Т., прокурору города Бишкек – Альчиеву Р.К., по факту незаконного и необоснованного решения суда Первомайского района города Бишкек о запрете на проведение всех мирных собраний с 11 марта по 11 апреля 2022 года. Организация попросила отменить судебные решения посредством апелляционного представления.

2. Проект распоряжения Кабинета Министров об утверждении Плана действий по правам человека на 2022-2024 годы вынесено на общественное обсуждение

9 марта на Портале общественных обсуждений был размещен [проект Распоряжения Кабинета Министров об утверждении Плана действий по правам человека на 2022-2024 годы](#)

(далее – проект Плана действий). Также проект Плана действий можно скачать [здесь](#). Обсуждение документа продлится до 8 апреля.

20 января 2020 года Кыргызская Республика отчиталась по [Третьему Национальному докладу](#), представляемому для Универсального периодического обзора в рамках Совета ООН по правам человека. Стране были даны соответствующие [Рекомендации](#) для улучшения ситуации с правами человека.

В своем [письме](#) Министру иностранных дел Верховный комиссар ООН рекомендовал выполнять национальные планы действий в тесном взаимодействии и сотрудничестве со всеми заинтересованными сторонами, в том числе и со всеми организациями гражданского общества (далее – ОГО).

Данный проект Плана действий был разработан в целях исполнения международных обязательств Кыргызской Республики в сфере защиты прав и свобод человека по выполнению рекомендаций, данных договорными органами ООН по правам человека, а также с учетом принятых Кыргызской Республикой обязательств к исполнению рекомендаций Универсального периодического обзора.

ОГО могут разместить свои предложения и замечания к проекту на [Портале общественных обсуждений](#) или направить Р.М. Эсенбекову, по электронному адресу: g-esenbekov@minjust.gov.kg, тел.: 0(312) 62-62-10 (+125).

3. На общественное обсуждение вынесен проект Закона «О праве на доступ к информации»

14 марта на общественное обсуждение Министерством юстиции вынесен [проект Закона «О праве на доступ к информации»](#). Обсуждение законопроекта продлится до 13 апреля.

Законопроект был подготовлен в рамках масштабной инвентаризации законодательства в соответствии с результатами оценки двух законов - [Закона «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики»](#) и [Закона «О гарантиях и свободе доступа к информации»](#), проведенной в рамках инвентаризации законодательства КР. В результате проведенной оценки было рекомендовано доработать Закон «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» и признать утратившим силу Закон «О гарантиях и свободе доступа к информации», включив его отдельные положения в новый закон.

Предлагаемый законопроект регулирует порядок доступа к информации не только, находящейся в ведении государственных органов власти и органов местного самоуправления, но и в ведении других субъектов государственного сектора, и частных субъектов. Механизмы, прописанные в законопроекте, направлены на достижение максимальной информационной открытости, гласности, прозрачности в деятельности различных государственных и муниципальных субъектов, а также на создание возможностей для повышения их подотчетности, борьбы с коррупцией, осуществления общественностью контроля над выполнением ими общественно-правовых обязанностей и др.

ОГО могут ознакомиться с законопроектом и разместить свои предложения и замечания к нему на [Портале общественных обсуждений](#) или направить Мадымаровой М., по электронному адресу: m.madymarova@minjust.gov.kg, тел.: 0(312) 62-62-10 (+180).

4. На общественное обсуждение вынесен проект Закона «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О народной законодательной инициативе в Кыргызской Республике»»

10 марта на общественное обсуждение Министерством юстиции вынесен [проект Закона «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О народной законодательной инициативе в Кыргызской Республике»](#). Законопроект можно также скачать [здесь](#). Обсуждение документа продлится до 9 апреля.

Законопроект был подготовлен в рамках масштабной инвентаризации законодательства. Предлагаемые изменения направлены на приведение некоторых норм закона в соответствие с положениями [Конституции](#). В частности, пункт 2 части 2 статьи 1 [Закона «О народной законодательной инициативе в Кыргызской Республике»](#) приводится в соответствие с частью 2 статьи 116 Конституции, согласно которой изменения и дополнения в положения первого, второго и пятого разделов Конституции могут быть приняты по инициативе не менее 300 тысяч избирателей или Президента, или двух третей от общего числа депутатов Жогорку Кенеша на референдуме, назначаемом Президентом.

Законопроектом предлагается предоставить инициативной группе возможность выбора источника публикации проекта закона. Так, часть 2 статьи 4 действующего закона требует обязательного опубликовании проекта закона в республиканских печатных изданиях, что не соответствует современным реалиям развития уровня доступа к информации и требует дополнительных финансовых расходов для инициативной группы, что в свою очередь может выступать дополнительным барьером в реализации конституционного права на народную законодательную инициативу. Согласно законопроекту, [Единый портал общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов](#) будет доступен для инициативной группы на бесплатной основе.

В части 2 статьи 6 Закона устанавливается перечень документов, которые прилагаются к заявлению о регистрации инициативной группы и проекта закона при внесении в Министерство юстиции. Однако, в [Положении о порядке реализации права народной законодательной инициативы](#) предусмотрены дополнительные документы, не предусмотренные в Законе. Таким образом, законопроектом предлагается указать исчерпывающий перечень документов в статье 6.

Нововведением законопроекта является предоставление возможности заполнить электронный подписной лист в соответствии с законодательством об электронной подписи. В законопроекте прописываются случаи, когда подписной лист заполняет лицо с ограниченными возможностями здоровья, не способное самостоятельно подписать подписной лист из-за физических ограничений, при этом допускается проставление подписи за него иным лицом или с использованием факсимильной подписи, в соответствии с требованиями законодательства о нотариате. В связи с чем, предлагается в статью 11 Закона включить часть 8 о праве на народную законодательную инициативу для лиц с инвалидностью.

Законопроектом предлагаются поправки в статью 13, согласно которым предоставляется возможность инициативным группам использовать бесплатное эфирное время на

государственных телерадиоорганизациях, иных телерадиоорганизациях, финансируемых из республиканского бюджета, для информирования населения о законодательных инициативах. Предполагается, что это будет стимулировать развитие института народной законодательной инициативы.

ОГО могут разместить свои предложения и замечания к проекту Закона на [Портале общественных обсуждений](#) или направить Арабаевой А., по электронному адресу: arabaeva@minjust.gov.kg, тел.: 0(312) 62-62-10 (+149).

5. На общественное обсуждение вынесен проект Закона «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «Об основах административной деятельности и административных процедурах»»

14 марта на общественное обсуждение Министерством юстиции [вынесен](#) проект Закона «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «Об основах административной деятельности и административных процедурах»». Обсуждение документа продлится до 13 апреля. Законопроект был подготовлен в рамках масштабной инвентаризации законодательства.

В законопроекте:

- Предлагается дать более упрощенные формулировки его отдельных положений и оптимизировать в целом порядок осуществления административных процедур. Так, в понятийном аппарате [Закона «Об основах административной деятельности и административных процедурах»](#) (далее – Закон об административных процедурах) упрощены определения терминов «административная процедура», «административный акт», «заинтересованное лицо», а также вводятся определения таких терминов, как «действие» и «бездействие» административного органа.
- Прописаны основные принципы осуществления административных процедур, такие как «принцип защиты права на доверие», «запрет злоупотребления формальными требованиями» и принцип «ограничения дискреционных полномочий».
- Сокращается перечень правоотношений, на которые не распространяются положения Закона об административных процедурах, так как некоторые из них являются публично-правовыми отношениями, например, вытекающие из консульских отношений или из отношений в сфере миграции, беженцев и т. д.
- Предусмотреть электронную форму административной процедуры, а также возможность принятия административного акта в электронном виде.
- Иначе изложить структуру его положений по вопросам отмены административных актов, поскольку существующая структура соответствующих норм Закона об административных процедурах содержит отсылочные нормы, что затрудняет понимание процедур, сроков и оснований для отмены административных актов.

ОГО могут разместить свои предложения и замечания к законопроекту на [Портале общественных обсуждений](#) или направить Кубатбекову К., по электронному адресу: kubatbekov@minjust.gov.kg, тел.: 0(312) 62-62-10 (+151).

6. На общественное обсуждение вынесен проект Постановления Кабинета Министров, предусматривающий передачу функций по регистрации юридических лиц Государственной налоговой службе

18 марта Министерством экономики и коммерции на общественное обсуждение вынесен [проект постановления Кабинета Министров «О внесении изменений в некоторые решения Правительства Кыргызской Республики по вопросам передачи функций Министерства юстиции Кыргызской Республики Государственной налоговой службе при Министерстве финансов Кыргызской Республики»](#) (далее – проект постановления).

В справке-обосновании к проекту постановления говорится, что он разработан в целях реализации Указа Президента «О поддержке субъектов малого предпринимательства, создания благоприятного налогового и таможенного климата» от 2 декабря 2021 года УП № 542, а также создания благоприятных условий для юридических лиц по упрощению процедур государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств), а также улучшения государственного контроля в экономической деятельности юридического лица.

Инициаторы проекта постановления уверены в том, что так как процедура государственной регистрации юридического лица, филиала и представительства, проходит в несколько этапов, в которых задействованы несколько государственных органов, это увеличивает временные и материальные затраты организаций при прохождении ими государственной регистрации в Министерстве юстиции и его территориальных органах. В документе говорится, что на эту реформу не потребуются дополнительных затрат из республиканского бюджета, так как штатная численность налоговой службы будет увеличена на 110 штатных единиц за счет сокращения численности сотрудников Министерства юстиции.

При этом, хотелось бы отметить, что, если при регистрации коммерческих организаций у сотрудников налоговой службы скорее всего не возникнет каких-либо затруднений, однако, регистрация некоммерческих организаций является более сложным процессом и требует наличия глубоких знаний законодательства в сфере некоммерческого права.

Так, согласно требованиям [Закона «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов \(представительств\)»](#) некоммерческие организации, филиалы (представительства) иностранных и международных организаций обязаны предоставлять устав, учредительный договор или положение при государственной регистрации организации. Регистрация таких организаций осуществляется в течение более длительного срока – 10 календарных дней со дня представления в регистрирующий орган необходимого перечня документов. Статья 11 вышеуказанного Закона определяет порядок регистрации юридических лиц. Так, со дня принятия заявления о регистрации некоммерческой организации регистрирующий орган обязан, среди прочего, проверить содержание представленных документов на соответствие законодательству, в том числе требованиям [Гражданского кодекса](#) и [Закона «О некоммерческих организациях»](#). В связи с вышесказанным, у сотрудников налоговой службы могут возникнуть трудности при регистрации некоммерческих организаций в связи с отсутствием соответствующих знаний и навыков, что может привести к неверной трактовке законодательства, чрезмерному затягиванию процесса регистрации, необоснованным отказам в регистрации и любым иным сложностям при регистрации некоммерческих организаций.

ОГО могут направить свои предложения и замечания специалисту отдела налоговой политики Усеналиевой А. по телефону 62-05-35 (доб.284), по факсу 66-18-37, на электронный адрес: a-usenalieva@mail.ru.

7. Вынесенный на общественное обсуждение проект постановления об обжаловании недостоверной (ложной) информации в сети интернет вызвал критику со стороны экспертного сообщества

Как мы сообщали в прошлом выпуске Бюллетеня, 14 февраля на официальном сайте Кабинета Министров для общественного обсуждения был размещен [проект Постановления Кабинета Министров «Об утверждении Положения об обжаловании недостоверной \(ложной\) информации в сети интернет»](#) (далее – проект постановления). Данный проект постановления был разработан для реализации положений [Закона «О защите от недостоверной \(ложной\) информации» от 28 июля 2021 года](#). На [Портале общественных обсуждений](#) проект постановления был размещен позже – 11 марта, а его обсуждение продлится до 10 апреля.

9 марта [состоялся](#) круглый стол «Риски реализации закона о недостоверной (ложной) информации в сети интернет: позиция и рекомендации медиасектора». В мероприятии приняли участие представители СМИ и общественных организаций, журналисты, медиаэксперты и юристы, а также представители Министерства цифрового развития, Министерства юстиции, Министерства финансов и Министерства культуры, информации, спорта и молодежной политики.

Представители государственных органов [согласились](#) с необходимостью доработки документа, однако несколько раз отметили, что Закон «О защите от недостоверной (ложной) информации» уже принят, и теперь нужен механизм, который позволит ему работать. При этом представительница Службы связи заявила, что у ее организации нет полномочий и компетенций для того, чтобы делать ту работу, которую возложит на нее проект постановления, согласно которому именно сотрудники службы должны будут определять, какую именно информацию можно отнести к «порочащей честь, достоинство и деловую репутацию».

Сотрудники государственных ведомств выразили готовность работать над проектом постановления вместе с представителями медиасектора. Они призвали журналистов и правозащитников предлагать идеи для усовершенствования документа. В свою очередь юристы, правозащитники и представители СМИ [заявили](#), что проект постановления «сырой» и нуждается в серьезных доработках. По их мнению, проект постановления включает в себя «антиконституционные механизмы», которые скажутся на свободе слова и праве на выражение мнения, гарантированных государством. Документ, утверждают они, противоречит и международным обязательствам, которые взял на себя Кыргызстан. Журналисты также считают, что это постановление станет инструментом против инакомыслия и «уничтожит исследовательскую журналистику». Журналисты попросили у Кабинета Министров вернуть проект постановления на доработку, приостановить разработку подзаконных актов к закону «О защите от недостоверной (ложной) информации» и предложили государственным органам совместно совершенствовать «альтернативные механизмы защиты граждан от недостоверной информации».

13 марта ОЮЛ «Ассоциация операторов связи» (далее – Ассоциация) направила в адрес Министерства культуры, информации, спорта и молодежной политики [письмо с замечаниями](#) к проекту Постановления. Ассоциация требует проведения анализа регулятивного воздействия проекта положения, так как его нормы напрямую направлены на регулирование деятельности

интернет-провайдеров, а также всех других субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность посредством сети интернет. В Ассоциации подчеркивают, что возложение на интернет-провайдеров обязательства по приостановлению работы сайтов и страниц сайтов противоречит нормам [Закона «Об электрической и почтовой связи»](#). Так, проект положения наделяет уполномоченный орган полномочиями по вынесению предписаний о приостановлении работы сайта или страницы сайта в отношении физических и юридических лиц, деятельность которых такой орган не вправе контролировать или регулировать. Компетенция уполномоченного органа по связи устанавливается только в регулировании деятельности лицензиатов, получивших лицензию на деятельность в области электрической связи и передачи данных. В Ассоциации также напоминают, что все неимущественные споры, в том числе по защите чести и достоинства, разрешаются в случаях и порядке, предусмотренных Гражданским кодексом и другими законами, а не подзаконными нормативными правовыми актами.

Кроме того, в Ассоциации отметили, что нормы проекта положения противоречат [Закону «Об основах административной деятельности и административных процедурах»](#). Так в соответствии с вышеуказанным Законом на административный акт в течение 30 рабочих дней может быть подана административная жалоба, а подача административной жалобы приостанавливает исполнение обжалуемого административного акта. Таким образом, п.9 проекта положения о приостановлении работы сайта в течение 3 рабочих дней с даты получения предписания является неисполнимым и противоречащим Закону «Об основах административной деятельности и административных процедурах».

В письме Ассоциации указываются технические аспекты, препятствующие реализации норм проекта положения: *«приостановить работу сайта или страницы сайта/заблокировать их в отдельности технически не представляется возможным. В данном случае необходимо будет заблокировать/приостановить работу всех сайтов по сетевому адресу, в том числе не указанных в предписании и доступ к которым разрешен. По причине невозможности идентифицировать сайт или страницу сайта Ассоциация сообщает, что исполнение требований, предлагаемых проектом со стороны интернет-провайдеров может потребовать полной блокировки всем абонентам основных, наиболее используемых интернет-ресурсов, таких как Google, YouTube, Facebook, Instagram, WhatsApp, OK, Mail.ru и другие, что повлечет для интернет-провайдеров значительные убытки»*.

Операторы связи также указывают, что не определен порядок оповещения владельца сайта или страницы сайта и не предусматриваются последствия признания информации достоверной. Не говорится о том, что в случае признания сведений правдивыми, субъекту, чей доступ был ограничен, должен быть возмещен ущерб за простой и отсутствие дохода по рекламе. В Ассоциации предлагают также расширить перечень прилагаемых заявителем документов-доказательств недостоверности или ложности информации. Кроме того, уточняется, что технически реализовать требования проекта положения, то есть заблокировать сайт или его страницу в соцсетях, будет очень сложно.

8. Добровольный патент на услуги местных работников международных проектов и программ исключен из перечня патентов

Постановлением Кабинета Министров [утверждена](#) базовая сумма налога на основе патента по видам деятельности. В перечень вошли 86 видов деятельности, которые можно

осуществлять на основе патента: 56 – индивидуальная предпринимательская деятельность и 30 – индивидуальная трудовая деятельность.

Из перечня исключены услуги местных работников международных проектов и программ, а также услуги по программному обслуживанию вычислительной и множительной техники. Данное изменение приведет к тому, что налогообложение и социальные отчисления с заработной платы работников международных проектов и программ будут осуществляться на общих основаниях. Остальные виды деятельности на основе добровольного патента, присутствовавшие до принятия нового Налогового кодекса, остались без изменений.

Кроме этого, постановлением Кабинета Министров установлено, что к сумме налога на основе патента для иностранных граждан и лиц без гражданства, за исключением граждан государств – членов ЕАЭС, осуществляющих деятельность на территории Кыргызской Республики, применяется коэффициент, равный 5, но не выше базовой суммы налога.

9. Проект Закона «О Национальной телерадиовещательной корпорации Кыргызской Республики» принят во втором чтении

16 марта на заседании ЖК депутаты [рассмотрели](#) и [приняли](#) во втором чтении, инициированный Кабинетом Министров, проект Закона «О Национальной телерадиовещательной корпорации Кыргызской Республики».

Депутат Надира Нарматова [отметила](#), что при назначении президентом генерального директора национальной телерадиокорпорации необходимо утверждение кандидата Жогорку Кенешем. Также, по ее словам, отчет тоже нужно представлять парламенту. *«Если (корпорация) станет национальной, то нужно считаться с мнением депутатов — народных избранников»*, - считает она.

Ранее представители медиасообщества [просили](#) отозвать законопроект «О Национальной телерадиовещательной корпорации Кыргызской Республики». По их мнению, установленные в действующем законе демократические принципы полностью сводятся на нет законопроектом. Установление принципов функционирования общественного телерадиовещания является важным аспектом международных стандартов по регулированию телерадиовещания. ЮНЕСКО неоднократно подчеркивала необходимость в плюрализме и независимости общественного вещания. Проектом же закона, предлагается возвратиться к прежним нормам законодательства, которые были в начале 90-годов и существовали до 2010 года.

По мнению экспертов, в действующий закон об ОТРК нужны поправки, обеспечивающие защиту от политической предвзятости и соответствующее финансирование для гарантии независимости общественного вещателя. Именно хорошо финансируемый и сильный общественный телеканал является показателем здоровья демократии, а не легитимация неограниченного политического вмешательства в редакционную политику вещающего на всю страну телеканала в ущерб общественному интересу граждан на получение достоверной информации о происходящем в государстве. *«Институт общественного вещания критически необходим нашей стране, нашей молодой демократии, чтобы в обществе был плюрализм голосов и мнений. Общественный вещатель — это такой же неотъемлемый атрибут демократии, как регулярные выборы и разделение властей, независимый суд, запрет цензуры и неприкосновенность собственности»*, - сказано в заявлении.