



ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ В ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ СФЕРЕ В КАЗАХСТАНЕ, КЫРГЫЗСТАНЕ И ТАДЖИКИСТАНЕ



## Автор: Гульмира Кужукеева

Обзор законодательства и правоприменительной практики в законотворческой сфере в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане.

Особая благодарность за помощь в подготовке настоящей публикации Аиде Рустемовой, Международный Центр Некоммерческого Права, и Муатар Хайдаровой, Международный Центр Некоммерческого Права.

Материалы, представленные в данном обзоре, предназначены для общего сведения и не должны использоваться читателями для принятия или отказа от принятия каких бы то ни было решений. Приведенная в данном исследовании информация не может рассматриваться в качестве юридической консультации. ICNL не несет ответственность за точность и полноту информации в данном исследовании, а также за последствия его использования. Перед принятием какого-либо решения, читателю следует обратиться за профессиональной юридической консультацией по конкретному, интересующему его вопросу.

© Международный Центр Некоммерческого Права, 2020



# Contents

Автор: Гульмира Кужукеева	2
т. ВВЕДЕНИЕ	4
2. ОБЗОР МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ В ОБЛАСТ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ	
3. ОБЗОР УСЛОВИЙ, ВЛИЯЮЩИХ НА СИТУАЦИЮ С УЧАСТИЕМ ГРАЖДАН В ЗАКОНОТВОРЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ, В ТОМ ЧИСЛЕ РЕЖИМЕ ОНЛАЙН, В КАЗАХСТАНЕ, КЫРГЫЗСТАНЕ ТАДЖИКИСТАНЕ1	В И
4. ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНО ПРАКТИКИ В ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ СФЕРЕ В КАЗАХСТАНІ КЫРГЫЗСТАНЕ И ТАДЖИКИСТАНЕ	Ε,
КАЗАХСТАН       2         КЫРГЫЗСТАН       7         ТАДЖИКИСТАН       11	71
5. ОБЩИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО УЛУЧШЕНИИ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА И УЧАСТИЮ В НЕМ ГРАЖДА: 162	



### 1. ВВЕДЕНИЕ

СОVID-19 изменил уклад жизни человечества в не меньшей мере, чем на него влияли мировые войны или экономическая депрессия. Около года назад мы все стали жить в новой реальности, в которой единственным видом связи между гражданами и правительством является интернет. Научиться жить в режиме онлайн уже не выбор каждого, а вынужденная необходимость. Старые офлайн инструменты взаимодействия граждан и правительства уже не работают, а новые, хотя и появились на практике, но еще законодательно не везде отрегулированы. Все это ослабляет участие граждан в государственном управлении, в том числе в законотворческом процессе, повышает риск злоупотреблений, снижает прозрачность процесса принятия государственных решений, в том числе, в сфере законодательства.

Между тем, несмотря на пандемию и слабое участие граждан в процессе законотворчества, скорость принятия новых законов не снижается. На протяжении всей пандемии правительства Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана готовили большое количество законопроектов и постановлений, которые требуют быстрого реагирования и обсуждения с организациями гражданского общества, средствами массовой информации (СМИ) и другими активными членами общества.

Законопроекты, как правило, размещаются в Интернете для публичного обсуждения, но механизмы онлайн участия в таком обсуждении до сих пор недостаточно эффективны, а иногда просто отсутствуют.

Некоммерческие организации (НКО) и СМИ, которые должны обращать внимание общественности на важные новые законы, информировать население о нарушениях или потенциальных нарушениях прав и свобод граждан, выступать за позитивные законодательные изменения, испытывают трудности с выполнением этих функций, так как не могут эффективно взаимодействовать с правительством и общественностью через Интернет. Это усугубляется такими факторами как быстрый переход всех организаций к удаленной работе, нехватка персонала, болезни, спад экономики, отсутствие цифровых навыков для проведения эффективных онлайн-мероприятий и встреч. Все это подрывает усилия гражданского общества по защите прав граждан в решающий момент. Недостаточно информированные и лишенные основных механизмов, с помощью которых можно поделиться своими опасениями с властями и друг с другом, граждане не отслеживают и не понимают ни тонкостей законодательного процесса страны, ни соответствующего юридического языка и, следовательно, не участвуют в решениях, которые могут повлиять на всю страну. Когда соответствующие законы и постановления разрабатываются и утверждаются



быстрыми темпами без участия граждан, отсутствие гражданской активности может иметь далеко идущие негативные последствия.

Несмотря на важность перечисленных факторов, влияющих на эффективность общественного участия, мы в рамках данного исследования не сможем их все охватить. В данном исследовании мы сделаем упор на законодательном регулировании доступа к информации, а также стадиях законотворческого процесса (на примере принятия законов) в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане, начиная с обсуждения планов подготовки проектов законов и заканчивая мониторингом и оценкой эффективности действия законов. При этом мы делали упор на возможностях для граждан принимать участие на конкретных этапах законотворческого процесса, в том числе посредством онлайн технологий, а также участвовать в мониторинге правоприменительной практики. Кроме того, в исследовании приводится обзор международных стандартов в области общественного участия с применением онлайн технологий, а также обзор условий, влияющих на участие граждан в законотворческом процессе, в том числе в режиме онлайн, в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане.

В исследовании будут даны общие, основанные на передовой региональной и международной практике рекомендации, как устранить выявленные пробелы и улучшить существующие процедуры. Исследование поможет НКО, СМИ, юристам и просто активным гражданам лучше понять законотворческий процесс в своей стране и узнать возможные способы участия в нем в режиме онлайн. Законодателям исследование поможет увидеть варианты улучшения законодательства в этой сфере.

Политическая деятельность, предполагающая прямое взаимодействие с политическими партиями, и лоббирование, связанное с интересами бизнеса, хотя и относятся к общественному участию в принятии государственных решений, не будут рассматриваться в рамках настоящего исследования. Также в рамках исследования не будут охвачены все права <sup>1</sup>, соблюдение и доступность которых влияет на эффективность осуществления права на участие граждан в законотворческом процессе. Мы остановимся лишь на праве на доступ к информации, так как право на участие в ведении государственных дел неразрывно связано с полной реализацией права на доступ к информации, которое является одним из факторов, способствующих участию, и одним из необходимых условий обеспечения открытости и прозрачности принимаемых государствами решений, а также их ответственности за них.

 $<sup>^1</sup>$  Право на равенство и недискриминацию, на свободу мнений и их свободное выражение, на свободу мирных собраний и ассоциаций и другие фундаментальные права.

https://www.ohchr.org/Documents/Issues/PublicAffairs/Guidelines for States on the right to participate in public affairs RU web.pdf



Кроме того, в рамках нашего исследования мы также не будем рассматривать вопросы конфиденциальности данных и цифрового неравенства, так как это обширные темы для отдельных исследований, но изучая вопрос об общественном участии, необходимо не забывать об этих двух важных угрозах, с которыми сталкивается весь мир, и принимать активные меры по защите персональных данных, частной жизни и безопасности людей, а также по устранению цифрового неравенства, параллельно с развитием электронного участия.

# 2. ОБЗОР МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ В ОБЛАСТИ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ

Согласно статье 25 Междуна родного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП)<sup>2</sup>:

- «Каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в статье 2, и без необоснованных ограничений право и возможность:
  - а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей...».

К этой статье МПГПП Комитет ООН по правам человека принял Общее замечание № 25, которое, в частности, подтвердило, что данное право должно быть реализовано «независимо от того, какая в стране действует конституция или какое правительство в ней находится у власти...[а] государства обязаны принять такие законодательные и другие меры, которые необходимы для осуществления прав, признаваемых в настоящем Пакте». Другими словами, статья 25 закладывает фундамент демократического правления, основывающегося на согласии народа и соответствующего принципам Пакта 3.

В одних странах механизмы общественного участия (диалога, консультаций и сотрудничества между гражданским обществом и государственными органами) эффективны и устойчивы, а в других - нуждаются в повышении эффективности и часто существуют формально. В «худших случаях» правительства пытаются «контролировать инициативы граждан» 4.

Для того, чтобы осветить и распространить передовую практику общественного участия, в 2018 году Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ) были приняты Руководящие принципы для государств по

www.icnl.org

 $<sup>^2</sup>$  Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 A (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Право граждан на участие в ведении государственных дел (Ст. 25 МПГПП), Евгений Жовтис, 2013.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Secretary General of the Council of Europe, State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law in Europe, A shared responsibility for democratic security in Europe, 2015 <a href="https://edoc.coe.int/en/anoverview/6455-state-of-democracy-human-rights-and-the-rule-of-law-in-europe.html">https://edoc.coe.int/en/anoverview/6455-state-of-democracy-human-rights-and-the-rule-of-law-in-europe.html</a>



эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел, (далее – Руководящие принципы). Они были разработаны по просьбе Совета ООН по правам человека после широких консультаций в масштабе всего земного шара. В этом документе изложены основные принципы и важные предварительные условия права на участие в ведении государственных дел и даны практические рекомендации, касающиеся избирательного и неизбирательного аспекта участия как на национальном, так и на международном уровнях.

В Руководящих принципах под общественным участием понимается вовлечение физических лиц, неправительственных организаций (НПО) и гражданского общества в целом в процесс принятия решений государственными органами.

В Руководящих принципах отмечается, что «участие делает процесс принятия решений более информативным и устойчивым, а государственные учреждения более эффективными, подотчетными и транспарентными. В свою очередь, это способствует повышению легитимности государственных решений и уровню вовлеченности всех членов общества».

Хотя ответственность за принятие решений и связанная с этим подотчетность лежат в конечном счете на органах государственной власти, участие гражданского общества в процессе принятия государственных решений позволяет органам государственной власти глубже понять суть обсуждаемых вопросов, максимально учесть интересы разных групп в обществе, выявить пробелы и имеющиеся варианты на политическом и законодательном уровне и их последствия для отдельных лиц и групп. В результате процесс принятия решений становится более эффективным, подотчетным и прозрачным. Это, в свою очередь, укрепляет легитимность принимаемых государством решений и причастность к ним всех членов общества.

Совет Европы также подготовил Руководящие принципы гражданского участия в политическом процессе принятия решений, принятые на 1295-м заседании заместителей министров 27 сентября 2017 года (СМ (2017) 83). Хотя Казахстан, Кыргызстан и Таджикистан не являются даже кандидатами на вступление в Европейский Союз, и все документы, касающиеся внутреннего законодательства ЕС, не являются для этих стран обязательными к применению, они являются важными для понимания положительной тенденции изменения законодательства ЕС и отдельных государств, его составляющих. Это связано с тем, что все три рассматриваемые в исследовании страны так или иначе стремятся к более тесному сотрудничеству с ЕС (так, в 2008 г. Казахстан принял государственную программу «Путь в Европу» на 2009-2011 годы, в которой содержатся новые основы для развития всестороннего сотрудничества Казахстана с европейскими странами, Казахстан председательствовал в ОБСЕ в



2010 г., Кыргызстан и Таджикистан являются странами-участницами ОБСЕ⁵, Парламент Казахстана сделал официальное заявление о желании получить статус наблюдателя при ПАСЕ⁶, а Кыргызстан получил статус «партнера по демократии» ПАСЕ, Казахстан и Кыргызстан стали членами Венецианской комиссии Совета Европы. Европейским Союзом принята Европейская стратегия в отношении Центральной Азии, с помощью которой ЕС планирует выстроить «более сильное, современное и неэксклюзивное партнерство» с Казахстаном, Кыргызстаном, Таджикистаном, Туркменистаном и Узбекистаном, и т.д.).

Помимо руководящих принципов Советом Европы, было принято большое количество документов, в которых подчеркивается важность активного гражданского участия в принятии государственных решений для обеспечения добросовестного государственного управления. Например, такие как:

- 12 принципов добросовестного государственного управления (1680741931 (coe.int),
- Рекомендация Комитета Министров Совета Европы по участию граждан в местной общественной жизни (СМ / Rec (2018)4)
- Рекомендация Комитета Министров по защите гражданского пространства, которая особенно реагирует на недавние вызовы свободе ассоциаций и свободному выражению мнений со стороны гражданского общества и НПО в Европе.
- Кодекс передовой практики гражданского участия. Справочный документ, подготовленный Генеральным Секретариатом Советы Европы для встречи группы по гражданскому обществу и демократии, 2008.
- Совет Европы, Конференция Международных НПО Совета Европы, Кодекс передовой практики гражданского участия в процессе принятия решений, CONF/PLE(2009)CODE1, принятый 1 октября 2009 года.
- Рекомендации по Усилению участия ассоциаций в публичных процессах принятия решений от участников до форума гражданского общества, организованного в рамках Дополнительного Совещания 2015 года о свободе мирных собраний и объединения, апрель 2015 (http://www.osce.org/odihr/185841?download=true) и др.

Все вышеупомянутые документы Совета Европы были проанализированы и легли в основу новой редакции Кодекса положительной практики гражданского участия в процессе принятия решений, принятого 30 октября 2019 г. на конференции международных НПО (далее – Кодекс). Кодекс предлагает всем

www.icnl.org

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> ОБСЕ – организация по безопасности и сотрудничеству в Европе.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> ПАСЕ - Парламентская Ассамблея Совета Европы.



участникам демократического процесса руководящие принципы, общие рекомендации, инструменты и механизмы общественного участия в процессе принятия решения, основанные на конкретном практическом опыте НПО по всей Европе, на результатах обмена их передовых практик и методов взаимодействия с органами государственной власти, а также на международных документах, включая документы Совета Европы.

В частности, в Кодексе упоминаются следующие принципы для усиления участия граждан в принятии государственных решений:

- I. Прозрачность. Все процессы должны быть прозрачными и открытыми для контроля с обеих сторон, как со стороны органов государственного управления, так и со стороны НПО. Важное значение имеет своевременный доступ общественности ко всем документам, проектам, решениям и мнениям, имеющим отношение к процессу участия. Доступ к информации должен быть обеспечен. Таким же образом участники от гражданского общества/НПО должны указать свои цели, интересы и возможные конфликты интересов.
- **II. Доступность.** Гражданское участие должно быть доступно с помощью соответствующих средств офлайн или онлайн, на любом устройстве, с применением понятного языка на основе согласованных рамок участия.
- III. Недискриминация. Гражданское участие должно учитывать все голоса и озвучивать их, в том числе голоса менее привилегированных и наиболее уязвимых слоев населения. Следовательно, необходимо избегать любых мер в ходе судебных разбирательств, способов распространения информации, организации встреч и слушаний и т.д., которые исключили бы участие заинтересованных лиц или групп.
- IV. Инклюзивность. Гражданское участие должно включать все группы с особыми интересами и потребностями, такие как молодежь, пожилые люди. люди с ограниченными возможностями или меньшинства. Многие из этих групп нелегко откликаются на призыв к участию. Поэтому следует принять активные меры, чтобы охватить эти группы, дать им возможность участвовать и помочь им в этом процессе.
- V. Подотчетность. Любой процесс участия должен быть направлен на достижение результатов и быть открытым для изменения исходных предложений. Эти результаты должны быть задокументированы и доступны для общественности. Все лица, принимающие решения, несут ответственность за свои решения; решения должны быть аргументированы, подлежат проверке и лица, принявшие эти решения,



могут быть наказаны; существуют средства защиты нарушенных прав в случае недобросовестного управления или ошибочного решения.

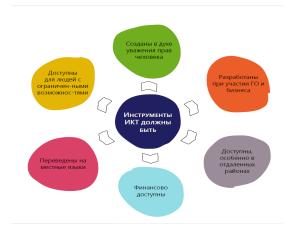
Кодексом рекомендуется обеспечить реализацию этих принципов в национальных законодательствах и правоприменительной практике.

### Развитие электронного участия граждан (e-participation)

В Руководящих принципах для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел, принятых Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ), подчеркивается, что информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) предоставляют новые инструменты участия, расширяя пространство для вовлечения гражданского общества, а также могут способствовать более ответственному и подотчетному управлению. ИКТ дополняют традиционные формы участия, поскольку они создают новые возможности равноправного и полноценного участия.

Общественное участие с использованием ИКТ должно следовать тем же принципам, что и участие в обычном режиме. ИКТ должны быть задействованы для создания пространств и возможностей, дающих широкой общественности возможность активного участия в различных мероприятиях, например, представление законопроектов и стратегий развития, их обсуждение и голосование по ним. Необходимо разработать и осуществить эффективные меры для обеспечения широкой доступности ИКТ, особенно для женщин, инвалидов, пожилых людей, лиц, проживающих в сельских районах, и коренных народов 8.

Кратко основные требования к ИКТ выглядят вот так:



https://www.ohchr.org/Documents/Issues/PublicAffairs/Guidelines for States on the right to participate in public\_affairs\_RU\_web.pdf

www.icnl.org

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Резюме Руководящих принципов для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел, подготовленное ECNL.



В Кодексе положительной практики гражданского участия в процессе принятия решений, утвержденного 30 октября 2019 г. на конференции международных НПО, также отдельно упоминается, что электронное участие как неотъемлемая часть электронной демократии должно соответствовать всем принципам общественного участия.

Для достижения положительного результата от используемых онлайн инструментов, они должны быть инклюзивными, простыми в использовании и не должны создавать новые преграды для граждан. Эти инструменты уязвимы для злоупотреблений и манипуляций, поэтому необходимо принять меры для минимизации этих рисков при полном соблюдении требований защиты данных и права на неприкосновенность частной жизни.

Сегодня наиболее часто используемые инструменты во многих странах – это центральные электронные порталы (электронное правительство). Электронное правительство является особенно мощным инструментом для местных властей, которое улучшает доступ к информации и расширяет участие граждан в процессе разработки политики.

В рамках исследования ООН электронное участие оценивалось на основе особенностей национальных порталов электронного правительства и других государственных веб-сайтов, связанных с предоставлением информации гражданам, консультированием и процедурой принятия решений. В исследовании ООН было отмечено, что «размещение информации носит почти универсальный характер: более 170 стран публикуют ту или иную информацию в каждой из шести наиболее важных сфер (здравоохранение, образование, занятость, социальная защита, окружающая среда и правосудие). В настоящее время многие правительства предлагают целый ряд возможностей для электронного участия, помимо предоставления информации. Число электронных консультаций, проводимых правительствами, продолжает расти, о чем свидетельствуют недавние онлайн-консультации в более чем 50 странах по каждой из перечисленных сфер. Однако масштабы онлайн-консультаций сильно различаются в разных регионах. Уровень прозрачности правительств в отношении того, каким образом вклад граждан учитывается в процессе принятия решений, также варьируется. Двадцатилетний опыт практики электронного участия показал критическую важность связи инициатив по электронному участию с формальными институциональными процессами для того, чтобы люди могли видеть, что участие оказывает воздействие».

В исследовании ООН делается вывод о том, что «не всегда ясно, что расширение электронных платформ привело к расширению или углублению участия. Во многих случаях масштабы электронного участия остаются низкими. Помимо



причин, связанных с доступом к технологиям и недостаточными цифровыми навыками, важную роль в наблюдаемом ограниченном прогрессе, среди многих других факторов, как представляется, играют недостаточное понимание мотивов участия онлайн и нежелание госучреждений обмениваться информацией об определении повестки дня и полномочиях в принятии решений» 9.

Согласно исследованию ООН к числу наиболее успешных стран в области развития электронного правительства (входящих в высший класс оценки (EGDI) относятся Дания, Республика Корея, Эстония, Финляндия, Австралия, Швеция, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Новая Зеландия, Соединенные Штаты Америки, Нидерланды, Сингапур, Исландия, Норвегия и Япония.

Общим для всех стран с высоким рейтингом EGDI является то, что у них эффективно работает государственный портал в виде единого окна, который предоставляет доступ к специализированным порталам, предоставляющим возможности электронного участия, электронные услуги, открытые данные и государственные закупки. Также в этих странах правовая база по электронному правительству сосредоточена на защите персональных данных и информации, на цифровой безопасности и цифровой идентификации личности 10.

Япония имеет центральный портал для электронного правительства (e-gov.go.jp), а также дополнительные платформы электронного правительства для электронного участия (e-Testimony), открытых данных (data.go.jp) и государственных закупок (geps.go.jp). Правовая база для электронного правительства фокусируется на

<sup>9</sup> Исследование ООН 2020 «Электронное правительство»

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Для справки информация из исследования ООН 2020 «Электронное правительство»:

<sup>«</sup>Республика Корея, Сингапур и Япония – передовые страны в Азии (с соответствующими 2, 11 и 14 местами в рейтинге EGDI) являются одними из мировых лидеров в развитии электронного правительства.

Республика Корея является мировым лидером в предоставлении онлайн-услуг (с показателем OSI в 1.000) и имеет самый высокий показатель EGDI в Азии. Государственные стратегии по электронному правительству вводятся каждые пять лет и поддерживаются отраслевыми планами развития. Генеральный План по электронному правительству- 2020 гарантирует, что государственная политика эмпирически обоснована, основана на науке и ориентирована на достижение открытого, инновационного правительства для граждан. Генеральный план по умному правительству создает базу для развития и использования искусственного интеллекта (ИИ) и данных для инноваций в государственном управлении, а также проактивного обеспечения услугами, ориентированными на граждан, для удовлетворения специфических потребностей людей, особенно из наименее защищенных групп. В дополнение к этим существующим инициативам Правительство предоставляет платформы для электронного участия (е-Реорle), открытых данных (data.go.kr) и электронных закупок (KONEPS). Правовая база страны по электронному правительству сосредоточена на защите персональных данных и информации, на цифровой безопасности и цифровой идентификации личности (см. Закон о цифровой подписи 2017).

В Сингапуре Государственное технологическое агентство отвечает за развитие и внедрение государственных стратегий и услуг межведомственного электронного правительства. В 2014 году Сингапур начал инициативу Умная нация («Smart nation»), неотъемлемой частью которой является электронное правительство. Сингапур имеет государственный портал в виде единого окна (Gov.sg), который предоставляет доступ к специализированным порталам, обслуживающим электронное участие (reach.gov.sg), электронные услуги (citizenconnectcentre.sg), открытые данные (data.gov.sg) и государственные закупки (gebiz.gov.sg). В свете правовых механизмов, касающихоя электронного правительства, страна приняла Закон о защите персональных данных (2012 год), а также законодательство по кибербезопасности, в котором излагаются различные обязательства по гарантированию того, что будут предусмотрены соответствующие меры по предотвращению, управлению и реагированию на угрозы кибербезопасности и инциденты, связанные с ней.



Среди стран, относящихся к числу наиболее успешных стран в области развития электронного правительства и одновременно показавших очень высокие результаты в области развития электронного участия, можно выделить две страны: Эстония и Финляндия.

«Эстония считается одной из самых быстро растущих стран в плане перехода на цифровые технологии во всем мире. Граждане Эстонии могут сделать онлайн практически что угодно, кроме таких немногих вещей, как бракосочетание/развод и продажа/покупка недвижимости. Х-гоаd, протокол многоканальной связи, разработанный для предоставления онлайн-услуг, обеспечивает такие функции, как цифровая идентификация личности, электронное голосование, электронное налогообложение и электронная коммерческая деятельность, и это лишь некоторые примеры. Eesti.ee — это единое окно для государственной информации и электронных услуг. В стране также имеется Стратегия развития гражданского общества, которая вовлекает граждан в разработку политики и законодательных актов. Например, Портал гражданской инициативы гаһvaalgatus.ee позволяет гражданам вносить предложения, вести обсуждения, составлять и отправлять коллективные обращения с цифровой подписью в парламент Эстонии» п.

Так, согласно исследованию Европейского Центра Некоммерческого Права (ECNL) 2016 г. «Гражданское участие в процессе принятия решений. Обзор стандартов и практик в государствах членах Совета Европы», в Эстонии были задействованы несколько систем для оптимизации электронных консультаций со следующими характеристиками, применимыми для других аналогичных инструментов:

персональной цифровой безопасности и доступе к цифровым данным (соответствующее законодательство включает Закон о защите персональных данных, Закон об электронных подписях и сертификационной деятельности, Закон о доступе к информации, находящейся во владении административных органов, и Закон о доступе к информации, находящейся во владении зарегистрированных административных учреждений).

Среди стран Европы восемь стран возглавляют мировые списки с момента начала выпуска Исследования по электронному правительству (Дания, Эстония, Финляндия, Швеция, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Нидерланды, Исландия и Норвегия). Они входят в самый высокий (VH) класс оценки и принадлежат к числу мировых лидеров в развитии электронного правительства.

<sup>•</sup> Стратегия цифровизации Дании ориентирована на создание центральной инфраструктуры ИКТ, которая связывает государственные правительственные органы, местные органы власти и муниципалитеты с общими службами, а также на ряд инициатив, проектов и решений, таких как цифровая инфраструктура, повторное использование данных, защита данных, цифровое благосостояние и цифровые решения для бизнеса. Дания имеет различные специализированные порталы для граждан и юридических лиц, а также один национальный портал здравоохранения».

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> <u>2020 UN E-Government Survey - Russian.pdf</u>



- «Портал публикует законопроекты, дополнения к законам и планы развития. Проекты документов публикуются заблаговременно на ранних этапах разработки;
- Портал позволяет всем зарегистрированным пользователям (регистрация неограниченная) выражать свои мнения и вносить предложения в опубликованный проект документа в пределах объявленных сроков. Обратная связь дается не на каждое предложение, однако, комментарии анализируются разработчиками проекта документа. Все комментарии, предложения и идеи получают ответ с информацией о том, какое место отведено предложению: включено в документ, принято, предполагается включить в документ на более позднем этапе (фаза имплементации, вторая поправка и т.д.) или проигнорировано (с объяснением, почему предложение не принято). Результаты отражены в докладе и опубликованы на сайте. После того, как процесс закрыт для консультаций, проект документа проходит межведомственное обсуждение, за которым можно проследить на сайте электронного законодательства;
- Портал содействует созданию заинтересованных групп для поддержки или комментирования конкретного проекта документа, политики и т.д. как одноразового действия; заинтересованные стороны могут собрать подписи, например. Они также могут формировать инициативы, излагать идеи и подавать петиции» 12.

«В Финляндии действует Национальный проект создания благоприятной среды для электронного участия, который распространяется на национальный и местный уровень. Благодаря проекту, реализуются все четыре уровня участия: информирование, консультирование, диалог и партнерство. Цель проекта – улучшить предоставление услуг гражданам и расширить эффективное управление.

### Результаты проекта:

- Проект разработал шесть различных услуг, которые помогают различным формам участия, все легкодоступны для каждого;
- Продвигает проактивный подход к демократии и содействует взаимодействию между гражданами, неправительственными организациями, должностными лицами центральных и местных органов власти, принимающими решения, и государственной администрацией;

 $<sup>^{12}</sup>$  «Гражданское участие в процессе принятия решений. Обзор стандартов и практик в государствах членах Совета Европы», ECNL, 2016 г.



• За первые два года, благодаря онлайн инструменту Kansalaisaloite.fi для подачи инициатив граждан (2012-2014), было подано 279 гражданских инициатив. Из них восемь достигли необходимых 50 000 подписей для рассмотрения в Парламенте.

И наконец, Финляндия располагает всеобъемлющими рамками для общественного участия, которые состоят из множества инициатив на национальном и местном уровнях:

Kansalaisaloite.fi -онлайн платформа для подачи гражданских инициатив. Это онлайн система, которая дает возможность гражданам подавать инициативы и собирать письменные заявления в поддержку этих инициатив. Все финские граждане, имеющие право голосовать, имеют право запускать инициативы. Существует три типа гражданских инициатив: (I) предложить новое законодательство; (2) предложить изменения в существующее законодательство или (3) предложить отменить действующее законодательство. Правовую основу для этой инициативы можно найти в Законе о гражданской инициативе от 2012 года.

Kuntalaisaloite.fi – онлайн платформа для подачи гражданских инициатив муниципальным властям. Аналогично указанной выше платформе, Kuntalaisaloite.fi служит онлайн системой для сбора и поддержки гражданских инициатив, но только на местном уровне. Согласно Акту о Местной власти, жители муниципалитета имеют право подавать инициативы, относящиеся к деятельности муниципалитета. Платформа позволяет подавать три типа инициатив: (1) обычная инициатива, подаваемая жителями муниципалитета; (2) инициатива, по теме, входящей в компетенцию муниципального совета, которую подали как минимум 2% лиц, имеющих право голоса; (3) инициатива о муниципальном референдуме, поданная как минимум 5% лиц, имеющими право голоса. Платформа предоставляет подробные инструкции для пользователей.

Otakantaa.fi – онлайн платформа для диалога. Онлайн платформа дает возможность различным формам общественных консультаций и участия: от разработки законопроекта, стратегического планирования и программ, оценки услуг и политик до создания «карты нужд и идей граждан». Платформа будет служить министерствам, муниципалитетам, учреждениям, НПО и гражданам для открытых дискуссий по различным темам.

Lausuntopalvelu.fi – онлайн платформа для запроса комментариев. Эта платформа позволяет органам власти на национальном и местном уровне запрашивать комментарии, содействовать проведению общественных консультаций и проводить их мониторинг. Через эту платформу НПО и граждане могу подавать свои комментарии и заявления, а также просматривать



заявления, поданные другими. Все Финские службы электронного участия поддерживаются онлайн через отдельные веб-платформы. Функциональность поддерживается благодаря постоянным обновлениям, которые проводятся госорганами, отвечающими за каждую платформу.

Ключевые элементы, способствующие эффективному электронному участию в Финляндии:

- Создание системы электронного участия, состоящей из различных уровней общественного участия;
- Повышение осведомленности и обучение граждан тому, как пользоваться услугами электронного участия;
- Назначение государственных служащих, ответственных за постоянное обновление каждой платформы;
- Предоставление правовых обязательств и обеспечение политической воли для того, чтобы воспользоваться инструментами электронной платформы» <sup>13</sup>.

Еще один интересный пример можно привести из Испании. «В 2015 году в Мадриде была создана веб-платформа Decide Madrid с целью содействия непосредственному участию жителей в ключевых процессах управления. Платформа представляет собой веб-инструмент, обеспечивающий несколько типов процессов участия, включая следующие:

- форум идей: любой житель может представить предложение по улучшению города; предложение, получившее достаточный уровень поддержки, выносится на всенародное голосование, и в случае его одобрения оно становится обязательным для муниципалитета, который берет на себя обязательство его реализовать;
- консультации: перед выполнением определенных действий городской совет консультируется с жителями относительно критериев, которым необходимо следовать, или предоставляет им возможность выбирать между альтернативными проектами;
- бюджетирование на основе участия: городской совет резервирует определенную сумму денег для проектов, предложенных и проголосованных жителями; в 2016 и 2017 годах ежегодно выделялось 100 миллионов это самая большая сумма в мире, выделяемая на партисипативные бюджеты.

www.icnl.org

 $<sup>^{13}</sup>$ «Гражданское участие в процессе принятия решений. Обзор стандартов и практик в государствах членах Совета Европы», ECNL, 2016 г.



Уровень вовлеченности в мадридскую рамочную программу Decide был высоким: тысячи людей приняли участие в консультациях по стратегическим планам, новым муниципальным правилам, бюджетам, городским проектам и предложениям участников по вопросам устойчивого развития и транспорта.

CONSUL, программная платформа, используемая для этого проекта, является открытым исходным кодом и используется многими учреждениями по всему миру (130 организаций в 33 странах), включая города Буэнос-Айрес, Монтевидео и Турин. Широкое распространение этой технологии позволило администрациям, использующим этот инструмент, обмениваться знаниями и опытом» 14.

Приведенные примеры показывают, что при наличии соответствующей политической воли и высоком уровне развития цифровых технологий можно добиться невероятных результатов в сфере развития электронного участия граждан в процессе принятия государственных решений.

Однако участие граждан не сводится исключительно к праву участия в режиме онлайн. «Как отмечалось в предыдущих версиях исследования ООН, успешные инициативы по электронному участию - это сочетание онлайн и офлайнмероприятий. Хорошо развитые инициативы по электронному участию включают комплексные «пакеты» онлайн и офлайн-мероприятий в таких областях, как электронное нормотворчество, оценка воздействия на окружающую среду, меры по борьбе с изменением климата и инициативное бюджетирование» 15.

3. ОБЗОР УСЛОВИЙ, ВЛИЯЮЩИХ НА СИТУАЦИЮ С УЧАСТИЕМ ГРАЖДАН В ЗАКОНОТВОРЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ, В ТОМ ЧИСЛЕ В РЕЖИМЕ ОНЛАЙН, В КАЗАХСТАНЕ, КЫРГЫЗСТАНЕ И ТАДЖИКИСТАНЕ.

Остановимся на общих условиях, в которых осуществляется участие граждан Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана в законотворческом процессе, и общих проблемах, которые тормозят развитие электронного участия.

I. У рассматриваемых трех стран в целом схожая ситуация в сфере реализации права на доступ к информации:

Так, несмотря на обширное законодательство в области доступа к информации, принятое в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане, активное размещение

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Исследование ООН 2020 «Электронное правительство»

<sup>15</sup> Исследование ООН 2020 «Электронное правительство»



большого объема информации на государственных порталах и сайтах, говорить о полной реализации права граждан на доступ к информации не приходится.

В первую очередь, в законодательствах этих стран отсутствует презумпция открытости всей информации, находящейся в ведении государственных органов, отсутствует независимый надзорный орган в сфере информации, не работают нормы об ответственности в сфере доступа к информации. Информация на государственных сайтах разрознена, вовремя не обновляется, подается в виде документов, написанных языком, трудным для понимания рядовыми гражданами, версии государственных сайтов на русском, английском и государственном языках (казахский, кыргызский, таджикский) не соответствуют друг другу (чаще всего полная информация доступна лишь на одном языке). Очень трудно найти нужную информацию быстро, даже если она уже есть где-то в открытых государственных источниках.

Ни в одной из рассматриваемых стран не существует единой системы, которая позволяла бы выстроить цепочку подготовки, общественного обсуждения, согласования, утверждения и опубликования нормативных правовых актов и обеспечить возможность следить за жизненным циклом нормативного правового акта, а также осуществлять функцию банка данных или архива проектов нормативно-правовых актов (НПА) и принятых законодательных или подзаконных актов, с наличием полного досье на той или иной нормативный акт. В Казахстане такая система разработана, и она называется «Е-законодательство», но пока не введена в действие.

Одной из причин, не способствующих открытости информации, касающейся участия граждан в принятии НПА во всех трех странах, является то, что часть этапов нормотворческого процесса до сих пор осуществляется вручную, часть посредством электронной почты либо на бумажных носителях.

II. У рассматриваемых трех стран очень схожие условия, касающиеся законотворческого процесса:

- отсутствие у народа права законодательной инициативы (за исключением, Кыргызстана, где такое право есть, однако им не реально воспользоваться);
- 2. составление законов на двух языках (государственный язык и русский язык) и соответственно периодически появляющиеся проблемы несоответствия языковых версий одного закона между собой;
- подавляющее большинство законов инициируются Правительством (в Кыргызстане соотношение не такое резкое, но это больше связано с тем, что Правительство в лице отдельных министерств и ведомств часто инициирует законы через депутатов Парламента);



- 4. отсутствие права законодательной инициативы у судебных и правоохранительных органов
- 5. большое влияние Президента на законотворческий процесс <sup>16</sup>;
- 6. примерно одинаковые этапы законодательного процесса;
- 7. проблемы с планированием законодательства, несоответствие планов законопроектных работ реально принятым НПА, которых в действительности оказывается в разы больше запланированных;
- 8. отсутствие эффективного процесса формирования концепции на начальном этапе законодательного процесса;
- 9. неэффективное проведение анализа регулятивного воздействия проектов НПА на субъекты предпринимательства;
- 10. ограниченность сроков, отводимых на отдельные этапы законотворческого процесса, что серьезно влияет на процесс консультаций. Многие заинтересованные стороны зачастую не успевают сформулировать надлежащее заключение по поводу законопроекта из-за недостаточной гласности, сжатых сроков планирования и недостаточного распространения информации;
- частое внесение изменений в законодательство, проблема с качеством принятых законов, в которые вносятся бесконечные изменения чуть ли не сразу после их принятия и т.д.

К примеру, в Кыргызстане проблема с планированием законодательства вызвана тем, что на подготовку законов, включенных в программу законопроектных работ Правительства, выделяется нереалистично мало времени, как правило, три месяца. Более того, министерства предпочитают воздерживаться от включения возможных законодательных инициатив в программу законопроектных работ с тем, чтобы в случае задержек, не нести ответственности за невыполнение приоритетов, обозначенных в плане. Согласно имеющимся сведениям, чиновники, которых сочтут «ответственными» за подобные задержки, могут быть привлечены к ответственности и получить, к примеру, письменное предупреждение<sup>17</sup>.

www.icnl.org

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Несмотря на то, что в отличие от Казахстана и Таджикистана, Президент Кыргызстана не обладает правом законодательной инициативы, он имеет значительные полномочия в законотворческой сфере:

<sup>•</sup> подписывает и обнародует законы; возвращает законы с возражениями в Жогорку Кенеш для повторного рассмотрения:

<sup>•</sup> вправе созвать в необходимых случаях внеочередное заседание Жогорку Кенеша и определить впросы, подлежащие рассмотрению;

<sup>•</sup> вправе выступать на заседаниях Жогорку Кенеша;

<sup>•</sup> реализует свои полномочия посредством принятия указов и распоряжений, которые бязательны для исполнения на всей территории Кыргызской Республики.



В Казахстане такая же ситуация, так как ежегодно Правительство Казахстана принимает план законопроектных работ, но на практике количество принятых, измененных и отмененных нормативных актов в тысячи раз больше. Времени, которое выделяется для внимательного изучения законодательных инициатив, Правительству и Парламенту всегда катастрофически не хватает, редко бывает на практике, когда сроки не «горят».

Отсутствие эффективного процесса формирования концепции на начальном этапе законодательного процесса выражается в том, что на подготовительном этапе законодательного процесса основное внимание уделяется разработке законопроекта, а не формированию концепции. При этом правильно сформулированная концепция имеет первостепенное значение для разработки качественного законодательства. Подготовка закона в Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане, чаще всего, начинается с составления текста, а вопросам, для решения которых предназначен этот закон, уделяется недостаточно внимания.

Анализ регулятивного воздействия. Хотя представители власти в рассматриваемых странах признают, что анализ регулятивного воздействия проектов НПА на субъекты предпринимательства является важной частью законодательного процесса, такой анализ не всегда проводится эффективно. Например, в Кыргызстане в по состоянию на 2015 г. он зачастую проводился уже после разработки законопроекта, когда служил скорее для оправдания уже принятых решений, а не для содействия формированию обоснованной политики в определенной сфере. Пояснительные записки к законопроектам, как правило, носят довольно общий характер и зачастую не содержат необходимой информации об основаниях для разработки законопроекта или о проведенных оценках расходов или воздействия 9. В Казахстане и Таджикистане также существует проблема с качеством пояснительных записок к законам и формальным отношением к проведению анализа регуляторного воздействия (АРВ).

Частое внесение изменений в законодательство, а также сообщения о недостаточном уровне исполнения законов и большое количество принимаемых специальных законопроектов является актуальной проблемой для всех трех рассматриваемых стран. Некоторые законопроекты изначально недостаточно хорошо продуманы и требуют многочисленных пересмотров. Кроме того, вносимые в законопроекты поправки иногда не соответствуют концепции или принципам, лежащим в основе законопроекта.

 $<sup>^{12}</sup>$  Оценка законодательного процесса в Кыргызской Республике, ОБСЕ, октябрь 2015.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Анализ регулятивного воздействия (mineconom.gov.kg)

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Оценка законодательного процесса в Кыргызской Республике, ОБСЕ, октябрь 2015 г



III. В Казахстане и Кыргызстане (в меньшей степени в Таджикистане) разработаны и введены в действие онлайн инструменты для доступа граждан к информации и общественного участия (например, государственные порталы электронных услуг, государственные порталы, где официально публикуются действующие НПА и проекты НПА для общественного обсуждения, порталы для электронных обращений граждан). Однако они до сих пор не обеспечивают должного уровня участия граждан в публичном обсуждении проектов НПА. В целом законодательному процессу в рассматриваемых странах все еще не хватает прозрачности: отсутствует обратная связь с общественностью по результатам консультаций. Мнения и предложения граждан, собранные в результате общественных обсуждений, остаются чаще всего без ответа и не учитываются при принятии решений <sup>20</sup>. Особенно это видно на примере Таджикистана, где взаимодействие гражданского общества и государства в рамках законотворческого процесса минимально и не подкреплено законодательными нормами.

Часто публичное обсуждение или консультации по законопроектам и другим проектам НПА в рассматриваемых странах проводятся уже после их разработки вместо того, чтобы проводиться до определения основных направлений политики и главных аспектов проекта НПА. Таким образом, граждан привлекают к обсуждению в основном не на стадии формирования концепции и идей для будущего законодательства, а когда уже готов текст концепции или проекта закона. И в этих случаях у разработчика НПА обычно формируется определенная позиция по отношению к разработанному им проекту НПА, и любой комментарий со стороны общественности воспринимается как критика <sup>21</sup>.

Помимо вышеперечисленного, низкий уровень активности граждан в законотворческом процессе в рассматриваемых странах связан также со следующими факторами:

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Так, в рамках исследования «Индекс участия и влияния на законопроектную деятельность Казахстана», проведенному в Казахстане Transparency Kazakhstan, было изучено около 5 000 проектов НПА по 13 сферам общественных отношений, принятых в 2018 году.

Для того, чтобы определить, вошли ли предложения граждан в итоговые версии принятых нормативных актов эксперты Transparency Kazakhstan сопоставили 3 375 комментариев и 2 504 ответов государственных органов разработчиков по 1673 проектам НПА.

Выяснилось, что на концептуальные возражения и несогласия граждан государственные органы – разработчики предоставляли разъяснения либо отказывались принимать доводы для дальнейшей работы и, соответственно, важные предложения не вошли в итоговые документы. Итоги сравнительного анализа показали, что только каждое третье предложение граждан из числа уже одобренных властями вошло в НПА. К примеру, министерство здравоохранения прислушалось к 122 возражениям по проекту поправок, ограничивающих положение лиц с диабетом, при этом проект приказа не был подписан. В целом влияние общественности на законотворчество в Казахстане, по мнению исследователей, находится на уровне ниже среднего и составляет 38,9 баллов.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> «Вовлечение общественности в нормотворческую деятельность Казахстана посредством использования краудсорсинга», Мухаметкалиева Е.М., Бастаубаева А.Ж., 2018 г.



- неверие граждан в возможность повлиять на процесс принятия государственных решений;
- низкий уровень информированности граждан о механизмах реализации права на участие в законотворческом процессе, в том числе в режиме онлайн;
- низкий уровень цифровой и юридической грамотности граждан;
- невыполнение государственными органами в полном объеме требований об обнародовании информации о своей деятельности в интернете (отсутствует оперативность выкладывания информации, полнота и актуальность информации, доступность изложения и т.д.);
- отсутствие общей заинтересованности у разработчиков НПА в изменении проектов НПА;
- участие граждан в законотворческом процессе происходит в основном путем реагирования на инициативы Парламента и Правительства, чем путем инициирования собственных идей и законов.

Все это в совокупности служит причиной разочарования заинтересованных сторон и общественности, а также снижает стимулы к участию в этом процессе. Без этого рано говорить о реальном участии граждан в процессе принятия государственных решений.

Более того, несмотря на то, что в рассматриваемых странах есть нормы, предусматривающие процедуры по обжалованию действий государственных органов (в вышестоящие органы и суд), а где-то даже предусматривается административная и уголовная ответственность за нарушение отдельных компонентов права на участие в управлении делами государства (например, статья 163 Уголовного Кодекса (УК) Республики Таджикистан «Нарушение законодательства об обращении граждан», ст. 456-1 Кодекса об административных правонарушениях (КоАП) Республики Казахстан «Незаконное ограничение права на доступ к информации» 22), в целом эти нормы

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Ст. 456-1. Незаконное ограничение права на доступ к информации:

<sup>1.</sup>Неправомерный отказ в предоставлении информации либо предоставление заведомо ложной информации в случаях, когда такая информация подлежит предоставлению по запросу пользователя информации в соответствии с законодательством Республики Казахстан, за исключением действий, ответственность за которые предусмотрена другими Ст.ми настоящего Кодекса, - влечет штраф на должностных лиц, субъектов малого предпринимательства, некоммерческие организации - в размере тридцати, на субъектов среднего предпринимательства - в размере пятидесяти, на субъектов крупного предпринимательства - в размере ста месячных расчетных показателей. 2. Размещение заведомо ложной информации в средствах массовой информации, на интернет-ресурсе обладателя информации, на интернет-портале открытых данных или иными предусмотренными законодательством Республики Казахстан, - влечет штраф на должностных лиц, субъектов малого предпринимательства, некоммерческие организации - в размере тридцати, на субъектов среднего предпринимательства - в размере пятидесяти, на субъектов крупного предпринимательства - в размере ста месячных расчетных показателей.



не работают, и лишь единицы обращаются в суды в связи с нарушением этих прав.

IV. Несмотря на бурное развитие Информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в рассматриваемых странах и постоянный рост пользователей Интернета, а также увеличение расходов государственных бюджетов на развитие электронного правительства и других цифровых решений, также существуют расходы, которые должны нести граждане, которым требуется фиксированная или мобильная широкополосная подписка на Интернет, чтобы иметь возможность знакомиться с информацией, выкладываемой в режиме онлайн, пользоваться государственными услугами, участвовать в обсуждении государственных решений. Доступность Интернета остается большой проблемой в рассматриваемых странах, особенно в Таджикистане, где самый дорогой доступ и самый низкий уровень использования Интернета по сравнению с Казахстаном и Кыргызстаном.

Приведем сведения, взятые из исследования ООН «Электронное правительство» и открытых источников в Интернете:

Страна	Процент физических лиц, использующих интернет	Количество абонентов фиксированной (проводной) широкополосной связи на 100 жителей	Средняя цена за один гигабайт интернета <sup>23</sup>	Средняя заработная плата в месяц
Казахстан	78,9 %	13,44	\$0,46	\$502
Кыргызстан	38 %	5,64	\$0,21	\$216
Таджикистан	21,96%	0,07	\$4,65	\$140

Из таблицы видно, что охват населения Интернетом, кроме Казахстана, на достаточно низком уровне, а это означает, что воспользоваться благами электронной демократии смогут только I/3 населения Таджикистана и меньше половины населения Кыргызстана. Остальные, по сути, останутся без права голоса. Однако просто охватить все население, предоставив каждому Интернет, недостаточно. Для этого нужен не просто Интернет, а высокоскоростной

www.icnl.org

<sup>3.</sup> Неправомерное отнесение информации, не являющейся информацией с ограниченным доступом, к информации с ограниченным доступом, за исключением действий, предусмотренных частью третьей статьи 504 настоящего Кодекса, - влечет штраф на должностных лиц в размере двадцати месячных расчетных показателей.

<sup>4.</sup> Деяния, предусмотренные частями первой и второй настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, - влекут штраф на должностных лиц, субъектов малого предпринимательства или некоммерческие организации - в размере пятидесяти, на субъектов среднего предпринимательства - в размере ста, на субъектов крупного предпринимательства - в размере двухсот месячных расчетных показателей.

 $<sup>^{23}</sup>$  Курс доллара по отношению к местной валюте зафиксирован на 27.04.2020 г.



Интернет. По данным исследования ООН, количество абонентов фиксированной (проводной) широкополосной связи на 100 жителей в Кыргызстане составляет примерно 6 человек, а в Таджикистане эта цифра практически равна 0.

Согласно данным международного рейтинга Speedtest  $^{24}$ , по состоянию на ноябрь 2020 г. скорость интернета по фиксированной широкополосной связи составляла в Казахстане - 50,71 мбит/с (65 место в мире), Кыргызстане - 43,63 мбит/с (76 место в мире), в Таджикистане - 32,17 мбит/с (96 место в мире) среди 176 стран мира. Скорость интернета по мобильной связи в Казахстане 18,85 мбит/с (107 место в мире), Кыргызстане - 20,83 мбит/с (98 место в мире), Таджикистане - 13,21 мбит/с (127 место в мире) среди 139 стран мира.

Ну и наконец на доступность Интернета влияет его цена. Из таблицы видно, что самая высокая стоимость интернета в Таджикистане \$4,65 за один гигабайт интернета при самих низких показателях средней заработной платы в Центральной Азии - \$140 в месяц.

Помимо этого, начиная с 2015 года Интернет-пользователи Таджикистана периодически жалуются на ограничение доступа к некоторых сайтам и социальным сетям. В последние годы в большинстве случаев ограничивается именно мобильный Интернет 25. Также в открытых источниках отмечается, что в зимнее время года Таджикистан сталкивается с энерголимитом, что сводит распространение электронного правительства и внедрение других цифровых технологий к нулю. Все эти факторы не способствуют быстрому развитию электронного участия граждан в Таджикистане.

 ${f V}$ . Еще одной общей тенденцией, которая сильно влияет на осуществление гражданами права на участие является развитие электронного правительства и других онлайн сервисов  $^{26}$ .

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Speedtest Global Index - Monthly comparisons of internet speeds from around the world

 <sup>25</sup> Электронное правительство: в Таджикистане очереди у ЗАГС, в Грузии дают справки по Интернету - CABAR.asia
 26 В исследовании ООН «Электронное правительство», помимо оценки степени развития электронного

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> В исследовании ООН «Электронное правительство», помимо оценки степени развития электронного правительства, во всех странах мира был исследован дополнительный индекс электронного участия, который фокусируется на:

<sup>•</sup> использовании онлайн-сервисов для облегчения предоставления информации правительствами гражданам («обмен электронной информацией»);

<sup>•</sup> взаимодействии с заинтересованными сторонами («электронные консультации»);

<sup>•</sup> участии в принятии решений («электронное принятие решений»). Рамки электронного участия:

<sup>•</sup> Электронная информация - обеспечение участия путем предоставления гражданам публичной информации и доступа к информации без или по запросу;

<sup>•</sup> Электронные консультации - привлечение граждан к участию и обсуждению государственной политики и услуг;

<sup>•</sup> Электронное принятие решений - расширение прав и возможностей граждан за счет совместной разработки вариантов политики и совместного производства компонентов услуг и способов оказания услуг.



Ниже представлена информация о том, как расположились рассматриваемые нами страны по рейтингу электронного правительства и электронного участия.

Рейтинги стран Центральной Азии среди 193 стран мира в 2020 г.<sup>27</sup>

Страна	Рейтинг развития электронного правительства (EGDI)	Рейтинг электронного участия (EPI)
Казахстан	29	26 (очень высокий)
Кыргызстан	83	66 (высокий)
Таджикистан	133	146 (средний)

Казахстан и Кыргызстан разработали собственные платформы электронного правительства.

Казахстанский портал едоv.kz регулярно называется в исследовании электронного правительства ООН одним из наиболее развитых порталов электронного правительства в мире. Казахстан входит в топ-15 стран в Азии, входящих в группу очень высокого рейтинга развития электронного правительства (EGDI), занимая 29 место среди 193 стран мира в 2020 г. В 2018 году Казахстан перешел из группы высокого в группу очень высокого EGDI и продолжил ускорять темпы развития электронного правительства в рамках программы «Цифровой Казахстан», улучшая качество и количество государственных услуг, предоставляемых онлайн, расширяя ИКТ инфраструктуру и улучшая качество образования и цифровую грамотность населения в целом. На платформе едоv.kz доступно более 237 услуг, от лицензирования до осуществления выплат; при этом в 2018 году в онлайнрежиме было оказано 30 млн услуг. Кроме того, было разработано мобильное приложение.

По рейтингу электронного участия Казахстан также лидирует, занимая 26 место в мире. Одной из причин такого высокого рейтинга является портал «Открытое правительство». Открытое правительство состоит из таких компонентов как: «открытые данные», «открытые НПА», «открытый диалог», «открытые бюджеты», а также «оценка эффективности деятельности государственных органов».

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> 2020 UN E-Government Survey - Russian.pdf



<u>Портал «Открытые данные»</u> - размещение общедоступных данных государственных органов в машиночитаемом виде для возможности создания сервисов и приложений на их базе.

На портале опубликованы наборы открытых данных. Кроме того, на портале доступен интерфейс программирования приложений (API), с помощью которого к данным можно обращаться через запросы.

На основе открытых данных благодаря увеличению количества данных, а также проведению таких мероприятий, как конкурсы и хакатоны разработаны и размещены для скачивания мобильные приложения и сервисы.

Портал «Открытые НПА» - это единая площадка для обсуждения разрабатываемых законопроектов, проектов стандартов государственных услуг и разрешительных документов. Каждый может высказать свое мнение и принять участие в разработке НПА. «Открытые НПА» позволяют каждому гражданину ознакомиться с проектом до того, как он пойдет на согласование в государственный орган и вышестоящие инстанции.

На портале проводится публичное обсуждение не только стандартов государственных услуг согласно Закону «О государственных услугах», но и с принятием Закона «О доступе к информации» в 2015 г. стало доступно обсуждение проектов всех нормативных правовых актов и концепций законопроектов.

Портал «Открытый диалог» - это площадка для установления эффективной обратной связи между государственными органами и обществом.

Цель портала - предоставить гражданам возможность взаимодействовать с правительством посредством инструментов портала. Данный компонент включает в себя:

- блог платформу руководителей гражданского общества (ГО);
- Интернет конференцию с местными исполнительными органами;
- Систему «Опросов»;
- Сервис «Народный контроль качества сотовой сети».
- «Открытый диалог» даёт возможность гражданам:
  - отправлять запросы руководителям государственных органов;
  - участвовать в публичном обсуждении деятельности государственных органов из любой точки страны;
  - принимать участие в опросах, проводимых государственными органами, социальных опросах, опросах электронного и мобильного правительства;



• отправлять отзывы о качестве сотовой связи.

Портал «Открытые бюджеты» облегчает представление граждан о понятии «государственного бюджета» и способствует развитию активной гражданской позиции через общественный контроль за расходованием бюджетных средств.

На портале открытых бюджетов проводится размещение и публичное обсуждение проектов бюджетных программ и отчетов о реализации бюджетных программ, а также размещается бюджетная отчетность, консолидированная финансовая отчетность, информация о результатах государственного аудита.

- ознакомиться с системой оценки государственных органов;
- увидеть результаты оценки каждого государственного органа в общем виде и в разрезе блоков оценки;
- посмотреть рейтинг государственных органов согласно результатам оценки;
- ознакомиться с отчетами о реализации стратегических планов центральных государственных органов и с отчетами о реализации программ развития территорий местных исполнительных органов;
- участвовать в публичном обсуждении деятельности государственных органов.

Кыргызстан входит в группу стран с высоким уровнем индекса развития электронного правительства и индекса электронного участия в 2020 году и занимает 83 место по рейтингу EGDI. Кыргызстан также приступил к реализации амбициозной национальной цифровой инициативы Taza Koom (государственный портал электронных услуг), направленной на поддержку дальнейшей цифровизации страны и ее органов управления 28. С 2020 г. доступно мобильное приложение данного портала «Tunduk», почти ежедневно добавляются новые услуги, доступные онлайн. Кроме этого, начал работу Единый портал общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов Кыргызской Республики, на котором выложено 19 проектов законов и 117 проектов других НПА для общественного обсуждения. Портал предоставляет возможность гражданам ознакомиться с текстом проекта, в случае необходимости скачать, а также оставить свои замечания и предложения к обсуждаемому проекту нормативного правового акта.

www.icnl.org

https://www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/central-asia/COVID-19-crisis-response-in-Central-Asia-Russian.pdf



Таджикистан входит в группу стран со средним уровнем индекса развития электронного правительства и индекса электронного участия в 2020 году и занимает 133 место по рейтингу EGDI и 146 место по рейтингу EPI. В Таджикистане электронное правительство как единый портал электронных услуг еще не сформировано. В Таджикистане была принята «Концепция формирования электронного Правительства в Республике Таджикистан (2012-2020)», утвержденная постановлением Правительства Республики Таджикистан от 30 декабря 2011 г. № 6431. Затем была введена Программа дальнейшего осуществления электронного правительства. Большинство пунктов, изложенных в этой Концепции еще не реализованы. На каком-то этапе был создан правительственный портал hukumat.tj, но по неизвестным причинам исчез из Интернета. По информации, предоставленной Министерством экономического развития и торговли Таджикистана, которое уполномочено курировать переход к электронному правительству, между 39 профильными министерствами и ведомствами проложен оптико-волоконный кабель, который содействует электронному документообороту, а во всех государственных министерствах и ведомствах продолжается процесс восстановления сети электронного правительства. На сегодняшний день государственные органы предоставляют гражданам список конкретных электронных услуг в рамках электронного правительства. В частности, электронные сервисы развиваются быстрым темпом в Налоговом комитете, Министерстве финансов, Таможенной службе. Однако страница «Обратной связи» или раздел «Гостевая книга» в порталах органов государственной власти и местного самоуправления всё ещё не работает или же остаётся неактивной, и портал выполняет только информационную функцию <sup>29</sup>. Также пока нет платформы, которая позволяла бы организовать общественное обсуждение проектов НПА.

4. ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ В ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ СФЕРЕ В КАЗАХСТАНЕ, КЫРГЫЗСТАНЕ И ТАДЖИКИСТАНЕ.

#### КАЗАХСТАН

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

<sup>29</sup> 



Законодательство Республики Казахстан (РК), регулирующее участие граждан в законотворческом процессе, в основном состоит из законодательства, регулирующего доступ к информации, НПА, регулирующих работу сервисов в рамках портала «Открытое правительство» и НПА, регулирующих законодательный процесс в Парламенте и Правительстве (процедуру разработки проектов НПА и их официального опубликования).

Парламент РК является высшим представительным органом Республики, осуществляющим законодательную власть. Парламент состоит из двух Палат: Сената и Мажилиса, действующих на постоянной основе. Срок полномочий депутатов Сената - шесть лет, срок полномочий депутатов Мажилиса - пять лет.

Основы участия граждан в управлении делами государства заложены в Конституции РК. В Конституции предусмотрены основы законотворческого процесса, право на доступ к информации и на участие в делах государствах. Так, в статье 33 предусмотрено, что «Граждане РК имеют право участвовать в управлении делами государства непосредственно и через своих представителей, обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления...».

Данная норма повторяет положения статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 г.), ратифицированного РК 28 ноября 2005 года, где говорится о том, что «каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в статье 2, и без необоснованных ограничений право и возможность: а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей...».

Кроме того, Казахстан является участником Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды <sup>30</sup> (Орхус, 25 июня 1998 года), где также упоминается общественное участие в контексте доступа к экологической информации, включающей доступ к законодательным актам по вопросам окружающей среды, а также предусмотрены меры для эффективного участия общественности в подготовке нормативных положений, имеющих непосредственное действие, и/или общеприменимых юридически обязательных нормативных актов.

Основными НПА, регулирующими доступ к информации и работу портала «Открытое правительство», являются:

I. Закон о доступе к информации 16 ноября 2015 года № 401-V 3PK;

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Ратифицирована Законом РК от 23.10.2000 г. № 92-II



- Постановление Правительства РК от 31 декабря 2015 года № 1176 «Об определении размера фактических затрат на копирование или печать и порядка их оплаты обладателю информации, а также освобождения социально уязвимых слоев населения от оплаты фактических затрат на копирование или печать»;
- Постановление Правительства РК от 31 декабря 2015 года № 1175 «Об утверждении Положения о порядке деятельности Комиссии по вопросам доступа к информации»;
- 4. Приказ Министра информации и коммуникаций РК от 30 июня 2016 года № 22 «Об утверждении Правил размещения и публичного обсуждения проектов концепций законопроектов и проектов НПА на интернетпортале открытых НПА».
- 1. Закон о доступе к информации от 16 ноября 2015 года регулирует общественные отношения, возникающие в результате реализации конституционного права каждого свободно получать и распространять информацию любым не запрещенным законом способом. Закон предусматривает обширные обязанности обладателей информации 31:
  - і. обеспечивать доступ к информации;
  - 2. обеспечивать в рамках своих полномочий организационно-технические и другие условия, необходимые для обеспечения доступа к информации;
  - 3. предоставлять достоверную и полную информацию;
  - 4. обеспечивать в предоставляемой информации наличие сведений о должностном лице в объеме, достаточном для идентификации;
  - 5. обеспечивать соблюдение установленных законом сроков предоставления информации;
  - 6. вести учет, обобщение и анализ запросов;

Обладателями информации признаются:

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Ст. 8. Обладатель информации

<sup>1)</sup> органы и учреждения законодательной, исполнительной и судебной ветвей государственной власти, местного государственного управления и самоуправления;

<sup>2)</sup> государственные учреждения, не являющиеся государственными органами;

<sup>3)</sup> субъекты квазигосударственного сектора;

<sup>4)</sup> юридические лица, являющиеся <u>получателями бюджетных средств</u>, - в части информации, касающейся использования средств, выделенных из государственного бюджета;

<sup>5) &</sup>lt;u>субъекты государственной монополии</u> - в части информации, касающейся цен на производимые (реализуемые) ими товары (работы, услуги);

<sup>6)</sup> юридические лица - в части обладаемой ими <u>экологической информации</u>, информации о чрезвычайных ситуациях, природных и техногенных катастрофах, их прогнозах и последствиях, состоянии пожарной безопасности, санитарно-эпидемиологической и радиационной обстановки, безопасности пищевых продуктов и других факторах, оказывающих негативное воздействие на здоровье и обеспечение безопасности граждан, населенных пунктов и производственных объектов.



- 7. создавать необходимые условия для инвалидов при предоставлении информации;
- 8. обеспечивать бесперебойное функционирование интернет-ресурсов, содержащих информацию;
- 9. обеспечивать повышение квалификации должностных лиц и работников в области обеспечения доступа к информации;
- 10. проводить внутренний контроль за качеством и своевременностью предоставления информации;
- соблюдать законодательство РК о государственных секретах и иные охраняемые законом тайны;
- размещать на постоянной основе в виде открытых данных информацию
  на интернет-портале открытых данных, не относящуюся к информации с
  ограниченным доступом;
- осуществлять иные обязанности, предусмотренные настоящим Законом и законодательством РК.

Граждане могут получить информацию о готовящихся и уже принятых НПА путем:

- получения ответа на запрос;
- 2. ознакомления с информацией в помещениях, занимаемых обладателями информации, и в иных отведенных для этих целей местах;
- 3. присутствия на заседаниях коллегий государственных органов в соответствии с законодательством РК и просмотра онлайн-трансляций открытых заседаний Палат Парламента РК, в том числе совместных, местных представительных органов области, города республиканского значения, столицы и коллегий государственных органов, проводимых по итогам года, на интернет-ресурсах;
- 4. заслушивания и обсуждения отчетов руководителей центральных исполнительных органов (за исключением Министерства обороны РК), акимов и руководителей национальных высших учебных заведений;
- 5. ознакомления с информацией в средствах массовой информации;
- 6. ознакомления с информацией на интернет-ресурсе обладателя информации;
- ознакомления с информацией на соответствующих компонентах вебпортала «электронного правительства»;
- 8. иными способами, не запрещенными законодательством РК.



Закон о доступе к информации предусматривает обязанность обладателей информации публиковать на интернет-ресурсах, помимо прочего, следующую информацию:

- сведения о государственных и отраслевых программах, концепциях, доктринах, программах и планах развития территорий, стратегических планах, стратегиях и планах развития соответствующей отрасли, проектах целевых программ и концепций;
- информацию о нормотворческой деятельности обладателя информации:
- перечень НПА, принятых обладателем информации;
- НПА, принятые обладателем информации и введенные в действие в полном соответствии с подписанными подлинниками;
- тексты разрабатываемых обладателем информации проектов НПА, а также пояснительные записки, сравнительные таблицы, заключения научных экспертиз и экспертные заключения субъектов частного предпринимательства;
- проекты разрабатываемых обладателем информации подзаконных НПА, определяющих порядок оказания государственных услуг, а также отчеты о завершении их публичного обсуждения;
- стенограммы и (или) протоколы открытых заседаний коллегиальных органов.

Обладатель информации, не имеющий технической возможности размещать информацию на собственном интернет-ресурсе, размещает ее на интернет-ресурсе местного исполнительного органа.

Актуализация ленты новостей на интернет-ресурсе обладателя информации должна осуществляться ежедневно, актуализация иных разделов осуществляется не позднее трех рабочих дней со дня получения или создания информации.

Информация на интернет-ресурсе должна предоставляться на казахском и русском языках. Интернет-ресурс обладателя информации может иметь версии на других языках.

Бесплатный доступ к нормативным правовым актам через интернет обеспечивается также посредством веб-портала «электронного правительства» в соответствии с законодательством РК.

Пользователи информации могут получать и использовать информацию, размещаемую на компонентах веб-портала «электронного правительства», а также участвовать в ее обсуждении при условии регистрации на веб-портале



«электронного правительства». В законе также говорится об интернет-порталах, в том числе <u>интернет-портале открытых НПА</u>, о котором мы будем говорить далее.

С точки зрения граждан, которые хотели бы найти актуальную информацию в интернете, касающуюся разработки и принятия НПА, можно отметить следующее. В Казахстане очень много интернет-ресурсов, где можно найти информацию о принятых НПА как бесплатно, так и за деньги (<a href="https://online.zakon.kz/Lawyer">http://adilet.zan.kz/</a>, <a href="https://BestProfi.com">https://BestProfi.com</a> и др.), а также интернет-ресурсы, где можно найти проекты НПА (<a href="https://bestProfi.com">OTKPDITINE HПА |</a> (<a href="https://bestProfi.com">egov.kz</a>), <a href="https://parlam.kz/">https://adilet.zan.kz/</a>, <a href="https://atameken.kz/">https://atameken.kz/</a> и сайты госорганов-разработчиков). Однако, не всегда можно легко найти нужную информацию. Иногда даже зная точное название проекта НПА трудно его найти. Есть возможность подписки на обновления с этих сайтов, что может облегчить поиск и получение информации своевременно.

- 2. В законе «О доступе к информации» четко определено, что «информация по запросу предоставляется бесплатно». Постановление Правительства РК от 31 декабря 2015 года № 1176 «Об определении размера фактических затрат на копирование или печать и порядка их оплаты обладателю информации, а также освобождения социально уязвимых слоев населения от оплаты фактических затрат на копирование или печать» должно было детально регламентировать объемы предоставляемой бесплатной информации (только ли это ответ на запрос или ответ и не менее 20 страниц дополнительных материалов, необходимых для удовлетворения запроса) и установить порядок предоставления дополнительных материалов за плату. Но в постановлении не конкретизируется объем бесплатно предоставляемой информации. По смыслу постановления получается, что оплачивать необходимо любое количество страниц предоставляемого обладателем информации ответа на запрос. Это, во-первых, не соответствует общепринятым критериям и стандартам; во-вторых, ухудшает правовое положение пользователей информации, которые обращаются с запросами в рамках этого закона. При этом, при рассмотрении обращений физических и юридических лиц по Закону РК «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц» плата за предоставление ответов не взимается, независимо от их объема. На практике государственные органы продолжают предоставлять информацию бесплатно, даже в бумажном виде, однако имеются случаи взимания платы за предоставленную информацию. В подавляющем большинстве случаев информация предоставляется в электронном виде, если объем большой.
- 3. Закон о доступе к информации предусматривает создание Комиссии по вопросам доступа к информации, четко определив приоритеты в ее



деятельности. А именно, указав, что она создается «в целях учета и защиты общественных интересов в области доступа к информации, а также удовлетворения потребностей пользователей информации». Однако выбор формы для реализации этих целей: создание Комиссии в виде консультативносовещательного органа (КСО) при Министерстве информации и общественного развития РК – не совсем удачен. Во-первых, потому что КСО не обладает при этом независимым статусом, во-вторых, решения КСО не являются обязательными для исполнения обладателями информации, в-третьих, КСО не наделены правом рассмотрения конкретных обращений и заявлений по фактам нарушения их прав и свобод. А без этого учет и защита общественных интересов, а также удовлетворение потребностей пользователей информации невозможны.

- 4. Приказ Министра информации и коммуникаций РК от 30 июня 2016 года № 22 «Об утверждении Правил размещения и публичного обсуждения проектов концепций законопроектов и проектов НПА на интернет-портале открытых НПА» подробно расписывает порядок публичного обсуждения проектов НПА и их концепций на портале. Портал предназначен для размещения проектов концепций законопроектов и проектов НПА, не содержащих информацию с ограниченным доступом для осуществления публичного обсуждения пользователями. Портал нацелен решать следующие задачи:
  - обеспечение доступности НПА, разрабатываемых для пользователей;
  - обеспечение обратной связи с пользователем (комментирование, голосование);
  - обеспечение формирования общественного видения относительно продвижения того или иного нововведения в сфере нормативноправовых актов;
  - обеспечение формирования итоговой отчетности для последующего анализа.

Однако, несмотря на позитивность и прогрессивность портала, уровень участия населения на нем остается достаточно низким. Что необходимо сделать, чтобы улучшить работу портала, вы узнаете из последней главы данного исследования.

Помимо блока НПА, регулирующего доступ к информации есть и другие законы, которые регулируют те или иные инструменты участия граждан в законотворческом процессе: Экологический кодекс, Закон о порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц, Закон об общественных советах, Закон о государственных услугах 32 и т.д. Так, Закон о

www.icnl.org

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Например, Закон РК «О государственных услугах» от 15 апреля 2013 года № 88-V предусматривает публичное обсуждение проектов подзаконных НПА, определяющих порядок оказания государственных услуг: «Публичное обсуждение проектов подзаконных нормативных правовых актов, определяющих порядок оказания



порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц регулирует общественные отношения, связанные с подачей и рассмотрением обращений физических и юридических лиц в целях реализации и защиты их прав, свобод и законных интересов, в том числе с использованием ИКТ. Например, закон вводит такие термины как «видеоконференцсвязь – услуга связи с использованием информационно-коммуникационных технологий для интерактивного взаимодействия нескольких удаленных абонентов в режиме реального времени с возможностью обмена аудио- и видеоинформацией», «видеообращение направленное субъекту, рассматривающему обращение, или должностному лицу индивидуальное или коллективное предложение, заявление, жалоба, запрос или отклик в видеоформате, осуществляемое Государственной корпорацией «Правительство для граждан». Закон предусматривает право граждан обращаться в государственные органы, в том числе с предложениями, под которыми понимаются «рекомендации лица по совершенствованию законов и иных НПА, деятельности государственных органов, развитию общественных отношений, улучшению социально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества». Таким образом, граждане, воспользовавшись этим законом, с помощью ИКТ могут направлять в государственные органы предложения по совершенствованию НПА.

государственных услуг, проводится с целью учета замечаний и предложений физических и юридических лиц, права, свободы и законные интересы которых затрагиваются подзаконными нормативными правовыми актами, определяющими порядок оказания государственных услуг». Для этого государственный орган-разработчик размещает проект подзаконного НПА, определяющего порядок оказания государственной услуги, для его публичного обсуждения на веб-портале "электронного правительства", своем интернет-ресурсе и (или) интернет-ресурсах местного исполнительного органа области, города республиканского значения, столицы, района, города областного значения, акима района в городе, города районного значения, поселка, села, сельского округа, а также обеспечивает иными способами информирование услугополучателей о проекте подзаконного нормативного правового акта, определяющего порядок оказания государственной услуги, в течение пяти рабочих дней со дня включения государственной услуги в реестр государственных услуг.

Публичное обсуждение проекта подзаконного НПА, определяющего порядок оказания государственной услуги, осуществляется в течение 10 рабочих дней со дня его размещения для публичного обсуждения. По окончании указанного срока государственный орган-разработчик составляет отчет о завершении публичного обсуждения проекта подзаконного НПА, определяющего порядок оказания государственной услуги, который подлежит размещению на веб-портале "электронного правительства", своем интернет-ресурсе и (или) интернет-ресурсах местного исполнительного органа области....

Отчет о завершении публичного обсуждения проекта подзаконного нормативного правового акта, определяющего порядок оказания государственной услуги, содержит:

перечень и краткое содержание замечаний и предложений, полученных в ходе публичного обсуждения, с приложением обоснований по принятым и (или) непринятым замечаниям и предложениям;

информацию о способе ознакомления с проектом подзаконного нормативного правового акта, определяющего порядок оказания государственной услуги, доработанного с учетом поступивших замечаний и предложений. Проект подзаконного НПА, определяющего порядок оказания государственной услуги, доработанный по результатам публичного обсуждения, и отчет о завершении публичного обсуждения проекта подзаконного нормативного правового акта, определяющего порядок оказания государственной услуги, направляются на согласование в заинтересованные центральные государственные органы, местные исполнительные органы...».

Таким образом, на примере данного закона видно, как происходит электронное общественное обсуждение проектов НПА в Казахстане.



Законодательство, регулирующее законотворческий процесс и вопросы общественного участия граждан в процессе принятия решений, состоит из следующих НПА.

<b>№</b> п/п	Наименование нормативного правового или правового акта	Реквизиты НПА
1.	Конституция РК	
2.	Конституционный закон РК «О Президенте РК»	26 декабря 1995 года № 2733
3.	Конституционный закон РК «О Правительстве РК»	18 декабря 1995 года № 2688
4.	Конституционный закон РК «О Парламенте РК и статусе его депутатов»	16 октября 1995 года № 2529
5	Закон РК «О правовых актах»	6 апреля 2016 года № 480-V
6.	Регламент Мажилиса Парламента РК	принят Мажилисом Парламента РК 8 февраля 1996 года
7.	Регламент Сената Парламента РК	принят Сенатом Парламента РК 8 февраля 1996 года
8.	Правила организации законопроектной работы в уполномоченных органах РК	утверждены постановлением Правительства РК от 21 августа 2003 года № 840
9.	Постановление Правительства РК от 6 октября 2016 года № 569 «Об утверждении Правил разработки, согласования проектов подзаконных НПА»	с изменениями и дополнениями по состоянию на 18.11.2020 г.
10.	Постановление Правительства РК «О некоторых вопросах проведения научной антикоррупционной экспертизы»	16 июля 2020 года № 451
11.	Приказ Министра информации и коммуникаций РК «Об утверждении Правил размещения и публичного обсуждения проектов концепций законопроектов и проектов нормативных правовых актов на интернет-портале открытых нормативных правовых актов».	30 июня 2016 года № 22



12	Постановление Правительства РК «Об утверждении Правил оформления, согласования, государственной регистрации нормативных правовых актов и их отмены»	6 октября 2016 года № 568
13.	Постановление Правительства РК № 497 «Об утверждении Правил проведения научной экспертизы проектов нормативных правовых актов»	31 августа 2016 года

#### ЭТАПЫ РАЗРАБОТКИ ЗАКОНОПРОЕКТА

Рассмотрим этапы разработки НПА на примере законов, некоторые из которых в настоящее время не являются обязательными с точки зрения законодательства, но были бы целесообразными с точки зрения общественного участия.

Nº	Этапы разработки проекта закона	
	Планы подготовки проектов законов	
	Разработка концепции проекта закона и МВК	
	Создание рабочей группы по разработке проекта закона. Разработка законопроекта.	
	Подготовка альтернативных проектов законов	
	Публичное обсуждение проекта закона	
	Особенности разработки и принятия закона, затрагивающих интересы субъектов частного предпринимательства	
	Участие общественных советов в законотворческом процессе <sup>33</sup> .	
	Согласование проекта закона с государственными органами	
	Проведение научной экспертизы проектов законов	
	Размещение проектов законов на интернет-ресурсе обладателя информации	
	Поступление законопроекта на рассмотрение в Парламент	
	Реализация права законодательной инициативы	
	Внесение проекта закона в Парламент	
	Рассмотрение проекта закона в Парламенте. Требования к досье проекта закона	
	Рассмотрение проекта закона в Мажилисе Парламента	

 $<sup>^{33}</sup>$  Ст. 20 Закона РК «О правовых актах».



Рассмотрение проекта закона в Сенате Парламента
Парламентские слушания
Подписание закона и вступление в силу
Официальное опубликование закона
Размещение принятых законов на интернет-ресурсе обладателя информации
Государственный учет. Включение законов в реестр
Мониторинг и оценка эффективности действия законов

Рассмотрим более подробно каждый этап.

Этапы разработки проекта закона	Описание/характеристика
Планы подготовки проектов законов	Планы подготовки проектов НПА подразделяются на текущие, составляемые на один год, и перспективные, составляемые на более длительные сроки.
	В перспективных планах предусматривается разработка наиболее важных НПА, а также НПА, подготовка которых планируется на срок более одного года.
	При составлении планов подготовки проектов НПА учитываются предложения государственных и иных органов и организаций, в том числе научных, а также предложения Национальной палаты предпринимателей РК и иных заинтересованных лиц, подготовленные по итогам правового мониторинга.
	Перспективное планирование подготовки проектов законодательных актов осуществляется в рамках <u>Концептуального плана законотворческой работы</u> . Концептуальный план законотворческой работы составляется на основе консолидированных предложений Палат Парламента РК и Правительства РК и утверждается Президентом РК.
	На этом этапе общественность может принять участие в разработке текущих и перспективных планов, но только в качестве привлеченных (приглашенных) государственными органами лиц. Также можно принять участие в разработке планов через портал «Открытые НПА», так как планы утверждаются в форме НПА и должны публиковаться на портале. Текущие планы также рассматриваются на заседании Межведомственной комиссии по вопросам законопроектной деятельности при Правительстве (далее -

## www.icnl.org



	МВК <sup>34</sup> ), куда тоже могут войти общественные организации. Есть прецедент участия НПО в такой комиссии: ОФ «Правовой медиа-центр» из г. Нурсултан.
Разработка концепции проекта закона и MBK	Разработке практически каждого законопроекта предшествует процедура подготовки его концепции (в концепции содержится обоснование необходимости разработки законопроекта, цели его принятия, международный опыт и иные важные положения). Уполномоченный орган до начала разработки проекта закона, разрабатывает его концепцию. Данное требование не распространяется на случаи разработки проектов законов в порядке законодательной инициативы Президента РК. Для разработки концепции обычно создается рабочая группа, в том числе из представителей общественности. После того, как текст концепции составлен и обсужден, он отправляется на научную экспертизу. После чего рассмотрение концепции законопроекта продолжается уже на заседании МВК (Национальная палата предпринимателей «Атамекен» также является членом Комиссии). МВК выступает своего рода «фильтром», которая осуществляет предварительное рассмотрение законопроектных инициатив Правительства. Заседания Комиссии проводятся в третий вторник месяца календарного года, при необходимости и иные дни, определяемые председателем Комиссии. В день заседания доступна онлайн трансляция на сайте Министерства юстиции РК ( <a href="http://www.adilet.gov.kz">http://www.adilet.gov.kz</a> ). На практике есть реальная возможность принять участие в разработке концепции законопроекта путем направления предложений через портал «Открытые НПА», напрямую разработчикам концепции (по обычной или электронной почте, через блог-платформы первых руководителей госорганов), путем участия в рабочей группе, созданной государственным органом-разработчиком или депутатами Парламента. В условиях пандемии, связанной с СОVID-19, рабочие группы стали проводиться онлайн в зуме и на других платформах, а общение между рабочими группами стало происходить в WhatsApp мессенджерах. Таким образом, появилась возможность у граждан, не живущих в столице, где проходит вся законотворческая работа, принимать участие в таких рабочих группах.
Создание рабочей группы по разработке	После того, как концепция согласована с МВК, рабочая группа обычно продолжает свою работу теперь уже над текстом самого законопроекта

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> На сегодняшний день МВК состоит из зам.министров и ответственных секретарей всех центральных государственных органов, представителей Парламента, Генпрокуратуры, КНБ, Нацбанка и т.д. Со стороны гражданского общества в основном представлены бизнес-структуры: ассоциация "Форум предпринимателей Казахстана", Национальная палата предпринимателей РК "Атамекен", Республиканская нотариальная палата, Республиканская коллегия адвокатов; ассоциации застройщиков Казахстана, АО "Фонд национального благосостояния "Самрук-Казына", АО "Национальный управляющий холдинг "Байтерек",ОЮЛ "КаzEnergy",ТОО "Центр стратегических инициатив", "Коллегия коммерческих юристов "Kazakhstan Bar Association", а также представитель НПО: юрист общественного фонда "Правовой медиа-центр" и представитель общественного совета при Министерстве юстиции.



# проекта закона. Разработка законопроекта.

или формируется новая группа. В состав рабочей группы, а соответственно к разработке НПА, могут привлекаться представители общественных объединений, специалисты различных областей знаний, научные учреждения и научные работники, депутаты.

В разработке концепций НПА и НПА, затрагивающих интересы субъектов частного предпринимательства, обязательно участие представителей Национальной палаты предпринимателей РК и аккредитованных объединений субъектов частного предпринимательства. Закон «О правовых актах» также предусматривают большой перечень дополнительных гарантий и обязательств со стороны государственных органов в случае, если проект НПА затрагивает интересы бизнеса 35.

Депутаты Парламента РК вправе принимать участие в работе рабочей группы по подготовке проекта закона на любой стадии.

На этом этапе граждане могут принять активное участие путем направления предложений через портал «Открытые НПА», напрямую разработчикам законопроекта (по обычной или электронной почте, через блог-платформы первых руководителей госорганов), или путем участия в рабочей группе, созданной государственным органом-разработчиком или депутатами Парламента в режиме онлайн или оффлайн.

## Подготовка альтернативных проектов законов

Уполномоченный орган, если иное не установлено законодательством РК, может поручить подготовку проекта НПА подведомственным ему государственным органам и организациям или заказать его подготовку на договорной основе специалистам, Национальной палате предпринимателей РК, объединениям субъектов частного предпринимательства, научным учреждениям, отдельным ученым и коллективам, в том числе зарубежным, экспертам в соответствующих сферах с использованием на эти цели выделенных бюджетных средств и грантов.

Уполномоченный орган вправе поручить подготовку альтернативных проектов НПА нескольким государственным органам и организациям или

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> «Концепция проекта закона, затрагивающего интересы субъектов частного предпринимательства, должна быть направлена в экспертный совет, созданный в соответствии с Предпринимательским кодексом РК при государственном органе - разработчике соответствующей концепции проекта закона, и Национальную палату предпринимателей РК для получения экспертного заключения в порядке, предусмотренном статьей 19 настоящего Закона».

<sup>«</sup>Сроки введения в действие нормативного правового акта, затрагивающего интересы субъектов частного предпринимательства, должны устанавливаться исходя из сроков, необходимых субъектам частного предпринимательства для подготовки к осуществлению деятельности в соответствии с устанавливаемыми законами РК требованиями.

Порядок и сроки введения в действие НПА не должны наносить ущерб субъектам частного предпринимательства. Проекты НПА, затрагивающих интересы субъектов частного предпринимательства, подлежат обязательному опубликованию (распространению) в средствах массовой информации, включая размещение на интернет-ресурсах, до их рассмотрения экспертным советом и Национальной палатой предпринимателей РК.

Процедуры, предусмотренные настоящей статьей, являются обязательными условиями принятия НПА, затрагивающих интересы субъектов частного предпринимательства.» (Закон РК «О правовых актах»).



поручить их разработку на договорной основе, в том числе по конкурсу, Национальной палате предпринимателей РК, нескольким научным учреждениям или ученым.

На практике привлечение специалистов от гражданского общества к разработке альтернативных законопроектов происходит строго по инициативе государственных органов. Были случаи, когда отдельные общественные деятели/группы предлагали альтернативные варианты законопроекта, выносимого государством на обсуждение. Эти альтернативные законопроекты не отвергались разработчиками, по ним происходило обсуждение, однако в итоге принимался правительственный вариант с какими-то элементами из варианта, предложенного гражданским обществом.

# Публичное обсуждение проекта закона

Публичное обсуждение проекта НПА регулируется Законом о правовых актах и Приказом Министра информации и коммуникаций РК от 30 июня 2016 года № 22 «Об утверждении Правил размещения и публичного обсуждения проектов концепций законопроектов и проектов нормативных правовых актов на интернет-портале открытых нормативных правовых актов». Таким образом, законодательно регулируется публичное обсуждение через интернет-портал открытых НПА (далее – портал «Открытые НПА»).

Разработанные проекты концепций законопроектов вместе с пояснительными записками и сравнительными таблицами к ним (в случаях внесения изменений и (или) дополнений в законодательные акты) за исключением нормативных постановлений Конституционного Совета РК и Верховного Суда РК, до направления на согласование в заинтересованные государственные органы размещаются для публичного обсуждения на портале «Открытые НПА».

В отличие от Кыргызстана, где такой портал был открыт совсем недавно, и Таджикистана, где такого портала пока нет, казахстанский портал «Открытые НПА» работает много лет, содержит прогрессивные онлайн инструменты, призванные усилить электронное участие граждан в процессе принятия государственных решений, и огромное количество проектов НПА как республиканского, так и местного уровня.

Дата размещения проектов на Портале определяется государственными органами - разработчиками проектов самостоятельно.

Срок публичного обсуждения проектов на Портале не может быть менее десяти рабочих дней с даты их размещения на Портале.

В случае определения проектов законов срочными или приоритетными в порядке, установленном законодательством РК, а также по проектам, разрабатываемым в рамках поручений Президента РК, Правительства РК или Премьер-Министра РК со сроком исполнения не более тридцати



календарных дней, срок публичного обсуждения для таких проектов сокращается до пяти календарных дней.

Проекты на Портале размещаются на казахском и русском языках.

Публичное обсуждение проектов на Портале осуществляется при соблюдении следующих условий:

- 1) к размещенным для публичного обсуждения проектам принимаются замечания и (или) предложения от зарегистрированных на веб-портале «электронного правительства» пользователей информации и только в отношении конкретных структурных элементов проектов, с кратким обоснованием без удостоверения электронной цифровой подписью;
- при направлении замечаний и (или) предложений к выбранной статье или иному структурному элементу проекта не допускается использование нецензурной лексики, оскорбительных выражений, рекламы, а также иной информации, не относящейся к проекту концепции законопроекта или проекту нормативного правового акта.

Государственные органы - разработчики проектов рассматривают замечания и (или) предложения пользователей информации в течение трех рабочих дней после завершения публичного обсуждения размещенных проектов и принимают решения об их принятии либо отклонении с указанием обоснований.

По истечении срока, указанного в части первой настоящего пункта Правил, и в соответствии с результатами рассмотрения замечаний и (или) предложений пользователей информации в государственных органах - разработчиках проектов уполномоченные сотрудники указанных государственных органов формируют и публикуют на Портале посредством АРМ предварительный вариант отчета о завершении публичного обсуждения проектов по форме, согласно приложению к настоящим Правилам (далее - отчет).

В течение одного рабочего дня, следующего после дня публикации на Портале отчета государственными органами - разработчиками проектов в определенное ими время проводится в режиме online дополнительное обсуждение проектов с учетом опубликованного отчета. После завершения дополнительного обсуждения уполномоченные сотрудники государственных органов - разработчиков проектов формируют и публикуют на Портале окончательный вариант отчета 36.

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Приказ Министра информации и коммуникаций РК от 30 июня 2016 года № 22 Об утверждении Правил размещения и публичного обсуждения проектов концепций законопроектов и проектов нормативных правовых актов на интернет-портале открытых нормативных правовых актов.



Особенности разработки и принятия закона, затрагивающих интересы субъектов частного предпринимательства Информация в этом разделе не является отдельным этапом законодательного процесса, а проходит красной нитью через все этапы такого процесса, начиная с составления планов подготовки проектов НПА, концепции и заканчивая завершением обсуждения законопроекта в Парламенте.

В разработке НПА, затрагивающих интересы субъектов частного предпринимательства <sup>37</sup>, обязательно участие представителей Национальной палаты предпринимателей РК и аккредитованных объединений субъектов частного предпринимательства. Статья 19 <sup>38</sup>. Особенности разработки и принятия НПА, затрагивающих интересы субъектов частного предпринимательства

1. Органы-разработчики направляют в экспертные советы и Национальную палату предпринимателей РК уведомление о размещении соответствующего проекта НПА, затрагивающего интересы субъектов предпринимательства, на интернет-портале открытых НПА для получения экспертных заключений, в том числе при каждом последующем согласовании данного проекта с заинтересованными государственными органами.

В случае непредставления членами экспертных советов и Национальной палатой предпринимателей РК экспертных заключений в установленный срок проект НПА считается согласованным без замечаний.

- 2. В отношении проектов НПА, затрагивающих интересы субъектов частного предпринимательства, проводится анализ регуляторного воздействия в случаях и порядке, установленных <u>Предпринимательским кодексом</u> РК.
- 3. Экспертные заключения представляют собой письменную позицию члена экспертного совета или Национальной палаты предпринимателей РК, носят рекомендательный характер и являются обязательными приложениями к концепции проекта закона, проекту нормативного правового акта до его принятия, в том числе при каждом последующем согласовании данного проекта с заинтересованными государственными органами.
- 4. Экспертные заключения представляются на казахском и русском языках.
- 5. Сроки введения в действие нормативного правового акта, затрагивающего интересы субъектов частного предпринимательства, должны устанавливаться исходя из сроков, необходимых субъектам частного предпринимательства для подготовки к осуществлению

@ www.icnl.org

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> «за исключением проектов НПА центральных и местных исполнительных органов, а также акимов, предусматривающих принятие решений об установлении (отмене) карантинной зоны с введением карантинного режима на соответствующей территории, об установлении (снятии) карантина и (или) ограничительных мероприятий в случаях, предусмотренных законодательством РК в области ветеринарии, а также объявление чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера» (ст. 18 Закона РК «О правовых актах»).

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> Закон РК «О правовых актах».



деятельности в соответствии с устанавливаемыми законами РК требованиями. Порядок и сроки введения в действие НПА не должны наносить ущерб субъектам частного предпринимательства.

- 6. Процедуры, предусмотренные настоящей статьей, являются обязательными условиями принятия НПА, затрагивающих интересы субъектов частного предпринимательства.
- 7. Проекты НПА, затрагивающих интересы субъектов частного предпринимательства, подлежат обязательному опубликованию (распространению) в средствах массовой информации, включая размещение на интернет-ресурсах, до их рассмотрения экспертным советом и Национальной палатой предпринимателей РК.

В данном случае граждане участвуют в законотворческом процессе опосредовано через представителей Национальной палаты предпринимателей РК (НПП «Атамекен») и аккредитованных объединений субъектов частного предпринимательства. Однако и здесь есть определенные возможности. Так, «BestProfi» совместно с НПП «Атамекен» реализует проект «Народный закон». Каждый гражданин РК может принять участие в обсуждении проектов нормативно-правовых актов совместно с экспертами НПП «Атамекен». Для того чтобы отправить комментарии и замечания на рассмотрение экспертам НПП «Атамекен», гражданину необходимо пройти регистрацию и войти в систему «Народный закон». Комментарии отправляются экспертам НПП «Атамекен» на рассмотрение, они ответят на замечания или свяжутся с гражданином. По истечении сроков обсуждения нормативно-правового акта НПП «Атамекен» готовит экспертное заключение по проекту и отправляет его госорганам. С заключением можно будет ознакомиться в системе. Для обсуждения НПА на постоянной основе у гражданина есть возможность подписаться на рассылку списка новых проектов НПА РК в системе Народный закон (bestprofi.kz). Кроме того, на сайте «Атамекен» https://atameken.kz/ есть раздел «Департаменты» и «Региональные палаты» с указанием контактов и сфер общественных отношений, которые они рассматривают. Можно напрямую связаться с ними для обсуждения своих предложений в проект НПА.

Участие общественных советов в законотворческом процессе <sup>39</sup>.

Данный этап наступает только в случае, когда законопроект разрабатывается в порядке законодательной инициативы Правительства.

Закон РК «Об общественных советах» дал широкие полномочия общественным советам в сфере участия в разработке и обсуждении проектов НПА, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, за исключением проектов НПА центральных и местных исполнительных органов, а также акимов, предусматривающих принятие решений об

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> Ст. 20 Закона РК «О правовых актах».



установлении (отмене) карантинной зоны с введением карантинного режима на соответствующей территории, об установлении (снятии) карантина и (или) ограничительных мероприятий в случаях, предусмотренных <u>законодательством</u> РК в области ветеринарии, а также объявление чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера.

Учитывая то, что в законодательстве РК нет четких критериев разграничивающих НПА, касающихся прав, свобод и обязанностей, от других НПА, на практике все НПА, разрабатываемые государственными органами, с участием которых был сформирован общественный совет, проходят обязательное согласование с общественным советом (порядок рассмотрения в Законе «О правовых актах»), по итогом которого общественный совет дает рекомендации.

Срок, устанавливаемый для представления рекомендаций по проекту НПА - не может быть менее 10 рабочих дней с момента его поступления в Общественный совет.

В случае непредставления Общественным советом рекомендаций в установленный государственным органом срок проект нормативного правового акта считается согласованным без замечаний.

Рекомендации общественного совета являются обязательным приложением к проекту нормативного правового акта до его принятия, в том числе при каждом последующем согласовании данного проекта с заинтересованными государственными органами.

Рекомендации представляются на казахском и русском языках.

Центральный государственный орган, местный представительный или местный исполнительный орган при согласии с рекомендациями Общественного совета вносят в проект нормативного правового акта соответствующие изменения и (или) дополнения.

В случае несогласия с рекомендациями центральный государственный орган, местный представительный или местный исполнительный орган направляют в соответствующий Общественный совет в течение десяти рабочих дней ответ с обоснованием причин несогласия. Такие ответы с обоснованием являются обязательным приложением к проекту нормативного правового акта до его принятия.

В настоящее время по республике действуют 234 общественных совета, из них на республиканском уровне – 18, на местном уровне – 216. В составе общественных советов – 3 566 человек. В их числе представители от гражданского общества (~70%) и государственных органов (~30%). Гражданское общество в совете представляют НПО, профсоюзы, СМИ,



бизнес-структуры, политические партии, активные общественные деятели, а также депутаты Мажилиса и маслихатов <sup>40</sup>.

Так, в рамках реализаций своих полномочий за 2019 год общественными советами рассмотрено более 5-х тысяч проектов НПА, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан (из них одобрены около 4000, около 500 приняты с учетом замечании и предложений членов общественных советов) 41. Однако говорить о качественном участии общественных советов в разработке НПА пока не приходится. Приведенные цифры показывают, что в 2019 г. общественные советы дали свои рекомендации на 1000 проектов НПА из 5000 представленных, а государственные органы учли рекомендации только к 500 проектам НПА. Мы не будем говорить здесь о факторах, которые привели к таким результатам, так как это предмет отдельного исследования, однако отметим, что в настоящее время законодательство об общественных советах стремительно развивается, а полномочия общественных советов значительно расширяются. Это дает основание сделать вывод о том, что не стоит сбрасывать этот инструмент общественного участия со счетов, а важно доносить до граждан информацию о том, как можно продвигать свои идеи в том числе через общественные советы.

На сайте каждого государственного органа существует раздел «Общественный совет», где опубликован состав общественного совета. Можно либо войти в общественный совет, переизбрание проходит 1 раз в 3 года (последние выборы состоялись в начале 2019 года), либо обратиться к членам общественного совета со своими предложениями.

# Согласование проекта закона с государственными органами

Проект НПА проходит процедуру согласования с заинтересованными государственными органами в соответствии с Правилами оформления и согласования НПА <sup>42</sup>

Согласование НПА осуществляется заинтересованными государственными органами и/или организациями, до его принятия (в виде проекта). Принятие нормативного правового акта в рамках электронного документооборота производится посредством интернет-портала государственных органов 43 (ИПГО) или в бумажном виде в случаях

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Направления деятельности (www.gov.kz)

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> Направления деятельности (www.gov.kz)

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Постановление Правительства РК от 6 октября 2016 года № 568 «Об утверждении Правил оформления, согласования, государственной регистрации нормативных правовых актов и их отмены»

<sup>43</sup> Цель создания: интернет-портала государственных органов заключается в формировании единой информационной среды, автоматизации бизнес-процессов государственных органов, согласования и государственной регистрации проектов НПА. Задачи и направления ИПГО: создание инструмента для развития корпоративной культуры государственной службы; содействие налаживанию прямых связей между государственными служащими различных ведомств; обмен знаниями внутри ведомств и между государственными органами, и, как следствие, повышение качества и производительности работы государственных служащих. Основные бизнес-процессы на ИПГО:

<sup>•</sup> Согласование и государственная регистрация проектов НПА РК;



	отсутствия доступа к ИП ГО и/или наличия отметки «Для служебного пользования».
	На этом этапе граждане не принимают участие.
Проведение научной экспертизы проектов законов	По проектам НПА может проводиться научная экспертиза (правовая, антикоррупционная, лингвистическая, экологическая, экономическая и другая) в зависимости от правоотношений, регулируемых данными актами.
	По проектам НПА, вносимым на рассмотрение Парламента РК, проведение научной экспертизы в зависимости от регулируемых ими общественных отношений обязательно, за исключением случаев внесения проектов законодательных актов в порядке законодательной инициативы
	Президента РК, когда научная экспертиза может не проводиться. Научная экспертиза проводится для:
	1. оценки качества, обоснованности, своевременности, правомерности проекта, соблюдения в проекте закрепленных Конституцией РК прав человека и гражданина;
	2. определения возможной эффективности нормативного правового акта;
	3. выявления возможных отрицательных последствий принятия проекта в качестве нормативного правового акта.
	Проекты законодательных и иных НПА, последствия от принятия которых могут создать угрозу экологической, в том числе радиационной,
	безопасности, охране окружающей среды, подлежат обязательной научной экологической экспертизе. Порядок проведения научной экспертизы
	определяется <u>законодательством</u> РК.  Таким образом, проведение научной экспертизы не всегда является
	обязательным этапом законотворчества. Для законов, вносимых в Парламент, эта процедура необходима. Может также понадобиться

- Согласование и внесение в Канцелярию Премьер-Министра РК проектов НПА;
- Рассмотрение и выпуск проектов НПА в Канцелярии Премьер-Министра РК;
- Мониторинг исполнения планов мероприятий Правительства РК, в т.ч. операционных планов государственных органов;
- Мониторинг численности государственных служащих;
- Напоминания по контрольным поручениям Администрации Президента и Канцелярии Премьер-Министра РК в адрес государственных органов;
- Совместная работа над документами в режиме онлайн.

Дополнительные сервисы на ИПГО: Единая электронная почта; БД «Стандарты»; БД «Библиотека документов»; БД «Законодательство»; Казахско-русско-английский словарь; Доска объявлений; Календарь, с возможностью планировать задачи; Информеры с отображением новостной ленты; Обмен мгновенными сообщениями; Справочник ГО РК; Анкетирование/Социологические опросы; Форум. В настоящее время к ИПГО подключены все центральные государственные органы, в том числе комитеты и территориальные органы и 16 местных исполнительных органов, в т.ч. г. Астана, Алматы, Шымкент.



проведение дополнительной научной экспертизы в случае внесения концептуальных изменений при доработке проектов законодательных актов.

Научная экспертиза должна проводиться в сроки, не превышающие 15 календарных дней со дня представления научной организации или эксперту проекта закона и материалов к нему, за исключением научной лингвистической экспертизы, которая проводится в течение 15 рабочих дней, а также научной экономической экспертизы, которая проводится в течение 25 календарных дней. Дополнительная и повторная научная экспертиза должны проводиться в сроки, не превышающие 5 рабочих дней со дня представления научной организации или эксперту проекта закона и материалов к нему 44.

На этом этапе граждане могут принять участие в качестве привлекаемых к работе экспертов на платной основе. Эксперт должен иметь высшее образование и ученую степень, обладать специальными знаниями, опытом в области определенного вида научной экспертизы.

Так, граждане могут выступить в качестве экспертов при проведении научной антикоррупционной экспертизы проектов НПА.

Научная антикоррупционная экспертиза проводится экспертами, включенными в реестр экспертов, формируемый организатором.

Координация проведения научной антикоррупционной экспертизы возлагается на научное учреждение или высшее учебное заведение, определяемое в соответствии с законодательством РК о государственных закупках.

Критерии отбора экспертов включают:

- 1) высшее образование;
- опыт работы не менее 5 лет в той отрасли деятельности, по которой предполагает выступить в качестве эксперта, либо не менее 3 лет в случае наличия ученой степени кандидата наук, доктора наук, доктора PhD или доктора по профилю в той отрасли деятельности, по которой предполагает выступить в качестве эксперта;
- 3) отсутствие непогашенной или неснятой судимости;
- 4) отсутствие административного взыскания за совершение административного коррупционного правонарушения в течение последних 3 лет;
- 5) отсутствие увольнения за дисциплинарный проступок, дискредитирующий государственную службу;

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> Постановление Правительства РК от 31 августа 2016 года № 497 «Об утверждении Правил проведения научной экспертизы проектов нормативных правовых актов»



	AF.
	6) отсутствие судимости за коррупционное преступление <sup>45</sup> .
Размещение проектов законов на интернетресурсе обладателя информации	В соответствии с подпунктом 5) пункта 3 статьи 16 Закона РК «О доступе к информации» обладатели информации размещают на интернет-ресурсе следующую информацию о нормотворческой деятельности:  - тексты разрабатываемых обладателем информации проектов НПА, а также пояснительные записки, сравнительные таблицы, заключения научных экспертиз и экспертные заключения субъектов частного предпринимательства;  Актуализация информации осуществляется обладателем не позднее трех рабочих дней со дня получения или создания информации 46.
Поступление законопро	і екта на рассмотрение в Парламент
Реализация права законодательной инициативы	<ul> <li>Законодательной инициативой является официальное внесение субъектом права законодательной инициативы текста проекта закона или иного законодательного акта Парламента, обязательного к рассмотрению Парламентом <sup>47</sup>.</li> <li>Право законодательной инициативы реализуется исключительно в Мажилисе Парламента и принадлежит:         <ol> <li>Президенту Республики, который решение о внесении проекта законодательного акта в Мажилис оформляет специальным посланием;</li> <li>депутатам Парламента, которые решение о внесении проекта законодательного акта в Мажилис оформляют соответствующим представлением;</li> <li>Правительству Республики, которое решение о внесении проекта законодательного акта в Мажилис принимает путем издания соответствующего постановления Правительства.</li> </ol> </li> <li>Организации и граждане вправе вносить предложения по разработке НПА</li> </ul>
	или передавать на рассмотрение органов-разработчиков инициативные проекты таких актов (п.4 ст. 17 Закона о правовых актах)
Внесение проекта закона в Парламент	Проекты законов, внесенные Президентом Республики, депутатами и Правительством, постановлением Мажилиса Парламента направляются для рассмотрения и подготовки заключения в соответствующие постоянные комитеты Мажилиса и могут быть рассмотрены на его пленарном заседании лишь при наличии по ним заключений всех

 $<sup>^{45}</sup>$  Постановление Правительства РК от 16 июля 2020 года № 451 «О некоторых вопросах проведения научной

антикоррупционной экспертизы»

46 Пункт 13 статьи 16 Закона РК от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации». Текст закона доступен по ссылке: <a href="http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z150000401">http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z150000401</a>

47 Регламент Мажилиса Парламента РК (принят Мажилисом Парламента РК 8 февраля 1996 года)



постоянных комитетов Палаты и соответствующего отдела Аппарата Палаты (Регламент Мажилиса Парламента РК).

Проекты законов, предусматривающие сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов, могут быть внесены лишь при наличии положительного заключения Правительства Республики.

Для проектов законодательных актов, вносимых в Мажилис Парламента в порядке законодательной инициативы Президента Республики, наличие такого заключения не требуется.

Право законодательной инициативы осуществляется в формах:

- 1) внесения проектов законодательных актов РК;
- 2) внесения проектов об изменениях, дополнениях и признании утратившими силу законодательных актов РК;
- 3) внесения проектов нормативных постановлений Парламента.

Субъект права законодательной инициативы, внесший проект законодательного акта, вправе отозвать свою инициативу на любой из стадий рассмотрения. Отзыв законодательной инициативы депутата должен быть оформлен в письменном виде и внесен на имя Председателя Мажилиса.

# Рассмотрение проекта закона в Парламенте. Требования к досье проекта закона

Проект закона на бумажных и электронных носителях вносится в Мажилис на казахском и русском языках с необходимыми приложениями (материалами по законопроекту). При положительном заключении по результатам предварительной проверки на соответствие представленных материалов по законопроекту перечню документов, установленных пунктом 27 Регламента, а также на предмет соответствия их текстов на казахском и русском языках в течение пяти рабочих дней регистрируется в Аппарате Палаты и направляется руководству Палаты.

Материалы по законопроекту, внесенному Президентом РК, должны содержать специальное послание Главы государства.

Предоставляемые материалы по законопроекту должны содержать:

- 1) постановление Правительства, в случае если проект внесен Правительством;
- представление, если проект закона инициирован депутатом (депутатами);
- 3) пояснительную записку с обоснованием необходимости принятия закона, характеристикой его целей и задач;
- 4) финансово-экономический расчет, если реализация закона требует затрат;

@ www.icnl.org



- 5) положительное заключение Правительства по проекту закона, инициируемому депутатом и предусматривающему сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов;
- 6) прогнозы возможных экономических, социальных, юридических, экологических последствий действия принимаемого закона;
- 7) заключение научной экспертизы, за исключением законопроектов о ратификации и денонсации международных договоров;
- 8) справочный лист, в котором указываются сведения: о государственном органе, ответственном за подготовку проекта; составе рабочей группы (если она создавалась); докладчике по законопроекту;
- 9) перечень законодательных актов, подлежащих изменению, дополнению или признанию утратившими силу в связи с принятием данного закона и предложения о разработке НПА, необходимых для реализации данного закона.

Вместе с проектом закона может быть представлено заключение независимой экспертизы.

При отсутствии одного из указанных приложений, а также несоответствия их текстов на казахском и русском языках Аппарат Палаты возвращает документы инициатору законопроекта в течение пяти дней без регистрации для выполнения установленных требований.

### Рассмотрение проекта закона в Мажилисе Парламента

Зарегистрированный законопроект для предварительного рассмотрения и подготовки предложений о порядке дальнейшей работы над ним направляется в соответствующий комитет (комитеты). Если законопроект направлен в два и более комитета, то головным считается тот, который указан в постановлении первым.

Срок, необходимый для подготовки заключения, указывается в поручении и не может быть менее тридцати календарных дней со дня поступления зарегистрированного законопроекта в соответствующие комитеты и Отдел законодательства Аппарата Палаты.

В случае, если Президент Республики специальным посланием объявил рассмотрение проекта закона срочным, срок, необходимый для подготовки заключения головным комитетом Палаты, не может быть более семи календарных дней.

Порядок рассмотрения проекта закона, подготовки заключения по законопроекту определяется самостоятельно соответствующим комитетом Палаты.

Комитет Палаты вправе привлекать в состав рабочих групп инициаторов законопроекта, представителей государственных органов, консультативно-



совещательных органов, общественных объединений, научных учреждений, экспертов, специалистов, руководителей хозяйствующих субъектов.

На заседаниях рабочей группы решения принимаются большинством голосов от общего числа депутатов-членов рабочей группы.

Сравнительная таблица рабочей группы по законопроекту размещается головным комитетом в автоматизированной системе.

Постоянный комитет вправе направить законопроект на независимые научную и иные экспертизы.

Аппарат Палаты по запросу постоянного комитета представляет модельные законы Содружества Независимых Государств и аналогичные законы, действующие в мировой практике.

Альтернативные законопроекты рассматриваются комитетами Палаты одновременно с основным проектом и по каждому проекту готовится отдельное заключение.

Обсуждение законопроекта в комитетах проходит открыто. Комитет за пять дней до обсуждения законопроекта информирует депутатов. По результатам рассмотрения законопроекта комитет принимает заключение.

Рассмотрение проектов законов, в том числе конституционных, на пленарных заседаниях Мажилиса может осуществляться в одном чтении, если Палатой применительно к конкретному проекту не будет принято другое решение.

Проекты кодексов, изменения и дополнения в них рассматриваются не менее чем в двух чтениях.

При первом чтении законопроекта Палата заслушивает доклад инициатора данного проекта и содоклад головного комитета, обсуждает концептуальные положения проекта закона и высказывает предложения и замечания в форме поправок. По результатам обсуждения Мажилис одобряет основные положения законопроекта или отклоняет его.

При внесении альтернативных проектов законов по одному и тому же вопросу Палата одновременно обсуждает их в ходе чтения и принимает решение о том, какой из рассматриваемых проектов принять за основу для подготовки ко второму чтению.

Если поправка к проекту закона предусматривает сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов, то головной комитет направляет в Правительство внесенную поправку для представления заключения.

Головной комитет рассматривает внесенные поправки к проекту закона и подготавливает его ко второму чтению.



При втором чтении по проекту закона с докладом выступает председатель головного комитета или один из членов комитета, либо представитель Правительства. Прения по докладу не открываются.

Обсуждение законопроекта проводится постатейно, по разделам или в целом. Во время обсуждения возможно возвращение отдельных частей или законопроекта в целом на доработку в соответствующие комитеты Палаты. В ходе второго чтения рассматриваются только поправки, внесенные во время рассмотрения законопроекта в письменном виде.

По результатам рассмотрения законопроекта во втором чтении Палата принимает одно из следующих решений:

- 1) одобрить;
- 2) вернуть на доработку в комитет;
- 3) провести последующие чтения;
- 4) отклонить.

Проект конституционного закона или проект закона, рассмотренный и одобренный Мажилисом, вместе с постановлением Палаты в течение десяти дней со дня его одобрения ... передаются на рассмотрение в Сенат Парламента.

Граждане могут отслеживать информацию о законопроектах, рассматриваемых в Парламенте, не только изучая материал, выкладываемый на сайте parlam.kz, но и через живые онлайн-трансляции пленарных заседаний Мажилиса Парламента. Граждане могут принимать участие в заседаниях Комитета, а также в рабочих группах в рамках Мажилиса, написав письмо на имя руководителя рабочей группы, рассматривающей интересующий гражданина законопроект. В период пандемии парламентские рабочие группы также работали в режиме онлайн на платформе ZOOM. Организация заседаний осуществлялась через WhatsApp мессенджеры.

У граждан также есть возможность напрямую обратиться к любому депутату Парламента, написав ему на его личную страницу на сайте Парламента: <a href="http://www.parlam.kz/ru/blogs/ospamovb/letters">http://www.parlam.kz/ru/blogs/ospamovb/letters</a> (Обращение депутату). Кроме того, можно обратиться сразу к Председателю Мажилиса, в канцелярию, Комитет и т.д., написав по адресам, указанным на сайте. Заявителю, непосредственно обратившемуся с письменным заявлением, выдается талон с указанием уникального номера, даты и времени, фамилии и инициалов лица, принявшего обращение. Отказ в приеме обращений запрещается.

Можно отправить обращение в Парламент через портал «электронное правительство». Все обращения физических и юридических лиц, поступившие в Мажилис на бумажных либо электронных носителях через



портал «электронного правительства», регистрируются канцелярией в день поступления в Единой системе электронного документооборота (ЕСЭДО) и передаются депутатам Мажилиса. Можно записаться к депутату на личный прием. Письменные и устные обращения, полученные депутатами во время личного приема физических и юридических лиц, также подлежат регистрации. С учетом требований части 1 статьи 5 указанного Закона не подлежат рассмотрению: 1) анонимное обращение, за исключением случаев, когда в таком обращении содержатся сведения о готовящихся или совершенных уголовных правонарушениях либо об угрозе государственной или общественной безопасности и которое подлежит немедленному перенаправлению в государственные органы в соответствии с их компетенцией; 2) обращение, в котором не изложена суть вопроса. Рассмотрение проекта Поступивший из Мажилиса законопроект рассматривается в Сенате не закона в Сенате более шестидесяти дней со дня его регистрации в Аппарате Сената, без Парламента учета времени между сессиями Парламента. По решению Палаты законопроекты могут быть рассмотрены в двух и более чтениях. По итогам обсуждения Сенат принимает одно из следующих решений: одобрить законопроект в первом чтении; принять одобренный Мажилисом законопроект; направить в Мажилис внесенные Сенатом соответствующие изменения и дополнения в законопроект; отклонить в целом одобренный Мажилисом законопроект и возвратить его в Мажилис. Решение Палаты оформляется соответствующим постановлением Сената. Принятый большинством голосов от общего числа депутатов Сената проект становится законом и в течение десяти дней представляется Президенту на подпись. (Подробный порядок организации законодательной деятельности Сената смотрите в Регламенте Сената Парламента РК ((принят Сенатом Парламента РК 8 февраля 1996 года). Все описанные выше способы взаимодействия граждан с Мажилисом и депутатами Мажилиса актуальны и для Сената. Однако на практике активность граждан в рабочих группах Сената очень низкая, лишь единицы продолжают участие в обсуждении законопроекта на уровне Сената. Парламентские Интересным инструментом гражданского участия в Парламенте могут слушания выступить парламентские слушания.



Мажилис и Сенат Парламента по вопросам своей компетенции проводят парламентские слушания (как отдельно, так и совместно).

Парламентские слушания представляют собой организационную форму деятельности Палаты, целью которой является предварительное обсуждение важнейших вопросов, входящих в ее компетенцию.

Для подготовки парламентских слушаний образуются специальные временные комиссии. Информация о теме парламентских слушаний, времени и месте их проведения передается средствам массовой информации не позднее чем за семь дней до начала парламентских слушаний.

Состав лиц, приглашенных на парламентские слушания, определяется комитетами, комиссиями Палаты, которыми организуются эти слушания.

Парламентские слушания проводятся по решению Бюро Палаты комитетами Мажилиса.

Комитеты и комиссии Палаты могут проводить совместные парламентские слушания.

Парламентские слушания открыты для представителей средств массовой информации и общественности.

По решению Бюро Палаты или комитета (комиссии) могут проводиться закрытые слушания, если затрагиваются сведения, составляющие государственную и иную охраняемую законом тайну.

Отчеты открытых парламентских слушаний могут публиковаться в изданиях Парламента и освещаться в средствах массовой информации.

По решению Бюро Палаты в соответствии с планом работы Палаты в Сенате могут проводиться конференции и круглые столы.

Инициаторами проведения этих мероприятий могут быть Председатель Сената, Бюро Сената или постоянные комитеты Сената.

На такие мероприятия граждане могут попасть только по приглашению организаторов.

#### Подписание закона и вступление в силу

Следующим этапом нормотворческого процесса является подписание НПА и введение его в действие. Законы Республики подписывает Президент Республики.

По общему правилу НПА вступают в силу после их подписания. Ряд НПА вступают в силу после их государственной регистрации в органах юстиции.

Во всех нормативных правовых актах должен быть указан срок введения их в действие, который может определяться конкретной датой или связываться с датой официального опубликования НПА



Примером может служить следующая формулировка: «настоящий Закон вводится в действие по истечении десяти календарных дней после дня его первого официального <u>опубликования</u>, за исключением <u>подпункта 3)</u> статьи 10 и <u>пункта 5 статьи 17</u>, которые вводятся в действие с 1 января 2017 года».

Таким образом, на этом этапе значимым является определение даты, с которой НПА вступает в действие. Например, закон может быть подписан Президентом и иметь юридическую силу, но его применение (введение его в действие) начинаться с даты его официального опубликования.

#### Официальное опубликование закона

Обязательным условием введения в действие НПА, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, является их официальное опубликование.

Официальное опубликование <sup>48</sup> – это публикация для всеобщего сведения полного текста нормативного правового акта на казахском и русском языках в Эталонном контрольном банке НПА РК в электронном виде, в официальных печатных изданиях, а также в периодических печатных изданиях в случаях, предусмотренных законом.

Официальными изданиями являются Ведомости Парламента РК, Собрание актов Президента РК и Правительства РК, «Вестник Национального Банка РК».

Официальное опубликование законодательных актов осуществляется также периодическими печатными изданиями, получившими такое право на конкурсной основе, в <u>порядке</u>, определяемом Правительством РК.

Официальное опубликование НПА осуществляется также в <u>Эталонном</u> контрольном банке НПА РК в <u>электронном виде</u>.

Первое официальное опубликование НПА должно быть осуществлено одновременно на казахском и русском языках в течение тридцати календарных дней после дня их вступления в силу.

В правоприменительной практике должны использоваться официальные публикации НПА.

Неофициальное опубликование НПА допускается только после их официального опубликования.

Гражданам официальные тексты принятых НПА доступны в Единой системе правовой информации (ЕСПИ) на сайте zan.gov.kz/ru/. ЕСПИ была создана с целью консолидации законодательства РК в электронном виде и предоставления всеобщего доступа как к эталонной, так и к справочной информации. Для этого были объединены информационная система Эталонного контрольного банка НПА и система «Әділет», с включением

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup> Ст. 37 Закона РК «О правовых актах»



	функционала по комментированию и оценке текстов НПА	
	зарегистрированными пользователями.	
Размещение принятых	В соответствии с подпунктом 2 пункта 3 статьи 16 Закона РК «О доступе к	
законов на интернет-	информации» органы и учреждения законодательной, исполнительной и	
ресурсе обладателя	судебной ветвей государственной власти, местного государственного	
информации	управления и самоуправления (далее по тексту - обладатели информации)	
	обязаны размещать на интернет-ресурсе информацию о своей	
	нормотворческой деятельности, включая:	
	• информацию о нормотворческой деятельности:	
	• перечень принятых нормативных правовых актов;	
	• тексты разрабатываемых проектов нормативных правовых актов	
	вместе с пояснительными записками (при их наличии) и	
	сравнительными таблицами к ним (в случаях внесения изменений	
	и (или) дополнений в нормативные правовые акты), заключения	
	научных экспертиз и экспертные заключения субъектов частного	
	предпринимательства (при их наличии), отчеты о завершении их	
	публичного обсуждения;	
	• информационные сообщения, пресс-релизы, направленные на	
	оповещение населения о сроках проведения публичных	
	обсуждений проектов нормативных правовых актов.	
	Интернет-ресурсы указанных обладателей информации размещаются на единой платформе интернет-ресурсов государственных органов.	
	Актуализация информации осуществляется обладателем не позднее трех рабочих дней со дня получения или создания информации <sup>49</sup> .	
Государственный учет.	Государственный учет нормативных правовых актов <sup>50</sup>	
Включение законов в	1. Государственный учет нормативных правовых актов включает в себя	
реестр	ведение Государственного реестра нормативных правовых актов	
	Республики Казахстан, Эталонного контрольного банка нормативных	
	правовых актов Республики Казахстан.	
	2. Ведение Государственного реестра нормативных правовых актов	
	Республики Казахстан, Эталонного контрольного банка нормативных	
	правовых актов Республики Казахстан осуществляет уполномоченная	
	организация, определяемая Правительством Республики Казахстан.	
	3. Уполномоченные органы направляют копии нормативных правовых	
	актов для включения в Государственный реестр нормативных правовых	
	актов Республики Казахстан, Эталонный контрольный банк нормативных	

 $<sup>^{49}</sup>$  Пункт 13 статьи 16 Закона РК от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации». Текст закона доступен по ссылке:  $\frac{\text{http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000401}}{^{50}}$  Ст. 53 Закона РК «О правовых актах»



	правовых актов Республики Казахстан в государственное предприятие, ответственное за их ведение, в бумажном и электронном виде, заверенные электронной цифровой подписью лица, уполномоченного подписывать нормативные правовые акты в соответствии со статьей 35 Закона о правовых актах.
Мониторинг и оценка эффективности действия законов	Правовой мониторинг проводится с целью оценки и прогнозирования эффективности законодательства путем выявления противоречащих законодательству РК, устаревших, коррупциогенных и неэффективно реализуемых норм права, а также выработки предложений по его совершенствованию.  Государственные органы осуществляют мониторинг НПА, принятых ими, и (или) разработчиками которых они являлись, либо относящихся к их компетенции, и своевременно принимают меры по внесению в них изменений и (или) дополнений или признанию их утратившими силу.  При проведении правового мониторинга государственные органы имеют право привлекать общественные и научные организации, граждан в порядке, установленном законодательством РК 51.  Закон о правовых актах также предусматривает возможность проведения общественного мониторинга НПА 52, затрагивающих интересы субъектов частного предпринимательства. Результаты общественного мониторинга ежегодно размещаются на официальном интернет-ресурсе Национальной палаты предпринимателей Республики Казахстан.

Работа надо обзором процедур принятия НПА в Казахстане показала, что простым гражданам разобраться самостоятельно в хитросплетениях законотворческого процесса будет довольно сложно, особенно когда для этого надо поднимать и анализировать бесчисленное количество НПА. Правительство РК пытается решить эту проблему, сделав упор на автоматизации процесса законотворчества.

Так, в апреле 2020 г. появилась информация <sup>53</sup> о том, что ведется работа по созданию информационной системы «Е-законодательство» в целях повышения оперативности формирования отчетности и открытости законопроектной деятельности, и предоставления оперативно-справочной информации о статусе плана законопроектной работы в режиме онлайн.

 $<sup>^{51}</sup>$  Ст. 50 Закона РК «О правовых актах»

 $<sup>^{52}</sup>$  Ст. 51 Закона РК «О правовых актах»

<sup>53 &</sup>lt;u>http://infozakon.kz/gov/13662-o-kachestve-normotvorchestva-s-primeneniem-informacionnoy-sistemy-e-zakonodatelstvo.html</u>



Разработчики системы отметили, что в настоящее время существует ряд проблем в нормотворческом процессе.

Во-первых, отсутствует Единая правовая система, позволяющая автоматизировать процесс нормотворчества, и просматривать досье нормативного правового акта.

Во-вторых, ряд этапов нормотворческого процесса до сих пор осуществляется вручную, часть посредством электронной почты либо на бумажных носителях.

В-третьих, действующие информационные системы, на которых работают государственные органы в сфере законодательства, разрознены, что приводит к разрыву связи между процессами нормотворчества.

Ряд этапов нормотворческого процесса остаются неавтоматизированными. Так, рассмотрение проектов НПА Общественными советами, Экспертными советами, Национальной палатой предпринимателей «Атамекен», членами Межведомственной комиссией по законопроектной работе, а также проведение анализа регуляторного воздействия, научной экспертизы (правовая, лингвистическая, экологическая, экономическая и другая) осуществляется в бумажном виде.

Для решения этих и других проблем Министерством юстиции совместно с Министерством цифрового развития, инноваций и аэрокосмической промышленности и Акционерным обществом «Национальный инфокоммуникационный холдинг «Зерде» в 2019 году разработана система «Е-законодательство».

Система «Е-законодательство» будет представлять собой автоматизированную систему, которая позволит выстроить цепочку подготовки, общественного обсуждения, согласования, утверждения, опубликования НПА и обеспечить возможность следить за жизненным циклом нормативного правового акта.

Система также будет осуществлять функцию банка данных или архива проектов НПА и принятых законодательных или подзаконных актов, с наличием полного досье на той или иной нормативный акт. В настоящее время даже госорганы не всегда способны быстро найти нужную информацию, поскольку поиск данных осуществляется вручную. Автоматизированная информационная система позволит ускорить этот процесс.



Кроме этого, система должна значительно упростить работу государственных органов при разработке проекта нормативного правового акта за счет сокращения времени на формирование текстов проектов НПА, поскольку в системе будет предусмотрен функционал по разработке текстов проектов НПА и сравнительных таблиц с учетом юридической техники.

В перспективе система «Е-законодательство» предоставит возможность представителям экспертного и научного сообщества (не только юридического профиля, но и ученых в соответствующих отраслях), неправительственных организаций и государственных органов участвовать на онлайн-дискуссионной площадке, что позволит увеличить количество субъектов, вовлеченных в нормотворческий процесс.

Планируется, что данная система будет единым источником новостей по законодательству и проектам НПА, что также оптимизирует процесс разъяснения и доведения до сведения населения планируемых законодательных инициатив и нововведений.

В настоящее время заключения научных экспертиз, заключения Общественных советов, НПП «Атамекен» готовятся на бумажных носителях, в связи с чем у граждан нет возможности ознакомиться с ними.

Необходимо отметить, что во многих негосударственных системах тексты  $H\Pi A$  с дополнительными материалами (заключения, комментарии и т.д.) предоставляются на платной основе (к примеру, ИС «ПАРАГРАФ»). В системе «Е-законодательство» указанные сведения будут находиться в открытом доступе и предоставляться на безвозмездной основе.

Представляется, что на данной площадке будет возможность всесторонне анализировать законодательство, его правоприменительную и судебную практику, в том числе с использованием сформированного массива информации. Это также позволит более глубоко анализировать законодательство с точки зрения потребностей разных групп правоприменителей.

Внедрение такой онлайн системы без сомнений поможет решить многие проблемы, связанные с законотворческим процессом, однако для того, чтобы она показала реальные результаты и эффект, необходимо приложить усилия как со стороны государства, так и со стороны гражданского общества.

ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ЗАКОНОТВОРЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ



В первую очередь, когда мы говорим о правовых гарантиях обеспечения права на участие граждан в законотворческом процессе, мы имеем ввиду гарантии, связанные с полной реализацией права на доступ к информации, которое, в рамках права на свободу выражения мнений, является одним из факторов, способствующих участию, и одним из необходимых условий обеспечения открытости и прозрачности принимаемых государствами решений, а также их ответственности за них 54.

Законодательством РК установлена уголовная и административная ответственность за нарушения в сфере доступа к информации.

Так, Уголовным кодексом предусмотрена ответственность за незаконное ограничение права на доступ к информационным ресурсам 55 и за «распространение заведомо ложной информации, создающей опасность нарушения общественного порядка или причинения существенного вреда правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства » 56.

В Кодексе об административных правонарушениях РК предусмотрена ответственность за незаконное ограничение права на доступ к информации (ст. 456-1), а именно:

 Неправомерный отказ в предоставлении информации либо предоставление заведомо ложной информации в случаях, когда такая информация подлежит предоставлению по запросу пользователя информации в соответствии с законодательством РК, за исключением действий, ответственность за которые предусмотрена другими статьями настоящего Кодекса, -

влечет штраф на должностных лиц, субъектов малого предпринимательства, некоммерческие организации - в размере тридцати, на субъектов среднего предпринимательства - в размере

www.icnl.org

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup> Руководящие принципы ООН для государств по эффективному осуществлению права на участие в ведении государственных дел

<sup>55</sup> Ст. 159 УК РК. Незаконное ограничение права на доступ к информационным ресурсам

<sup>«</sup>Незаконное ограничение права на доступ к информационным ресурсам - наказывается штрафом в размере до восьмидесяти месячных расчетных показателей либо испо

наказывается штрафом в размере до восьмидесяти месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо привлечением к общественным работам на срок до восьмидесяти часов.»

<sup>56</sup> Ст. 274 УК РК. Распространение заведомо ложной информации

<sup>«1.</sup> Распространение заведомо ложной информации, создающей опасность нарушения общественного порядка или причинения существенного вреда правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства, -

наказывается штрафом в размере до одной тысячи месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо привлечением к общественным работам на срок до четырехсот часов, либо ограничением свободы на срок до одного года. либо лишением свободы на тот же срок....»



пятидесяти, на субъектов крупного предпринимательства - в размере ста месячных расчетных показателей.

- 2. Размещение заведомо ложной информации в средствах массовой информации, на интернет-ресурсе обладателя информации, на интернет-портале открытых данных или иными способами, предусмотренными законодательством РК, влечет штраф на должностных лиц, субъектов малого предпринимательства, некоммерческие организации в размере тридцати, на субъектов среднего предпринимательства в размере пятидесяти, на субъектов крупного предпринимательства в размере ста месячных расчетных показателей.
- 3. Неправомерное отнесение информации, не являющейся информацией с ограниченным доступом, к информации с ограниченным доступом, за исключением действий, предусмотренных частью третьей статьи 504 настоящего Кодекса, влечет штраф на должностных лиц в размере двадцати месячных расчетных показателей.
- 4. Деяния, предусмотренные частями первой и второй настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, влекут штраф на должностных лиц, субъектов малого предпринимательства или некоммерческие организации в размере пятидесяти, на субъектов среднего предпринимательства в размере ста, на субъектов крупного предпринимательства в размере двухсот месячных расчетных показателей».

Таким образом, административная ответственность наступает за неправомерный отказ в предоставлении информации либо за предоставление или размещение заведомо ложной информации, а также за неправомерное отнесение информации, не являющейся информацией с ограниченным доступом, к информации с ограниченным доступом.

Кроме этого, административная ответственность предусмотрена за необоснованное засекречивание сведений и их носителей, не подлежащих засекречиванию (ст.504 КоАП <sup>57</sup>)

www.icnl.org

<sup>&</sup>lt;sup>57</sup> «Ст. 504 КоАП РК «Нарушение установленных требований в сфере защиты государственных секретов, а также в работе со служебной информацией ограниченного распространения»:

<sup>3.</sup> Необоснованное засекречивание сведений и их носителей, не подлежащих засекречиванию, использование грифов секретности и иных ограничительных грифов для засекречивания сведений, не отнесенных к государственным секретам, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния, - влекут штраф в размере двадцати месячных расчетных показателей.



Необоснованное ограничение служебной информации также может повлечь ответственность в соответствии с пунктом 5 Правил отнесения сведений к служебной информации ограниченного распространения и работы с ней, утвержденных постановлением Правительства №1196 от 31 декабря 2015 года.

За невыполнение или ненадлежащее выполнение своих служебных обязанностей в области доступа к информации государственные служащие могут не только привлекаться к административной и уголовной ответственности, но и нести гражданско-правовую, дисциплинарную ответственность.

Так, согласно статье 50 Закона РК «О государственной службе РК» дисциплинарными проступками, дискредитирующими государственную службу, признаются в том числе следующие деяния государственных служащих:

- неправомерное вмешательство в деятельность других государственных органов, организаций;
- необоснованный отказ в информации физическим и юридическим лицам, предоставление которой предусмотрено законодательством РК, либо ее задержка, передача недостоверной или неполной информации;
- требование от физических или юридических лиц информации, предоставление которой этими лицами не предусмотрено законодательством РК;
- явное воспрепятствование физическим или юридическим лицам в реализации их прав, свобод и законных интересов.

За совершение государственным служащим любого из вышеназванных дисциплинарных проступков, если он не содержит признаков уголовно наказуемого деяния либо административного правонарушения, влечет понижение в государственной должности, а в случае отсутствия вакантной нижестоящей государственной должности - наложение в установленном законом порядке дисциплинарного взыскания в виде предупреждения о неполном служебном соответствии.

Повторное совершение любого из указанных дисциплинарных проступков в течение года после наложения дисциплинарного взыскания за первый дисциплинарный проступок влечет увольнение с занимаемой государственной должности. 58 Дисциплинарное взыскание налагается не позднее одного месяца со дня обнаружения проступка и не может быть наложено позднее шести месяцев со дня совершения проступка.

www.icnl.org

<sup>4.</sup> Действия, указанные в части третьей настоящей статьи, совершенные в целях сокрытия нарушения законности, влечет штоаф в размере пятидесяти месячных расчетных показателей...».

<sup>&</sup>lt;sup>58</sup> п. 5 статьи 44 Закона РК «О государственной службе РК».



Как показывает практика, должностные лица не привлекаются к административной ответственности за ограничение или нарушения права на доступ к информации, к ним применяются дисциплинарные меры взыскания. При этот процедура привлечения должностных лиц к дисциплинарной ответственности не прозрачна и трудно отслеживаема общественностью в отличие от процедуры привлечения к уголовной и административной ответственности.

Следует отметить, что в законодательстве РК не содержит нормы об административной и уголовной ответственности должностных лиц за нарушение сроков предоставления информации, неполное предоставление информации и т.п.

Одна из рекомендаций ОЭСР Казахстану в области доступа к информации звучит следующим образом: «расширить ответственность за нарушение права на доступ к информации и обеспечить применения действенных санкций за нарушения». Данная рекомендация до сих пор не реализована в полной мере.

Если говорить о гарантиях обеспечения участия граждан в законотворческом процессе, то они пока в законодательстве РК четко не прописаны. Отсутствует ответственность государственных служащих за нарушение сроков и процедуры публичного обсуждения НПА, а также за непривлечение заинтересованных граждан и НКО к законотворческому процессу.

В КоАП РК есть только норма <sup>59</sup> об административной ответственности за нарушение порядка и сроков рассмотрения обращений физических и юридических лиц, которая с июля 2021 г. будет вообще исключена из Кодекса.

Позитивным шагом в обеспечении прозрачности деятельности государственных органов и их активности на порталах Открытого правительства является включение в систему ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения и столицы - блока вопросов, касающихся качественного оказания государственных услуг населению, рассмотрения жалоб и заявлений физических и юридических лиц, а также степени открытости государственного органа.

www.icnl.org

 $<sup>^{59}</sup>$  Ст. 189. Нарушение порядка и сроков рассмотрения обращений физических и юридических лиц (с июля  $2021\,\mathrm{r}$ . будет исключена).

<sup>«1.</sup> Нарушение субъектом крупного предпринимательства порядка и сроков рассмотрения обращений физических и юридич.еских лиц, установленных законодательством РК о порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц, - влечет штраф на юридических лиц в размере тридцати месячных расчетных показателей.

<sup>2.</sup> То же действие (бездействие), совершенное повторно в течение года после наложения административного взыскания, предусмотренного частью первой настоящей статьи, - влечет штраф на юридических лиц в размере шестидесяти месячных расчетных показателей.»



Источником информации для проведения операционной оценки по направлению «Открытость государственного органа» являются выгрузки информации с интернет-порталов «Открытого правительства» и отчетные данные оцениваемых государственных органов.

В случаях снижения показателей деятельности оцениваемого государственного органа, а также ухудшения ситуации во вверенной отрасли (сфере деятельности) два и более года подряд, выявленных по итогам оценки, Администрация Президента РК вносит предложение рассмотреть вопрос об ответственности соответствующего политического государственного служащего и/или ответственного секретаря центрального государственного органа, руководителя аппарата акима области, городов республиканского значения, столицы в зависимости от компетенции, определенной законодательством РК 60.

КАКИЕ ПРОБЛЕМЫ ВОЗНИКАЮТ НА ПРАКТИКЕ, КОГДА ГРАЖДАНЕ ПЫТАЮТСЯ ВОСПОЛЬЗОВАТЬСЯ СВОИМ ПРАВОМ УЧАСТВОВАТЬ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ НПА?

#### В сфере доступа к информации:

- На публичное обсуждение вынесено в два раза меньше законопроектов, чем принятых НПА в 2018 году<sup>61</sup>. Из этого следует, что не всегда на портале размещаются НПА, которые разрабатываются государственными органами.
- 2. На сайтах государственных органов не доступен архив онлайнтрансляций и стенограмм заседаний, протоколов, результатов голосования и итоговых решений.
- 3. Государственные органы-разработчики НПА не публикуют отчеты обсуждений проектов НПА на своих интернет-ресурсах.
- 4. Отсутствуют подзаконные акты, регламентирующие доступ к открытым заседаниям коллегиальных органов.
- 5. Требование об организации онлайн-трансляции заседаний распространяется на очень ограниченный круг государственных органов, и не распространяется на заседания рабочих групп по разработке и обсуждению законопроектов.
- 6. Отсутствует сеть должностных лиц, уполномоченных осуществлять надзор и мониторинг выполнения требований Закона РК «О доступе к

www.icnl.org

<sup>&</sup>lt;sup>60</sup> Указ Президента РК от 19 марта 2010 года № 954 «О Системе ежегодной оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы»

<sup>&</sup>lt;sup>61</sup> Так, на публичное обсуждение на портале «Открытые НПА» в 2018 году выносилось 15 936 проектов НПА, даже если учесть все законопроекты, вынесенные ранее на публичное обсуждение в 2017 году (2017 году выносилось 13 127 проектов НПА), то их количество меньше принятых в 2018 году - 44 880 НПА.



- информации» в государственных органах и в других ведомствах и организациях.
- 7. Не проводится разъяснительная работа среди государственных служащих о презумпции открытости деятельности государственных органов как обладателей информации.
- 8. Не существует общих стандартов для государственных служащих и должностных лиц других обладателей информации по выполнению требований Закона РК «О доступе к информации».
- 9. Не существует практики независимого надзора за соблюдением требований Закона РК «О доступе к информации».
- 10. Предусмотренная ответственность должностных лиц за нарушение или ограничение права на доступ к информации не является каким-либо значимым фактором в пользу соблюдения требований Закона РК «О доступе к информации». 62

# В сфере общественного участия в законотворческом процессе, в том числе в режиме онлайн:

- Разработка проектов НПА, особенно подзаконных актов, часто проходит без участия представителей НПО и других заинтересованных лиц и сторон  $^{63}$ .
- 2. Онлайн-заседания рабочих групп по разработке проектов НПА при государственных органах и Парламенте проводятся, однако отсутствует регламентация проведения таких заседаний и единые подходы к организации таких встреч. В итоге эффективность таких онлайн-заседаний значительно снижается, так как зависит полностью от усмотрения государственного органа-разработчика.
- 3. Размещение проектов на Портале проводится до их направления на согласование в заинтересованные государственные органы, и граждане, оставившие свои комментарии, не видят и не могут отследить как будет

www.icnl.org

<sup>&</sup>lt;sup>62</sup> Сведения 6 - 10 пунктов взяты из Экспертного заключения соответствия Республики Казахстан компоненту приемлемости Open Government Partnership, подготовленного Центром Исследования Правовой Политики (LPRC).

<sup>&</sup>lt;sup>63</sup> Например, уполномоченный орган – Комитет связи, информатизации и информации МИР РК – при разработке проектов НПА по доступу к информации был вправе создать рабочую группу с участием представителей неправительственных организаций, специалистов в сфере доступа к информации, научных сотрудников, а также депутатов Парламента РК. Инициатива по разработке и принятию Закона РК от 16 ноября 2015 года «О доступе к информации» принадлежала группе депутатов Мажилиса Парламента РК V-го созыва (Абдирову Н.М., Ашимбаеву М.С., Бычковой С.Ф., Иксановой Г.М., Соловьевой А.С. и другим депутатам). В ходе разработки законопроекта депутаты-инициаторы неоднократно выражали уверенность в том, что они и представители НПО примут участие в разработке подзаконных актов. Однако этого не случилось, проекты НПА по доступу к информации разрабатывались исключительно сотрудниками уполномоченного органа без участия депутатов-инициаторов, представителей НПО и других заинтересованных сторон и лиц, что и повлияло на качество принятых НПА.



- меняться проект НПА на стадии согласования с государственными органами и будут ли учтены их предложения в проекте НПА.
- 4. Дата размещения проектов для общественного обсуждения определяется самостоятельно государственными органами разработчиками проектов НПА. Отсутствие требований к срокам размещения проектов на Портале затрудняет выявление и оспаривание нарушений в этой процедуре.
- 5. Отсутствие регулярно обновляемой информации и учебных модулей о портале «Открытое правительство» и о возможностях участия граждан в нормотворческом процессе (большинство граждан до сих пор не знают о существовании портала «Открытые НПА»).
- 6. Невозможность оставлять комментарии к проектам НПА анонимно. Определенная категория зарегистрированных пользователей портала хотела бы сохранить анонимность своих данных на этапе комментирования проектов НПА. Кроме этого, не вправе оставлять комментарии незарегистрированные пользователи.
- 7. Крайне малый срок для публичного обсуждения на портале не менее 10 рабочих дней с даты размещения, а в случае определения НПА срочными или приоритетными, срок может быть сокращен до 5 календарных дней. На практике публичное обсуждение ограничивается именно десятью рабочими днями. За этот период невозможно детально ознакомиться с предложенными проектами и выработать комментарии, замечания или рекомендации.
- 8. Отсутствие механизмов взаимодействия пользователя интернет-портала «Открытые НПА» с государственным органом-разработчиком в рамках публичного обсуждения, то есть недостаточно регламентирован сам процесс публичного обсуждения.
- 9. Неясная процедура принятия или отклонения комментариев пользователей по проектам НПА.
- Не проводятся мероприятия, стимулирующие участие общественности в публичном обсуждении проектов НПА.
- 11. Отсутствует прямое законодательное требование о публикации на открытых интернет-ресурсах информации о начале публичного обсуждения проектов НПА и бюджетов, размещаемых на порталах «Открытые бюджеты» и «Открытые НПА». В результате отсутствия оповещения населения ряд важных документов, которые могли бы вызвать активное обсуждение, остаются без должного внимания общественности.



- Отсутствует Единая правовая система, позволяющая автоматизировать процесс нормотворчества, и просматривать досье нормативного правового акта.
- 13. Ряд этапов нормотворческого процесса до сих пор осуществляется вручную, часть посредством электронной почты либо на бумажных носителях $^{64}$ .
- 14. Отсутствие механизмов обязательного рассмотрения государственными органами-разработчиками обращений граждан о включении их в качестве экспертов, наблюдателей, членов, участников в рабочие группы, комиссии, комитеты, советы, создаваемые в рамках законотворческого процесса. Есть только право государственных органов привлекать представителей общественности на разных стадиях законотворческого процесса.

#### РЕКОМЕНДАЦИИ

#### В сфере доступа к информации:

- Ускорить процесс присоединения Казахстана к Партнёрству «Открытое правительство».
- 2. Предусмотреть обязательное опубликование на интернет-ресурсе архива онлайн-трансляций и стенограмм заседаний, протоколов, результатов голосования и итоговых решений.
- Государственным органам, разработчикам НПА публиковать отчеты обсуждений проектов НПА на своих интернет-ресурсах, включая результаты обсуждения на портале «Открытый диалог», с общественным советом, бизнес-ассоциациями;
- 4. Предусмотреть обязательное размещение в открытом доступе не только текста проектов законов, сравнительных таблиц, справок-обоснований, но и краткой справочной информации с основными положениями законов и пояснениями, о том, как они повлияют на жизнь граждан в случае их принятия, изложенные доступным языком. При этом можно в качестве примера приводить ситуации из повседневной жизни в виде инфографики.
- Разработать и принять подзаконные НПА по регламентации доступа к открытым заседаниям в соответствии с пунктом і статьи із Закона РК «О доступе к информации».
- 6. Разработать методические инструкции по обеспечению онлайн-трансляций для тех категорий обладателей информации, которые обязаны проводить

www.icnl.org

<sup>&</sup>lt;sup>64</sup> В настоящее время заключения научных экспертиз, заключения Общественных советов, НПП «Атамекен» готовятся на бумажных носителях, что в свою очередь не дает гражданам возможности ознакомится с ними.



онлайн-трансляции своих заседаний, а также расширить круг таких обладателей информации, включив в этот перечень местные исполнительные органы областей и городов. Кроме этого, предусмотреть онлайн-трансляции заседаний рабочих групп по наиболее важным законопроектам в Парламенте РК.

# В сфере общественного участия в законотворческом процессе, в том числе в режиме онлайн:

- Предусмотреть возможность оставлять комментарии к проектам НПА на портале «Открытые НПА» анонимно и незарегистрированным пользователям.
- 2. Увеличить срок для обсуждения проектов НПА и концепций на портале «Открытые НПА» с 10 рабочих дней до 20 рабочих дней как минимум.
- 3. Предусмотреть процедуру принятия или отклонения комментариев пользователей по проектам НПА.
- 4. Определить конкретный срок, начиная с даты подготовки проекта НПА, в течение которого этот проект должен быть размещен на Портале для публичного обсуждения, а также предусмотреть ответственность должностных лиц за нарушение этого срока.
- 5. Учитывая, что процедура публичного обсуждения проходит до согласования проекта НПА с заинтересованными государственными органами, вполне допустимо исключение на этом этапе сбора предложений пользователей. В этом случае необходимо предусмотреть публикацию еще одного проекта НПА по итогам его согласования с государственными органами.
- 6. Предусмотреть мероприятия, стимулирующие участие общественности в публичном обсуждении проектов НПА (материальные и нематериальные виды мотивации в обмен на активное участие <sup>65</sup>).

www.icnl.org

<sup>65</sup> Ст. «ВОВЛЕЧЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В НОРМОТВОРЧЕСКУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАЗАХСТАНА ПОСРЕДСТВОМ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ КРАУДСОРСИНГА», авторы: Мухаметкалиева Е.М., Бастаубаева А.Ж. «1. В качестве мотивации можно предусмотреть вручение официальной грамоты или объявление благодарности самым активным пользователям портала по результатам полугодия, года. По словам респондента 1, данный вид поощрения уже применялся: «По законопроекту, предусматривающему поправки в Кодекс об административных правонарушениях, через социальные сети поступило очень много хороших предложений, которые были приняты в работу и отразились в принятом законе. Поэтому Министерство юстиции для поощрения тех активных граждан, чьи предложения были проработаны, пригласило их на отчетную встречу Министра перед населением и наградило грамотами»». «государственным органам следует ... предоставлять определенные бонусы или льготы в рамках оказываемых ими государственных услуг. Портал «Открытые НПА» действует в рамках «Открытого правительства», что, в свою очередь, является компонентом электронного правительства, в котором сосредоточены все электронные государственные услуги. Таким образом, для вовлечения общественности в процесс публичного обсуждения НПА следует использовать потенциал электронного правительства в части оказания определенных государственных услуг в льготном режиме для тех пользователей портала «Открытые НПА», чьи замечания и предложения в той или иной форме вошли в содержание принятого НПА. Например, в перечне государственных услуг (см.: http://egov.kz)



- 7. Предусмотреть прямое законодательное требование о публикации информации на открытых интернет-ресурсах о начале публичного обсуждения проектов НПА и бюджетов, размещаемых на порталах «Открытые бюджеты» и «Открытые НПА» в целях оповещения населения.
- 8. Органам юстиции проводить активную разъяснительную работу среди населения о возможностях участия в обсуждении проектов НПА и влияния на законотворческий процесс, в том числе через портал «Открытые НПА».
- 9. Органам юстиции организовать среди центральных и местных исполнительных органов разъяснительную работу о важности привлечения экспертов и общественности к обсуждению проектов НПА, документов стратегического и программного характера, планов мероприятий и т.д.
- 10. Предусмотреть в законодательстве механизм с обязанностью государственных органов-разработчиков на каждом этапе законотворческого процесса в обязательном порядке рассматривать обращения граждан о включении их в качестве экспертов, наблюдателей, членов, участников в рабочие группы, комиссии, комитеты, советы, создаваемые в рамках законотворческого процесса. Предусмотреть обязанность давать письменный мотивированный ответ на такое обращение, с правом его обжалования в случае несогласия гражданина с ответом.
- 11. В целях исключения ситуаций, когда разработка проектов НПА, особенно подзаконных актов, проходит без участия представителей НПО и других заинтересованных лиц и сторон, необходимо предусмотреть ответственность государственных служащих за нарушение сроков и процедуры публичного обсуждения НПА.
- 12. Для решения множества вопросов, связанных с общественным обсуждением проектов НПА онлайн и с недостатками портала «Открытые НПА», необходимо как можно скорее внедрить систему «е-законодательство» и сделать ее доступной как для государственных органов, так и для граждан.
- Разработать и утвердить правила организации и проведения онлайнзаседаний рабочих групп по разработке проектов НПА при государственных

имеются различные виды услуг, оказываемые разными государственными организациями, предоставляемые в течение обычного срока и ускоренного срока за дополнительную оплату государственных пошлин. Авторы считают вполне возможным установить привилегированное право активным пользователям портала «Открытые НПА» получать государственные услуги в ускоренном порядке без оплаты дополнительной государственной пошлины. Например, государственная регистрация прав (обременений) на недвижимое имущество в обычном порядке занимает 3 рабочих дня, а в ускоренном – на следующий рабочий день; получение паспорта, удостоверения личности в обычном порядке – 15 рабочих дней, в ускоренном порядке – 2–4 рабочих дня»



- органах и Парламенте с целью обеспечения максимальной открытости и прозрачности таких встреч и участия в них заинтересованных лиц.
- 14. Процесс публичного обсуждения проектов законов следует продолжать в период его рассмотрения законодательным органом, предоставляя общественности возможность вести диалог с народными избранниками на площадке портала «Открытые НПА». Данная мера обеспечит непрерывность процесса публичного обсуждения проектов НПА с момента разработки до их принятия, и обеспечит вовлечение наибольшего числа заинтересованных лиц в публичное обсуждение проектов НПА.

#### КЫРГЫЗСТАН

#### ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Законодательство Кыргызстана (далее – Кыргызстан, Кыргызская Республика, КР), регулирующее участие граждан в законотворческом процессе, состоит из законодательства, регулирующего доступ к информации, законодательный процесс (процедуру разработки проектов НПА и их официального опубликования, процедуру общественного обсуждения проектов НПА).

В Кыргызстане действует однопалатный Парламент – Жогорку Кенеш, который является высшим представительным органом, осуществляющим законодательную власть и контрольные функции в пределах своих полномочий. Жогорку Кенеш состоит из 120 депутатов, избираемых сроком на 5 лет по пропорциональной системе.

Конституцией Кыргызской Республики определены основы законотворческого процесса и участия граждан в делах государствах, включая право на доступ к информации. Так, согласно статье 52 Конституции «граждане имеют право:

- участвовать в обсуждении и принятии законов и решений республиканского и местного значения;
- избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления в порядке, предусмотренном настоящей Конституцией и законами;
- 3. участвовать в референдуме в порядке, предусмотренном конституционным законом.

Граждане вправе проводить народные курултаи по вопросам, имеющим государственное и общественное значение. Решение народного курултая направляется в соответствующие органы в качестве рекомендаций. Порядок проведения народных курултаев определяется законом».



Статьей 33 Конституции КР предусмотрено право каждого «свободно искать. получать, хранить, использовать информацию и распространять ее устно. письменно или иным способом... Каждый имеет право на получение информации о деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, юридических лиц с участием органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также организаций, финансируемых из республиканского и местных бюджетов. Каждому гарантируется доступ к информации, находящейся в ведении государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц. Порядок предоставления информации определяется законом». Данные нормы согласуются с положениями статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 г.), к которому КР присоединилась в соответствии с постановлением Жогорку Кенеша КР от 12 января 1994 года № 1406-XII. В Пакте, в частности, говорится о том, что «каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в статье 2, и без необоснованных ограничений право и возможность: а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей...».

Кроме того, Кыргызстан является участником Конвенции о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхус, 25 июня 1998 года), где также упоминается общественное участие в контексте доступа к экологической информации, включающей доступ к законодательным актам по вопросам окружающей среды, а также предусмотрены меры для эффективного участия общественности в подготовке нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и/или общеприменимых юридически обязательных нормативных актов.

Законодательство о доступе к информации состоит из:

- Закона КР «О гарантиях и свободе доступа к информации « от 5 декабря 1997 года № (далее – Закон о гарантиях доступа к информации);
- Закона КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления КР « от 28 декабря 2006 года № 213 (далее – Закон о доступе);
- Закона КР «О порядке рассмотрения обращений граждан» от 4 мая 2007 года № 67 (далее – Закон об обращениях граждан);
- 4. Подзаконных актов, принятых для реализации данного закона.

<sup>&</sup>lt;sup>66</sup> Ратифицирована Законом РК от 23.10.2000 г. № 92-II



Закон о гарантиях доступа к информации регулирует отношения, возникающие в процессе реализации права каждого свободно и беспрепятственно искать, получать, исследовать, производить, передавать и распространять информацию. Особенности, связанные с доступом к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления, регулируются также Законом о доступе (ст. 2 Закона о гарантиях). Целями Закона о доступе являются обеспечение реализации и защиты права на доступ к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления, и достижение максимальной информационной открытости, гласности и прозрачности в деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Статья 16 Закона о доступе предусматривает, что «официальная информация предоставляется посредством ее обнародования на сайте государственного органа или органа местного управления в Интернете или на ином сайте в соответствии с законодательством КР. Дополнительно могут быть предусмотрены иные способы доступа к официальной информации... Предоставление официальной информации осуществляется посредством обнародования: 1) НПА с соблюдением установленных для этого порядка и сроков публикации; ...информационных разъяснений по принятым социально значимым решениям, в том числе нормативным правовым актам, возлагающим новые обязанности на граждан, юридических лиц, устанавливающим или усиливающим ответственность; ежегодных отчетов государственных органов и органов местного самоуправления о результатах мониторинга и оценки эффективности и результативности НПА, а также отчетов о реализации государственных программ и т.д.». Закон о доступе предусматривает возможность обращения с запросом на получение информации в государственные органы посредством электронной почты, что намного облегает доступ к информации.

Законодательство, регулирующее законотворческий процесс и вопросы общественного участия граждан в процессе принятия решений, состоит из следующих НПА:

	<u>l</u> ⊵ /п	Наименование нормативного правового акта	Реквизиты НПА
1		Конституция Кыргызской Республики	27 июня 2010 года
2	?	Закон Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах» (Закон об НПА)	20 апреля 2009 года



3	Конституционный закон Кыргызской	18 июня 2012 года
3	конституционный закон кыргызской Республики «О Правительстве Кыргызской Республики»	10 июня 20 12 10да
4	Закон Кыргызской Республики «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» (Закон о регламенте ЖК)	25 ноября 2011 года N 223
5	Закон КР «О народной законодательной инициативе в Кыргызской Республике» (далее – Закон о народной инициативе)	16 ноября 2011 года № 212
6	Закон КР «Об оптимизации нормативной правовой базы регулирования предпринимательской деятельности»	5 апреля 2008 года N 55
7	Регламент Правительства Кыргызской Республики, утвержденный <u>постановлением</u> Правительства Кыргызской Республики	от 10 июня 2013 года N 341
8	Регламент законопроектных работ Правительства Кыргызской Республики, утвержденный <u>постановлением</u> Правительства Кыргызской Республики	24 октября 2012 года N 748
9	Методика проведения анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства, утвержденная Постановлением Правительства Кыргызской Республики	30 сентября 2020 года № 504
10	Стандарты по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики, утвержденные постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики	18 января 2008 года N 75-IV
11	Инструкция по законодательной технике, утвержденная <u>постановлением</u> Жогорку Кенеша Кыргызской Республики	26 июня 2015 года № 5389-V
12	Постановление Правительства Кыргызской Республикиг. Бишкек, «Обутверждении Инструкции по разработке проектов подзаконных актов Кыргызской Республики» и др.	31 мая 2017 года № 313
13	Распоряжение Правительства КР «Национальный план действий по построению	16 октября 2018 года № 360-р



	Открытого Правительства в Кыргызской Республике на 2018-2020 годы»	
14	Порядок эксплуатации Единого портала общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов в рамках пилотного проекта (Приложение к распоряжению Правительства Кыргызской Республики)	17 августа 2020 года № 277-р
15	Положение «О мобильной приемной Премьер-министра Кыргызской Республики по координации и оценке работы с обращениями граждан», утверждено распоряжение м Премьер-министра Кыргызской Республики	4 июня 2015 года № 211
16	Распоряжение Премьер-министра Кыргызской Республики о совершенствовании работы госорганов с обращениями граждан	5 марта 2014 года № 98
17	Положение «О порядке рассмотрения электронных обращений, поступивших посредством интернет-портала электронных обращений», утвержденное Постановлением Правительства Кыргызской Республики	11 августа 2014 г. № 463
18	Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об общественных приемных Премьер-министра Кыргызской Республики, министерств, государственного комитета, административных ведомств, местных государственных администраций и мэрий городов»	25 марта 2010 года N 182

Прежде чем перейти к обзору и анализу норм законодательства, касающихся процесса законотворческой деятельности и участия в нем граждан, отметим следующие особенности, которые отличают Кыргызстан от других стран Центральной Азии, в частности, от Казахстана и Таджикистана. Во-первых, Кыргызстан является парламентской страной, в отличие от Казахстана и Таджикистана, в которых установлена президентская форма правления. Вовторых, Парламент Кыргызстана представляет собой однопалатный коллегиальный орган, в отличие от Казахстана и Таджикистана, где Парламенты двухпалатные. В-третьих, законы принимаются Жогорку Кенешем в трех чтениях, в Казахстане и Таджикистане – обычно законопроекты проходят два чтения. В-четвертых, Кыргызстан в отличие от других рассматриваемых в данном исследовании стран, является участником Партнерства «Открытое



правительство», к которому Кыргызстан присоединился 21 ноября 2017 г. В 2018 г. Правительство Кыргызстана утвердило план действий по построению Открытого Правительства и план действий по построению Открытого Парламента. Таким образом, в рамках участия в партнерстве «Открытое правительство» и в целях выполнения обязательств, два из которых касаются непосредственно улучшения механизмов участия общественности в обсуждении проектов НПА, Кыргызстан предпринял и предпринимает серьезные шаги по улучшению доступа к информации и к открытым данным, и вовлечению граждан в процесс принятия государственных решений.

Еще одной из отличительных особенностей законодательства Кыргызстана, касающегося права участия граждан в законотворческом процессе, является право законодательной инициативы у граждан Кыргызстана (далее – народная инициатива). Такого права нет ни в одной из стран Центральной Азии. Народная инициатива является гарантированным Конституцией КР правом свободно и добровольно вносить в порядке, установленном Законом о народной инициативе и иными нормативными правовыми актами, проекты законов, подлежащие обязательному рассмотрению Жогорку Кенешем КР.

В Кыргызской Республике народная инициатива принадлежит:

- 10 тысячам избирателей;
- 2. не менее 300 тысячам избирателей по проектам законов о внесении изменений в положения третьего, четвертого, пятого, шестого, седьмого и восьмого разделов Конституции KP.

Однако до настоящего времени этим правом так и не смогли воспользоваться граждане КР. Попытки применить на практике народную инициативу были. Например, Жогорку Кенеш 26 декабря 2019 года принял постановление об образовании рабочей группы по проверке соблюдения порядка сбора подписей, оформления подписных листов, достоверность сведений о гражданах и подписей граждан, собранных в поддержку народной инициативы. Поводом послужил проект Закона КР «О назначении референдума (всенародное голосование) по вопросам государственного устройства, избирательной системе, форме государственного правления КР и других имеющих общегосударственное значение вопросам, в целях выявления воли народа». Народный курултай сообщал, что по инициативе уже собрано более 13 тыс. подписей 67. Также по данным сайта Министерства юстиции КР 68 зарегистрировано еще два проекта закона в рамках народной законодательной инициативы: «О национальных

<sup>67 &</sup>lt;u>ЖК решил образовать рабочую группу для проверки подписей, собранных Народным курултаем для референдума по Конституции - Новости Кыргызстана (for.kg)</u>

<sup>68</sup> http://miniust.gov.kg/ru/section/view/id/240



орнаментах кыргызов в Кыргызской Республике», «О внесении изменений Кодекс Кыргызской Республики о нарушениях».

В 2020 году в рамках народной законодательной инициативы были инициированы еще три законопроекта <sup>69</sup>: «О ледниках Кыргызской Республики», «О люстрации и предотвращении коррупции в Кыргызской Республике», Проект Закона Кыргызской Республики «О назначении референдума (всенародного голосования) по проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики» и проекту конституционного Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в конституционный Закон Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». По всем трем инициативам был получен отказ Министерства юстиции в регистрации проекта закона и инициативной группы в соответствии со статьей 9 Закона о народной инициативе<sup>70</sup>. Найти сами приказы Министра юстиции об отказе в регистрации в открытых источниках и онлайн базах НПА не удалось.

Закон о народной инициативе предусматривает сбор «живых» подписей граждан. Однако полевой сбор подписей довольно трудоемкий процесс, требующий немалых людских и материальных ресурсов. Для того, чтобы т закон о народной инициативе граждан Кыргызстана заработал, активисты предлагают ввести сбор электронных подписей.

#### ЭТАПЫ РАЗРАБОТКИ ЗАКОНОПРОЕКТА

Рассмотрим этапы разработки нормативного правового акта на примере законов, некоторые из которых в настоящее время не являются обязательными с точки зрения законодательства, но были бы целесообразными с точки зрения общественного участия.

<sup>69</sup> http://minjust.gov.kg/ru/content/1366

<sup>&</sup>lt;sup>70</sup> Ст. 9 Закона о народной инициативе: «Ст. 9. Основания отказа в регистрации инициативной группы и проекта

<sup>1.</sup> Министерство юстиции Кыргызской Республики принимает решение об отказе в регистрации инициативной группы и проекта закона в случаях:

<sup>1)</sup> недостоверности данных членов инициативной группы;

<sup>2)</sup> установления Министерством юстиции Кыргызской Республики несоответствия проекта закона требованиям, предусмотренным статьей 4 настоящего Закона».

Ст. 4 Закона о народной инициативе: «Ст. 4. Требования к проекту закона, предлагаемому гражданами в порядке реализации права законодательной инициативы

<sup>1.</sup> Проект закона, предлагаемый гражданами в порядке народной инициативы, не должен противоречить законодательству Кыргызской Республики. Проект закона оформляется в соответствии с требованиями Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики».

<sup>2.</sup> Проект закона с обоснованием необходимости его принятия подлежит опубликованию в республиканских печатных изданиях и на официальном сайте Министерства юстиции Кыргызской Республики»



Nº	Этапы разработки закона
1.	Планы подготовки проектов законов
2.	Создание рабочей группы по разработке проекта закона. Разработка проекта закона
3.	Публичное обсуждение проекта закона
4.	Общественное обсуждение на Едином портале общественного обсуждения проектов НПА
5.	Особенности разработки и принятия законов, затрагивающих интересы субъектов частного предпринимательства
6.	Участие общественных советов в нормотворческом процессе
7.	Согласование проекта закона с Министерством юстиции и другими государственными органами
8.	Проведение научной экспертизы проекта закона
	Поступление законопроекта на рассмотрение в Жогорку Кенеш
9.	Реализация права законодательной инициативы в Жогорку Кенеше
10.	Внесение проекта закона в Жогорку Кенеш и его регистрация
11.	Экспертиза проекта закона
12.	Общественная экспертиза
13.	Рассмотрение законопроекта в Жогорку Кенеше - подготовка к 1 чтению
14.	Рассмотрение законопроекта в Жогорку Кенеше – 1 - 4 чтение
15.	Парламентские слушания
16.	Поступление законопроекта Президенту
17.	Принятие законопроекта, подписание закона, регистрация и вступление в силу
18.	Официальное опубликование принятого закона
19.	Включение закона в реестр
20.	Мониторинг и оценка эффективности действия закона

Рассмотрим более подробнее каждый этап.

Этапы разработки проекта	Описание/характеристика
НПА	

## www.icnl.org 78



Планы подготовки проектов	1.Правительство ежегодно разрабатывает и утверждает план
законов	законопроектных работ.
	2. При разработке проектов планов законопроектных работ учитываются
	обращения и заявления Президента, предложения депутатов Жогорку
	Кенеша, заинтересованных органов, научных учреждений,
	представителей гражданского общества, а также результаты
	мониторинга и оценки действующего законодательства в порядке,
	определяемом Правительством.
	3. НПА могут быть подготовлены вне плана законопроектных работ.
	Координацию работы министерств и ведомств по подготовке и сбору
	предложений по проекту Плана на очередной год обеспечивает Минюст.
	Госорганы дают предложения не позднее 1 ноября, Минюст обобщает предложения не позднее 15 ноября, Аппарат Правительства собирает
	предложения не позднее 13 нояоря, Аппарат правительства собирает предложения с отделов, затем Минюст дорабатывает, согласовывает и
	вносит в Аппарат Правительства не позднее 25 декабря проект Плана, а
	затем Аппарат Правительства утверждает План.
	На этом этапе общественность может принять участие в разработке
	текущих и перспективных планов, но только в качестве привлеченных
	(приглашенных) государственными органами лиц или путем направления
	предложений в Минюст.
Создание рабочей группы по	Для разработки проектов законов могут быть образованы рабочие
Создание рабочей группы по разработке проекта закона.	Для разработки проектов законов могут быть образованы рабочие (экспертные) группы, которые могут формироваться из числа
разработке проекта закона.	(экспертные) группы, которые могут формироваться из числа представителей заинтересованных государственных органов,
	(экспертные) группы, которые могут формироваться из числа представителей заинтересованных государственных органов, независимых экспертов, консультантов, специалистов, представителей
разработке проекта закона.	(экспертные) группы, которые могут формироваться из числа представителей заинтересованных государственных органов,
разработке проекта закона.	(экспертные) группы, которые могут формироваться из числа представителей заинтересованных государственных органов, независимых экспертов, консультантов, специалистов, представителей общественных организаций.  Рабочие группы обычно образуются инициаторами законопроекта
разработке проекта закона.	(экспертные) группы, которые могут формироваться из числа представителей заинтересованных государственных органов, независимых экспертов, консультантов, специалистов, представителей общественных организаций.  Рабочие группы обычно образуются инициаторами законопроекта (министерствами, государственными комитетами либо другими
разработке проекта закона.	(экспертные) группы, которые могут формироваться из числа представителей заинтересованных государственных органов, независимых экспертов, консультантов, специалистов, представителей общественных организаций.  Рабочие группы обычно образуются инициаторами законопроекта (министерствами, государственными комитетами либо другими органами исполнительной власти, которым было дано поручение о
разработке проекта закона.	(экспертные) группы, которые могут формироваться из числа представителей заинтересованных государственных органов, независимых экспертов, консультантов, специалистов, представителей общественных организаций.  Рабочие группы обычно образуются инициаторами законопроекта (министерствами, государственными комитетами либо другими
разработке проекта закона.	(экспертные) группы, которые могут формироваться из числа представителей заинтересованных государственных органов, независимых экспертов, консультантов, специалистов, представителей общественных организаций.  Рабочие группы обычно образуются инициаторами законопроекта (министерствами, государственными комитетами либо другими органами исполнительной власти, которым было дано поручение о
разработке проекта закона.	(экспертные) группы, которые могут формироваться из числа представителей заинтересованных государственных органов, независимых экспертов, консультантов, специалистов, представителей общественных организаций.  Рабочие группы обычно образуются инициаторами законопроекта (министерствами, государственными комитетами либо другими органами исполнительной власти, которым было дано поручение о разработке закона), депутатами Жогорку Кенеша.  Порядок работы таких групп законодательством не урегулирован.  На этом этапе граждане могут принять активное участие путем
разработке проекта закона.	(экспертные) группы, которые могут формироваться из числа представителей заинтересованных государственных органов, независимых экспертов, консультантов, специалистов, представителей общественных организаций.  Рабочие группы обычно образуются инициаторами законопроекта (министерствами, государственными комитетами либо другими органами исполнительной власти, которым было дано поручение о разработке закона), депутатами Жогорку Кенеша.  Порядок работы таких групп законодательством не урегулирован.  На этом этапе граждане могут принять активное участие путем направления предложений напрямую разработчикам законопроекта (по
разработке проекта закона.	(экспертные) группы, которые могут формироваться из числа представителей заинтересованных государственных органов, независимых экспертов, консультантов, специалистов, представителей общественных организаций.  Рабочие группы обычно образуются инициаторами законопроекта (министе рствами, государственными комитетами либо другими органами исполнительной власти, которым было дано поручение о разработке закона), депутатами Жогорку Кенеша.  Порядок работы таких групп законодательством не урегулирован.  На этом этапе граждане могут принять активное участие путем направления предложений напрямую разработчикам законопроекта (по обычной или электронной почте) или путем участия в рабочей группе,
разработке проекта закона.	(экспертные) группы, которые могут формироваться из числа представителей заинтересованных государственных органов, независимых экспертов, консультантов, специалистов, представителей общественных организаций.  Рабочие группы обычно образуются инициаторами законопроекта (министерствами, государственными комитетами либо другими органами исполнительной власти, которым было дано поручение о разработке закона), депутатами Жогорку Кенеша.  Порядок работы таких групп законодательством не урегулирован.  На этом этапе граждане могут принять активное участие путем направления предложений напрямую разработчикам законопроекта (по обычной или электронной почте) или путем участия в рабочей группе, созданной государственным органом-разработчиком или де путатами
разработке проекта закона. Разработка законопроекта	(экспертные) группы, которые могут формироваться из числа представителей заинтересованных государственных органов, независимых экспертов, консультантов, специалистов, представителей общественных организаций.  Рабочие группы обычно образуются инициаторами законопроекта (министерствами, государственными комитетами либо другими органами исполнительной власти, которым было дано поручение о разработке закона), депутатами Жогорку Кенеша.  Порядок работы таких групп законодательством не урегулирован.  На этом этапе граждане могут принять активное участие путем направления предложений напрямую разработчикам законопроекта (по обычной или электронной почте) или путем участия в рабочей группе, соз данной государственным органом-разработчиком или де путатами Жогорку Кенеша в режиме онлайн или оффлайн.
разработке проекта закона. Разработка законопроекта  Публичное обсуждение	(экспертные) группы, которые могут формироваться из числа представителей заинтересованных государственных органов, независимых экспертов, консультантов, специалистов, представителей общественных организаций.  Рабочие группы обычно образуются инициаторами законопроекта (министерствами, государственными комитетами либо другими органами исполнительной власти, которым было дано поручение о разработке закона), депутатами Жогорку Кенеша.  Порядок работы таких групп законодательством не урегулирован.  На этом этапе граждане могут принять активное участие путем направления предложений напрямую разработчикам законопроекта (по обычной или электронной почте) или путем участия в рабочей группе, созданной государственным органом-разработчиком или де путатами Жогорку Кенеша в режиме онлайн или оффлайн.  1. Проекты НПА, непосредственно затрагивающие интересы граждани
разработке проекта закона. Разработка законопроекта	(экспертные) группы, которые могут формироваться из числа представителей заинтересованных государственных органов, независимых экспертов, консультантов, специалистов, представителей общественных организаций.  Рабочие группы обычно образуются инициаторами законопроекта (министерствами, государственными комитетами либо другими органами исполнительной власти, которым было дано поручение о разработке закона), депутатами Жогорку Кенеша.  Порядок работы таких групп законодательством не урегулирован.  На этом этапе граждане могут принять активное участие путем направления предложений напрямую разработчикам законопроекта (по обычной или электронной почте) или путем участия в рабочей группе, созданной государственным органом-разработчиком или де путатами Жогорку Кенеша в режиме онлайн или оффлайн.  1. Проекты НПА, непосредственно затрагивающие интересы граждан и юридических лиц, а также проекты НПА, регулирующие
разработке проекта закона. Разработка законопроекта  Публичное обсуждение	(экспертные) группы, которые могут формироваться из числа представителей заинтересованных государственных органов, независимых экспертов, консультантов, специалистов, представителей общественных организаций.  Рабочие группы обычно образуются инициаторами законопроекта (министерствами, государственными комитетами либо другими органами исполнительной власти, которым было дано поручение о разработке закона), депутатами Жогорку Кенеша.  Порядок работы таких групп законодательством не урегулирован.  На этом этапе граждане могут принять активное участие путем направления предложений напрямую разработчикам законопроекта (по обычной или электронной почте) или путем участия в рабочей группе, созданной государственным органом-разработчиком или де путатами Жогорку Кенеша в режиме онлайн или оффлайн.  1. Проекты НПА, непосредственно затрагивающие интересы граждани юридических лиц, а также проекты НПА, регулирующие предпринимательскую деятельность, кроме проектов НПА, вытекающих
разработке проекта закона. Разработка законопроекта Публичное обсуждение	(экспертные) группы, которые могут формироваться из числа представителей заинтересованных государственных органов, независимых экспертов, консультантов, специалистов, представителей общественных организаций.  Рабочие группы обычно образуются инициаторами законопроекта (министерствами, государственными комитетами либо другими органами исполнительной власти, которым было дано поручение о разработке закона), депутатами Жогорку Кенеша.  Порядок работы таких групп законодательством не урегулирован.  На этом этапе граждане могут принять активное участие путем направления предложений напрямую разработчикам законопроекта (по обычной или электронной почте) или путем участия в рабочей группе, созданной государственным органом-разработчиком или де путатами Жогорку Кенеша в режиме онлайн или оффлайн.  1. Проекты НПА, непосредственно затрагивающие интересы граждан и юридических лиц, а также проекты НПА, регулирующие



сайте нормотворческого органа $^{71}$ . По решению нормотворческого органа  $^{72}$ , в случае отсутствия у нормотворческого органа официального сайта, а также в случаях, предусмотренных законом, проекты НПА публикуютсяв СМИ.

По решению представительного органа местного самоуправления проекты НПА представительных органов местного самоуправления могут размещаться в специальных местах обозрения (досках, стендах), определяемых представительным органом местного самоуправления.

- 2. Общественное обсуждение проекта НПА обеспечивается нормотворческим органом путем:
  - обеспечения доступа к текступроекта НПА;
  - принятия, рассмотрения и обобщения предложений, поступающих от участников общественного обсуждения;
  - подготовки по результатам общественного обсуждения итоговой информации о поступивших предложениях с обоснованием причин включения либо невключения их в проект НПА. Итоговая информация отражается в справке-обосновании к проекту НПА.
- 3. Субъект нормотворческой деятельности обязан обнародовать информацию, имеющую отношение к предмету обсуждения, в том числе:
  - 1) текст проекта НПА;
  - 2) обоснование необходимости принятия НПА;
  - 3) перечень лици организаций, которые участвовали в разработке, а также с которыми проект НПА был предварительно согласован;
  - 4) финансово-экономические расчеты, заключения проведенных экспертиз;
  - 5) статистические данные;
  - 6) информацию о мониторинге и оценке законодательства в той сфере общественных отношений, которую будет регулировать разработанный проект НПА;
  - 7) прогноз возможных социальных, экономических, правовых и иных последствий действия подготовленного НПА;
  - 8) контактные данные субъекта, подготовившего проект НПА (адрес, в том числе электронный, номера телефонов, принимающих факсимильные сообщения), а также фамилию,

<sup>&</sup>lt;sup>71</sup> Для проектов Правительства - <a href="https://www.gov.kg/ru/npa/c/discussion">https://www.gov.kg/ru/npa/c/discussion</a>; для проектов ЖК - <a href="https://kenesh.kg/ru/article/list/10">https://kenesh.kg/ru/article/list/10</a>.

<sup>72</sup> В случае принятия законов нормотворческим органом выступает Жогорку Кенеш.



- имя и контактные данные исполнителя, ответственного за прием предложений и замечаний;
- 9) другие сведения, необходимые для обоснования проекта НПА, за исключением сведений, содержащих государственную или иную охраняемую законом тайну.

### Срок общественного обсуждения

- 1. Срок общественного обсуждения проектов НПА составляет не менее одного месяца, за исключением проектов НПА, направленных на регулирование прав граждан и юридических лиц в условиях обстоятельств не преодолимой силы.
- 2. Исчисление срока общественного обсуждения начинается со дня, следующего за днем обнародования проекта НПА.

Таким образом, законодательство КР дает возможность гражданам принять участие в законотворческом процессе как в режиме онлайн, так и в режиме оффлайн. Схематично обсуждение выглядит следующим образом: обеспечение доступа к тексту проекта НПА (размещение на сайте) — работа с предложениями и замечаниями (сбор, анализ и обобщение) — результаты общественного обсуждения (доработка проекта, обоснование учета/отклонения предложений и замечаний в справке)

# Общественное обсуждение на Едином портале общественного обсуждения проектов НПА 73

Общественное обсуждение проекта НПА может происходить не только способами, закрепленными в Законе КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 г. (далее - Закон о НПА), которые были перечислены выше, но также с помощью Единого портала общественного обсуждения проектов НПА<sup>74</sup>, который работает пока как пилотный проект. Согласно Порядку эксплуатации Единого портала (далее - Порядок) сотрудники органа-разработчика, ответственные за разработку, общественное обсуждение и продвижение проекта НПА, осуществляют следующие функции:

- 1) размещают проект НПА для прохождения процедуры общественного обсуждения на Едином портале после его публикации на официальном сайте Правительства КР и иного нормотворческого органа;
- 2) отслеживают поступающие к размещенному проекту НПА комментарии и публикуют ответы к ним в срок, установленный п 12 Порядка (п. 12: Срок рассмотрения и опубликования ответа

<sup>73</sup> http://koomtalkuu.gov.kg/

<sup>74</sup> Приложение «Порядок эксплуатации Единого портала общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов в рамках пилотного проекта» к распоряжению Правительства КР от 17 августа 2020 года № 277-р



на комментарии пользователя составляет 7 рабочих дней со дня поступления комментария);

3) актуализируют этапы продвижения проекта НПА.

Проект НПА размещается органом-разработчиком на Едином портале с сопроводительными документами, предусмотренными <u>статьей 22</u> Закона о НПА.

После размещения проекта НПА и сопроводительных документов к нему на Едином портале, внесение изменений в текст размещенных документов запрещается.

Орган-разработчик отслеживает поступающие к размещенному проекту НПА комментарии и предоставляет ответ на них в режиме онлайн.

По окончании срока общественного обсуждения комментарии от пользователей системой не принимаются.

По итогам рассмотрения поступивших в процессе общественного обсуждения комментариев пользователей доработанная редакция проекта НПА публикуется для информации.

На Едином портале органом-разработчиком публикуется информация о продвижении проектов НПА. На каждом новом этапе орган-разработчик размещает информацию о ходе продвижения проекта НПА для обеспечения доступа населения к информации.

Вместе с информацией могут публиковаться следующие документы:

- 1) протоколы общественных слушаний, круглых столов по обсуждению проекта НПА;
- 2) заключения проведенных специализированных экспертиз;
- 3) заключение Правительства КР на проект закона, инициированный депутатом Жогорку Кенеша;
- 4) сводная таблица предложений и замечаний, поступивших во время согласования проекта НПА с заинтересованными сторонами;
- 5) итоги рассмотрения проекта Закона комитетами Жогорку Кенеша;
- 6) стенограммы заседаний Жогорку Кенеша, на которых рассматривался проект закона;
- 7) поступившие возражения Президента КР на принятый закон;
- 8) дата и источник официального опубликования НПА и дата? внесения его в Государственный реестр НПА;
- 9) иные документы.



Незарегистрированным пользователям Единого портала доступна только функция ознакомления с текстами размещенных проектов НПА...Для размещения комментариев к проекту НПА пользователю необходимо пройти регистрацию. Регистрация пользователей осуществляется посредством электронной почты или зарегистрированного аккаунта в социальных сетях...

Зарегистрированные пользователи имеют следующие права:

- 1) оставлять комментарии к проектам НПА в период общественного обсуждения;
- 2) получать мотивированные ответы к своим комментариям;
- 3) подписываться на новостную рассылку на Едином портале о новых проектах НПА в разрезе интересующих сфер регулирования или разработчиков;
- 4) делиться проектами НПА в социальных сетях;
- 5) создавать предложения по созданию или изменению НПА;
- 6) общаться с другими пользователями Единого портала;
- 7) оставлять жалобы при несоблюдении правил пользования Единым порталом;
- 8) просматривать свою историю пользования Едином порталом в личном кабинете.

Зарегистрированные пользователи берут на себя следующие обязательства:

- 1) соблюдать нормы этического поведения и цензуры;
- 2) оставлять комментарии по существу и концепции проекта НПА;
- 3) уважать мнение и права других пользователей;
- 4) не использовать спам, рекламу и иные не соответствующие целям общественного обсуждения проекта НПА комментарии.

Общее администрирование портала осуществляет Министерство юстиции. Все документы, касающиеся разработки и обсуждения проекта НПА вплоть до его подписания и внесения в Реестр, будут храниться на этом портале бессрочно.

Пока сложно оценить эффективность данного портала, так как он был запущен сравнительно недавно (в сентябре 2020 г.) и содержит 20 проектов законов и 119 проектов подзаконных актов. До 1 марта 2021 г. портал работает в пилотном режиме, затем после доработки и улучшения он перейдет в режим промышленной эксплуатации. Распоряжением Правительства КР от 17 августа 2020 года № 277-р министерства, государственные комитеты и административные ведомства КР обязали обеспечить размещение разрабатываемых



проектов НПА на Едином портале после их публикации на официальном сайте Правительства КР. Другим нормотворческим субъектам (депутатам, инициативным группам в рамках народной законодательной инициативы и т.д.) рекомендовано обеспечить размещение на Едином портале разрабатываемых проектов НПА. Само распоряжение Правительства действует до 1 марта 2021 года 75.

Коротко о том, какие проблемы могут быть решены с помощью портала, когда он заработает в полной мере $^{76}$ :

- 1. В частности, Портал решит проблему, озвученную гражданами и связанную с неудобством и сложностью отслеживания правотворческих инициатив на нескольких веб-сайтах.
- 2. Он обладает развернутой поисковой системой и позволяет гражданам оставлять комментарии, рекомендации, вопросы к проектам, на которые инициаторы проектов нормативных актов должны будут дать обоснованные ответы в течение установленного срока. Все обсуждения на Портале публичные, включая ответы разработчиков.
- 3. Пользователи Портала могутподписаться на получение автоматических уведомлений о новых проектах нормативных актов по отрасли законодательства, разработчику или по ключевому слову, чтобы не пропустить обсуждение важных для себя инициатив. К примеру, если пользователя интересуют вопросы социальных пособий, то на Портале можно подписаться на уведомления по ключевым словам: «социальные пособия». В таком случае, каждый раз, когда на Портал будет загружаться инициатива, в которой упоминаются слова «социальное пособие», на электронную почту будут приходить оповещения об этом. Таким образом, вы не упустите важные для вас инициативы и сможете выразить свое мнение.
- 4. Портал позволяет отслеживать дальнейший ход продвижения проекта нормативного акта даже после завершения этапа общественного обсуждения вплоть до его принятия, а также хранить историю его принятия со всеми сопроводительными документами бессрочно. История принятия проекта нормативного акта, справкаобоснование и другие сопроводительные документы к нему могут использоваться в будущем для его толкования, чтобы понимать, какие идеи и цели стояли при разработке данного нормативного акта.
- 5. Кроме участия в обсуждении уже существующих проектов нормативных актов, граждане через Портал могут предложить свои идеи по изменению того или иного закона или подзаконного акта,

www.icnl.org

84

<sup>75</sup> http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/218234

<sup>76</sup> http://koomtalkuu.gov.kg/article/o-portale



которые могут быть в дальнейшем поддержаны государственными органами.

Проектом закона «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики» «предполагается использование портала в качестве дополнительного механизма для общественных обсуждений проектов НПА. Законопроект, в случае его принятия, создаст возможность для граждани заинтересованных организаций самостоятельно размещать свои предложения и комментарии по проектам НПА там же на той же странице сайта нормотворческого органа и/или портала общественного обсуждения проектов НПА, где будет опубликован проект НПА для общественного обсуждения. По истечении установленного для общественного обсуждения времени, нормотворческий орган должен будет разместить на официальном сайте инициатора и/или портале свои обоснованные ответы по каждому поступившему предложению и комментарию.

## Особенности разработки и принятия законов, затрагивающих интересы субъектов частного предпринимательства

Несмотря на то, что описанная в данном разделе деятельность не относится к самостоятельному этапу разработки НПА, на ней очень важно акцентировать внимание, так как она является еще одной законодательно закрепленной возможностью активного участия граждан в законотворческом процессе.

Проекты НПА, затрагивающие вопросы бизнеса имеют иной порядок разработки. В таком случае необходимо строгое соблюдение правил, установленных в Методике проведения анализа регулятивного воздействия (далее - АРВ) 77 НПА на деятельность субъектов предпринимательства, утвержденной постановлением Правительства КР от 30 сентября 2020 года № 504 (далее - Методика). Согласно данной Методике, орган-разработчик принимает решение о проведении  $APB^{78}$ , в котором определяются сроки проведения, утверждается состав рабочей группы и план ее работы. В состав рабочей группы включаются представители органа-разработчика, а также представители других государственных органов, бизнес-ассоциаций, имеющих прямое отношение к регулируемой сфере предпринимательской деятельности, по согласованию. В случае необходимости в состав рабочей группы могут включаться представители некоммерческих организаций, эксперты, отдельные субъекты предпринимательства, граждане и другие заинтересованные лица - по согласованию.

Лица, представляющие бизнес-ассоциации и другие некоммерческие организации, для участия в рабочей группе предоставляют органу-

<sup>&</sup>lt;sup>77</sup> Анализ регулятивного воздействия - это регламентированный Методикой анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства процесс, включающий процедуры анализа проблем, установления целей регулирования, поиска допустимых вариантов регулирования и определения связанных с ними возможных последствий, выгод и издержек для субъектов предпринимательской деятельности, государства и граждан, обоснования наиболее предпочтительного способа регулирования.

<sup>&</sup>lt;sup>78</sup> Анализ регулятивного воздействия (mineconom.gov.kg).



разработчику письмо, подтверждающее их делегирование для участия в проведении АРВ.

При формировании рабочей группы орган-разработчик учитывает уровень знаний членов группы в области юриспруденции, финансов и экономики, в сфере вводимого регулирования, владение необходимыми методиками для проведения APB.

Кто и как определяет необходимость участия НКО и граждан в рабочей группе и как будет учитываться уровень знаний членов группы в Методике не установлено.

Методика подробно регулирует процесс публичных консультаций. Так, уведомление о разработке проекта НПА размещается на официальном сайте органа-разработчика для проведения публичных консультаций на срок не менее 15 дней. Рабочая группа рассматривает все предложения участников консультаций, поступившие в электронном виде от идентифицируемого источника, а также в письменном виде, с указанием реквизитов авторов предложений. Каждое поступившее предложение рассматривается по существу с вынесением решения рабочей группы о его принятии либо отклонении. Поступившие предложения подлежат регистрации с присвоением им регистрационного номера в Реестре предложений и ответов. По истечении указанного в уведомлении срока публичных консультаций орган-разработчик размещает Реестр на своем официальном сайте.

По результатам публичных консультаций относительно представленной в уведомлении информации орган-разработчик АРВ принимает решение о продолжении работы по изменению регулирования или о прекращении дальнейшей работы. Соответствующая информация размещается на официальном сайте органа-разработчика.

В случае продолжения работы, рабочая группа проходит последовательно 10 этапов, предусмотренных Методикой, и в итоге разрабатывает проект НПА. Аналитическая записка и проект НПА размещаются на официальном сайте органа-разработчика для общественного обсуждения, которое проводится в соответствии с требованиями законодательства.

В целом организация общественного обсуждения проекта НПА проводится в соответствии с требованиями закона о НПА.

Срок проведения анализа регулятивного воздействия НПА на деятельность субъектов предпринимательства составляет, как правило, от  $1\ \text{до}\ 3$  месяцев.

## Участие общественных советов в нормотворческом процессе

Несмотря на то, что описанная в данном разделе деятельность не относится к самостоятельному этапу разработки НПА, на ней очень важно акцентировать внимание, так как она является еще одной законодательно закрепленной возможностью активного участия граждан в законотворческом процессе.



Согласование проекта закона с Министерством юстиции и другими государственными

Проведение научной экспертизы проектов

органами

законов<sup>79.</sup>

Согласно статье 7 Закона КР от 24 мая 2014 года № 74 «Об общественных советах государственных органов» (далее – Закон об общественных советах) общественные советы «для достижения своих целей принимают участие в разработке и общественном обсуждении проектов НПА и управленческих решений; разрабатывают предложения и рекомендации по совершенствованию планируемых или принятых решений на основе анализа фактического состояния дел и той или иной области, из учения общественного мнения и передают их соответствующему министерству, государственному комитету и административному ведомству; рассматривают предложения и инициативы общественности, связанные с деятельностью министерств, государственных комитетов и административных ведомств; участвуют в организации и проведении обсуждений с общественностью планируемых стратегических и общественно значимых решений, в том числе программ и проектов НПА».  В статье 18 Закона об общественных советах также расписаны обязанностигосударственных органов, в том числе необходимость ответить на запрос в письменной форме не позднее 2 недель со дня регистрации запроса: «после поступления письменного обращения общественного совета (предложений, рекомендаций либо иных документов) в течение 14 календарных дней со дня поступления обращения обращения обязаны ответить в письменной форме, где должны отразить свое мнение по поступившему обращению. В случае несогласия с обращением общественного совета министерство, государственный
комитет и административное ве домство обязаны обосновать свой ответ». Таким образом, инструменты участия общественных советов в законотворческом процессе имеются, однако они не так проработаны как в Казахстане.
Согласно Памятке по нормотворческой деятельности, подготовленной на основании НПА КР по состоянию на 1 декабря 2017 года, если законопроектразрабатывается по инициативе Правительства, он проходит согласование с государственными органами также как НПА, разрабатываемые исполнительной ветвью власти. Это занимает 7 рабочих дней, согласование с Министерством юстиции – 10 рабочих дней. Доработка законопроекта – около 2 недель, а затем рассмотрение в Аппарате Правительства КР.  Проекты НПА по вопросам:
TIPUENTOI TITIATIU BUTIPULAINI.

обеспечения конституционных прав, свобод и обязанностей

граждан,

<sup>&</sup>lt;sup>79</sup> Положение об аккредитации физических и юридических лиц, осуществляющих деятельность по проведению специализированных видов экспертиз проектов нормативных правовых актов (правовой, правозащитной, гендерной, антикоррупционной и экологической) Утверждено постановлением Правительства КР от 15 июля 2013 года N 413.



- правового статуса общественных объединений, средств массовой информации,
- государственного бюджета, налоговой системы,
- экологической безопасности,
- борьбы с правонарушениями,
- введения новых видов государственного регулирования предпринимательской деятельности должны подлежать правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной и иной экспертизе (в зависимости от правоотношений, на регулирование которых направлен проект нормативного правового акта).

Для проведения независимой научной экспертизы проектов НПА нормотворческим органом могут быть приглашены ученые и специалисты из других государств. Проект может быть направлен для проведения научной экспертизы в международную организацию.

В качестве экспертов должны привлекаться лица, не принимавшие непосредственного участия в подготовке проекта нормативного правового акта.

Аккредитацию независимых экспертов (физических и юридических лиц) на право осуществления специализированных видов экспертиз проводит уполномоченный государственный орган в сфере аккредитации, определяемый Правительством.

Юридическое или физическое лицо, изъявившее желание получить аккредитацию на проведение специализированных видов экспертиз проектов НПА, должно:

- 1) иметь высшее образование в соответствующей области;
- 2) обладать навыками и опытом работы по разработке и экспертизе проектов НПА.

Подробнее о получении аккредитации смотрите в Положении об аккредитации физических и юридических лиц, осуществляющих деятельность по проведению специализированных видов экспертиз проектов НПА, утвержденном <u>постановлением</u> Правительства КР от 15 июля 2013 года N  $413^{80}$ .

#### Поступление законопроекта на рассмотрение в Жогорку Кенеш

Реализация права законодательной Право законодательной инициативы принадлежит:

⊕ www.icnl.org 88

-

<sup>&</sup>lt;sup>80</sup> Положение об аккредитации физических и юридических лиц, осуществляющих деятельность по проведению специализированных видов экспертиз проектов нормативных правовых актов (правовой, правозащитной, гендерной, антикоррупционной и экологической) - Министерство юстиции Кыргызской Республики (minjust.gov.kg).



инициативы в Жогорку Кенеше	1) 10 тысячам избирателей и регулируется законом о народной инициативе;
	<ol><li>депутату Жогорку Кенеша в соответствии с Регламентом Жогорку Кенеша;</li></ol>
	<ol> <li>Правительству в соответствии с конституционным законом о Правительстве<sup>81</sup>.</li> </ol>
	Примечание: изменения в положения третьего, четвертого, пятого, шестого, седьмого и восьмого разделов Конституции могут приниматься Жогорку Кенешем по предложению большинства от общего числа депутатов Жогорку Кенеша либо по инициативе не менее 300 тысяч из бирателей 82.
	Как было уже описано выше институт народной законодательной инициативы еще не заработал в Кыргызстане в полной мере и требуются поправки в Закон о народной законодательной инициативе в КР, чтобы граждане КР смогли им воспользоваться. Помимо выдвижения законопроекта напрямую, граждане могут сделать это через де путатов Жогорку Ке неша. Можно также направить свои законодательные предложения в государственные органы-разработчики.
Внесение проекта закона в Жогорку Кенеши его регистрация	1. К проекту закона, вносимому субъектом права законодательной инициативы в Жогорку Кенеш, прилагаются следующие сопроводительные документы:
	1) сопроводительное письмо инициатора;
	2) справка-обоснование к проекту закона, которая должна содержать информацию:
	• о целях и задачах законопроекта;
	<ul> <li>о возможных социальных, экономических, правовых, правозащитных, гендерных, экологических, коррупционных последствиях действия закона;</li> </ul>
	<ul> <li>о результатах парламентского слушания, общественного обсуждения;</li> </ul>
	• о соответствии проекта закона законодательству;
	• об источниках финансирования;
	<ul> <li>о результатах консультаций и обсуждений с соответствующими ассоциациями, союзами органов местного самоуправления, если проект нормативного правового акта непосредственно</li> </ul>
	проект пормативного правового акта непосредственно

 $<sup>^{81}</sup>$  Ст. 45 Закона КР от 25 ноября 2011 года N 223 О Регламенте Жогорку Кенеша КР.  $^{82}$  Пункт 2 статьи 114 Конституции КР. Данный пункт в соответствии с Законом КР от 27 июня 2010 года вступил в силу с 1 сентября 2020 года.



- затрагивает интересы местных сообществ и органов местного самоуправления.
- 3) сравнительная таблица, если законопроектом вносятся поправки в действующий закон;
- 4) проекты законов, вытекающие из вносимого проекта закона (далее пакет проектов законов);
- 5) анализ регулятивного воздействия проекто в законов, направленных на регулирование предпринимательской деятельности.

При внесении проекта закона в порядке народной инициативы должны быть дополнительно представлены:

- 1) документ о регистрации инициативной группы (состав, ФИО, паспортные данные);
- 2) подписные листы;
- 3) один экземпляртекста проекта закона, опубликованного в официальном печатном издании.

Проект закона и сопроводительные документы представляются на государственном и официальном языках в электронном формате, а также в бумажном варианте в количестве, равном количеству депутатов Жогорку Кенеша – 120 человек.

Поступивший в Жогорку Кенеш законопроект соответствующее структурное подразделение Аппарата регистрирует и направляет его в течение 2 дней юридической службе для подготовки в 2-дневный срок справки о соответствии требованиям Регламента Жогорку Кенеша для внесения Торага (Председатель Парламента).

Проект закона со справкой юридической службы направляется экспертной группе по национальной безопасности при Торага, которая в течение 3 дней готовит заключение о соответствии законопроекта основам национальной безопасности. Если экспертная группа дает отрицательное заключение, законопроект воз вращается инициатору.

- 2. Торага не позднее 2 рабочих дней на основании заключения экспертной группы по национальной безопасности и справки юридической службы накладывает резолюцию о направлении законопроекта в соответствующие комитеты согласно вопросам ведения с определением ответственного комитета.
- 3. В соответствии с резолюцией Торага соответствующее структурное подразделение Аппарата в течение дня направляет проект закона и сопроводительные документы во фракции, комитеты, депутатам,

 $<sup>^{83}</sup>$  Ст. 47 Закона КР от 25 ноября 2011 года N 223 О Регламенте Жогорку Кенеша КР.



	экспертной службе, осуществляющей специальные экспертизы (далее - экспертная служба), а также размещает проект закона на сайте Жогорку Кенеша.  4. Проекты законов, внесенные депутатами, а также в порядке народной инициативы после регистрации направляются Президенту и Правительству.  5. Инициатор проекта закона вправе отозвать его либо отказаться от участия в инициировании проекта закона до его принятия в первом чтении, о чем письменно уведомляет Торага. Если проект закона внесен группой депутатов, он может быть отозван с согласия всех инициаторов <sup>84</sup> .
Экспертиза проекта закона	<ul> <li>Экспертная служба Аппарата по проекту закона в обязательном порядке представляет заключения с результатами правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз:</li> <li>1) на проект закона и пакет проектов законов до рассмотрения их ответственным комитетом и внесения на первое чтение;</li> <li>2) на поправки, внесенные в ходе подготовки проекта закона ко второму чтению;</li> <li>4) 3) на текст закона, подготовленный согласительной группой по возражениям Президента<sup>85</sup>.</li> </ul>
Общественная экспертиза	<ol> <li>Независимые эксперты, представители научно-исследовательских учреждений, организации гражданского общества могут направлять в Жогорку Кенеш, фракции и комитеты результаты общественной экспертизы (экспертные заключения, анализы, мнения, оценки, предложения, включая правовую, правозащитную, гендерную, экологическую, антикоррупционную и другие виды экспертиз) по проекту закона, который находится на рассмотрении депутатов.</li> <li>Предложения, представляемые в комитеты, должны быть лаконичными, четко сформулированными, содержать анализ предмета экспертизы, рекомендации и краткие сведения об организации или лицезаявителе.</li> <li>Общественная экспертиза рассматривается ответственным комитетом на заседании, на которое приглашаются лица, проводившие экспертизу, для дачи ими разъяснений, внесения предложений и предоставления дополнительной информации.</li> <li>По итогам рассмотрения результатов общественной экспертизы комитет направляет заявителям обоснованный ответ о принятых или отклоненных предложениях<sup>86</sup>.</li> </ol>

 $<sup>^{84}</sup>$  Ст. 48 Закона КР от 25 ноября 2011 года N 223 О Регламенте Жогорку Кенеша КР.  $^{85}$  Ст. 50 Закона КР от 25 ноября 2011 года N 223 О Регламенте Жогорку Кенеша КР.

 $<sup>^{86}</sup>$  Ст. 155 Закона КР от 25 ноября 2011 года N 223 О Регламенте Жогорку Кенеша КР.



## Рассмотрение законопроекта в Жогорку Кенеше подготовка к 1 чтению

1. Ответственный комитет осуществляет предварительное рассмотрение проекта закона не позднее 30 дней со дня его получения, за исключением случаев, предусмотренных Регламентом Жогорку Кенеша.

Проекты конституционного закона и закона, инициированные де путатами Жогорку Кенеша во исполнение решения Конституционной палаты Верховного суда, подлежат направлению ответственным комитетом Жогорку Кенеша в Правительство для дачизаключения. Заключение по проекту закона должно быть представлено Правительством в ответственный комитет Жогорку Кенеша не позднее 30 дней.

- 2. Фракции, комитеты, де путаты, Правительство, представители гражданского общества вправе направить письменные замечания и предложения к проекту закона в ответственный комитет в течение 2 недель со дня его размещения на официальном сайте Жогорку Кенеша.
- 3. Экспертная служба направляет заключение в ответственный комитет не позднее 15 дней со дня получения законопроекта.
- 4. Законопроект на заседании ответственного комитета представляется его инициатором либо уполномоченным им представителем
- 5. В случае наличия альтернативных проектов законов ответственный комитет рассматривает их одновременно и рекомендует Жогорку Кенешу принять один проект закона и отклонить остальные либо объединить или отклонить все проекты законов.
- 6. Ответственный комитет по итогам рассмотрения проекта закона и сопроводительных документов принимает заключение, в котором отражаются:
  - 1) концепция проекта закона;
  - 2) соответствие содержания проекта закона заявленной концепции;
  - 3) состояние нормативной базы регулирования в сфере общественных отношений, предусматриваемой законопроектом;
  - 4) предложения по результатам анализа регулятивного воздействия на проект закона, направленного на регулирование предпринимательской деятельности;
  - 5) предложения по результатам экспертиз, проведенных в соответствии состатьей 50 Регламента;
  - 6) предложения по результатам заключений независимых экспертов, специалистов и организаций, если таковые имеются;
  - 7) предложения по результатам проведенных общественных обсуждений, в случае их проведения;



- 8) предложения фракций, комитетов и депутатов к проекту закона;
- 9) при его наличии особое мнение члена комитета;
- 10) рекомендации о принятии Жогорку Кенешем решения, предусмотренного частью 4 <u>статьи 56</u> Регламента<sup>87</sup>.

Таким образом, представители гражданского общества вправе принять участие в законотворческом процессе, направив письменные замечания и предложения к проекту закона в ответственный комитет в течение 2 недель со дня его размещения на официальном сайте Жогорку Кенеша, или приняв участие в общественном обсуждении, если оно будет проводиться.

По инициативе комитетов и комиссий на заседания Жогорку Кенеша могут быть приглашены представители государственных органов, гражданского общества, эксперты и специалисты для предоставления необходимых сведений, заключений и пояснений по рассматриваемым Жогорку Кенешем законопроектам и иным вопросам<sup>88</sup>:

Представители организаций гражданского общества, эксперты и другие заинтересованные стороны вправе вносить депутатам, комитетам, рабочим группам предложения к проекту закона до его рассмотрения Жогорку Кенешем в первом чтении.

Ко второму чтению в срок, указанный в постановлении о принятии проекта закона в первом чтении, представители организаций гражданского общества, эксперты и другие заинтересованные стороны вправе вносить предложения в Жогорку Кенеш через депутатов или Правительство.

Ответственные комитеты вправе:

- 1) приглашать представителей гражданского общества на свои заседания для обсуждения проектов законов;
- 2) привлекать к деятельности рабочих групп по разработке законопроектов независимых экспертов.

Жогорку Кенеш в предусмотренных бюджетом пределах вправе заключать срочные трудовые договоры с экспертами, привлеченными для работы над законопроектами<sup>89</sup>.



<sup>&</sup>lt;sup>87</sup> Ст. 56. Рассмотрение проекта закона в первом чтении.

<sup>4.</sup> По результатам рассмотрения проекта закона в первом чтении Жогорку Кенеш принимает одно из следующих решений:

<sup>1)</sup> принять проект закона за основу с поручением ответственному комитету подготовить его ко второму чтению;

<sup>2)</sup> отклонить проект закона.

 $<sup>^{88}</sup>$  Ст. 37 Закона КР от 25 ноября 2011 года N 223 О Регламенте Жогорку Кенеша КР.

<sup>&</sup>lt;sup>89</sup> Ст. 154 Закона КР от 25 ноября 2011 года N 223 О Регламенте Жогорку Кенеша КР.



#### Рассмотрение законопроекта в Жогорку Кенеше –

#### 1 - 4 чтение

В первом чтении депутаты обсуждают концепцию, цели и задачи, структуру, актуальность, целесообразность, а также соответствие законопроекта положениям Конституции. В ходе первого чтения не допускается внесение поправок в текст проекта закона. По результатам первого чтения Жогорку Кенеш принимает решение о принятии законопроекта или о его отклонении. После принятия законопроекта в первом чтении ответственность на последующих этапах его рассмотрения несет ответственный комитет.

Во втором чтении рассматриваются статьи проекта закона, к которым в ответственный комитет поступили письменные предложения в ходе обсуждения законопроекта в первом чтении. В ходе рассмотрения законопроекта спикер выясняет наличие возражений у фракций, депутатов, представителя Правительства и лиц, приглашенных на заседание по поправкам, рекомендуемым ответственным комитетом.

В случае отсутствия возражений против рекомендаций ответственного комитета спикер ставит на голосование вопрос о принятии в целом поправок проекта закона. В случае наличия возражений против какихлибо поправок, спикер сначала ставит на голосование поправки, по которым не имеется возражений, затем открывает прения по каждой поправке, по которой имеются возражения. После прений, если поступили новые предложения к проекту закона, он возвращается в ответственный комитет для их изучения и подготовки к режиму второго чтения повторно.

Принятый во втором чтении проект закона направляется обратно в ответственный комитет для подготовки к третьему чтению с учетом принятых поправок.

Третье чтение проекта закона начинается с доклада представителя ответственного комитета о результатах его рассмотрения на комитете с учетом принятых поправок. При рассмотрении законопроекта в третьем чтении не допускается внесение изменений в содержание его текста. В третьем чтении не допускается возвращение к обсуждению законопроекта в целом, либо его отдельных частей. Перед итоговым голосованием по законопроекту ответственным комитетом с участием соответствующих подразделений Аппарата проводится редакционная правка текста для устранения возможных внутренних противоречий и установления правильной взаимосвязи статей. После Жогорку Кенеш проводит итоговое голосование о принятии в третьем чтении окончательного текста проекта закона либо его отклонения.

В ходе четвертого чтения могут обсуждаться только части проекта закона, в которые были внесены редакционно-технические поправки в ходе третьего чтения. В четвертом чтении не допускаются внесение поправок в проект закона и возвращение к обсуждению его в целом, либо его отдельных частей. В ходе четвертого чтения проводится итоговое



	голосование за проект закона в целом. Проект закона, не принятый в четвертом чтении, считается отклоненным.
	После рассмотрения и принятия законопроекта в трех (четырех) чтениях закон считается принятым Жогорку Кенешем. Текст закона, принятого Жогорку Кенешем, не подлежит исправлению.
	В случае, если в процессе подготовки соответствующими структурными подразделениями Аппарата окончательного текста закона, выявляются противоречия и другие вопросы, разрешение которых не входит в их полномочия, решение по ним принимается ответственным комитетом на основании его заключений и стенограмм заседаний.
	1. Граждане и представители гражданского общества имеют право присутствовать на открытых заседаниях Жогорку Кенеша и его органов в порядке, предусмотренном положением, утверждаемым Жогорку Кенешем.
	2. Для ознакомления с работой Жогорку Кенеша и обеспечения прозрачности его деятельности граждане и представители иностранных государств, международных организаций, гражданского общества, учебных заведений вправе посещать Жогорку Кенеш в порядке, определенном специальным положением 90.
	Освещение деятельности Жогорку Кенеша обеспечивается путем трансляции заседаний по телевидению и радио, через иные государственные средства массовой информации, а также через сайт Жогорку Кенеша <sup>91</sup> .
	Сайт Жогорку Кенеша содержит постоянно обновляемую информацию о Жогорку Кенеше, деятельности его органов и структур, утвержденные планы работ, статистическую, аналитическую информацию и материалы, электронные версии проектов законов, постановлений с сопроводительными документами, отчетов, заключений, справок, поступивших и рассматриваемых в комитетах, протоколы, стенограммы открытых заседаний и т.д. 92
Парламентские слушания	Фракции, комитеты и комиссии по вопросам своего ведения инициируют и проводят парламентские слушания.
	Проведение парламентских слушаний по проектам законов об обеспечении конституционных прав, свобод и обязанностей граждан, правового статуса политических партий, не коммерческих организаций и средств массовой информации, о бюджете, налогах и других обязательных сборах, о введении новых видов государственного регулирования предпринимательской деятельности, об обеспечении

 $<sup>^{90}</sup>$  Ст. 156 Закона КР от 25 ноября 2011 года N 223 О Регламенте Жогорку Кенеша КР.  $^{91}$  Ст. 157 Закона КР от 25 ноября 2011 года N 223 О Регламенте Жогорку Кенеша КР.

 $<sup>^{92}</sup>$  Ст. 158 Закона КР от 25 ноября 2011 года N 223 О Регламенте Жогорку Кенеша КР.



экологической безопасности и борьбе с правонаруше ниями является обязательным $^{93}$ .

Фракции, комитеты и комиссии после утверждения темы парламентских слушаний, времени и места их проведения, не позднее чем за 10 дней до проведения парламентских слушаний размещают информацию на сайте Жогорку Кенеша, передают ее средствам массовой информации.

Состав лиц, приглашенных на парламентские слушания, определяется фракциями, комитетами и комиссиями, которыми инициируются слушания  $^{94}$ .

Парламентские слушания открыты для представителей СМИ, граждан и их объединений.

- 1. По итогам парламентских слушаний большинством голосов депутатов, участвовавших в слушаниях, принимаются рекомендации по обсуждаемому вопросу. Рекомендации парламентских слушаний рассматриваются фракциями, комитетами, комиссиями, инициировавшими их проведение.
- 2. Парламентские слушания стенографируются. Стенограмма подписывается председательствующим или иными ответственными лицами.
- 3. Рекомендации парламентских слушаний размещаются на сайте Жогорку Кенеша и могут публиковаться в печати <sup>95</sup>.

#### Поступление законопроекта Президенту

При поступлении законопроекта Президенту последний может подписать его или со своими возражениями направить обратно депутатам. В таком случае, спикер не позднее 2 рабочих дней со дня получения возражения направляет его в ответственный комитет, фракциям, экспертной службе. Ответственный комитет, изучив возражения Президента, предложения фракций, заключения экспертной службы в срок не более 10 рабочих дней выносит одно из следующих решений:

- 1) согласиться с возражениями Президента;
- 2) не согласиться с возражениями Президента и одобрить закон в ранее принятой редакции (преодоление вето);
- 3) образовать согласительную группу для выработки согласованного варианта закона.

В первом случае, если Жогорку Кенеш согласится с возражениями Президента, то ответственный комитет совместно с соответствующими отделами Аппарата дорабатываюттекст закона с учетом возражений и направляют снова на подпись Президенту, а если возражения

<sup>&</sup>lt;sup>93</sup> Ст. 115 Закона КР от 25 ноября 2011 года N 223 О Регламенте Жогорку Кенеша КР.

 $<sup>^{94}</sup>$  Ст. 116 Закона КР от 25 ноября 2011 года N 223 О Регламенте Жогорку Кенеша КР.

 $<sup>^{95}</sup>$  Ст. 119 Закона КР от 25 ноября 2011 года N 223 О Регламенте Жогорку Кенеша КР.



	Президента заключались в том, что принятие законопроекта не целесообразно, то такой законопроект считается отклоненным.
	Во втором случае, если депутаты повторно одобрят закон в ранее принятой редакции не менее чем 2/3 голосов от общего количества депутатов (от 120 депутатов), закон направляется на подпись Президенту. Такой закон, одобренный в ранее принятой редакции, подлежит подписанию Президентом в течение 14 дней со дня поступления. Если глава государства не подписывает закон, он подлежит подписанию спикером в срок не позднее 10 дней со дня одобрения и опубликованию.
	В третьем случае, решение об образовании согласительной группы для подготовки закона с учетом возражений Президента принимается большинством голосов от присутствующих, но не менее чем 50 голосами депутатов, тогда и определяется количество и состав этой группы. Согласительная группа не позднее 30 календарных дней со дня ее создания вносит на рассмотрение Жогорку Кенеша согласованный вариант закона и таблицу поправок. Предлагаемый вариант законопроекта принимается, если это:
	— конституционный закон— большинством не менее 2/3 голосов от общего числа депутатов;
	— закон— большинством от числа присутствующих, но не менее чем 50 голосами депутатов.
	После рассмотрения и принятия законопроекта в трех (четырех) чтениях закон считается принятым Жогорку Кенешем.
	Окончательный текст принятого закона на государственном и
	официальном языках в течение 14 календарных дней направляется Президенту для подписания и опубликования <sup>96.</sup>
Регистрация закона и вступление в силу	Принятые НПА подлежат регистрации. Регистрацию в отношении конституционных законов, кодексов, законов и указов Президента осуществляет Администрация Президента.
	Официальное опубликование законопроекта является обязательным условием вступления их в силу.
	Закон вступает в силу по истечении десяти дней со дня официального опубликования, если иное не предусмотрено в самом законе или в законе о порядке введения его в действие.
	НПА, регулирующие предпринимательскую деятельность, вступают в силу не ранее пятнадцати дней со дня официального опубликования.

 $<sup>^{96}</sup>$  Ст.  $61\,3$ акона КР от  $25\,$ ноября  $2011\,$ года N  $223\,$ O Регламенте Жогорку Кенеша КР.



Официальное	1. НПА подлежат официальному опубликованию.
Официальное опубликование принятых	1. ППА подлежат официальному опуоликованию.
законов	2. Под официальным опубликованием НПА понимается доведение их до всеобщего сведения путем воспроизведения текста НПА в печатном или электронном издании, определяемом Правительством.
	3. Официальное опубликование НПА осуществляется на государственном и официальном языках.
	Датой официального опубликования нормативного правового акта считается день выхода в свет издания, в котором помещен этот акт.
	Официальное опубликование НПА в неполном изложении не допускается, за исключением НПА, содержащих государственную и (или) военную тайну.
	В правоприменительной практике должны использоваться официальные публикации НПА.
Включение законов в реестр	Сведения об опубликовании включаются в Государственный реестр нормативных правовых актов (далее – Государственный реестра НПА).
	1. НПА включаются в Государственный реестр НПА в течение 7 рабочих дней со дня официального опубликования.
	2. Ведение Государственного реестра НПА осуществляется Министерством юстиции.
	3. Распространение НПА из Государственного реестра НПА осуще ствляется бесплатно посредством сети Интернет.
	4. Порядок ведения Государственного реестра НПА определяется Правительством <sup>97</sup> .
Мониторинг и оценка эффективности действия	Статьей 33-1 Закона о НПА установлены правила проведения мониторинга и оценки эффективности действия НПА
законов	1. Нормотворческие органы (должностные лица) на постоянной основе проводят мониторинг и оценку принятых ими НПА с целью выявления эффективности и результативности их действия.
	2. К осуществлению мониторинга и оценке НПА привлекаются независимые эксперты и представители гражданского общества.
	3. Информация о мониторинге и оценке НПА, свидетельствующая о низкой эффективности и результативности их действия, является основанием для внесения изменений и дополнений в НПА либо принятия новых НПА, более эффективно регулирующих данную сферу общественных отношений.
	4. Мониторинг и оценка НПА осуществляются в порядке, установленном Правительством.

<sup>&</sup>lt;sup>97</sup> Ст. 28 Закона о нормативных правовых актах.

## www.icnl.org 98



#### Мониторинг осуществляется путем:

- анализа нормативного правового акта;
- аналитического обобщения данных правоприменительной и судебной практики о действии нормативного правового акта;
- проведения опросов общественного мнения по поводу содержания и действия НПА;
- аналитического обобщения обращений граждан и юридических лиц по вопросам, затрагивающим действие нормативного правового акта;
- обмена между государственными органами информацией о действии НПА.

Мониторинг проводится по плану, утверждаемому руководителем органа исполнительной власти, не реже одного раза в год. Мониторинг проводится с привлечением экспертов и представителей гражданского общества.

В плане мониторинга отражаются:

- наименования НПА, подлежащих мониторингу;
- сроки осуществления мониторинга;
- ответственные структурные (подведомственные) подразделения органа исполнительной власти;
- привлекаемые независимые эксперты и представители гражданского общества.

Отчет утверждается решением органа исполнительной власти, проводившего мониторинг.

Проекты НПА, разработанных по итогам проведенного мониторинга, в установленном порядке вносятся на рассмотрение Межведомственной комиссии при Министерстве юстиции КР по инвентаризации НПА.

В случае выявления органом исполнительной власти, проводящим мониторинг, противоречащих, устаревших, коррупциогенных, декларативных и неэффективно реализуемых норм права, не относящихся к его компетенции, указанный орган направляет предложения в соответствующий уполномоченный орган и Министерство юстиции КР.

Информация об итогах проведенного мониторинга публикуется на официальном сайте органа исполнительной власти и направляется в адрес Аппарата Правительства  ${\sf KP}^{98}$ .

<sup>&</sup>lt;sup>98</sup> Порядок проведения мониторинга и оценки эффективности нормативных правовых актов Правительства КР, Утвержден постановлением Правительства КР от 23 марта 2015 года № 139.



Жогорку Кенеш вправе образовывать постоянно действующий общественный совет по проведению мониторинга принятия и исполнения законов и выработки рекомендаций, структура и полномочия которого определяются положением, утверждаемым Жогорку Кенешем.

Обзор показал, что в целом прозрачность и доступность законотворческого процесса для граждан обеспечена законодательством, особенно на этапе рассмотрения законопроектов в Жогорку Кенеше. Помимо того, что уже было указано в таблице, можно отметить еще несколько направлений работы Жогорку Кенеша с населением, установленных законодательством.

«В работе с представителями гражданского общества Жогорку Кенеш и его органы:

- информируют их о своей деятельности;
- 2. привлекают их к осуществлению контроля за исполнением законов и принятых ими решений;
- 3. поощряют гражданские инициативы;
- 4. содействуют организации совместных дискуссий, дебатов, акций, кампаний и иных мероприятий.

Торага или его заместители проводят ежегодные встречи с организациями гражданского общества с целью оценки эффективности сотрудничества, принятия решений о новых направлениях сотрудничества и включения совместных мероприятий в ежегодный план работы Жогорку Кенеша.

Аудиозапись, стенограмма парламентских слушаний, конференций, «круглых столов», семинаров, совещаний, заседаний, в том числе выездных, и иных мероприятий, проводимых с участием организаций гражданского общества, в недельный срок размещаются на сайте Жогорку Кенеша» 99.

Однако есть и обратное мнение о том, что положения Закона КР «О нормативных правовых актах» о проведении общественных обсуждений не являются эффективными, не обеспечивают проведения полноценных общественных обсуждений проектов НПА. Такое мнение содержится в Справке-обосновании к проекту Закона КР «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики». Так, согласно указанной справке, Закон не предусматривает процедуры обратной связи нормотворческих органов с гражданами и организациями, направившими свои предложения и комментарии к проектам НПА. Закон не обеспечивает реального участия

www.icnl.org

100

 $<sup>^{99}</sup>$  Ст. 156 Закона КР от 25 ноября 2011 года N 223 О Регламенте Жогорку Кенеша КР.



общественности в законотворческой деятельности. В Законе не закреплена четкая и эффективная процедура проведения общественных обсуждений проектов  ${\rm H\Pi A^{100}}$ .

Правоприменительная практика, по мнению местных экспертов не так позитивна, как нормы законодательства. Подробнее о проблемах, с которыми сталкиваются граждане в процессе участия в законотворческой деятельности смотрите ниже.

ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ЗАКОНОТВОРЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ

В законодательстве КР можно найти гарантии реализации права на доступ к информации, как одного из важных компонентов, способствующих реализации права на участие граждан в законотворческом процессе. Так, в Законе «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления КР» от 28.12.2006 г. (далее — Закон о доступе) предусмотрено, что отказ в предоставлении информации, а также иные действия (бездействие) и решения государственных органов и органов местного самоуправления, нарушающие требования Закона о доступе, могут быть обжалованы в порядке, предусмотренном Законом КР «Об основах административной деятельности и административных процедурах» <sup>101</sup>. Данный Закон в том числе определяет порядок обжалования административного акта, действий и бездействия административных органов; исполнения административного акта; взыскания административных расходов; возмещения вреда, причиненного административной процедурой.

В соответствии с Законом о доступе к нарушениям права на доступ к информации приравниваются:

- непредставление ответа в установленные сроки,
- отказ в выдаче информации,
- частичный отказ в предоставлении информации,
- превышение сроков для ответа,
- предоставление неполной информации,
- отсутствие уведомления о продлении срока для ответа.

www.icnl.org

101

http://kenesh.kg/uploads/media/default/0001/51/151119113241 %D0%A1%D0%BF%D1%80-%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D1%81%D0%BD\_%D0%BA%20%D0%97%D0%9F%20%D0%BE%20%D0%B2%D 0%BD%D0%B5%D1%81%20%D0%B8%D0%B7%D0%BC%20%D0%B2%20%D0%97%D0%B0%D0%BA%20%D 0%BE%20%D0%9D%D0%9F%D0%90\_%D1%80%D1%83%D1%81\_0.docx

<sup>101</sup> Ст. 35 Закона КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления КР» от 28.12.2006 г.



Отказ должностного лица в предоставлении информации или иные его действия и решения, нарушающие законодательные требования и положения в отношении доступа к информации, могут быть обжалованы:

- вышестоящему государственному органу или должностному лицу,
- Омбудсмену (Акыйкатчы) КР,
- в суде.

При этом заявитель сам выбирает, в какой орган ему обратиться с жалобой. Очередность роли не играет. Например, можно сразу подать исковое заявление в суд.

Однако, учитывая, что норм об уголовной и административной ответственности за правонарушения в области доступа к информации нет, мы не стали расписывать судебный порядок.

Что касается обращения с жалобой в вышестоящему государственному органу или должностному лицу, то данная процедура регулируется главой 10 Закона КР от 31 июля 2015 года № 210 «Об основах административной деятельности и административных процедурах».

Согласно статье 61 Закона «заявитель и заинтересованное лицо имеют право с целью защиты своих прав обжаловать административные акты, действие или бездействие административного органа» 102. В соответствии со статьей 62 Закона «административный акт, действие или бездействие административного органа

 $<sup>^{102}</sup>$  Ст. 4 Закона КР «Об основах административной деятельности и административных процедурах» от 31 июля 2015 года № 210:

<sup>2)</sup> административная жалоба - жалоба заинтересованного лица на принятый административный акт (действие или бездействие административного органа и/или должностного лица), подаваемая в административном (досудебном) порядке:

<sup>3)</sup> административное дело - совокупность документов и материалов, фиксирующих процесс подготовки, рассмотрения и принятия решения административным органом по заявлению заинтересованного лица;

<sup>4)</sup> административное заседание - процедурная форма деятельности административного органа, в рамках которой проводится рассмотрение и разрешение заявления, административной жалобы заинтересованного лица коллегиальным органом или должностным лицом административного органа;

<sup>5)</sup> административные процедуры – действия административного органа, совершаемые на основании заявления заинтересованного лица, инициативы административного органа по установлению (предоставлению, удостоверению, подтверждению, регистрации, обеспечению), изменению или прекращению прав и/или обязанностей, в том числе заканчивающиеся выдачей административного акта (его принятием, согласованием, утверждением), либо регистрацией или учетом заинтересованного лица, его имущества, либо предоставлением денежных средств, иного имущества и/или услуг за счет средств государственного бюджета, из имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности;

<sup>6)</sup> административный акт - это акт административного органа или его должностного лица, одновременно:

а) обладающий публично-правовым и индивидуально-определенным характером;

б) имеющий внешнее воздействие, т.е. не имеющий внутриведомственный характер;

в) влекущий правовые последствия, т.е. устанавливающий, изменяющий, прекращающий права и обязанности для заявителя и/или заинтересованного лица;

<sup>7)</sup> административный орган - орган государственной исполнительной власти, исполнительный орган местного самоуправления, а также специально созданные органы, наделенные законом полномочиями постоянно или временно осуществлять административные процедуры.



обжалуются в административном (досудебном) порядке, а в последующем - в судебном порядке, за исключением случаев, предусмотренных <u>статьей 44</u> <sup>103</sup> и частью 3 статьи 57 <sup>104</sup> настоящего Закона.

Жалоба на действие или бездействие административного органа или должностного лица подается в вышестоящий административный орган или вышестоящему должностному лицу.

При отсутствии вышестоящего административного органа или вышестоящего должностного лица действие и бездействие административного органа обжалуется в судебном порядке.

Рассмотрев административную жалобу на действие административного органа или должностного лица, вышестоящий административный орган или должностное лицо вправе:

- удовлетворить жалобу полностью или частично, признав обжалованное действие полностью или частично незаконным и прекратив данное действие, если оно продолжалось в момент принятия жалобы;
- 2. оставить жалобу без удовлетворения с тем обоснованием, что действие было законным.

Рассмотрев административную жалобу на бездействие административного органа или должностного лица, вышестоящий административный орган или должностное лицо вправе:

- удовлетворить жалобу полностью или частично и совершить требуемое действие соответственно полностью или частично в том случае, если вышестоящий административный орган или должностное лицо вправе совершить требуемое действие;
- 2. удовлетворить жалобу полностью или частично и обязать нижестоящий административный орган или должностное лицо совершить обжалуемое действие;

www.icnl.org

103

<sup>&</sup>lt;sup>103</sup> Ст. 44. Закона КР «Об основах административной деятельности и административных процедурах» от 31 июля 2015 года № 210:

Последствия непринятия административного акта в течение срока административной процедуры Если во время установленного законом срока административной процедуры, возбужденной на основе заявления, административный акт не принимается уполномоченным административным органом, то заявитель вправе обжаловать бездействие административного органа в порядке, предусмотренном настоящим Законом, или в судебном порядке.

 $<sup>^{104}</sup>$  Закона КР «Об основах административной деятельности и административных процедурах» от 31 июля 2015 года № 210:

Ст. 57. Иные положения об отмене административного акта

<sup>3.</sup> Административный акт не отменяется со стороны принявшего этот акт административного органа или его вышестоящего органа, если отмена административного акта может повлечь изъятие имущества помимо воли собственника. В этом случае административный акт признается недействительным в судебном порядке.



- 3. оставить жалобу без удовлетворения, если бездействие было законным. Если в случаях, предусмотренных в частях 1-3 настоящей статьи, соответствующую жалобу в соответствии с настоящим Законом рассматривает вышестоящий по отношению к органу, принявшему акт, административный орган, то вышестоящий административный орган вправе:
  - если считает, что жалоба может быть удовлетворена полностью или частично, принять одно из решений, предусмотренных в указанных частях;
  - 2. отменить полностью или частично административный акт и поручить нижестоящему административному органу, принявшему административный акт, принять новый административный акт;
  - 3. прекратить незаконное действие;
  - 4. совершить требуемое действие <sup>105</sup>.

В соответствии с законом КР «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) КР» от 31 июля 2002 г. Омбудсмен КР осуществляет контроль за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина, в том числе за соблюдением права на доступ к информации и права на участие в делах государства, на территории республики и в пределах ее юрисдикции.

Омбудсмен рассматривает заявления и жалобы граждан, касающиеся решений или действий (бездействия) государственных органов и органов местного самоуправления, государственных и негосударственных организаций, учреждений, предприятий, должностных лиц, государственных служащих, нарушающих права и свободы человека и гражданина, установленные законодательством КР, международными договорами и соглашениями, участницей которых является Кыргызская Республика.

В силу своего статуса он наделен полномочиями, позволяющими незамедлительно реагировать, в случаях явного нарушения конституционных прав и свобод человека и гражданина.

В соответствии с законом актами реагирования Омбудсмена КР являются:

 представление Омбудсмена (Акыйкатчы) в органы государственной власти, органы местного самоуправления, их должностным лицам для принятия в месячный срок мер по устранению выявленных нарушений прав и свобод человека и гражданина;

 $<sup>^{105}</sup>$  Ст. 67 Закона КР «Об основах административной деятельности и административных процедурах» от 31 июля 2015 года № 210.



2. представление Омбудсмена (Акыйкатчы) в государственные органы, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения и организации независимо от форм собственности с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства в отношении должностных лиц и служащих, нарушивших права и свободы человека и гражданина.

Кроме того, Омбудсмен уполномочен запрашивать и получать от государственных органов и других структур сведения, материалы и документы по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения заявления или жалобы. Также он может приглашать должностных лиц, государственных служащих для получения от них устных и письменных объяснений относительно обстоятельств, которые проверяются в ходе рассмотрения заявления или жалобы.

Омбудсмен не рассматривает обстоятельства дела по тем жалобам, которые уже являются предметом судопроизводства, и прекращает свои действия, если после их начала заинтересованное лицо направит жалобу или апелляцию в суд либо Конституционную палату Верховного суда.

Обращения могут быть поданы Омбудсмену (Акыйкатчы) в письменной форме в течение года со дня выявления нарушения прав и свобод человека и гражданина. При наличии исключительных обстоятельств этот срок может быть продлен Омбудсменом (Акыйкатчы), но не более чем до двух лет.

Заявление или жалоба должны быть подписаны заинтересованным лицом и содержать фамилию, имя, отчество и адрес заявителя, изложение существа решений или действий (бездействия), нарушивших или нарушающих, по мнению заявителя, его права и свободы, а также сопровождаться копиями решений, принятых по его жалобе, если таковые принимались.

Заявление и жалоба Омбудсмену (Акыйкатчы) не облагаются государственной пошлиной. Услуги, оказываемые заинтересованному лицу Омбудсменом (Акыйкатчы), являются безвозмездными.

Омбудсмен (Акыйкатчы) регистрирует внесенные жалобы и выдает расписки в получении этих жалоб, которые затем он принимает к рассмотрению либо отклоняет (направив мотивированное письмо) 106.

Законом о доступе предусмотрено, что лица, виновные в невыполнении или ненадлежащем выполнении обязанностей по предоставлению информации,

<sup>&</sup>lt;sup>106</sup> Ст. 10 Закона КР «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) КР» от 31 июля 2002 г.



могут быть привлечены к ответственности, <sup>107</sup> хотя конкретная ответственность в законодательстве не определена.

Однако, несмотря на наличие этой отсылочной нормы в Уголовном кодексе от 2 февраля 2017 года №19, Кодексе о нарушениях от 13 апреля 2017 года №58, а также в Кодексе КР о проступках от 1 февраля 2017 года №18 нет норм, предусматривающих такую ответственность. Есть только норма, предусматривающая ответственность за сокрытие или искажение информации о событиях, фактах или явлениях, создающих опасность для жизни или здоровья людей либо для окружающей среды, совершенное должностным лицом государственного органа, органа местного самоуправления, государственного или муниципального учреждения, в Уголовном кодексе и Кодексе КР о проступках. Однако, она очень специфична и требует доказательства активного и виновного умысла в действиях государственного служащего, повлекшее тяжкий вред<sup>108</sup>.

Что касается дисциплинарной ответственности, то в соответствии со статьей 33 Закона «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 года №75 «служащий несет дисциплинарную, административную, материальную и уголовную ответственность в соответствии с законодательством».

Под дисциплинарной ответственностью понимается применение к служащему мер дисциплинарного воздействия (взыскания) <sup>109</sup> за виновное, противоправное

Сокрытие или искажение информации об обстоятельствах, создающих опасность для здоровья людей Сокрытие или искажение информации о событиях, фактах или явлениях, создающих опасность для жизни или здоровья людей либо для окружающей среды, совершенное должностным лицом государственного органа, органа местного самоуправления, государственного или муниципального учреждения, причинившее по неосторожности менее тяжкий вред здоровью, - влечет наказание в виде штрафа II категории с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

Ст. 281 Уголовного кодекса КР.

Сокрытие или искажение информации об обстоятельствах, создающих опасность для людей Сокрытие или искажение информации о событиях, фактах или явлениях, создающих опасность для жизни или здоровья людей либо для окружающей среды, совершенное должностным лицом государственного органа, муниципальной службы, государственного или муниципального учреждения и причинившее по неосторожности тяжкий вред, -

наказывается штрафом VI категории или лишением свободы II категории с лишением права занимать определенные должности либо заниматься определенной деятельностью на срок до двух лет.

- 1) замечание:
- выговор;
- 3) строгий выговор;

 $<sup>^{107}</sup>$  Ст. 36 Закона КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов местного самоуправления КР» от 28.12.2006 г.

<sup>&</sup>lt;sup>108</sup> Ст. 128 Кодекса КР о проступках.

<sup>&</sup>lt;sup>109</sup> Ст. 34. Дисциплинарные взыскания, налагаемые на государственного гражданского служащего и муниципального служащего

<sup>1.</sup> За неисполнение или ненадлежащее исполнение служащим возложенных обязанностей, несоблюдение этических норм, нарушение законодательства о конфликте интересов на него налагаются следующие виды дисциплинарных взысканий:



поведение, неисполнение или ненадлежащее исполнение своих служебных обязанностей (совершение дисциплинарного проступка). Среди служебных обязанностей, за нарушение которых государственный служащий может быть привлечен к дисциплинарной ответственности, в статье 21 данного закона предусмотрено следующее: «не допускать нарушений прав, свобод и интересов физических и юридических лиц»; «рассматривать обращения физических и юридических лиц, своевременно и объективно принимать по ним решения в соответствии с законодательством».

Дисциплинарное взыскание на служащего налагается руководителем государственного органа, органа местного самоуправления или уполномоченным должностным лицом лишь в тех случаях, когда факт совершения дисциплинарного проступка установлен и подтвержден. Для установления или подтверждения факта совершения дисциплинарного проступка может быть проведено служебное расследование, инициируемое руководителем государственного органа. Служебное расследование может быть проведено, в частности, на основании обращений физических и юридических лиц или в случае публикации в СМИ сообщения о совершении служащим должностного (дисциплинарного) проступка.

Для организации доступа к информации в структуре государственного органа и органа местного самоуправления либо создается отдельная специализированная служба, наделяемая в установленном порядке соответствующими функциями и полномочиями, либо выполнение названных функций и полномочий возлагается на другую службу или подразделение, существующие в структуре государственного органа и органа местного самоуправления, или на конкретное должностное лицо.

Функция по обеспечению информацией лиц, которые ее запрашивают, должна быть определена в положении о соответствующем государственном органе или органе местного самоуправления. В положение и сопутствующие ему должностные инструкции включаются, в частности, права, обязанности и ответственность служб, подразделения либо должностных лиц, уполномоченных обеспечивать доступ к информации в соответствии с действующим законодательством 110.

<sup>4)</sup> предупреждение о неполном служебном соответствии;

<sup>5)</sup> понижение в классном чине;

б) понижение в должности;

<sup>7)</sup> освобождение от занимаемой должности.

 $<sup>^{110}</sup>$  Ст. 30 Закона КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления КР» от 28.12.2006 г.



Для обеспечения права на доступ к информации из информационных систем государственные органы или органы местного самоуправления:

- организуют размещение на официальных сайтах государственных органов и органов местного самоуправления в Интернете в формате открытых данных;
- создают абонентские пункты, с доступом в Интернет в местах, легко доступных для граждан и организаций, в частности: непосредственно в помещениях государственных органов и органов местного самоуправления, государственных и муниципальных библиотек, почтовых отделений и т.д.;
- несут ответственность за содержание, достоверность и полноту информации, размещаемой на официальном сервере (сайте, портале)<sup>111</sup>.

Если говорить о гарантиях обеспечения участия граждан в законотворческом процессе, то они в законодательстве КР четко не прописаны. Отсутствует уголовная и административная ответственность государственных служащих за нарушение сроков и процедуры публичного обсуждения НПА, а также за непривлечение заинтересованных граждан и НКО к законотворческому процессу.

Есть частные нормы в законодательстве, которые предусматривают ответственность за отдельные элементы участия граждан в законотворческом процессе. Например, согласно п. 19 Распоряжения Правительства КР от 17 августа 2020 года №277-р, утверждающего Порядок эксплуатации Единого портала общественного обсуждения проектов НПА в рамках пилотного проекта, органразработчик «несет ответственность за несвоевременное и ненадлежащее обновление информации по размещенному проекту НПА, за непредставление либо нарушение сроков представления ответов на поступающие комментарии к размещенным проектам НПА, за скрытие комментариев, которые не подпадали под описанные в пункте 14 настоящего Порядка критерии».

Согласно Постановлению Правительства КР от 11 августа 2014 года № 463 Об утверждении Положения о порядке рассмотрения электронных обращений, поступивших посредством Интернет-портала электронных обращений, руководители министерств, государственного комитета, административных ведомств, полномочных представителей Правительства КР в областях, глав местных государственных администраций и органов местного самоуправления

<sup>&</sup>lt;sup>111</sup> Ст. 31 Закона КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления КР» от 28.12.2006 г.



за надлежащую организацию работы с электронными обращениями граждан несут персональную ответственность <sup>112</sup>.

КАКИЕ ПРОБЛЕМЫ ВОЗНИКАЮТ НА ПРАКТИКЕ, КОГДА ГРАЖДАНЕ ПЫТАЮТСЯ ВОСПОЛЬЗОВАТЬСЯ СВОИМ ПРАВОМ УЧАСТВОВАТЬ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ НПА?

#### В сфере доступа к информации

- Сайты Правительства и Жогорку Кенеша, на которых Закон КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 г. предписывает размещать проекты НПА для общественного обсуждения, не удобны для пользователей и не позволяют оперативно находить информацию по интересующим их проектам.
- 2. В законодательстве о доступе к информации отсутствуют критерии отнесения информации к конфиденциальной/с ограниченным доступом и требования публикации мотивированного обоснования ограничения доступа к информации.
- Осведомленность населения об осуществлении права на доступ к информации находится на низком уровне.
- Осведомленность населения о существующих онлайн инструментах поиска информации о законотворчестве и возможностях участия в законотворческом процессе находится на низком уровне.

# В сфере общественного участия в законотворческом процессе, в том числе в режиме онлайн:

- Отсутствует публичное планирование нормотворческой деятельности;
- 2. Законодательство КР не предписывает рассматривать на ранней стадии законотворчества альтернативные варианты и предлагать способ регулирования;
- 3. Разработка проектов НПА, особенно подзаконных актов, часто проходит без участия представителей НПО и других заинтересованных лиц и сторон.
- 4. Онлайн заседания рабочих групп по разработке проектов НПА при государственных органах и Жогорку Кенеше проводятся, однако отсутствует регламентация проведения таких заседаний и единые подходы к организации таких встреч. В итоге эффективность таких онлайн заседаний значительно снижается, так как зависит полностью от усмотрения государственного органа-разработчика.

www.icnl.org

<sup>&</sup>lt;sup>112</sup> Учитывая, что в законодательстве КР нет норм, предусматривающих уголовную или административную ответственность за нарушения в данной сфере, может быть применена дисциплинарная ответственность.



- 5. Зачастую, государственные органы не обращают должного внимания на представленные рекомендации к проектам НПА со стороны общественности. На практике на сайтах Правительства и Парламента КР размещаются проекты НПА, но граждане и заинтересованные организации не имеют возможности разместить там же свои предложения и комментарии по ним, обсудить проект НПА на онлайн форуме с инициаторами и другими заинтересованными сторонами на сайтах Правительства и Парламента Кыргызской Республики 113, где эти проекты опубликованы.
- 6. Свои комментарии к проектам граждане могут направлять письмами разработчикам, на практике, однако, зачастую эти письма остаются без ответа, а в справке-обосновании, ввиду отсутствия публичности письменных обращений, указывается, что «по результатам общественных обсуждений комментариев и предложений от граждан не поступало».
- 7. Общественные слушания по обсуждению проектов НПА (круглые столы, встречи и иные мероприятия) проводятся не всегда. К тому же, даже в тех случаях, когда они проводятся, в них не могут принять участие все заинтересованные лица по причине отсутствия информации в публичном пространстве о месте и времени их проведения 114.
- 8. Не используются никакие мероприятия для общественности, стимулирующие участие в публичном обсуждении проектов НПА.
- 9. На сайтах Жогорку Кенеша и Правительства отсутствует механизм уведомления/оповещения заинтересованных сторон о начале публичного обсуждения проектов НПА, в связи с чем граждане несут высокие издержки по поиску информации по интересующим их проектам НПА. В результате ряд важных документов, которые могли бы вызвать активное обсуждение среди экспертов и населения, остаются без должного внимания общественности.
- Тексты проектов законов, сравнительные таблицы, справки-обоснования, подготовленные юридическим языком, сложны для понимания простому обывателю.
- Отсутствует Единая правовая система, позволяющая автоматизировать весь процесс нормотворчества, и просматривать досье конкретного нормативного правового акта.

www.icnl.org

<sup>&</sup>lt;sup>113</sup> Справка-обоснование к проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»»

<sup>&</sup>lt;sup>114</sup> Справка-обоснование к проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»



12. Ряд этапов нормотворческого процесса до сих пор осуществляется вручную, частично посредством электронной почты либо на бумажных носителях.

#### РЕКОМЕНДАЦИИ

#### Общие рекомендации:

- Для того, чтобы разработка проектов НПА, особенно подзаконных актов, не проходила без участия представителей НПО и других заинтересованных лиц и сторон, необходимо предусмотреть ответственность государственных служащих за нарушение сроков и процедуры публичного обсуждения НПА.
- Разработать и утвердить правила организации и проведения онлайн заседаний рабочих групп по разработке проектов НПА при государственных органах и Жогорку Кенеше с целью обеспечения максимальной открытости и прозрачности таких встреч и участия в них заинтересованных лиц.
- 3. Органам юстиции проводить активную праворазъяснительную работу среди населения о возможностях принимать участие в обсуждении проектов НПА, в том числе онлайн, и влиять на законотворческий процесс, в том числе через портал, а также о возможностях реализации права на доступ к информации.
- 4. Органам юстиции организовать среди всех центральных и местных исполнительных органов разъяснительную работу о важности привлечения экспертов и общественности к обсуждению проектов НПА, документов стратегического и программного характера, планов мероприятий и т.д.
- 5. Государственным органам, разработчикам НПА, публиковать отчеты обсуждений проектов НПА на своих интернет-ресурсах, включая результаты обсуждения на портале, с общественным советом и бизнес-ассоциациями и т.д.
- 6. Предусмотреть мероприятия для общественности, стимулирующие участие в публичном обсуждении проектов НПА (материальные и нематериальные виды мотивации в обмен на активное участие).
- Предусмотреть прямое законодательное требование о публикации оповещений населения на открытых интернет-ресурсах о начале публичного обсуждения проектов НПА.
- 8. Предусмотреть обязательное размещение в открытом доступе не только текста проектов законов, сравнительных таблиц, справок-обоснований, но и краткой справочной информации, раскрывающей основные положения закона и как они повлияют на граждан в случае принятия, изложенные доступным для понимания простых людей языком. При этом можно в



качестве примера приводить ситуации из повседневной жизни в виде инфографики.

- 9. Предусмотреть в законодательстве механизм и обязанность государственных органов-разработчиков НПА на каждом этапе законотворческого процесса в обязательном порядке рассматривать обращения граждан о включении их в качестве экспертов, наблюдателей, членов, участников в рабочие группы, комиссии, комитеты, советы, создаваемые в рамках законотворческого процесса. Установить обязанность разработчиков давать письменный мотивированный ответ на обращение, который можно было бы обжаловать в случае несогласия гражданина с ответом.
- 10. Внедрить единую правовую систему, позволяющую автоматизировать весь процесс нормотворчества в стране, просматривать досье любого нормативного правового акта, принятого или принимаемого на данный момент, а также дать доступ гражданам и НКО к данной системе, чтобы усилить их роль в нормотворческом процессе.
- Предусмотреть в законодательстве КР обязанность органов-разработчиков рассматривать на ранней стадии законотворчества альтернативные варианты и предлагать способ регулирования.

### Рекомендации в сфере доступа к информации:

- Разработать на уровне закона или постановления Правительства критерии отнесения информации к конфиденциальной/с ограниченным доступом и требования публикации мотивированного обоснования ограничения доступа к информации.
- Вернуть в Кодекс о нарушениях от 13 апреля 2017 года №58 статью, предусматривающую ответственность за нарушения в сфере доступа к информации.

# Рекомендации ОЭСР для Кыргызстана (отчет в рамках 4-го раунда мониторинга в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, 2018 г.)<sup>115</sup>:

- Реформировать законодательство о доступе к информации в соответствии с международными стандартами и передовым опытом, объединив соответствующие положения в одном законе и согласовав с Законом о доступе другие законодательные акты, прежде всего закон о государственных секретах.
- 2. Создать (определить) независимый государственный орган по надзору в сфере соблюдения законодательства о доступе к информации (как отдельный

www.icnl.org

https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kyrgyzstan-4th-Round-Monitoring-Report-2018-RUS.pdf



орган или службу, объединенную с органом по защите персональных данных), который будет уполномочен рассматривать жалобы, проводить административные расследования и принимать обязательные к исполнению решения по их результатам, проводить регулярный мониторинг соблюдения законодательства в сфере доступа к информации и готовить соответствующие статистические данные и отчеты; такой орган должен быть наделен необходимыми полномочиями и ресурсами для эффективного функционирования.

- 3. Проводить регулярное практическое обучение обладателей информации по вопросам соблюдения права на доступ к информации, а также кампании по повышению информированности общества о механизмах реализации этого права.
- 4. Проводить регулярный пересмотр документов, доступ к которым ограничен, в том числе документов под грифом для служебного пользования, обеспечить снятие таких грифов с документов, необходимость ограничения доступа к которым отсутствует или общественный интерес в открытии доступа к которым преобладает.
- 5. Организовать отдельную регистрацию и учет запросов информации, ведение и опубликование ведомственной статистики по обработанным запросам и их результатах.

# Рекомендации по Единому порталу общественного обсуждения проектов НПА (далее - Портал)<sup>116</sup>:

- Предусмотреть более четкое регламентирование различных форматов общественных обсуждений:
  - общественные обсуждения онлайн через Портал;
  - общественные слушания с онлайн трансляцией через социальные сети;
  - общественные обсуждения в порядке рассмотрения обращения граждан.
- 2. Ведение протокола/стенограммы во время общественных слушаний должно быть обязательным. Данный документ должен включать в себя список участников, поступившие предложения, обоснованные ответы на них и должен публиковаться на странице Портала, где размещен соответствующий проект НПА.

www.icnl.org

 $<sup>^{116}</sup>$  Отчет об исполнении Национального плана действий по построению Открытого Правительства за период с 16 октября 2018 г. по 16 октября 2019г. http://www.ogp.el.kg/sites/default/files/publications/godovoy\_otchet\_nfop.pdf



- Рекомендации и комментарии, полученные в порядке обращений граждан к субъектам законодательной инициативы, также должны публиковаться на странице Портала, где размещен соответствующий проект НПА.
- 4. Рекомендации и комментарии, полученные в ходе общественных обсуждений обсуждений (вне зависимости от формата общественных обсуждений поступивших во время круглых столов, в форме обращений граждан к субъектам законодательной инициативы, полученных через Портал), должны оформляться в табличной форме с обоснованием причины отклонения предложения (в случае, если предложение было отклонено) и прикладываться к проекту закона вместе со справкой-обоснованием.
- 5. Без законодательного закрепления обязательности использования Портала нормотворческими органами есть риск того, что портал не будет использоваться, что в свою очередь, приведет к дискредитации идеи и снижению доверия к Порталу со стороны населения. В связи с этим необходимо нормативно закрепить необходимость использования Портала для общественного обсуждения проектов НПА, инициируемых, как минимум, Правительством, Жогорку Кенешем КР и ОМСУ.
- Также необходимо предусмотреть ответственность за уклонение от обсуждения проекта НПА на Портале и игнорирование/несвоевременные ответы на комментарии граждан.
- 7. Должен быть определен орган, контролирующий добросовестное исполнение норм об общественных обсуждениях и использование портала. Этот же орган должен готовить ежегодные отчеты о мониторинге работы портала (все ли проекты НПА были размещены для общественного обсуждения; все ли комментарии были отвечены; если отвечены, то вовремя ли; и пр.). Данную функцию мог бы взять на себя Институт Омбудсмена.
- 8. Разработать интернет-основу для голосования онлайн за те или иные законопроекты, и в целом перейти на электронные формы коммуникации, обращения и реагирования, размещения всей нужной базы НПА в электронной форме для граждан.

Рекомендации по усовершенствованию механизма народной законодательной инициативы (НЗИ)<sup>117</sup>:

http://center.kg/files/article/354/%D0%A0%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D0%B8%D0%B8%D0%B8%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%B5%D0%B5%D0%B5%D0%B5%D0%B5%D1%82%D1%83 .pdf



- Изменить срок для сбора подписей с 3 месяцев до 6 месяцев, сократить количество необходимых подписей с 10 тысяч подписей до 5 тысяч, упростить в целом процедуру НЗИ (например, не требовать при регистрации инициативной группы справку с места работы).
- 2. Для сбора подписей необходимо использовать интернет-технологии и тем самым отойти от бумажного способа сбора подписей.
- При принятии Жогорку Кенешем КР предложенного инициативной группой законопроекта, государство обязано возместить финансовые расходы авторам законопроекта.
- Необходимо на государственных каналах и социальных сетях разъяснять населению суть народной законодательной инициативы. Надо популяризировать этот инструмент народной демократии.
- 5. Законодательно закрепить возможность инициирования НЗИ с помощью интернет-технологий.
- 6. Необходимо назначить контактных лиц, из числа сотрудников Министерства юстиции КР, которые должны предоставлять юридическую консультацию и иную практическую информацию для инициативной группы после ее регистрации в Минюсте.
- 7. Предусмотреть механизмы, при которых Жогорку Кенеш не имел бы право безосновательно отклонить закон, предложенный инициативной группой граждан без общественной и экспертной оценки справки-аргументации выдвинутой депутатами Жогорку Кенеша КР.
- 8. Проводить обязательный тренинг для каждой инициативной группы после ее регистрации в Минюсте КР, на котором их должны ознакомить как быстрее и эффективнее организовать работу инициативной группы в плане проведения медиа кампании, подбора людей, сбора подписей, распределения обязанностей и так далее.

#### ТАДЖИКИСТАН

## ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

Законодательство Республики Таджикистан (далее — Таджикистан, РТ), регулирующее участие граждан в законотворческом процессе, в основном, состоит из законодательства, регулирующего доступ к информации и НПА, регулирующие законодательный процесс в Парламенте и Правительстве (процедуру разработки, проектов НПА и их официального опубликования).

В Таджикистане действует двухпалатный парламент Маджлиси Оли, который является высшим представительным и законодательным органом РТ. Маджлиси



Оли состоит из двух Маджлисов - Маджлиси милли (верхняя палата) и Маджлиси намояндагон (нижняя палата). Срок полномочий Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон 5 лет.

Основы участия граждан заложены в Конституции РТ. В Конституции предусмотрены основы законотворческого процесса, право на доступ к информации и на участие в делах государствах. Так, в статье 27 Конституции «гражданин имеет право участвовать в политической жизни и управлении государством непосредственно или через представителей».

Данная норма повторяет положения статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 г.), ратифицированного РТ 1998 г., где говорится о том, что «каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в статье 2, и без необоснованных ограничений право и возможность: а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей...».

Кроме того, Таджикистан является участником Конвенции о доступе к информации, участию общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхус, 25 июня 1998 года), в которой упоминается общественное участие в контексте доступа к экологической информации, включающей доступ к законодательным актам по вопросам окружающей среды, а также предусмотрены меры для эффективного участия общественности в подготовке нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и/или общеприменимых юридически обязательных нормативных актов.

Основными НПА, регулирующими доступ к информации являются:

- I. Закон РТ от 18 июня 2008 года № 411 «О праве на доступ к информации»;
- 2. Закон РТ от 2 декабря 2002 г., № 71 «О защите информации»;
- 3. Закон РТ от 10 мая 2002 г., № 55 «Об информации»;
- 4. Закон РТ от 6 августа 2001 г. «Об информатизации»;
- 5. Закон РТ от 23.07.2016 г. «Об обращениях физических и юридических лиц»;
- 6. Закон РТ от 20 марта 2008 года за № 372 «Об Уполномоченном по правам человека»:

<sup>&</sup>lt;sup>118</sup> Ратифицирована Законом РК от 23.10.2000 г. № 92-II



7. Постановление Правительства РТ от 10 июля 2017 года за №344 «Об Единых правилах для официальных сайтов министерств и ведомств, местных исполнительных органов государственной власти и органов самоуправления посёлков и дехотов в сети Интернет».

В национальном законодательстве право на доступ к информации гарантировано в части I статьи 30 Конституции РТ: «Каждому гарантируется свобода слова, печати, право на пользование средствами информации». Рассмотрим приведенные ваше нормативные акты подробнее.

1. Одним из основных законов в сфере доступа к информации является Закон РТ «О праве на доступ к информации» (далее – Закон о доступе РТ), целью которого является создание правовых условий для реализации права каждого гражданина на свободное осуществление поиска и получение информации, а также обеспечение информационной открытости деятельности органов государственной власти, органов поселкового и сельского самоуправления.

Согласно ст. 7 Закона о доступе РТ доступ к информации обеспечивается двумя способами:

- обязательным доведением информации до всеобщего сведения;
- удовлетворением персональных и коллективных запросов на информацию.

Сообщение информации для всеобщего сведения осуществляется путем опубликования официальных документов в специальных изданиях, размещения их в базах и банках данных, доступных для неограниченного круга заинтересованных лиц.

Доступ к информации по запросу заинтересованного лица может осуществляться, в частности, в следующих формах:

- ознакомление с официальными документами, содержащими запрашиваемую информацию;
- получение копии соответствующего документа или выдержек из него и т.л.

Запрос на информацию, а также предоставление информации по запросу, может осуществляться в устной или письменной форме, в том числе с использованием электронных технологий передачи данных <sup>119</sup>.

<sup>119</sup> Ст. 7 Закона РТ «О праве на доступ к информации»



Согласно ст. 5 Закона о доступе РТ «ограничение доступа не допускается в отношении ... законов, иных нормативных правовых актов, которые в соответствии с законодательством РТ подлежат обязательному опубликованию».

Согласно ст. 13 Закона о доступе РТ «Ответ на запрос о получении информации выдаётся в возможно короткий срок, но не позднее чем через 30 календарных дней после дня получения запроса. Если запрашиваемая информация не может быть предоставлена в указанный срок, обратившемуся за ее получением в течение 7 рабочих дней после получения запроса направляется письменное уведомление об отсрочке ответа. В уведомлении должны быть указаны причины отсрочки и срок предоставления запрашиваемой информации, которые не может превышать 15 дней сверх установленного настоящим Законом срока для ответа».

Между тем, в Таджикистане действует еще несколько нормативных правовых актов, регулирующих право на доступ к информации, в которых указаны либо такие же, либо иные сроки получения (предоставления) информации. Например, действуют законы РТ «Об обращении физических и юридических лиц» (срок получения информации 30 дней; 15 дней, если обращение не требует дополнительного изучения и исследования; в случаях, когда необходимо дополнительное изучение, срок продлевается дополнительно на 30 дней), «Об информации» (до 30 календарных дней), профильные законы: «О периодической печати и других СМИ» (3 дня), «Об адвокатуре и адвокатской деятельности» (15 дней), «Об экологической информации» (месяц и 10 дней), и так далее 120.

Интересно, что Закон о доступе РТ предусматривает в качестве одного из оснований для отказа в доступе к информации, ограничение такого доступа иными законами. Закон об информации РТ пошел еще дальше и предусмотрел в качестве основания для отказа случаи, когда «официальные документы» 121 содержат информацию, не подлежащую разглашению согласно нормативноправовым актам. Учреждение, к которому обращен запрос, может не предоставлять для ознакомления документ, если он содержит информацию, не подлежащую разглашению на основании нормативного акта государственного учреждения, а то государственное учреждение, которое рассматривает запрос, не вправе решать вопрос о ее разглашении». Эти нормы позволяют очень расширительно их толковать, а именно как возможность ограничить доступ к информации на уровне любого нормативного акта, в том числе подзаконного.

<sup>120 &</sup>lt;u>В Таджикистане дан старт новому проекту по доступу к информации | ОО «Независимый центр по защите прав</u>

человека» (ichrptjorg)

121 Что понимается под «официальным документом» в законе об информации не сказано, но из смысла статьи 28

Закона об информации можно сделать вывод, что под официальным документом понимается письменная или устная информация о деятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти РТ, их должностных лиц.



Что касается возмещения расходов на предоставление информации, то Закон о доступе РТ содержит <sup>122</sup> закрытый перечень информации, который предоставляется бесплатно <sup>123</sup>, а также перечень лиц, которые освобождаются от оплаты <sup>124</sup>. Под оплатой за информацию понимается «плата, не превышающая себестоимость услуг, связанных с ее предоставлением». Порядок возмещения органам и организациям расходов, связанных с предоставлением ими информации, устанавливается Правительством РТ. Из чего следует, что за предоставление информации в электронном виде, плата взиматься не будет.

- 2. В соответствии с Законом РТ «О защите информации» от 2 декабря 2002 г защита информации это комплекс мероприятий, проводимых с целью предотвращения утечки, хищения, утраты, несанкционированного уничтожения, искажения, модификации (подделки), несанкционированного копирования и блокирования информации. Субъектами правоотношений в области защиты информации выступают государство в лице органов государственного управления, физические и юридические лица, имеющие в соответствии с законодательством РТ право на установление определенных правил и процедур по защите информации, а также ограничений при работе с информацией. Субъекты правоотношений обязаны получить согласие собственника или владельца информации на ее обработку. 125
- 3. В соответствии с Законом РТ «Об информации» от 10 мая 2002 г. органы законодательной, исполнительной и судебной власти РТ, их должностные лица обязаны предоставлять информацию, касающуюся их деятельности, в письменной, устной форме, по телефону или используя публичные выступления своих должностных лиц. 126 Закон устанавливает общие правовые нормы

<sup>122</sup> Ст. 15 Закона о праве на доступ к информации

<sup>123</sup> Ст. 15 Закона о праве на доступ к информации «1. На безвозмездной основе предоставляется информация: а) непосредственно касающаяся лица, запросившего информацию; б) уточняющая или дополняющая ранее предоставленную информацию, в порядке, установленном частью 2 статьи 11 настоящего Закона; в) содержащаяся в правилах, названных в части 4 статьи 8 настоящего Закона, включая тарифы на услуги по предоставлению информации и случаи освобождения от оплаты оказанных услуг; г) о правах и обязанностях юридического лица, запрашивающего информацию».

Ч.4 ст. 8 Закона: «Правила выполнения запросов на получение информации устанавливаются руководителем соответствующего органа или организации. Названные Правила включают в себя наименование и режим работы соответствующих организаций, служб, подразделений или должностных лиц, на которых возложены обязанности по обеспечению доступа к информации, категории предоставляемой информации, виды услуг, связанных с ее предоставлением (включая порядок доступа к автоматизированным информационным системам), порядок оплаты этих услуг и другие условия доступа».

<sup>124</sup> С. 15 Закона о праве на доступ к информации «2. Освобождаются от оплаты за предоставление информации по запросам лица, относящиеся к социально и экономически незащищенным группам (категориям) населения (дети, инвалиды, пенсионеры, лица, официально признанные безработными) в соответствии с законодательством при наличии соответствующих удостоверяющих документов. Перечень категорий лиц, которым информация предоставляется на безвозмездной основе, может быть дополнен по усмотрению органов и организаций, предоставляющих эту информацию».

<sup>125</sup> www.bhr.tj/sites/default/files/library/docs/right\_to\_access\_info\_RUS.pdf

www.bhr.ti/sites/default/files/library/docs/right to access info RUS.pdf



получения, использования, распространения и хранении информации, закрепляет право субъекта информационных отношений на информацию во всех сферах общественной и государственной жизни РТ, а также систему информации, ее источники, определяет статус участников информационных отношений, регулирует доступ к информации и обеспечивает ее защиту, защищает личность и общество от ложной информации.

Согласно закону по режиму доступа информация делится на открытую информацию и информацию с ограниченным доступом 127. Статья 25 закона предусматривает, что «доступ к открытой информации обеспечивается путем: систематической публикации ее в официальных печатных изданиях (бюллетенях, сборниках); распространения ее средствами массовой информации; непосредственного ее предоставления заинтересованным гражданам, государственным органам и юридическим лицам...Ограничение права на получение открытой информации запрещается. Правом на получение информации пользуются граждане, которым эта информация необходима для исполнения своих профессиональных обязанностей». На наш взгляд, формулировка последнего предложения звучит так, что ее можно интерпретировать как невозможность граждан запросить информацию, если это не связано с исполнением ими профессиональных обязанностей. Однако исходя из смысла других норм данного закона и других законов в сфере доступа к информации, можно сделать вывод, что такое основание для ограничения доступа применяться не будет.

4. Целью Закона РТ «Об информатизации» от 6 августа 2001 г. является создание благоприятных условий для удовлетворения информационных потребностей физических и юридических лиц, государственных органов на основе формирования в РТ современной информационной инфраструктуры, ее интеграции в международные информационные сети и системы. Закон устанавливает условия защиты законных интересов и прав государства, физических и юридических лиц при осуществлении деятельности по созданию, накоплению, хранению, передаче и распространению информации средствами современных информационных технологий.

Статья 20 Закона об информатизации предусматривает, что государственные органы, местные исполнительные органы государственной власти и органы самоуправления посёлков и сёл, ответственные за формирование и использование государственных информационных ресурсов, обеспечивают условия для оперативного и полного предоставления пользователю документированной информации. Отказ в предоставлении общедоступной

<sup>&</sup>lt;sup>127</sup> Ст. 24 Закона об информации



информации из государственных информационных ресурсов может быть обжалован в судебном порядке. Согласно статье 22 собственник информационных ресурсов обязан обеспечить соблюдение порядка пополнения и актуализации информационных ресурсов, режима их обработки и правил предоставления информации пользователю.

5. Закон РТ «Об обращениях физических и юридических лиц» от 2016 г. (далее – Закон об обращениях) регулирует отношения, связанные с порядком представления и рассмотрения обращений физических и юридических лиц, в целях защиты прав, свобод и их законных интересов в органы государственной власти, органы самоуправления посёлков и сёл, общественные объединения, организации, учреждения, предприятия, независимо от организационноправовой формы (далее – соответствующие органы и организации).

Под обращениями понимается заявление, запрос, предложение, жалоба физических и юридических лиц, направленные в письменной, электронной или устной форме в соответствующие органы и организации. По закону граждане вправе направлять в органы государственной власти и другие организации предложения, под которыми понимаются рекомендации по совершенствованию законодательства РТ и иных НПА, деятельности соответствующих органов и организаций, развитию общественных отношений, улучшению социальной, экономической и иных сфер деятельности государства и жизни общества. Такие предложения можно направлять в устной, письменной и электронной форме, а также через СМИ, коллективно или индивидуально. 128

В электронном виде обращения в виде предложений направляются на официальный адрес электронной почты соответствующего органа и организации, либо размещаются на официальном сайте соответствующего органа и организации в сети Интернет. Электронные обращения должны быть представлены в форме электронного документа, заверенного цифровой электронной подписью (ЭЦП), и содержать сведения, обязательные для электронных документов, установленные законодательством РТ. В обращениях указываются фамилия, имя, отчество физического лица, полное имя

 $<sup>^{128}</sup>$  Ст. 1 Закона РТ «Об обращениях физических и юридических лиц» от 2016 г.

<sup>•</sup> электронное обращение – обращение, поступившее на официальный адрес электронной почты соответствующего органа и организации, либо размещенное на официальном сайте соответствующего органа и организации в сети Интернет;

<sup>•</sup> устное обращение – обращение, высказанное в ходе личного приема должностного лица или уполномоченного лица соответствующего органа и организации. или изложенное через телефон (мобильную связь);

<sup>•</sup> обращение через средства массовой информации - обращение, напечатанное в периодической печати и средствах массовой информации, и поступившее через другие средства массовой информации, связанное с деятельностью соответствующих органов и организаций, или распространенное через средства массовой информации;

<sup>•</sup> коллективное (совместное) обращение - обращение двух и более лиц, либо представленное от имени группы граждан.



юридического лица, адрес электронной почты заявителей и суть обращения. Электронные обращения могут содержать дополнительные сведения о заявителе, в том числе, адрес местонахождения, номер факса, номер телефона и другое 129.

Получается, что гражданин не может направить в госорган свои предложения по усовершенствованию законодательства электронным способом (на сайт госоргана или электронную почту), если у него нет ЭЦП. Однако, в п. 2 статьи 13 этого же закона предусматривается, что физические и юридические лица вправе лично или через своего уполномоченного представителя направить свое письменное обращение в соответствующий орган и организацию посредством почтовой связи или через электронную почту. Неясно, должны ли граждане в этом случае подписывать свои предложения ЭЦП или нет, они будут рассматриваться госорганом как электронные обращения или просто письменными обращения. Тем более, что согласно ст. 21 этого же закона письменные и электронные обращения, которые представлены без подписи (цифровой электронной подписи), считаются анонимными и рассмотрению не подлежат, если в них не содержатся в том числе сведения о готовившемся или совершенном преступлении.

На практике некоторые интернет-сайты государственных органов содержат функцию приема обращений граждан (виртуальные приемные), которая не предусматривает какое-либо подписание, в том числе посредством ЭЦП. К сожалению, информации о том, как на практике работают эти виртуальные приемные, знают ли о них граждане и пользуются ли этой функцией, в открытом доступе нет.

В соответствии с Законом об обращениях РТ органы, рассматривающие обращение, обязаны  $^{130}$ :

- давать письменный ответ физическим и юридическим лицам по существу поставленных в обращении вопросов, за исключением случаев, предусмотренных в частях і и 4 статьи 19 Закона об обращениях РТ;
- отвечать на обращение на государственном языке, а при наличии требования
   на языке, на котором написано обращение,
- давать исчерпывающий и обоснованный ответ на каждый поставленный в обращении вопрос;
- информировать заявителя о результате рассмотрения обращения;

## www.icnl.org

 $<sup>^{129}</sup>$  Ст. 11 Закона РТ «Об обращениях физических и юридических лиц» от 2016 г.

 $<sup>^{130}</sup>$  Ст. 17 Закона РТ «Об обращениях физических и юридических лиц» от 2016 г.



- объяснить заявителю порядок обжалования результата рассмотрения обращения (ответа на обращение) и т.д.
- 6. Еще одним документом, достойным упоминания, является Закон РТ от 20 марта 2008 года за №372 «Об Уполномоченном по правам человека», согласно которому функции по содействию доступу к информации, рассмотрению и проверке обращений физических лиц о праве доступа к информации возложены на Уполномоченного по правам человека. Содействие соблюдению права на доступ к информации является одним из приоритетных направлений согласно Стратегии деятельности института Уполномоченного по правам человека на 2016-2020 годы. Подробнее об этом смотрите в разделе «Правовые гарантии обеспечения участия граждан в законотворческом процессе».
- 7. Требования к содержанию, стилю и дизайну официальных сайтов органов государственной власти содержатся в «Единых правилах для официальных сайтов министерств и ведомств, местных исполнительных органов государственной власти и органов самоуправления посёлков и дехотов в сети интернет», утвержденных постановлением Правительства РТ от 10 июля 2017 года, № 344 (далее Правила).

В частности, органы государственной власти обязаны информировать общественность о возможности ознакомления с их деятельностью в сети Интернет, размещать актуальную информацию, предоставлять возможности для получения обращений и передачи или размещения запрашиваемой информации в сети Интернет, гарантировать достоверность, полноту и актуализацию информации, размещаемой на собственном официальном сайте и т.д. 131

Материалы, размещаемые на официальном сайте, должны быть официальной информацией таких государственных органов <sup>132</sup>. Если публикуются сведения из внешних источников, они должны включать короткие заметки и ссылки на первоисточник информации.

Правила предусматривают организацию интерактивных услуг (конференций, форумов, обсуждений, консультаций), то есть электронных услуг, подразумевающих диалог между представителями министерств и ведомств, местных исполнительных органов государственной власти и органов самоуправления посёлков и дехотов и пользователями (между группами пользователей, между пользователями) на официальных сайтах. При этом в

<sup>&</sup>lt;sup>131</sup> П. 15 «Единых правил для официальных сайтов министерств и ведомств, местных исполнительных органов государственной власти и органов самоуправления посёлков и дехотов в сети интернет» от 10 июля 2017 года, № 344

<sup>&</sup>lt;sup>132</sup> В самих единых правилах для официальных сайтов и в других НПА нет определения «официальной информации». Из смысла п. 20 единых правил это любая информация, которой владеет госорган и размещает на своем сайте, кроме той, которая получена из внешних источников. Предлагаю здесь не заморачиваться.



обязательном порядке должны размещаться сведения, разъясняющие пользователям порядок управления сообщениями в структуре подобного общения.

На официальных сайтах органов государственной власти должна размещаться информация, предусмотренная п. 20 Правил. В частности, органы государственной власти должны размещать «перечень НПА РТ, лежащих в основе деятельности министерства и ведомства, местного исполнительного органа государственной власти и органа самоуправления посёлка и дехота, НПА, принятые министерством и ведомством, местным исполнительным органом государственной власти и органом самоуправления посёлка и дехота, включая сведения об официальном опубликовании».

Также подлежат размещению «сведения об официальных мероприятиях, имеющих особо важное общественное значение, организуемых министерством и ведомством, местным исполнительным органом ... (заседания, встречи, прессконференции, коллегии и прочее), а также о решениях, принятых на данных официальных мероприятиях». Такие сведения публикуются на сайте не позднее чем через 6 часов после окончания мероприятия, а в случае обсуждения тем, представляющих общественный интерес и имеющих большой резонанс, на официальных сайтах заранее публикуются уведомления о предстоящих событиях 133.

Материалы, размещаемые в сети Интернет, должны: «иметь дату и регулярно обновляться. Частота обновления устанавливается министерством и ведомством, местным исполнительным органом государственной власти и органом самоуправления посёлков и дехотов». Материалы должны «быть представлены на государственном и русском, английском языках» 134

Говоря о правоприменительной практике, важно отметить следующее. Согласно мнению некоторых местных экспертов, основные требования первого этапа Концепции формирования электронного правительства в РТ, которой предусматривалось создание собственных сайтов (страниц) в Интернете для всех органов государственной власти, полностью не выполнены 135. Интернет-сайты

www.icnl.org

<sup>&</sup>lt;sup>133</sup> П. 20 «Единых правил для официальных сайтов министерств и ведомств, местных исполнительных органов государственной власти и органов самоуправления посёлков и дехотов в сети интернет» от 10 июля 2017 года, № 344.

<sup>&</sup>lt;sup>134</sup> П. 26 «Единых правил для официальных сайтов министерств и ведомств, местных исполнительных органов государственной власти и органов самоуправления посёлков и дехотов в сети интернет» от 10 июля 2017 года, № 344.



созданы не всеми органами государственной власти, не говоря уже о местных исполнительных органах и органах самоуправления.

В соответствии с Докладом Уполномоченного по правам человека в РТ за 2019 год содержащем результаты мониторинга деятельности сайтов Верховного Суда РТ, Агентства труда и занятости населения Министерства труда, миграции и занятости населения РТ и Агентства социального страхования и пенсий при Правительстве РТ в 2019 г. «в деятельности сайтов вышеупомянутых органов существуют некоторые недостатки. В частности, несистематическое добавление информации о деятельности органов, отсутствие информации по государственным стратегиям, программам и концепциям, отсутствие страниц «спросить», «голосовать», «отправляйте свой вопрос», отсутствие информации о приеме обращений руководством и ответственными сотрудниками». Таким образом, даже если Интернет-сайт государственного органа был создан, содержательно еще много недоработано.

По мнению местных экспертов «принцип социальной направленности не является приоритетным при создании и развитии сайтов исполнительных органов государственной власти. Другими словами, существующие интернетсайты ориентированы на государство, а не на общество. Больше всего развиты и активны сайты местных исполнительных органов в Согдийской и Хатлонской областях. Тем не менее, информационная составляющая большинства этих сайтов находится на низком уровне. В остальных регионах, например, в районах республиканского подчинения и ГБАО сайты большинства местных исполнительных органов некачественны с точки зрения дизайна и профессионализма» 136.

Что касается интерактивности действующих сайтов то мы не нашли даже вкладок на интерактивные услуги (онлайн-конференции, форумы, обсуждения, консультации и т.д.). Однако на некоторых государственных сайтах созданы виртуальные приемные для граждан. Например, на сайте Министерства юстиции можно написать обращение министру 137 в окошке, которое называется «Виртуальная приемная». К обращению можно прикрепить файл. После отправки обращения пользователь имеет возможность проверить статус своего

125

<sup>0%</sup>BB%D0%B8%20%D1%80%D0%B5%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%8 C.pdf

file:///C:/Users/User/Downloads/%D0%AD%D0%BB%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B5%20%D0%BF%D1%80%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1 
%8C%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE%20%D0%B2%20%D0%A2%D0%B0%D0%B4%D0%B6%D0%B8%D0 
%BA%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BD%D0%B5 %20%D0%BC%D0%B8%D1%84%20%D0%B8%D 
0%BB%D0%B8%20%D1%80%D0%B5%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%8 
C Ddf 3 pertrouple transparencing B Tarryway Table: MMM MRM PRAIN HOUTS (CABAR)

<sup>&</sup>lt;u>C.pdf</u> Электронное правительство в Таджикистане: миф или реальность (CABAR) <sup>137</sup> Написать обращение Министру / Министерство юстиции РТ (adliya.tj)



обращения (есть специальная кнопка). Аналогичная виртуальная приемная есть и на других официальных сайтах государственных органов, например, на сайте Парламента <sup>138</sup>, где можно написать обращение в Парламент или отдельному депутату Парламента. Можно написать письмо Президенту РТ на сайте Президента, и также приложить файл, если необходимо. На сайте Министерства финансов в разделе «Обращения граждан» также можно оставить сообщение, но без возможности прикрепить файл и отслеживать статус сообщения <sup>139</sup>. Все эти виртуальные приемные были созданы во исполнение Закона об обращениях, однако отследить дальнейшую судьбу обращений, направленные с помощью таких виртуальных приемных, не представилось возможным.

Законодательство, регулирующее законотворческий процесс в Парламенте и Правительстве, состоит, в основном, из следующих НПА:

- Конституция РТ;
- 2. Конституционный закон РТ «О Правительстве РТ» от 12 мая 2001 г.;
- 3. Конституционный Закон РТ «О Маджлиси Оли РТ» от 19 апреля 2000 г.;
- 4. Закон РТ «О нормативных правовых актах» от 30 мая 2017 г.;
- Закон РТ от 28 декабря 2012 года, № 925 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»;
- 6. Регламент Правительства РТ от 29 августа 2017 года № 409;
- 7. Регламент Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли РТ, утвержденный постановлением Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли РТ от 7 ноября 2001 года № 437;
- 8. Регламент Маджлиси милли Маджлиси Оли РТ от 10.11.2000 № 12;
- Постановление Правительства РТ от 27 марта 2018 года, №167 «О Порядке официального опубликования НПА министерств, государственных комитетов, органов при Президенте РТ, органов при Правительстве РТ и Национального банка Таджикистана»;
- 10. Порядок ведения Информационного правового интернет-портала РТ от 29 декабря 2018 года, №617;
- Порядок государственного учета и регистрации нормативных правовых актов РТ от 27 апреля 2018 года, № 195;

126

<sup>&</sup>lt;sup>138</sup> <u>Обратная связь» Министерство финансов РТ (minfin.tj)</u>

<sup>139</sup> Обратная связь» Министерство финансов РТ (minfin.ti)



- 12. Порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, нормативных правовых актов общеобязательного характера министерств, государственных комитетов, других государственных органов, местных органов государственной власти, органов самоуправления посёлков и сел и их проектов, внутриведомственная антикоррупционная оценка проектов нормативных правовых актов от 3 июня 2014 года, № 355;
- 13. Порядок опубликования нормативных правовых актов Президента РТ, Правительства РТ, местных органов государственной власти и органов самоуправления поселков и сел от «12» сентября 2009 года №706 (По состоянию на 12.06.2014);
- 14. Инструкция по проведению анализа регуляторного воздействия в Республике Таджикистан от 31 июля 2018 года, №355;
- Инструкция о получении правовой информации на бумажных и электронных носителях от государственных органов от 30 июля 2009 года, №54.

Прежде чем, приступить к обсуждению отдельных этапов законотворческого процесса в Таджикистане, остановимся на одной из форм участия граждан в законотворчестве, которая очень популярна в Таджикистане и не используется в таком виде в Казахстане и Кыргызстане.

На уровне законодательства эта форма не урегулирована, за исключением упоминания ее в ст. 57 Конституции РТ и в главе 17 Регламента Маджлиси намояндагон. В соответствии с существующими нормами Маджлиси намояндагон может вносить на всенародное обсуждение проекты законов и другие важные государственные и общественные вопросы. На практике всенародное обсуждение широко применяется. В ходе данного обсуждения принимают участие представители органов и организаций, в том числе и представители гражданского общества, которые дают заключение на законопроект, вносят свои предложения.

Так, на всенародное обсуждение были вынесены Кодекс РТ «Об административных правонарушениях», «Об Уполномоченном по правам человека в РТ», Кодекс РТ «Об экономическом судопроизводстве», Закон РТ «микрофинансовых организациях», «Об образовании», «Об ассоциации водопользователей», «О дехканском (фермерском) хозяйстве», «О кредитной истории», «О рекламе», «Об органах самоуправления поселков и сел» и др.

Органы исполнительной власти Таджикистана также используют форму общественного обсуждения для взаимодействия с гражданским обществом,



заинтересованными организациями и академическими кругами. Например, распоряжением¹4° Министра экономического развития и торговли Республики Таджикистан от 28 мая 2007 г. №10 утвержден «Порядок проведения (публичного) обсуждения проектов тарифов на товары (услуги, работы) субъектов естественных монополий» 141.

Президент страны Эмомали Рахмон несколько раз инициировал всенародное обсуждение законопроектов. Так, 14 декабря 2010 г. президент страны вынес на всенародное обсуждение проект закона «Об ответственности родителей за обучение и воспитание детей», предложив в срок до 1 марта всем желающим внести свои коррективы. По сведениям из открытых источников 142 от населения страны за 2,5 месяца всеобщего обсуждения поступило более 3,5 тыс. предложений в законопроект. По другим сведениям 143 «общее количество участвующих в обсуждении законопроекта было свыше 2 млн.чел.; представили предложения — 80 госорганов и около 100 организаций; поступило предложений и замечаний по законопроекту от граждан — 11000; полностью или частично были учтены — 8000 предложений; проведено заседаний рабочей группы — 15».

Другим примером вынесения на всенародное обсуждение был проект Закона РТ «Об упорядочении традиций, торжеств и обрядов в Республике Таджикистан» от о8.06.2007 г., который вызвал большие дискуссии среди общественности, но после трехмесячного всенародного обсуждения был принят парламентом.

Среди местных экспертов есть мнение о том, что такую форму общественного участия надо законодательно закрепить, например, в Законе о нормативных правовых актах.

#### ЭТАПЫ РАЗРАБОТКИ ЗАКОНОПРОЕКТА

Рассмотрим этапы разработки НПА на примере законов, некоторые из которых в настоящее время не являются обязательными с точки зрения законодательства, но были бы целесообразными с точки зрения общественного участия.

www.icnl.org

<sup>140</sup> http://www.adlia.tj/show\_doc.fwx?Rgn=11666

<sup>&</sup>lt;sup>141</sup> 2010 OSCE REVIEW CONFERENCE 30 Sep.tember – 8 October 2010 Warsaw. WORKING SESSION 4 Rule of law I. Statement by the Permanent Mission of Tajikistan Mr Mahmad Rahimov, Head of National Legislature Centre under the President of the Republic of Tajikistan.
<sup>142</sup> В Таджикистане завершилось всенародное обсуждение законопроекта об ответственности родителей | Новости

<sup>142</sup> В Таджикистане завершилось всенародное обсуждение законопроекта об ответственности родителей | Новости Таджикистана ASIA-Plus (asiaplusti.info).

143 2010 OSCE REVIEW CONFERENCE 30 September – 8 October 2010 Warsaw. WORKING SESSION 4 Rule of

<sup>&</sup>lt;sup>143</sup> 2010 OSCE REVIEW CONFERENCE 30 September – 8 October 2010 Warsaw. WORKING SESSION 4 Rule of law I. Statement by the Permanent Mission of Tajikistan Mr Mahmad Rahimov, Head of National Legislature Centre under the President of the Republic of Tajikistan.



Nº	Этапы разработки проекта закона
1.	Планы подготовки проектов законов
2.	Создание рабочей группы по разработке проекта закона. Разработка законопроекта.
3.	Подготовка альтернативных проектов законов
4.	Публичное обсуждение проекта закона
5.	Особенности планирования, разработки, анализа регуляторного воздействия НПА, имеющих потенциальное воздействие на предпринимательскую деятельность
6.	Согласование проекта закона с государственными органами
7.	Проведение экспертизы проектов законов
8.	Размещение проектов законов на интернет-ресурсе обладателя информации
Поступ	ление законопроекта на рассмотрение в Маджлиси Оли
9.	Реализация права законодательной инициативы
10	Внесение проекта закона в Маджлиси Оли на рассмотрение.
11	Рассмотрение альтернативных законопроектов в Маджлиси намояндагон <sup>144</sup>
12	Рассмотрение проекта закона в Маджлиси намояндагон
13	Рассмотрение проекта закона в Маджлиси милли
14	Парламентские слушания <sup>145</sup>
15	Направление закона Президенту. Возражения Президента.
16	Подписание закона и вступление в силу
17	Официальное опубликование закона
18	Размещение принятых законов на интернет-ресурсе обладателя информации
19	Государственный учет. Включение законов в реестр
20	Мониторинг и оценка эффективности действия законов

Маджлиси Оли РТ от 7 ноября 2001 года № 437.



Рассмотрим более подробно каждый этап разработки законопроекта.

Этапы разработки проекта закона	Описание/характеристика
Планы подготовки проектов законов	Планирование разработки проекта НПА является частью правотворческой деятельности.
	Президент РТ, Маджлиси милли Маджлиси Оли РТ, Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли РТ и Правительство РТ могут разрабатывать и утверждать планы разработки проектов своих НПА.
	Министерства, государственные комитеты, органы при Президенте РТ, органы при Правительстве РТ, Национальный банк Таджикистана, Агентство по ядерной и радиационной безопасности Академии наук РТ готовят и утверждают планы разработки проектов законов РТ, если им было дано такое поручение, либо они разрабатывают проекты НПА по своей инициативе.
	Соответствующий субъект правотворчества вправе размещать планы разработки проектов НПА на своем официальном сайте <sup>146</sup> .
	Планы разработки проектов НПА могут быть текущими и долгосрочными. Текущие планы разработки проектов НПА разрабатываются максимум на ближайший год.
	Долгосрочные планы разработки проекта НПА разрабатываются на срок более одного года. В долгосрочных планах учитываются цели и приоритеты правотворческой политики РТ, программы, концепции, перспективы и направления развития законодательства республики и определяются меры в сфере систематизации законодательства. Долгосрочные планы конкретизируются в текущих планах правотворческой деятельности 147.
	При подготовке планов разработки проектов НПА могут быть приняты во внимание предложения соответствующих органов, научных учреждений, а также предложения граждан и их объединений.
	Планы разработки проектов НПА не исключают разработки проектов НПА вне планов по предложению субъекта, обладающего правом законодательной инициативы, поручениям правотворческих органов или по собственной инициативе разработчика проекта НПА <sup>148</sup> .
	Согласно ст. 6 Закона о НПА «информационная технология 149 используется в период планирования разработки проекта НПА,

 $<sup>^{146}</sup>$  Ст.  $31\,3$ акона РТ «О нормативных правовых актах».  $^{147}$  Ст.  $32\,3$ акона РТ «О нормативных правовых актах».

 $<sup>^{148}</sup>$  Ст.  $33\,3$ акона РТ «О нормативных правовых актах».

<sup>&</sup>lt;sup>149</sup> информационные технологии - совокупность средств вычислительной техники и телекоммуникаций, программных средств и методов их использования для поиска, обработки, хранения, передачи и получения



разработки проекта, принятия, опубликования НПА, приобретения сведения о НПА».

На этом этапе (этапе разработки плана подготовки законопроектов) общественность может принять участие в разработке текущих и перспективных планов путем направления своих предложений правотворческим органам. Правотворческие органы вправе как принять во внимание эти предложения, так и не принять. Обязанности учитывать мнение общественности в Законе о НПА нет. Однако, на наш взгляд, при необходимости повлиять на планирование правотворческой деятельности можно воспользоваться иными законами (в частности, Законом об обращениях РТ и др.), где прямо установлена обязанность государственных органов рассматривать и давать мотивированный ответ на обращения граждан. На практике участие граждан на этом этапе обычно вообще не происходит.

## Создание рабочей группы по разработке проекта закона.

Разработка законопроекта.

Проект НПА разрабатывается либо самим правотворческим органом, либо по его поручению другим подчиненным органом, учреждением или организацией. Министерства, государственные комитеты, органы при Президенте РТ и Правительстве РТ и иные госструктуры могут представить на рассмотрение Президента РТ или Правительства РТ проекты соответствующих НПА. Другие физические и юридические лица вправе представить свои предложения правотворческим органам о разработке НПА.

Правотворческий орган может поручить разработку НПА на договорной основе физическим и юридическим лицам.

Решением правотворческого органа или органа, имеющего право законодательной инициативы для разработки или усовершенствования проекта НПА, может формироваться рабочая группа из числа представителей государственных органов, общественных объединений, научных учреждений, иных организаций и отдельных ученых.

Рабочая группа осуществляет разработку проекта нормативного правового акта согласно утвержденному плану  $^{150}$ .

К разработке проекта нормативного правового акта по отдельным отраслям экономики и другим сферам государственного управления привлекаются министерства и ведомства, иные государственные органы, ответственные за состояние и развитие этих отраслей <sup>151</sup>.

На этом этапе граждане редко, но принимают участие путем направления предложений правотворческим органам по разработке НПА или альтернативных НПА, по приглашению госорганов участвуют в

информации (Постановление Правительства РТ от 10 июля 2017 года за №344 «Об Единых правилах для официальных сайтов министерств и ведомств, местных исполнительных органов государственной власти и органов самоуправления посёлков и дехотов в сети Интернет», п.3).

<sup>&</sup>lt;sup>150</sup> Ст. 59 Закона РТ «О нормативных правовых актах».

<sup>&</sup>lt;sup>151</sup> Ст. 61 Закона РТ «О нормативных правовых актах».



	рабочей группе, созданной правотворческим органом или органом, обладающим законодательной инициативой (например, Правительство, депутаты). Рабочие группы проходят в обычном формате, без использования онлайн инструментов.
Подготовка альтернативных проектов законов	Правотворческий орган может поручать разработку альтернативного проекта нормативного правового акта нескольким органам, учреждениям, организациям или лицам и заключать с ними договоры, а также объявлять конкурсы на лучший проект 152.  На практике привлечение специалистов от гражданского общества к разработке альтернативных законопроектов происходит редко и строго по инициативе государственных органов. Были случаи, когда отдельные общественные деятели/группы предлагали альтернативные варианты законопроекта, выносимого государством на обсуждение. Эти альтернативные законопроекты не отвергались разработчиками, они внимательно их изучали, однако, дальнейшая судьба таких альтернативных законопроектов не известна (взято из открытых источников). Например, в 2011 г. в рамках всенародного обсуждения предложенного президентом Таджикистана законопроекта «Об ответственности родителей в воспитании детей» таджикскими гражданами, проживающими в России, был предложе нальтернативный законопроект, который был взят на изучение Национальным Центром законодательства при Президенте РТ 153.
Публичное обсуждение проекта закона	Согласно ст. 5 Закона о НПА гласность и прозрачность в правотворческой деятельности обеспечиваются, в том числе предоставлением информации заинтересованным физическим и юридическим лицам о правотворческой деятельности.  Проект НПА может быть опубликован для общественного обсуждения в СМИ, а также посредством размещения на официальных сайтах уполномоченных субъектов правотворчества. Заинтересованные физические и юридические лица вправе ознакомиться с содержанием такого проекта. Поступившие предложения и замечания подлежат рассмотрению уполномоченным субъектом правотворчества при доработке проекта.  Данные правила не распространяются на проект НПА, обладающий информацией, содержащей государственную тайну или иную, охраняемую законом, тайну.  Согласно ст. 6 Закона о НПА правотворческая деятельность осуществляется на основе широкого использования информационной технологии 154. Информационная технология используется в период

 <sup>152</sup> Ст. 58 Закона РТ «О нормативных правовых актах».
 153 Ислам в СНГ: Национальный центр законодательства при президенте Таджикистана изучает альтернативный

законопроект о воспитании детей (islamsng.com).

154 Информационные технологии - совокупность средств вычислительной техники и телекоммуникаций, программных средств и методов их использования для поиска, обработки, хранения, передачи и получения



планирования разработки проекта НПА, разработки проекта, принятия, опубликования НПА, приобретения сведения о НПА.

Использование информационной технологии в правотворческой деятельности может осуществляться следующими путями:

- размещение проекта НПА на официальных сайтах органа правотворчества (за исключением проекта НПА, обладающих информацией, содержащей государственную тайну или иную, охраняемую законом, тайну);
- использование официальных сайтов с целью предварительного обсуждения проекта НПА;
- опубликование принятых НПА на официальных сайтах органов правотворчества (за исключением НПА, обладающих информацией, содержащей государственную тайну или иную, охраняе мую законом, тайну);
- использование электронных форм НПА;
- использование банка данных НПА;
- использование электронных форм распространения правовой информации о НПА;
- обеспечение гласности и прозрачности на всех стадиях правотворчества;
- распространение информации о заседаниях законодательного органа, других органов правотворчества, принятии новых НПА, прекращении действия НПА, вне сении изменений и дополнений в НПА;
- распространение другой информации о правотворческой деятельности.

Кроме того, вопросы публичного обсуждения проектов НПА регулируется главой 4 «Особенности планирования, разработки, анализа регуляторного воздействия НПА, имеющих потенциальное воздействие на предпринимательскую деятельность» и Порядком ведения Информационного правового интернет-портала РТ, утвержденным постановлением Правительства РТ от 29 декабря 2018 года, №617 (об этом подробнее в следующем разделе таблицы).

С точки зрения граждан, которые хотели бы найти актуальную информацию в интернете, касающуюся разрабатываемых и принятых НПА, можно отметить следующее.

информации (Постановление Правительства РТ от 10 июля 2017 года за №344 «Об Единых правилах для официальных сайтов министерств и ведомств, местных исполнительных органов государственной власти и органов самоуправления посёлков и дехотов в сети Интернет»).



С проектами законов граждане могут познакомиться на Информационном правовом интернет-портале PT <a href="http://portali-huquqi.ti/publicria/ibtido.php">http://portali-huquqi.ti/publicria/ibtido.php</a>. На данный момент порталу около двух лет, но на нем размещены только 32 проекта НПА, в основном разработанные Национальным Банком РТ.

Что касается принятых НПА, то их можно найти на сайте Национального центра законодательства при Президенте РТ. На нем размещены все законы, кодексы, принимаемые парламентом, но нет подзаконных актов (ncz.tj). Также принятые НПА можно найти на сайте Министерства юстиции в правовой системе «Adlia». В этой системе публикуются все нормативно-правовые документы, включая постановления Правительства и указы Президента (www.adlia.tj). Однако, доступ к полным текстам НПА в системе платный. Отдельные НПА можно найти на сайтах профильных министерств и ведомств.

Особенности планирования, разработки, анализа регуляторного воздействия НПА, имеющих потенциальное воздействие на предпринимательскую деятельность

Несмотря на то, что описанная в данном разделе деятельность не относится к самостоятельному этапу разработки НПА, на ней очень важно акцентировать внимание, так как она является еще одной законодательно закрепленной возможностью активного участия граждан в законотворческом процессе.

Инициативы депутатов, Президента, Правительства, других органов управления по разработке проектов НПА, имеющих потенциальное воздействие на предпринимательскую деятельность, вносятся в Реестр планов по разработке проектов НПА (далее – Реестр планов) <sup>155</sup>. Инициатор проекта (разработчик) после принятия решения о разработке проекта НПА размещает в Реестре планов уведомление, которое содержит:

- вид и наименование НПА;
- сведения о разработчике проекта НПА;
- круг лиц, на которых будет распространено действие НПА;
- ожидаемые сроки разработки проекта НПА;
- ожидаемые сроки принятия НПА;
- срок, в течение которого разработчиком принимаются предложения в связи с размещением уведомления и который не может быть менее 30 календарных дней со дня размещения уведомления в Реестре планов.

Статья 35 Закона о НПА предусматривает порядок проведения публичных консультаций по уведомлению о подготовке проекта НПА, подлежащего анализу регуляторного воздействия (APB). Разработчик НПА на протяжении не менее 30 календарных дней с момента

<sup>&</sup>lt;sup>155</sup> Ст. 34 Закона РТ «О нормативных правовых актах».



размещения уведомления о разработке проекта НПА, подлежащего АРВ в Реестре планов, проводит публичные консультации.

Физические и юридические лица, государственные органы вправе оставлять свои предложения в связи с размещение муведомления о подготовке проекта НПА до истечения срока проведения публичных консультаций.

По результатам рассмотрения предложений, поступивших в связи с размещением уведомления, разработчик принимает обоснованное решение о разработке проекта НПА либо об отказе в его подготовке.

В случае принятия решения об отказе в разработке проекта НПА, разработчик размещает в Реестре планов необходимую информацию и оповещает о принятом решении органы и лиц, оставивших свои предложения, других лиц, которым ранее сообщалось о размещении уведомления, а также лиц, от которых были получены заявки.

В случае принятия решения о разработке проекта НПА, разработчик подготавливает его текст и АРВ. При разработке проекта НПА разработчик может учитывать предложения, полученные по результатам публичных консультаций.

По истечении срока публичных консультаций, уполномоченный орган по APB выдает разработчику заключение о его завершении <sup>156</sup>.

АРВ подготавливается государственным органом, ответственным за подготовку проекта НПА, подписывается его руководителем, и должен содержать помимо прочего следующие сведения:

- сведения о размещении уведомления о разработке НПА;
- свод предложений, полученных по результатам размещения уведомления о подготовке проекта нормативного правового акта и заключение разработчика по ним.

Проект нормативного правового акта и анализ регуляторного воздействия размещаются в Реестре проектов НПА и АРВ.

В течение 30 календарных днейс момента размещения проекта НПА и АРВ в Реестре проектов НПА и АРВ, проводятся публичные консультации.

Разработчик обязан рассмотреть все предложения, поступившие в установленный срок в связи с проведением публичного обсуждения проекта НПА и APB.

По результатам публичных консультаций разработчик может принять мотивированное решение об отказе от проекта НПА или предложить его дальнейшую подготовку и принятие. В случае принятия решения об отказе в разработке НПА, разработчик размещает на официальном сайте соответствующее сообщение.

<sup>&</sup>lt;sup>156</sup> Ст. 35 Закона РТ «О нормативных правовых актах».



В случае принятия решения о дальнейшей подготовке проекта нормативного правового акт, разработчик, с учётом результатов публичных консультаций, готовит окончательный проект НПА и APB.

Окончательный проект нормативного правового акта и анализ регуляторного воздействия размещаются в Реестре проектов НПА и анализов регуляторного воздействия.

В течение 5 календарных дней с даты размещения окончательного проекта НПА и APB в Реестре проектов НПА и APB уполномоченный орган <sup>157</sup> по APB готовит заключение о прохождении процедуры публичных консультаций. К заключению уполномоченного органа по анализу регуляторного воздействия прилагаются предложения, принятые по результатам публичных консультаций.

Заключение уполномоченного органа по анализу регуляторного воздействия размещается в Реестре проектов НПА и АРВ. Окончательный проект НПА может быть рассмотрен в дальнейшем правотворческим органом только при наличии АРВ и заключений уполномоченного органа по АРВ.

Ст. 39 Закона о НПА предусматривает, что все вышеупомянутые реестры (Реестр планов по разработке проектов НПА; Реестр проектов НПА и анализов регуляторного воздействия; Реестр принятых НПА) вместе с проектами НПА, АРВ и принятыми НПА будут размещены на Информационном правовом интернет-портале РТ (далее - Интернет-портал). Интернет-портал – это электронный банк НПА, имеющий потенциальное воздействие на субъектов предпринимательства, который ведется в электронной форме на государственном и русском языках. Он разрабатывается и ведется Министерством юстиции РТ. Граждане имеют право безвозмездно осуществлять поиск, просматривать, извлекать и распечатывать НПА.

Согласно п. 4 Порядка «публичные обсуждения - процедура рассмотрения предложений физических и юридических лиц, государственных органов в связи с размещением уведомлений о планах по разработке проектов НПА и проектов НПА».

Интернет-портал создан с целью обеспечения прав граждан на их участие в процессе правотворческой деятельности и приобретения полного, своевременного и безвозмез дного доступа к нормативным правовым актам, имеющим потенциальное воздействие на субъекты предпринимательства, а также информации, предусмотренной системой APB.

Для регистрации государственных органов, юридических и физических лиц в Интернет - портале в Министерство юстиции РТ представляются

<sup>&</sup>lt;sup>157</sup> Национальный центр законодательства при Президенте Республики Таджикистан.



заявки в установленной форме в соответствии с приложениями 1,2 и 3 Порядка.

Заполненная форма вместе с подтверждающими документами (кроме государственных органов) представляется в государственное унитарное предприятие издательство «Конуният» Министерства юстиции РТ по адресу: РТ, город Душанбе, проспект Рудаки, 25.

После представления заполненной формы заявки заявителю в течении 2 (двух) рабочих дней с момента обращения предоставляются «Имя пользователя» и «Пароль» для авторизации в Интернет-портале.

Каждый зарегистрированный пользователь предупреждается об ответственности при работе в Интернет-портале.

С проектами законов граждане могут ознакомиться на Информационном правовом интернет-портале PT <a href="http://portali-huquqi.tj/publicria/ibtido.php">http://portali-huquqi.tj/publicria/ibtido.php</a>. На данный момент портал работает, но на нем размещены только 32 проекта НПА, в основном разработанные Национальным Банком РТ, на таджикском языке. Версия портала на русском языке открывается, приэтом вся информация на нем также на таджикском языке.

## Согласование проекта закона с государственными органами

- 1. Проект НПА до его принятия и утверждения согласовывается с заинтересованными органами и ведомствами.
- 2. Проекты НПА, представляемых субъектами права законодательной инициативы (членом Маджлиси милли Маджлиси Оли РТ, депутатом Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли РТ и Маджлисом народных депутатов Горно-Бадахшанской автономной области) представляются Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли РТ и направляются для согласования в Правительство РТ в порядке, установленном Регламентом Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли РТ.

Проекты законодательных актов, представляемых Президентом и Правительством с использованием права законодательной инициативы в Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли РТ, в установленном ими порядке согласовываются с заинтересованными органами. 158.

Процесс подготовки законопроектов также осуществляется в соответствии с Регламентом Правительства. Подготовка законопроектов в Правительстве осуществляется его органами и структурными подразделениями, а также специально созданными рабочими группами, согласно плану подготовки законопроектов Правительства. При этом проекты законов РТ должны быть согласованы с Министерством юстиции РТ, Министерством экономики и торговли РТ, Министерством финансов РТ, Государственным комитетом по инвестициям и управлению государственным имуществом РТ, а также другими соответствующими министерствами и ведомствами. К

<sup>&</sup>lt;sup>158</sup> Ст. 62 Закона РТ «О нормативных правовых актах».



проектам законов РФ прилагаются заключения государственной		
антикоррупционной экспертизы Агентства по государственному		
финансовому контролю и борьбе с коррупцией РК <sup>159</sup> . Министерство		
юстиции РТ должно дать официальное письменное заключение на		
проекты конституционных законов, законов, указов Президента РТ и		
постановлений Правительства РТ не позднее 15 дней с момента их		
получения, если не установлен иной срок <sup>160</sup> .		

На этом этапе граждане не принимают участие.

# Проведение экспертизы проектов законов

- 1. Проект НПА по решению правотворческого органа может подвергаться правовой, лингвистической, антикоррупционной экспертизе, экспертизе анализа влияния регуляторного воздействия, финансово-экономической, экологической, научно-технической или специальной научной экспертизе.
- 2. В качестве экспертов привлекаются организации и лица, не принимавшие непосредственного участия в разработке данного проекта.
- 3. В оценке проекта НПА эксперты независимы и не связаны с позицией правотворческого органа НПА, по поручению которого проводится экспертиза.
- 4. Проект законодательного акта, переданного для независимой научной экспертизы, рассматривается на заседании законодательного органа только при наличии экспертного заключения.
- 5. Антикоррупционная экспертиза проектов НПА проводится в порядке, установленном Законом РТ «Об антикоррупционной экспертизе НПА и проектов НПА» (далее Закон об антикоррупционной экспертизе или Закон).

Закон об антикоррупционной экспертизе регулирует правовые и организационные основы проведения антикоррупционной экспертизы НПА и проектов НПА с целью выявления в них коррупциогенных факторов и принятия мер к устранению этих факторов. Законом предусмотрена государственная и общественная антикоррупционная экспертиза. Под общественной экспертизой понимается - деятельность по выявлению коррупциогенных факторов в НПА и проектах НПА осуществляемая в порядке, установленном Правительством РТ гражданами и общественными организациями, по итогам которой даётся заключение правотворческим субъектам, подлежащее обязательному рассмотрению 161.

Граждане и общественные организации в порядке, установленном Законом, могут проводить общественную антикоррупционную

 $<sup>^{159}</sup>$  П. 18 Регламента Правительства РТ от 29 августа 2017 года.

<sup>&</sup>lt;sup>160</sup> П. 21 Регламента Правительства РТ от 29 августа 2017 года.

 $<sup>^{161}</sup>$  Ст. З Закона РТ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 28 декабря 2012 года, № 925.



экспертизу НПА и проектов НПА за счёт собственных средств. В качестве эксперта может выступать физическое лицо, имеющее высшее юридическое образование и стаж работы не менее пятилет по специальности. Общественные организации имеют право проведения антикоррупционной экспертизы НПА и проектов НПА в том случае, если в своём штате имеют не менее трёхлиц, отвечающих требованиям эксперта, изложенным выше. В заключении общественной антикоррупционной экспертизы должны быть указаны выявленные коррупциогенные факторы и предложены пути и способы их устранения. Заключения общественной антикоррупционной экспертизы носят рекомендательный характер. Они направляются для рассмотрения соответствующим правотворческим субъектам. В случае непринятия правотворческим субъектом заключения общественной антикоррупционной экспертизы, гражданам и общественным организациям, инициаторам проведения антикоррупционной экспертизы направляется мотивированный отказ. Граждане и общественные организации в случае несогласия с отказом могут обратиться в орган по государственному финансовому контролю и борьбе с коррупцией <sup>162</sup>.

### Размещение проектов законов на интернет-ресурсе обладателя информации

Гласность и прозрачность в правотворческой деятельности обеспечиваются следующими путями:

Предоставлением информации заинтересованным физическим и юридическим лицам о правотворческой деятельности.

Проект НПА может быть опубликован для общественного обсуждения в СМИ, а также посредством размещения на официальных сайтах уполномоченных субъектов правотворчества. Заинтересованные физические и юридические лица вправе ознакомиться с содержанием такого проекта. Поступившие предложения и замечания подлежат рассмотрению уполномоченным субъектом правотворчества при доработке проекта.

Данные требования о публикации не распространяются на НПА, проект НПА, обладающий информацией, содержащей государственную тайну или иную, охраняемую законом, тайну 163.

#### Поступление законопроекта на рассмотрение в Маджлиси Оли

#### Реализация права законодательной инициативы

Право законодательной инициативы - официальное внесение на рассмотрение законодательного органа проекта закона или законодательных предложений органом, либо должностными лицами, определенными Конституцией  ${\rm PT}^{164}$ 

<sup>&</sup>lt;sup>162</sup> Ст. 13 Закона РТ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 28 декабря 2012 года, № 925.

<sup>&</sup>lt;sup>163</sup> Ст. 5 Закона о нормативных правовых актах РТ.

<sup>&</sup>lt;sup>164</sup> Ст. 2 Закона о нормативных правовых актах РТ.



	Право законодательной инициативы принадлежит <sup>165</sup>
	• члену Маджлиси милли,
	• депутату Маджлиси намояндагон,
	<ul> <li>Президенту РТ,</li> </ul>
	• Правительству Таджикистана,
	<ul> <li>Маджлису народных депутатов Горно-Бадахшанской автономной области.</li> </ul>
	Законопроекты вносятся в Маджлиси намояндагон. Законопроект об амнистии вносится в Маджлиси намояндагон Президентом РТ.
	Законопроекты о бюджете, об установлении и отмене налогов вносятся в Маджлиси намояндагон Правительством РТ <sup>166</sup> .
	Организации и граждане не обладают правом законодательной инициативы, но они могут вносить проекты законов или законодательные предложения в Маджлиси намояндагон через органы, обладающие правом законодательной инициативы, или членов Маджлиси милли и депутатов Маджлиси намояндагон 167.
Внесение проекта закона в Маджлиси Оли на рассмотрение.	<ul> <li>Статья 63 Закона о НПА предусматривает общие требования при направлении проекта НПА правотворческому органу:</li> <li>Проект нормативного правового акта направляется в соответствующий уполномоченный правотворческий орган с приложением следующих документов:         <ul> <li>сопроводительное письмо;</li> <li>справка - обоснование о необходимости принятия соответствующего проекта, название органов и организаций, с которыми проект согласован, в установленных Законом и другими правовыми актами РТ случаях;</li> <li>экспертные заключения, подготовленные в результате проведенных независимых экспертиз - при необходимости;</li> <li>финансово - экономическое обоснование проекта нормативного правового акта, реализация которого требует финансовых затрат;</li> </ul> </li> </ul>
	<ul> <li>иные документы, необходимые для обоснования положений проекта, либо относящиеся к проекту нормативного правового акта - по желанию правотворческого органа, представившего проект.</li> </ul>

<sup>&</sup>lt;sup>165</sup> Ст. 58 Конституции РТ. <sup>166</sup> Ст. 59 Конституции РТ.

<sup>&</sup>lt;sup>167</sup> ст. 55 Конституционного закона «О Маджлиси Оли Республики Таджикистан».



Проект НПА направляется соответствующему правотворческому органу одновременно на бумажном и электронном носителях, на государственном и русском языках. Иные вопросы, касающиеся порядка внесения проекта нормативного правового акта, определяются соответствующим правотворческим органом.

Проект нормативного правового акта, внесенного на рассмотрение правотворческого органа с нарушением требований указанной выше статьи, подлежит возвращению без рассмотрения. После устранения недостатков, проект вносится на рассмотрение в установленном порядке.

При внесении законопроекта в Маджлиси намояндагон согласно его Регламенту субъектом права законодательной инициативы должны быть также представлены следующие документы:

- пояснительная записка, излагающая содержание, цель и концепцию предлагаемого законопроекта;
- перечень НПА, подлежащих признанию утратившими силу, изменению, дополнению или принятию в связи с принятием данного закона или новых законов.

Законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств из государственного бюджета, за исключением законопроектов, внесенных Президентом и Правительством, направляются Советом Маджлиси намояндагон вместе с финансово-экономическим обоснованием на согласование в Правительство. Правительство представляет свое заключение в срок, установленный Советом Маджлиси намояндагон, но не позднее двух месяцев. Законопроект и материалы к нему, направляются субъектом права законодательной инициативы Председателю Маджлиси намояндагон.

Проекты законов и законодательные предложения, поступившие в Маджлиси намояндагон, направляются Советом Маджлиси намояндагон соответствующим комитетам, комиссиям или другим органам для предварительного рассмотрения, дачи заключения и подготовки вопроса для рассмотрения на заседаниях Маджлиси намояндагон <sup>168</sup>.

Обсуждение законопроекта в комитетах, комиссиях Маджлиси намояндагон проходит, открыто, с приглашением представителя субъекта права законодательной инициативы, внесшего законопроект. Представители государственных органов, других организаций, которым законопроект был направлен для дачи предложений и замечаний, вправе присутствовать на заседаниях ответственного комитета при обсуждении законопроекта.

<sup>&</sup>lt;sup>168</sup> Ст. 56 Конституционного закона «О Маджлиси Оли Республики Таджикистан».



	После всестороннего обсуждения и согласования, ответственный комитет подготавливает текст законопроекта и проект постановления Совета Маджлиси намояндагон о вне сении законопроекта на рассмотрение Маджлиси намояндагон.  На стадии рассмотрения законопроекта в Маджлиси Олиграждане как правило не участвуют.
Рассмотрение альтернативных законопроектов в Маджлиси намояндагон <sup>169</sup>	В случае, если после принятия законопроекта в первом чтении в Маджлиси намояндагон поступает законопроект по тому же вопросу, такой законопроект Маджлиси намояндагон не рассматривается и возвращается субъекту права законодательной инициативы по мотивам принятия аналогичного законопроекта в первом чтении.  В случае, если в Маджлиси намояндагон внесе ны альтернативные законопроекты до рассмотрения в первом чтении законопроекта по тому же вопросу, Совет Маджлиси намояндагон принимает постановление о переносе рассмотрения законопроекта в первом чтении, внесе нного в Маджлиси намояндагон ранее, на другое время. Совет Маджлиси намояндагон устанавливает срок рассмотрения альтернативных законопроектов и поручает ответственному комитету подготовить альтернативные законопроекты к рассмотрению Маджлиси намояндагон в первом чтении одновременно с законопроектом, внесе нным в Маджлиси намояндагон ранее.
Рассмотрение проекта закона в Маджлиси намояндагон	Для подготовки законопроекта комитет может создать рабочую группу из числа депутатов Маджлиси намояндагон, членов данного комитета. В состав рабочей группы также могут входить де путаты Маджлиси намояндагон, не являющиеся членами ответственного комитета, представители соответствующего субъекта права законодательной инициативы, представители органов государственной власти, других организаций, эксперты и специалисты. Рабочая группа может составить акт о результатах своей работы.  При необходимости, по решению Совета Маджлиси намояндагон, законопроект направляется в государственные органы и другие организации для получения заключений и проведения экспертизы (ст. 102 Регламента).  Маджлиси намояндагон осуществляет рассмотрение законопроектов в одном или двух чтениях.  Законопроект, подготовленный к рассмотрению в первом чтении, и материалы к нему, по представлению ответственного комитета, направляются Советом Маджлиси намояндагон Президенту РТ, Правительству РТ, депутатам Маджлиси намояндагон и субъекту права законодательной инициативы, внесшему законопроект, не позднее, чем

<sup>&</sup>lt;sup>169</sup> Ст. 100 Регламента Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли РТ, утвержденный постановлением Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли РТ от 7 ноября 2001 года № 437.



за три дня до его рассмотрения на заседании Маджлиси намояндагон (ст. 105 Регламента).

При рассмотрении Маджлиси намояндагон законопроекта в первом чтении, обсуждаются основные положения законопроекта, его соответствие Конституции РТ, практическая значимость законопроекта.

При рассмотрении законопроекта, предусматривающего расходы, покрываемые за счет средств государственного бюджета, в обязательном порядке обсуждается заключение Правительства РТ.

Рассмотрение закона в первом чтении производится в основном постатейно, если Маджлиси намояндагон не принято иное постановление (ст. 106 Регламента).

По результатам обсуждения законопроекта в первом чтении Маджлиси намояндагон может принять законопроект в первом чтении и, с учетом предложений и замечаний, представленных в форме изменений и дополнений, продолжить его доработку.

По завершении обсуждения законопроекта, на голосование ставится предложение о его принятии в первом чтении. Если, по итогам голосования, предложение о принятии законопроекта в первом чтении не набрало необходимого числа голосов, то законопроект считается отклоненным без дополнительного голосования и не подлежит дальнейшему рассмотрению...

В случае принятия законопроекта в первом чтении, Маджлиси намояндагон принимает постановление о его принятии в первом чтении и сроках представления изменений и дополнений к данному законопроекту. Срок представления изменений и дополнений не может быть менее 15 дней. Маджлиси намояндагон может установить иной срок (ст. 107 Регламента).

Маджлиси намояндагон может принять постановление о всенародном обсуждении законопроекта, принятого в первомчтении.

Постановление Маджлиси намояндагон о принятии законопроекта в первом чтении и законопроект в течение пяти дней направляются Президенту РТ, Правительству РТ, депутатам Маджлиси намояндагон, субъекту права законодательной инициативы, внесшему законопроект, а также в Конституционный суд РТ, Верховный суд РТ и Высший экономический суд РТ по вопросам, относящимся к их компетенции.

Если законопроект принят в первом чтении, то председательствующий может поставить на голосование предложение ответственного комитета о принятии закона, исключая процедуру второго чтения... Закон считается принятым, если за его принятие проголосовало большинство от общего числа депутатов. В случае, если данное предложение не набрало необходимого количества голосов, то обсуждение законопроекта продолжается в порядке, установленном Регламентом.



Ответственный комитет вносит в Совет Маджлиси намояндагон законопроект, подготовленный для обсуждения во втором чтении, проект постановления Маджлиси намояндагон, а также таблицу изменений и дополнений, представленных к законопроекту, рекомендованных к отклонению. (ст. 109 Регламента)

Законопроект вместе с материалами к нему направляется Президенту РТ, Правительству РТ, субъекту права законодательной инициативы, внесшему законопроекти депутатам Маджлиси намояндагон не позднее чем за 15 дней до его рассмотрения Маджлиси намояндагон во втором чтении (ст. 110 Регламента).

Ответственный комитет совместно с Аппаратом Маджлиси намояндагон в течение трех дней оформляет принятые Маджлиси намояндагон конституционные законы и законы РТ с соответствующими постановлениями Маджлиси намояндагон, заключениями Правительства РТ и другими необходимыми материалами.

Принятый в Маджлиси намояндагон закон в течение 15 дней направляется в Маджлиси милли для одобрения (ст. 112 Регламента).

Нам не известны случаи привлечения общественности на этом этапе. Законодательство также не содержит правовых гарантий участия граждан на этом этапе. Онлайн доступ к законопроектам, рассматриваемых в Парламенте, также очень затруднителен.

Хотя техническая возможность напрямую обратиться к Парламенту или к любому депутату Парламента, написав ему через виртуальную приемную на сайте Парламента, существует, проверить насколько этот способ работает не представляется возможным. Можно также использовать традиционные средства связи и написать в канцелярию Комитета Маджлиси намояндагон или депутатам по адресам, указанным на сайте. Все эти виды обращений должны быть рассмотрены и по ним должны дать обоснованный ответ в соответствии с законодательством о доступе к информации. Можно записаться к депутату на личный прием. Письменные и устные обращения, полученные депутатами во время личного приема физических и юридических лиц, подлежат регистрации.

### Рассмотрение проекта закона в Маджлиси милли <sup>170</sup>

В отличие от нижней палаты Парламента (Маджлиси намояндагон), которая является постоянно действующим органом, верхняя палата (Маджлиси милли) собирается несколько раз в год на сессии, а именно, не менее чем четыре раза в год, о чем Председатель Маджлиси милли объявляет не позднее 15 дней до ее открытия.

Сообщение о месте и времени проведения сессий Маджлиси милли Маджлиси Оли, а также о месте и времени регистрации членов

<sup>&</sup>lt;sup>170</sup> Регламент Маджлиси милли Маджлиси Оли РТ от 10.11.2000 № 12



Маджлиси милли объявляется средствами массовой информации не позднее 3 дней до открытия.

Заседания сессий Маджлиси милли Таджикистан проводятся открыто. Ход заседаний Маджлиси милли может отражаться в СМИ. По республиканскому телевидению и радио доклады передаются в полном объёме, другие выступления в сокращенном виде. Может быть принято решение о передаче хода сессии по телевидению и радио в полном объеме.

Комитеты и комиссии Маджлиси милли предварительно рассматривают законы и иные акты, поступающие в Маджлиси милли; дают заключения по законам, принятым Маджлиси намояндагон в срок не более одного месяца.

На заседания комитетов и комиссий могут быть приглашены эксперты, специалисты, а также представители государственных органов и общественных объединений, средств массовой информации.

Для подготовки отдельных вопросов, комитеты и комиссий Маджлиси милли могут создавать рабочие группы из числа членов своих комитетов и комиссий, других членов Маджлиси милли, из числа специалистов и ответственных работников государственных и общественных предприятий и учреждений.

Комитеты и комиссии вправе привлекать к своей работе сотрудников юридического отдела Аппарата Маджлиси милли и других экспертов, принимать решения о проведении независимой экспертизы законов, требовать от государственных органов, общественных объединений соответствующие документы и справки, необходимы е для деятельности комитетов и комиссий.

Маджлиси милли одобряет закон большинством голосов своих членов. В случае отклонения закона Маджлиси милли, закон подлежит повторному рассмотрению в Маджлиси намояндагон.

В случае несогласия Маджлиси намояндагон с решением Маджлиси милли закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Маджлиси намояндагон.

Маджлиси милли направляет Президенту РТ для подписания и опубликования законы, принятые Маджлиси намояндагон и одобренные Маджлиси милли.

На практике все описанные выше способы и проблемы взаимодействия граждан с Маджлиси намояндагон актуальны и для Маджлиси милли. Активное участие общественности на этом этапе законотворческого процесса не происходит.



Парламентские слушания <sup>171</sup>	Интересным инструментом гражданского участия в Парламенте могут выступить парламентские слушания. Парламентские слушания могут проводить как верхняя, так и нижняя палата Парламента. Слушания могут быть открытыми и закрытыми.  Лицам, включенным в список приглашенных на парламентские слушания, заблаговременно рассылаются официальные уведомления, в соответствии с которыми они имеют право принять участие в
	парламентских слушаниях. Парламентские слушания, как правило, открыты для представителей средств массовой информации и общественности.
	На закрытых парламентских слушаниях обсуждаются вопросы, связанные с государственной, служебной или иной, охраняемой законом тайной, общественность туда не допускается.
	Заключения и рекомендации, принятые в результате парламентских слушаний, имеют рекомендательный характер для соответствующих органов. Парламентские слушания протоколируются и стенографируются. Протокол подписывается председательствующим на парламентских слушаниях. Рекомендации открытых парламентских слушаний могут публиковаться в печати.
	На парламентских слушаниях депутатами Маджлиси намояндагон и приглашенными могут обсуждаться: законопроекты, требующие открытого обсуждения; международные договоры РТ, представленные на ратификацию; проект государственного бюджета и отчет о его исполнении; информация Правительства РТ о ходе реализации социально - экономических программ и другие вопросы.  На практике участие граждан на парламентских случаях происходит довольно редко.
Направление закона Президенту. Возражения Президента.	Принятые Маджлиси намояндагон и одобренные Маджлиси милли законы в недельный срок со дня их принятия направляются Президенту на подпись и обнародование.
	В случае, если Президент не согласен с законом или его частью, то он в течение пятнадцати дней возвращает его со своими возражениями в Маджлиси намояндагон.
	Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон в установленном Конституцией порядке повторно рассматривают данный закон. Если при повторном рассмотрении закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Маджлиси милли и депутатов Маджлиси намояндагон, Президент в течение десяти дней подписывает закон и обнародует его.

<sup>&</sup>lt;sup>171</sup> <u>Регламент Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли РТ, утвержденный постановлением Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли РТ от 7 ноября 2001 года № 437</u>



	При рассмотрении возвращенного Президентом закона, принятого ранее Маджлиси намояндагон двумя третями голосов, Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон повторно одобряют закон большинством не менее двух третей голосов. Если Президент возвращает конституционный закон, Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон в установленном Конституцией порядке повторно рассматривают данный закон. Если при повторном рассмотрении конституционный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Маджлиси милли и депутатов Маджлиси намояндагон, Президент в течение десяти дней подписывает конституционный закон и обнародует его.
Подписание закона и вступление в силу	Ст. 40 Закона о НПА «Порядок введения в действие и вступления НПА в силу излагается в самом нормативном правовом акте в виде заключительных положений или отдельным нормативным правовым актом аналогичного вида о введении его в действие. Положения о признании действующего нормативного правового акта недействительным в случае принятия нового нормативного правового акта, указывается в законодательных положениях этого нового нормативного правового акта, указывается в законодательных положениях этого нового нормативного правового акта или в отдельном нормативном правовом акте аналогичного вида».  Статья 75 Закона о НПА «Порядок введения в действие НПА  1. Порядок введения в действие НПА устанавливается Конституцией РТ, настоящим Законом, самим нормативным правовым актом или нормативным правовым актом, определяющим порядок его ввода в действие.  2. Если в самом нормативном правовом акте не установлен срок введения его в действие, данный акт вступает в силу со дня его официального опубликования.  3. Если в самом нормативном правовом акте, обладающем информацией, содержащей государственную или иную, охраняемую законом, тайну не установлен срок введения его в действие, данный акт вступает в силу со дня его подписания, регистрации, принятия или утверждения.  4. Нормативный правовой акт, устанавливающий или усиливающий правовую ответственность, новые налоги или ухудшающий положение налогоплательщика, вступает в силу не раньше одного месяца после его официального опубликования».
Официальное опубликование закона	Статья 65 Закона о НПА. Официальное опубликование НПА  1. Нормативные правовые акты, а также международные правовые акты, признанные Таджикистаном, кроме НПА, обладающих



	информацией, содержащей государственную или иную, охраняемую законом, тайну, публикуются в официальных изданиях бесплатно.
	2. При опубликовании НПА РТ в других средствах массовой информации ссылка на официальный источник издания обязательна.
	3. Официальное опубликование НПА осуществляется на государственном языке и в переводе на русский язык, и в случае необходимости их перевод на другие языки осуществляется Национальным законодательным центром при Президенте РТ.
	4. Официальное опубликование НПА в неполном изложении и выписок из них не допускается, за исключением случаев опубликования НПА, содержащих отдельные положения, не подлежащие опубликованию.
	Статья 66 Закона о НПА. Источники и порядок официального опубликования НПА
	Официальным источником публикации законодательных актов являются газеты «Джумхурият» и «Садои мардум». Нормативные правовые акты, поступившие от уполномоченных государственных, органов (должностных лиц) в официальное издание, должны быть опубликованы в срок не позднее 10 дней со дня поступления.
	Источниками издания официальных текстов НПА, указанных в части 1 настоящей статьи, также являются «Ахбори Маджлиси Оли РТ», Свод законов РТ, Единый государственный реестр НПА РТ.
	Ст. 71 Закона о НПА: Датой официального опубликования нормативного правового акта считается день выхода в свет полного официального текста нормативного правового акта в официальном издании. В случае разновременного опубликования нормативного правового акта в нескольких официальных изданиях, дата официального опубликования нормативного правового акта и сроквступления его в силу определяются по дате опубликования нормативного правового акта на государственном языке.
Размещение принятых законов на интернет-ресурсе обладателя информации	Закон об НПА предусматривает обязательное опубликование принятого НПА в официальных изданиях, других СМИ или доведением этого акта до всеобщего сведения иными способами, в том числе электронными средствами, а также предоставление возможности заинтересованным физическим и юридическим лицам для ознакомления с содержанием принятого нормативного правового акта 172.
Государственный учет. Включение законов в реестр	Статья 87. Учет НПА  1. Законодательные акты РТ, международные правовые акты, признанные Таджикистаном, нормативные правовые акты совместных заседаний Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли

 $<sup>^{172}</sup>$  Ст. 5~3акона о нормативных правовых актах



РТ, нормативные правовые акты Маджлиси милли Маджлиси Оли РТ и Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли РТ, указы Президента РТ и постановления Правительства РТ берутся на учет в Министерстве юстиции РТ.

- 2. Обще обязательные нормативные правовые акты министерств, государственных комитетов, органов при Президенте РТ, органов при Правительстве РТ, Национального банка Таджикистана, Агентства по ядерной и радиационной безопасности Академии наук РТ, местных органов государственной власти, органов самоуправления поселков и сел берутся на учет в Министерстве юстиции РТ после государственной регистрации.
- 3. Нормативные правовые акты, предусмотренные частями 1 и 2 настоящей статьи, направляются органом (должностным лицом), принявшим или утвердившим его, и законы, после подписания Президентом РТ, не позднее 10 дневного срока после принятия или утверждения, в виде принятых или утвержденных экземпляров и в электронном варианте в Министерство юстиции РТ для учета, государственной регистрации, и включения в единый государственный Реестр НПА РТ.

### Мониторинг и оценка эффективности действия законов

Статья 81 Закона о НПА. Мониторинг применения нормативных правовых актов

- 1. Мониторинг применения НПА проводится правотворческими органами с целью комплектации и анализа информации о процессе применения конкретных НПА. В мониторинге применения НПА участвуют другие государственные органы, исполняющие обязанности контроля и проверки. Органы применения права активно помогают мониторингу применения НПА, обеспечивают правотворческие органы достаточной информацией о процессе применения НПА.
- 2. Результат мониторинга применения НПА учитывается при планировании разработки проекта НПА, разработке проекта НПА, усовершенствования правотворчества, обеспечения качества НПА и их эффективности.
- 3. Мониторинг применения НПА, являясь частью правового мониторинга, содействует исполнению общих задач регулярного анализа и всестороннего развития законодательства республики, развитию сфер и новых правовых и законодательных институтов, изменению предмета и методов правового регулирования, влиянию объективных и субъективных фактов на законодательство.



# ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ЗАКОНОТВОРЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ

В законодательстве РТ можно найти гарантии реализации права на доступ к информации, как одного из важных компонентов, способствующих реализации права на участие граждан в законотворческом процессе.

Так, в статье 16 Закона о праве на доступ к информации предусмотрены следующие гарантии:

- 1. Отказ в предоставлении информации, необоснованная отсрочка ответа или его непредоставление в течение установленного срока, а равно другие нарушения порядка рассмотрения и удовлетворения запроса, предусмотренного Законом о праве на доступ к информации, могут быть обжалованы вышестоящему должностному лицу или в суд. Действие (бездействие) органов, организаций, их должностных лиц, нарушающее право на доступ к информации, в соответствии с законодательством РТ могут быть обжалованы соответствующим органам.
- **2.** Лица, которым неправомерно отказано в доступе к информации, а также лица, получившие недостоверную, неполную информацию или получившие ее несвоевременно, имеют право на компенсацию понесенного морального вреда в порядке, установленное законодательством.

Статья 8 Закона о праве на доступ к информации предусматривает, что ответственность специализированных служб, подразделений, должностных лиц, осуществляющих организацию доступа к информации, устанавливается положениями об этих службах, подразделениях и должностными инструкциями, утверждаемыми в установленном порядке. Статья 9 Закона о праве на доступ к информации предусматривает, что для обеспечения права на доступ к информации из автоматизированных информационных систем органов и организаций эти органы и организации: несут ответственность за содержание, достоверность и полноту информации официального сервера.

Таким образом, в соответствии с Законом о доступе к информации нарушениям права на доступ к информации приравниваются:

- отказ в предоставлении информации,
- необоснованная отсрочка ответа или его непредоставление в течение установленного срока,
- предоставление недостоверной, неполной информации, в том числе на официальном сервере органа (органов) или организации (организаций) для неограниченного доступа граждан, органов и организаций, подключенных к данной сети,



другие нарушения порядка рассмотрения и удовлетворения запроса.

Отказ должностного лица в предоставлении информации или иные его действия и решения, нарушающие законодательные требования и положения в отношении доступа к информации, могут быть обжалованы:

- вышестоящему должностному лицу,
- в судебных инстанциях,
- Уполномоченному по правам человека РТ.

При этом заявитель сам решает, в какой орган ему обратиться с жалобой. Очередность роли не играет. Например, можно сразу подать исковое заявление в суд.

В случае нарушения права на доступ к информации граждане могут обратиться к вышестоящему государственному органу/должностному лицу или в прокуратуру. В соответствии со ст. 12 Конституционного закона «Об органах прокуратуры РТ» от 25 июля 2005 года № 107 органы прокуратуры рассматривают обращения физических и юридических лиц в порядке, установленном законодательством РТ, и принимают меры по устранению правонарушений. Решения, принятые прокурором по рассмотрению обращений, не препятствуют обращению лица за защитой своих прав, свобод и законных интересов в суде…». На практике граждане чаще обращаются в органы прокуратуры, чем в суд в связи с нарушением их прав и свобод.

Обращение гражданина в вышестоящий в порядке подчиненности орган или к должностному лицу не является обязательным условием для подачи заявления в суд.

Гражданин вправе обратиться в суд с заявлением об оспаривании решения, действия (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица, государственного служащего, в течение трех месяцев со дня, когда ему стало известно о нарушении его прав и свобод. Пропуск трехмесячного срока обращения в суд с заявлением не является основанием для суда к отказу в принятии заявления. Причины пропуска срока подлежат выяснению в судебном заседании (ст. 256 ГПК).

«Отказ в доступе к открытой информации или предоставление пользователям заведомо недостоверной информации могут быть обжалованы в судебном порядке. Во всех случаях лица, которым было отказано в доступе к информации, и лица, получившие недостоверную информацию, имеют право на возмещение нанесенного им ущерба.



Суд рассматривает споры о необоснованном отнесении информации к категории информации с ограниченным доступом, иски о возмещении ущерба в случаях необоснованного отказа в предоставлении информации пользователям или в результате других нарушений прав пользователей и обязательств по договорам» <sup>173</sup>.

Еще одним механизмом защиты своего права на доступ к информации является обращение к Уполномоченному по правам человека.

Как было упомянуто выше, в соответствии с Законом РТ от 20 марта 2008 года за № 372 «Об Уполномоченном по правам человека», функции по содействию доступу к информации, рассмотрению и проверке обращений физических лиц о праве доступа к информации возложены на Уполномоченного по правам человека РТ.

В целях содействия восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина, Уполномоченный по правам человека рассматривает жалобы граждан РТ, иностранных граждан и лиц без гражданства (далее - заявители) на решения или действия (бездействие) органов государственной власти, органов самоуправления в поселке и селе (джамоатов), государственных служащих, руководителей и должностных лиц учреждений, организаций и предприятий, независимо от их организационно-правовых форм, нарушающие права и свободы человека и гражданина, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решением, принятым по его жалобе. Жалоба подается Уполномоченному по правам человека в письменной форме не позднее истечения года со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того дня, когда заявителю стало известно об их нарушении. Обращения, в которых не указаны фамилия, имя, отчество и данные о месте жительства заявителя, либо они не соответствуют действительности, считаются анонимными и рассмотрению не подлежат 174.

По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный по правам человека РТ вправе:

• обратиться в государственные органы... с ходатайством о возбуждении дисциплинарного или административного производства, либо уголовного дела в отношении должностного лица и лица, приравненного к нему, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;

<sup>&</sup>lt;sup>173</sup> Ст. 31 Закона об информатизации

<sup>&</sup>lt;sup>174</sup> ст.14 Закона РТ «Об Уполномоченном по правам человека»



• обратиться к Председателю Верховного Суда РТ, Председателю Высшего экономического суда РТ и Генеральному прокурору РТ с ходатайством о проверке в установленном порядке вступивших в законную силу судебных актов.

По сведениям, взятым из ежегодного доклада Уполномоченного по правам человека 175 в институте Уполномоченного по правам человека РТ в 2019 г. зарегистрировано 3249 обращений физических и юридических лиц, в том числе 587 письменных и 2662 устных обращений. Из 587 письменных обращений было подано 4 обращения в рамках реализации права доступа к информации. Результаты рассмотрения обращений по доступу к информации в докладе не представлены.

В конце первого полугодия 2019 года Общественная организация «Независимый центр по защите прав человека» провела анализ «Доступ к информации в республике Таджикистан - залог прозрачности и подотчетности правительственных структур перед обществом». В своем анализе организация отметила, что в соответствии со ст.11 Закона РТ «Об Уполномоченном по правам человека» «функции по содействию доступу к информации, рассмотрению и проверке обращений физических лиц о праве доступа к информации возложены на Уполномоченного по правам человека. Однако данные о наложении санкций или дисциплинарных взысканий, а также сведения об обжаловании действий (бездействий), решений, о результатах рассмотрения по вопросу доступа к информации отсутствуют».

В целом, за невыполнение или ненадлежащее выполнение своих служебных обязанностей в области доступа к информации руководители и работники соответствующих государственных органов могут нести гражданско-правовую, дисциплинарную, административную, уголовную ответственность в соответствии с законами РТ.

Кодекс об административных правонарушениях РТ от 31 декабря 2008 (далее КоАП РТ) предусматривает ответственность за следующие правонарушения:

<b>№</b> статьи	Состав правонарушения	ответственность
Ст. 87	Нарушение порядка и сроков рассмотрения обращений физических и юридических лиц  Неправомерный отказ в рассмотрении обращения, нарушение без уважительных причин порядка и сроков рассмотрения обращений, принятие необоснованного решения, послужившего причиной нарушения прав и	штраф в размере от 30 до 40 показателей для расчетов (от \$177 до \$236).

153

<sup>175</sup> DOKLAD-UPCH-RT-2019.pdf (ombudsman.ti)



		1
	законных интересов физических и юридических лиц, при	
	отсутствии признаков преступления	
	Отказ в предоставлении гражданину информации	
Ст. 88	Отказ должностным лицом в предоставлении гражданину собранной в установленном порядке информации, не посредственно затрагивающей права и свободы гражданина, либо несвоевременное предоставление такой информации, а также непредоставление иной информации в случаях, предусмотренных законом, либо предоставление гражданину не полной или не достоверной информации, при отсутствии признаков преступления	штраф в размере от 30 до 40 показателей для расчетов (от \$177 до \$236).
Ст. 670	Искусственное создание препятствий физическим и юридическим лицам в реализации их прав и законных интересов  Искусственное создание препятствий физическим и юридическим лицам в реализации их прав и законных интересов, требование от них документов и сведений, предоставление которых этими лицами не предусмотрено законодательством, отказ им в выдаче сведений или документов, предоставление которых предусмотрено нормативными правовыми актами, задержка, передача недостоверной или неполной информации, а также незаконное изъятие и получение в залог принадлежащих им правоустанавливающих документов при отсутствии признаков преступления	штрафа на должностных лиц в размере от 30 до тридцати до 50 показателей для расчетов. (от \$177 до \$295)

Уголовный Кодекс РТ от 31 декабря 2008 (далее УК РТ) предусматривает ответственность за следующие правонарушения:

<b>№</b> статьи	Состав правонарушения	ответственность
Ст. 148	Отказ в предоставлении гражданину информации  Незаконный отказ должностного лица в предоставлении гражданину документов или материалов, непосредственно затрагивающих его права и свободы и собранных в установленном порядке, а равно предоставление лицу не полной или умышленно искаженной такой информации,	штраф в размере от 300 до 500 показателей для расчетов либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной



	если это причинило ущерб правам и интересам данного гражданина	деятельностью на срокот 3 до 5 лет. (от \$ 1770 до \$2950)
Ст. 163	Нарушение законодательства об обращении граждан  1) Неправомерный отказ в рассмотрении обращения граждан, нарушения без уважительных причин сроков рассмотрения обращений, принятие необоснованного, противоречащего закону решения, а также нарушения законодательства об обращении граждан, причинившие существенный вред правам либо охраняемым законом интересам граждан, общества или государства,  2) Преследование гражданина должностным лицом в связи с его обращением в государственный орган, на предприятие в учреждение, организацию, общественное объединение либо за содержащуюся в обращении критику, а равно за выступление с критикой в иной форме.	1) штраф в размере от 500 до 800 показателей для расчетов либо исправительными работами до 2 лет, либо арестом на срок до 6 месяцев с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 3 лет (от \$2950 до \$4720).  2) наказывается штрафом в размере от 1500 до 2000 показателей для расчетов либо ограничением свободы на срок на срок до 5 лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от 3 до 5 лет (от \$8850 до \$11800).

К сожалению, получить информацию о том, применялись ли вообще эти статьи на практике, из открытых источников не удалось. По информации ОО «Независимый центр по защите прав человека» <sup>176</sup> по статье 148 УК РК до настоящего времени не было возбуждено ни одного уголовного дела.

Государственные служащие также могут быть привлечены к дисциплинарной и материальной ответственности.

Так, согласно ст. 32 Закона РТ «О государственной службе» от 5 марта 2007 года  $N^{\circ}$  233 руководитель государственного органа, имеющий право назначения на должность и освобождения от должности, налагает на государственного служащего за совершение дисциплинарного проступка, а также за несоблюдение требований Кодекса этики государственного служащего Республики Таджикистан и отраслевых кодексов государственного служащего, допущение конфликта интересов при несении государственной службы или других деяний, создающих условия для коррупции, не имеющих признаков административного правонарушения или преступления следующие дисциплинарные взыскания:

@ www.icnl.org

155

<sup>&</sup>lt;sup>176</sup> В Таджикистане дан старт новому проекту по доступу к информации | ОО «Независимый центр по защите прав человека» (ichrptiorg)



- замечание;
- выговор;
- строгий выговор;
- отсрочка на один год присвоения очередного квалификационного чина;
- понижение в должности;
- освобождение от должности.

Статья 28 Закона о государственной службе прямо предусматривает, что государственный служащий обязан соблюдать Конституцию, законы и другие нормативные правовые акты Республики Таджикистан; соблюдать, охранять и уважать права и свободы человека и гражданина, а также права и интересы юридических лиц; рассматривать обращения физических и юридических в соответствии с порядком, установленном законодательством, и принимать по ним соответствующие меры.

Если говорить о гарантиях обеспечения участия граждан в законотворческом процессе, то они пока в законодательстве РТ четко не прописаны. Отсутствует ответственность государственных служащих за нарушение сроков и процедуры публичного обсуждения НПА, а также за непривлечение заинтересованных граждан и НКО к законотворческому процессу.

КАКИЕ ПРОБЛЕМЫ ВОЗНИКАЮТ НА ПРАКТИКЕ, КОГДА ГРАЖДАНЕ ПЫТАЮТСЯ ВОСПОЛЬЗОВАТЬСЯ СВОИМ ПРАВОМ УЧАСТВОВАТЬ В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ НПА?

### В сфере доступа к информации:

- Длительные сроки рассмотрения обращений, предусмотренные законодательством, становятся причиной недовольства обращающихся граждан, повторных обращений и утраты злободневности вопроса, представленного в запросе или обращении.
- 2. Самовольное засекречивание информации со стороны некоторых руководителей органов, ведомств и организаций.
- 3. Не привлечение виновных лиц к ответственности за непредоставление информации.
- 4. Отсутствие справочных служб, в том числе Национального портала свободной информации.



- Низкий уровень качества предоставляемой информации, недостаточная прозрачность в информационной деятельности государственных органов <sup>177</sup>.
- 6. Низкая осведомленность населения о механизмах осуществления права на доступ к информации.
- 7. Найти бесплатно и оперативно нужную информацию о проекте НПА или даже принятом НПА в открытых источниках в Таджикистане достаточно сложно. Подзаконные акты в систематизированном виде доступны только в платной версии в системе «Adlia».
- 8. Отсутствие законодательного требования о публикации на интернетсайте Парламента стенограмм заседаний, протоколов, результатов голосования и итоговых решений.
- 9. Отсутствие регламентации открытых заседаний государственных органов-разработчиков НПА в законодательстве РТ и обязательность обеспечения участия граждан на таких заседаниях.
- Не проводится разъяснительная работа среди государственных служащих о презумпции открытости деятельности государственных органов.
- Не существует общих стандартов для государственных органов и должностных лиц по выполнению требований законодательства в области доступа к информации.
- 12. Отсутствует практика независимого надзора за соблюдением требований законодательства в области доступа к информации.
- 13. Предусмотренная ответственность должностных лиц за нарушение или ограничение права на доступ к информации не является каким-либо значимым фактором в пользу соблюдения требований законодательства в области доступа к информации.

# В сфере общественного участия в законотворческом процессе, в том числе в режиме онлайн:

1. Ограниченный доступ к правовой информации, в том числе о законотворческой деятельности, низкая гражданская активность, отсутствие инициативы «сверху», перебои с электричеством, особенно в осенне-зимний период, очень дорогой и «медленный» интернет, который есть далеко не у всех, отсутствие больших средств на развитие ИКТ и

@ www.icnl.org

157

 $<sup>^{177}</sup>$  Сведения из пунктов 1 - 5 пункты взяты из доклада Уполномоченного по правам человека в РТ за 2019 год.



другие факторы тормозят развитие общественного участия в разработке проектов НПА в режиме онлайн в Таджикистане.

- 2. Сайты государственных органов, на которых законодательство предписывает размещать принятые НПА и проекты НПА неудобны для пользователей и не позволяют оперативно находить интересующую информацию.
- 3. Граждане не имеют возможности размещать на сайтах государственных органах-разработчиках НПА свои предложения и комментарии.
- 4. Общественные слушания по обсуждению проектов НПА (круглые столы, встречи и иные мероприятия) нигде не регламентированы и не является обязательной стадией законотворческого процесса.
- 5. Отсутствует публичное планирование нормотворческой деятельности.
- 6. Разработка проектов НПА, особенно подзаконных актов, часто проходит без участия представителей НПО и других заинтересованных лиц и сторон.
- 7. Общественное участие на стадии рассмотрения проектов законов в Парламенте практически отсутствует. Гарантии обеспечения участия граждан в процессе рассмотрения проектов законов в законодательстве также отсутствуют.
- 8. Онлайн заседания рабочих групп по разработке проектов НПА при государственных органах и Парламенте не проводятся.
- 9. Не используются никакие мероприятия для общественности, стимулирующие участие в публичном обсуждении проектов НПА.
- Тексты проектов законов, сравнительные таблицы, справки-обоснования написаны сложным языком и трудны для понимания простому обывателю.
- Отсутствует Единая правовая система, позволяющая автоматизировать весь процесс нормотворчества, и просматривать досье нормативного правового акта.
- 12. Частота обновления информации на интернет-сайтах государственных органов устанавливается министерством и ведомством, местным исполнительным органом государственной власти и органом самоуправления посёлков и дехотов. В итоге информация, о том, в какие сроки для обновления информации на сайте установил тот или иной государственный орган, в открытых источниках недоступна.



Соответственно, невозможно оценить насколько такие сроки разумны и исполняются ли они государственными органами.

- 13. Информационный правовой интернет-портал РТ (далее портал) был создан с целью обеспечения прав граждан на их участие в процессе правотворческой деятельности. Однако, его действие распространяется только на НПА, имеющие потенциальное воздействие на субъекты предпринимательства; не предусматривает возможности оставлять комментарии к проектам НПА и вообще вести какое-либо обсуждение в онлайн режиме с разработчиками НПА. Более того, портал не информативен (содержит только 32 документа на таджикском языке).
- 14. Отсутствие механизмов обязательного рассмотрения государственными органами-разработчиками обращений граждан о включении их в качестве экспертов, наблюдателей, членов, участников в рабочие группы, комиссии, комитеты, советы, создаваемые в рамках законотворческого процесса. Есть только право государственных органов привлекать представителей общественности на разных стадиях законотворческого процесса.
- Отсутствие нормативного регулирования процесса проведения всенародного обсуждения законопроектов.

### РЕКОМЕНДАЦИИ

## В сфере доступа к информации:

- 1. Сократить максимальный срок рассмотрения обращений граждан с 30 дней до 15 календарных дней, а если обращение не требует дополнительного изучения и исследования 7 календарных дней, и внести соответствующее изменение в Закон об обращениях граждан, а также привести сроки рассмотрения обращений граждан, предусмотренные в других НПА, в соответствие с Законом об обращениях.
- 2. Сократить максимальный срок предоставления информации по запросу с 30 дней до 15 календарных дней, а в случае предоставления готовой информации 7 календарных дней, внести соответствующие изменения в остальные НПА, регулирующие вопросы доступа к информации.
- 3. Создать справочные службы, в том числе Национальный портал свободной информации.



- 4. Государственным органам проводить активную праворазъяснительную работу среди населения о механизмах осуществления права на доступ к информации.
- 5. Обязать все государственные органы создать свои интернет-сайты и размещать на своих интернет-сайтах реестр принятых ими НПА (законов и подзаконных актов), тексты таких НПА со всеми сопутствующими документами (сравнительные таблицы, заключения, экспертизы, APB и т.д.).
- 6. Сделать правовую базу «Adlia» бесплатной для пользователей.
- 7. Обязать государственные органы, разрабатывающие проекты НПА, размещать на своих интернет-сайтах проекты разрабатываемых ими НПА со всеми сопутствующими документами (сравнительные таблицы, заключения, экспертизы, АРВ и т.д.) с указанием статуса проекта НПА (на какой стадии рассмотрения находится проект НПА) и контактной информацией должностного лица, ответственного за предоставление информации и работу с гражданами.
- 8. Предусмотреть в законодательстве требование о публикации на интернет-сайте Парламента стенограмм заседаний, протоколов, результатов голосования и итоговых решений.
- 9. Разработать типовой регламент открытых заседаний государственных органов-разработчиков НПА, предусмотрев в нем обязательность государственных органов принять меры по обеспечению участия заинтересованных граждан на таких заседаниях.
- Обязать Министерство юстиции регулярно проводить разъяснительную работу среди государственных служащих о презумпции открытости деятельности государственных органов.
- Разработать общие стандарты для государственных органов и должностных лиц по выполнению требований законодательства в области доступа к информации.
- 12. Предпринять меры по организации независимого надзора за соблюдением требований законодательства в области доступа к информации путем определения или создания независимого органа, который бы содействовал соблюдению права на доступ к информации, имел полномочия привлекать к ответственности.

В сфере общественного участия в законотворческом процессе, в том числе в режиме онлайн:



- Провести исследование/опрос среди пользователей сайтов государственных органов с целью сбора предложений по улучшению работы и наполнения сайтов. По результатам исследования внести соответствующие изменения.
- 2. Предусмотреть на сайтах государственных органов техническую возможность гражданам оставлять свои предложения и комментарии под текстами проектов НПА.
- 3. Предусмотреть в законодательстве обязательность проведения общественных слушаний по обсуждению проектов НПА (круглые столы, встречи и иные мероприятия), сделав их обязательной стадией законотворческого процесса.
- 4. Предусмотреть в законодательстве публичное обсуждение планов законопроектных работ.
- 5. Предусмотреть гарантии обеспечения участия граждан в процессе рассмотрения проектов НПА.
- 6. Предусмотреть мероприятия для общественности, стимулирующие участие в публичном обсуждении проектов НПА (материальные и нематериальные виды мотивации в обмен на активное участие).
- 7. Предусмотреть обязательное размещение в открытом доступе не только текста проектов законов, сравнительных таблиц, справок-обоснований, но и краткой справочной информации, раскрывающей основные положения закона и как они повлияют на граждан в случае принятия, изложенные доступным для понимания простых людей языком. При этом можно в качестве примера приводить ситуации из повседневной жизни в виде инфографики.
- 8. Установить в законодательстве частоту обновления информации на интернет-сайтах государственных органов (например, в течение 3 рабочих дней с момента создания такой информации).
- 9. Сделать информационный правовой интернет-портал РТ универсальным, т.е. распространить его на все разрабатываемые и принятые НПА в РТ, за исключением НПА технического характера. Предусмотреть возможность онлайн обсуждения проектов НПА на данном портале, для того, чтобы обеспечить право граждан на их участие в процессе правотворческой деятельности. Предусмотреть обязанность государственных органов по наполнению портала проектами и принятыми НПА.



- 10. Предусмотреть механизмы обязательного рассмотрения государственными органами-разработчиками обращений граждан о включении их в качестве экспертов, наблюдателей, членов, участников в рабочие группы, комиссии, комитеты, советы, создаваемые в рамках законотворческого процесса и предоставления письменного мотивированного ответа в случае отрицательного решения.
- Законодательное закрепление института всенародного обсуждения в качестве самостоятельной стадии законотворческого процесса и его регламентация.
- 5. ОБЩИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО УЛУЧШЕНИЮ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА И УЧАСТИЮ В НЕМ ГРАЖДАН
- 1. Участие Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана в Стамбульском плане действий по борьбе с коррупцией ОЭСР обязывает эти страны имплементировать международные стандарты и принципы прозрачности и подотчетности Правительства в национальное законодательство и правоприменительную практику. Законодательство в области доступа к информации в этих странах не в полной мере соответствуют международным стандартам, рекомендациям ООН, ОЭСР и не содержат эффективных механизмов применения. В связи с чем, для улучшения доступа к информации, рекомендуется пересмотреть законы в области доступа к информации в соответствии со следующими рекомендациями ОЭСР (рекомендации были даны Казахстану, но они также применимы к Кыргызстану и Таджикистану):
  - привести Закон о доступе к информации в соответствие с международными стандартами, в частности: закрепить презумпцию открытости информации, «трисоставной тест» для ограничения доступа к информации, приоритет закона о доступе к информации перед любыми другими законами, которые регулируют вопросы информации, исключить автоматическое ограничение доступа к отдельным категориям информации.
  - создать эффективный независимый механизм контроля за соблюдением Закона о доступе к информации, а также создать (определить) в органах власти должностных лиц (подразделения), ответственные за реализацию закона, наделив их достаточными полномочиями и ресурсами. Принять меры по продвижению и популяризации Закона о доступе к информации, обучению как пользователей, так и обладателей информации (рекомендация



касательно независимого механизма контроля актуальна для всех трех стран, несмотря на то, что в Казахстане создана Комиссия по вопросам доступа к информации. Комиссию трудно назвать понастоящему независимым органом контроля, о чем подробно расписано в разделе «Казахстан». Рекомендация о назначении должностных лиц, ответственных за реализацию закона, актуальна больше для Таджикистана, где на уровне закона такой обязанности у госорганов нет).

- расширить ответственность за нарушение права на доступ к информации и обеспечить применения действенных санкций за нарушения.
- обеспечить ведение ведомственного учета информационных запросов, хода и результатов их рассмотрения, а также внедрить соответствующий централизованный статистический учет с регулярным опубликованием данных онлайн. Обеспечить подготовку ежегодного национального доклада о состоянии реализации Закона о доступе к информации и обеспечении права на доступ к информации в стране.
- присоединиться к международной инициативе «Партнерство Открытое правительство» (Open Government Partnership<sup>178</sup>) (актуально для Казахстана и Таджикистана, так как Кыргызстан уже присоединился).
- 2. Для обеспечения условий эффективной реализации права участия граждан в принятии государственных решений, Руководящие принципов ООН рекомендуют государствам-членам ООН предпринять следующие шаги 179:
  - Обеспечить благоприятную политику и правовую среду для эффективного участия:
    - установление конституционных и правовых рамок для реализации права на участие в государственных делах, включая эффективные средства правовой защиты;

www.icnl.org

163

<sup>&</sup>lt;sup>178</sup> Международная инициатива «Партнерство открытого правительства» - Open Government Partnership (OGP)объединяет правительства 75 государств в их стремлении повысить свою эффективность и обеспечить надлежащее
служение обществу. Сейчас OGP предлагает своим участникам своим участникам богатую методологическую базу
оценки и анализа прозрачности и подотчетности в различных отраслях управленческой и хозяйственной
деятельности, а также возможность для обсуждения и обмена лучшими практиками и передовым опытом, участия в
совместном поиске лучших решений проблемных вопросов. <a href="https://www.opengovpartnership.org/">https://www.opengovpartnership.org/</a>

<sup>179</sup> https://www.ohchr.org/Documents/Issues/PublicAffairs/Guidelines for States on the right to participate in public affairs RU web.pdf



- защита прав на свободу убеждений и их свободного выражения, включая право на доступ к информации и свободу мирных собраний и ассоциаций. Предоставление эффективных средств правовой защиты в случае нарушения этих прав;
- поддерживать независимость и плюрализм субъектов гражданского общества;
- не ограничивать необоснованным образом возможности гражданского общества по получению доступа к финансированию из национальных, иностранных или международных источников;
- защищать свободу и независимость СМИ от вмешательства государства;
- защищать субъектов гражданского общества, включая правозащитников и журналистов, в частности женщинправозащитников и женщин-журналистов, от всех угроз, нападений, репрессий и актов запугивания;
- признать, что участие требует открытого и честного взаимодействия и построения взаимного уважения и доверия между органами государственной власти и всеми членами общества.

#### 2) Равенство и недискриминация

- Защищать права на равенство и недискриминацию и запрещать все формы дискриминации в конституции, законодательстве, стратегиях и программах;
- признать отрицательные последствия дискриминации, в частности для женщин и девочек, молодежи, инвалидов, коренных народов, пожилых людей, представителей группам меньшинств, лиц с альбинизмом, лесбиянок, геев, бисексуалов, трансгендеров, интерсексуалов, а также других групп, подвергающихся дискриминации;
- принять законодательство, стратегии и институциональные механизмы для поощрения и обеспечения равного участия отдельных лиц и групп, подвергающихся маргинализации или дискриминации;



- проводить консультации с коренными народами, особенно при принятии или осуществлении мер, которые могут затрагивать их интересы.
- 3) Эффективная правовая защита для всех
  - Обеспечить каждому доступ к судебным, административным и законодательным средствам правовой защиты;
  - предоставлять информацию о доступных процессах и процедурах, касающихся доступа к правосудию и механизмам возмещения ущерба;
  - содействовать программам по расширению возможностей и профессиональной подготовке в области междуна родного права, относящегося к правам человека, в частности, права участвовать в государственных делах, для сотрудников судебных органов и юристов;
  - поддерживать функционирование национальных правозащитных учреждений, предоставляя им мандат и ресурсы для приема жалоб, а также для контроля, предоставления докладов и принятия мер в отношении нарушений прав.
- Обеспечить право доступа к информации, находящейся в распоряжении государственных органов или частных лиц, выполняющих публичные функции
  - Защищать право на доступ к информации, закрепленное в конституции РТ и законодательстве РТ, в соответствии с нормами международного права;
  - установить процедуры для облегчения доступа к информации, особенно для отдельных лиц и групп, подвергающихся маргинализации или дискриминации;
  - создать механизм независимого и беспристрастного надзора для мониторинга и информирования общественности о реализации права на доступ к информации.
- Содействие открытости и прозрачности всех аспектов процесса принятия решений, а также подотчетности органов государственной власти



- Обеспечить открытость, прозрачность и подотчетность на всех этапах принятия решений государственными органами;
- создать эффективные механизмы подотчетности негосударственных субъектов, таких как коммерческие предприятия, участвующие в принятии государственных решений;
- способствовать распространению культуры открытости и прозрачности.
- Расширение прав и обеспечение возможности обучения для эффективного осуществления права на участие в государственных делах
  - Осуществлять программы гражданского образования, направленные на развитие культуры участия и расширения знаний о правах человека, избирательной и политической системе, законодательных, политических и институциональных рамках;
  - предлагать программы по наращиванию потенциала и образованию для отдельных лиц и групп, подвергающихся маргинализации или дискриминации, принимая во внимание конкретные проблемы, такие как неграмотность и языковые и культурные барьеры.