

ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ N 9

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

15 июля 2022 года

Оглавление

1. На общественное обсуждение вынесен проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики в рамках антикризисного управления»2
2. На общественное обсуждение вынесен проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»».....3
3. Жогорку Кенеш Кыргызской Республики принял одновременно в трех чтениях проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О государственном социальном заказе»»4
4. Режим чрезвычайной ситуации, введенный Кабинетом Министров Кыргызской Республики 22 марта 2020 года в связи с COVID-19, действует и используется для принятия законопроектов в ускоренном режиме5
5. Министерство юстиции Кыргызской Республики презентовало планы по перезагрузке правовой системы5

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. На общественное обсуждение вынесен проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики в рамках антикризисного управления»

В Жогорку Кенеш Кыргызской Республики [внесен проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики в рамках антикризисного управления»](#), инициированный Кабинетом Министров.

Законопроектом предлагается внести изменения в:

- Бюджетный кодекс Кыргызской Республики;
- Налоговый кодекс Кыргызской Республики;
- Закон Кыргызской Республики «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности в Кыргызской Республике»;
- Закон Кыргызской Республики «О внутренней торговле в Кыргызской Республике»;
- Закон Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»;
- Закон Кыргызской Республики «О таможенном регулировании»;
- Закон Кыргызской Республики «О государственных закупках».

Согласно справке-обоснованию к законопроекту, изменения направлены на создание механизмов оперативного реагирования на негативные факторы, выявляемые в экономике. Законопроектом предлагается внести изменения в Налоговый кодекс и установить, что при введении режима антикризисного управления Кабинет Министров может делегировать уполномоченному государственному органу полномочия по изменению ставок налогов в пределах ставок, предусмотренных налоговым законодательством.

Помимо этого, законопроект предусматривает изменения Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики». Изменения касаются возможности делегировать государственным органам исполнительной ветви власти нормотворческие полномочия в сфере предпринимательской деятельности в период действия режима антикризисного управления. Действующая редакция запрещает подобное делегирование. Дополнительно предлагается установить, что во время режима антикризисного управления проекты нормативных правовых актов (НПА), регулирующие предпринимательскую деятельность и направленные на устранение кризисных ситуаций, не подлежат анализу регулятивного воздействия. Законопроект также устанавливает, что сроки общественного обсуждения проектов НПА, разработанных в условиях режима антикризисного управления, могут быть менее одного месяца.

Анализ самого законопроекта показал, что в его тексте не дано определение понятию «режим антикризисного управления» и не установлен порядок его введения. При этом в законопроекте имеются отсылки на законодательство в сфере антикризисного управления. К примеру, законопроект предусматривает изменение статьи 100 Бюджетного кодекса, согласно которому Жогорку Кенеш рассматривает в первоочередном порядке чрезвычайный бюджет в случае введения режима антикризисного управления в порядке, предусмотренном законодательством Кыргызской Республики в сфере антикризисного управления. Однако обзор законодательной базы и проектов НПА не выявил актов и проектов, которые регулируют такие общественные отношения.

Отсутствие четкого понимания и критериев введения подобного чрезвычайного режима может привести к рискам необоснованных государственных инициатив, которые, в свою очередь,

могут продвигаться в нарушение положений законодательства. В частности, имеются следующие риски:

- злоупотребление возможностью сокращения сроков общественного обсуждения проектов НПА;
- отказ от проведения анализа регулятивного воздействия определенных проектов НПА в сфере предпринимательской деятельности;
- принятие нормативных положений актами государственных органов исполнительной ветви власти;
- установление новых ставок налогов без широкого их общественного обсуждения и достаточного обоснования.

Последствиями этих рисков могут стать принятие не качественных НПА, которые в свою очередь могут вызвать нестабильность в обществе.

Данный законопроект зарегистрирован в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики 30 июня 2022 года. Организации гражданского общества (ОГО) могут внести свои предложения и замечания к законопроекту с начала очередной сессии Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, которая начнется с 1 сентября 2022 года.

2. На общественное обсуждение вынесен проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»»

На общественное обсуждение вынесен проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»», инициированный депутатом Жогорку Кенеша Кыргызской Республики Марленом Маматалиевым.

Законопроектом предлагается установить, что срок общественного обсуждения проектов НПА составляет не менее 15 календарных дней (согласно действующему Закону Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» срок общественного обсуждения проектов НПА составляет не менее одного месяца). В справке-обосновании к законопроекту отмечается, что фактически процесс общественного обсуждения проектов НПА, в частности законопроектов, возникает только впервые 10 дней, а остальное время носит формальный и малоэффективный характер и не обеспечивает обратную связь с гражданским обществом.

20 мая 2022 года подобная инициатива с таким же обоснованием публиковалась от имени депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики Коргонбай уулу Жусупбека. В ответ на данную инициативу, ОФ Правовая клиника «Адилет» [распространили публичное обращение](#), в котором отмечалось, что сокращение срока общественного обсуждения НПА, являющегося важной стадией законотворческого процесса, обеспечивающего вовлечение общественности в процесс принятия решений государством, будет иметь ряд негативных последствий, влияющих на качество законодательства. После этого депутат ЖК КР Коргонбай уулу Жусупбек отозвал свою законодательную инициативу и вышеназванный проект закона был снят с сайта Жогорку Кенеша.

С текстом законопроекта Марлена Маматалиева и справкой-обоснованием к нему можно ознакомиться по следующей ссылке: <http://www.kenesh.kg/ru/article/show/9592/na-obshtestvennoe-obsuzhdenie-s-30-iyunya-2022-goda-vinositsya-proekt-zakona-o-vnesenii-izmeneniy-v-zakon-kirgizskoy-respubliki-o-normativnih-pravovih-aktah-kirgizskoy-respubliki>.

Предложения и замечания к законопроекту можно передать по телефону (0312) 63-86-51, а также направить по электронной почте: aybek_musaev@mail.ru

3. Жогорку Кенеш Кыргызской Республики принял одновременно в трех чтениях проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О государственном социальном заказе»»

30 июня 2022 года Жогорку Кенеш Кыргызской Республики принял одновременно в трех чтениях [проект Закона «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О государственном социальном заказе»»](#).

Данный законопроект был инициирован Министерством труда, социального обеспечения и миграции КР (МТСОМ). 10 февраля 2022 года законопроект [был опубликован](#) на Едином портале общественного обсуждения проектов НПА, где ряд ОГО представили к нему свои комментарии. Как мы сообщали в предыдущих выпусках информационного бюллетеня, анализ законопроекта выявил цель инициаторов по сокращению норм законопроекта за счет регулирования этих отношений подзаконными актами, процедура принятия которых не так прозрачна, как процедура принятия законов.

Несмотря на многочисленные [обращения](#) ОГО с просьбой не принимать законопроект и предотвратить разрушение эффективной системы ГСЗ в Кыргызской Республике, 30 июня законопроект был принят в трех чтениях одновременно. Ранее МТСОМ просил Жогорку Кенеш принять законопроект в трех чтениях одновременно, ссылаясь на то, что он направлен на стабилизацию социально-экономической ситуации в связи с введением в стране чрезвычайной ситуации².

Согласно [Закону Кыргызской Республики](#) «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» Жогорку Кенеш вправе принять проект закона одновременно в трех чтениях в случае рассмотрения проекта закона по стабилизации социально-экономической ситуации в связи с введением чрезвычайной ситуации. Однако в самой справке-обосновании к законопроекту отмечается, что он разработан в целях реализации Указа Президента Кыргызской Республики «О проведении инвентаризации законодательства Кыргызской Республики» от 8 февраля 2021 года УП № 26 и направлен на приведение действующего Закона «О государственном социальном заказе» в соответствие с Конституцией. В связи с чем можно сделать вывод о том, что законопроект не направлен на стабилизацию социально-экономической ситуации в связи с введением чрезвычайной ситуации и не подпадает ни под одно основание, предусмотренное статьей 55 Закона «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», и не мог быть рассмотрен и принят в трех чтениях одновременно.

Согласно статье 87 [Конституции Кыргызской Республики](#) Президент не позднее одного месяца со дня получения законопроекта подписывает или возвращает его со своими возражениями в Жогорку Кенеш для повторного рассмотрения.

ОГО могут направить свои предложения и замечания по законопроекту и процедуре его принятия Президенту Кыргызской Республики через сайт <http://www.president.kg/kg/>.

² 22 марта 2020 года в связи с объявлением Всемирной организацией здравоохранения пандемии новой коронавирусной инфекции COVID-19 Распоряжением Правительства Кыргызской Республики за № 93-р на территории Кыргызской Республики введен режим чрезвычайной ситуации. Для более подробной информации смотрите часть 4 настоящего информационного бюллетеня.

4. Режим чрезвычайной ситуации, введенный Кабинетом Министров Кыргызской Республики 22 марта 2020 года в связи с COVID-19, действует и используется для принятия законопроектов в ускоренном режиме

22 марта 2020 года в связи с объявлением Всемирной организацией здравоохранения пандемии новой коронавирусной инфекции COVID-19 [Распоряжением Правительства](#) Кыргызской Республики за № 93-р на территории Кыргызской Республики был введен режим чрезвычайной ситуации. Данное распоряжение действует и по сегодняшний день. На очередном заседании Оперативного штаба по борьбе с коронавирусной инфекцией, которое состоялось 7 июля 2022 года, принято решение сохранить в стране режим чрезвычайной ситуации.

Вместе с тем сохранение действия указанного Распоряжения Правительства о режиме чрезвычайной ситуации влечет определенные риски в законотворческой деятельности. В частности, были случаи, когда депутаты необоснованно принимали законопроекты в ускоренном режиме, ссылаясь на пункт 8 части 10 статьи 55 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.

Практика использования режима «чрезвычайной ситуации» в своих интересах некоторыми государственными органами может повлечь за собой ущемление прав граждан на участие в принятии решений.

ОГО могут осуществлять тщательный мониторинг над порядком рассмотрения законопроектов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики, в целях своевременного реагирования на возможные нарушения процедур принятия законопроектов, когда они принимаются в ускоренном порядке со ссылкой на режим «чрезвычайной ситуации».

5. Министерство юстиции Кыргызской Республики презентовало планы по перезагрузке правовой системы

На круглом столе, организованном Правовой клиникой «Адилет» 29 июня 2022 года по вопросам инвентаризации и де бюрократизации законов, Министерством юстиции Кыргызской Республики была презентована концепция «Перезагрузка правовой системы Кыргызской Республики».

В рамках данной презентации была отмечена работа по де бюрократизации законов, которая основывается на следующих основных элементах:

- исключение излишней детализации в законах;
- регулирование общественных отношений через подзаконные акты;
- трансфер ответственности регуляторам;
- принцип разумности.

В связи с отсутствием документов, раскрывающих суть «де бюрократизации законов» и ее элементов, не представляется возможным проанализировать все риски предлагаемой концепции «перезагрузки правовой системы». По словам представителя Министерства юстиции Кыргызской

Республики, де бюрократизация законов предполагает регулирование значительной части общественных отношений подзаконными актами за счет переноса норм из законов в подзаконные акты, в целях ускорения реформ, проводимых Кабинетом Министров Кыргызской Республики.

ОГО неоднократно выражали обеспокоенность относительно такого подхода, поскольку процесс принятия подзаконных актов значительно отличается от процесса принятия законов и может ограничить участие ОГО в принятии решений. Процедура рассмотрения и принятия подзаконных актов является более облегченной по сравнению с законами.

Во время круглого стола представитель Министерства юстиции Кыргызской Республики проинформировал участников о том, что концепция де бюрократизации законов находится на стадии разработки и пока не применяется ни одним государственным органом. Более того, Министерство пообещало, что проект концепции будет обсужден с гражданским обществом перед его утверждением и применением.

Однако анализ ряда инициатив государственных органов, в которых прослеживается цель исключения важных норм из законов для последующего закрепления этих норм в подзаконных актах, говорит о том, что государственные органы уже начали применять «де бюрократизацию законов». В частности, 27 июня 2022 года Комитет по социальной политике Жогорку Кенеша рассмотрел проект Закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (Гражданский кодекс Кыргызской Республики и Закон Кыргызской Республики «Об образовании») и признании утратившим силу Закона Кыргызской Республики «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)»». Данным законопроектом предлагается признать утратившим силу Закон КР «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)», а его нормы перенести частично в Гражданский кодекс КР (небольшую часть норм) и в Положение о регистрации юридических лиц, которое будет утверждаться Кабинетом Министров КР (значительную часть норм). Инициатором данного законопроекта выступает Кабинет Министров. В справке-обосновании отмечается, что законопроект подготовлен в рамках инвентаризации законодательства и де бюрократизации законов Кыргызской Республики. С текстом законопроекта и справкой-обоснованием можно ознакомиться по ссылке: <http://kenesh.kg/ru/draftlaw/595005/show>.

ОГО могут отслеживать новостной блок [веб-сайта Министерства юстиции Кыргызской Республики](#), а также официальный [веб-сайт Кабинета Министров Кыргызской Республики](#) для своевременного реагирования на подобные инициативы.