

Участие граждан в нормотворческом процессе в Кыргызской Республике



Участие граждан в нормотворческом процессе в Кыргызской Республике.

Составитель: Аяна Убышева. Бишкек: 2021. – 60 с.

Редакторы: Ноокат Идрисов, Аида Джуманазарова, юридические консультанты
Международного центра некоммерческого права в Кыргызской Республике

Дизайн: Дизайн-студия Nara-Bara

Участие граждан в нормотворческом процессе – это демократический процесс, позволяющий гражданам быть услышанными в процессе принятия важных решений, которые влияют на их жизнь. Вовлечение граждан помогает принимать более качественные нормативные правовые акты (НПА), отражающие мнения, пожелания и интересы лиц, которых эти НПА касаются. Участие ведет к большей осведомленности граждан о деятельности власти и о предпосылках тех или иных решений, что, в свою очередь, повышает вероятность исполнения принятых законов, расширяет общественную поддержку этих решений и снижает возможность конфликтов в будущем. Учитывая важность участия граждан в нормотворческом процессе, Международный центр некоммерческого права (ICNL) подготовил настоящее пособие по участию граждан в нормотворческом процессе в Кыргызской Республике. Пособие призвано стать информационным ресурсом для представителей организаций гражданского общества и граждан Кыргызской Республики, которые стремятся более активно участвовать в процессах законодательных реформ на всех стадиях нормотворческого процесса и помогать государственным органам принимать более качественные НПА.

Данная публикация подготовлена при поддержке Международного центра некоммерческого права (ICNL).

Автор пособия несет ответственность за содержание публикации, которое не обязательно отражает позицию ICNL.

© Международный центр некоммерческого права

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
Нормативные правовые акты, регулирующие нормотворческий процесс	6
Глава 1. Знакомство с нормотворчеством	8
1.1. Что такое нормотворческий процесс?	8
1.2. Кто такой нормотворческий субъект и чем он отличается от субъекта законодательной инициативы?	8
1.3. Что такое НПА и какие виды НПА существуют?	9
1.4. Какие виды НПА могут принимать нормотворческие субъекты?	10
Глава 2. Планирование законопроектной деятельности	11
2.1. Каким образом происходит планирование законопроектной работы Жогорку Кенеша?	11
2.2. Как представители гражданского общества могут участвовать в планировании законопроектной работы Жогорку Кенеша?	13
2.3. Каким образом происходит планирование законопроектной работы Кабинета Министров?	13
2.4. Как представители гражданского общества могут участвовать в планировании законопроектной работы Кабинета Министров?	15
Глава 3. Разработка проекта нормативного правового акта	16
3.1. Откуда берется концепция будущего НПА?	16
3.2. На что важно обращать внимание при разработке концепции будущего НПА?	16
3.3. Как определяется правильный вид НПА и сфера регулирования?	17
3.4. Когда стоит создать рабочую группу?	19
3.5. Когда проводится анализ регулятивного воздействия?	19
3.6. Когда нужны финансовые расчеты?	19
3.7. Чем отличается разработка нового НПА от внесения поправок действующие?	20
3.8. Как и когда можно повлиять на ход разработки проекта НПА?	20
Глава 4. Нормотворческая техника	21
4.1. Из каких структурных элементов состоит НПА?	21
4.2. Каковы различия между оформлением проектов законов и проектов подзаконных актов?	22
4.3. Что подразумевается под изменениями в НПА?	23
4.4. На каком языке принимаются НПА?	24
4.5. Каким образом НПА вступают в силу?	24

Глава 5. Сопроводительные документы к проекту НПА	25
5.1. Как сформировать качественную и информативную справку-обоснование?	25
5.2. Как составляется сравнительная таблица?	26
5.3. Как пишутся экспертные заключения?	26
5.4. Какие риски несут ненадлежаще подготовленные сопроводительные документы?	27
Глава 6. Порядок проведения общественного обсуждения проектов НПА	27
6.1. На каких площадках проводятся общественные обсуждения?	28
6.2. Как выстраивается система общественного обсуждения?	28
6.3. В какие сроки можно вносить предложения по проекту, вынесенному на общественное обсуждение?	29
6.4. В каком порядке и какому субъекту необходимо направлять предложения к проектам НПА, размещенных на общественное обсуждение?	30
6.5. Какие особенности следует учитывать при общественном обсуждении проектов НПА представительных органов местного самоуправления?	31
6.6. Что из себя представляет платформа «Единый портал общественного обсуждения проектов НПА»?	32
6.7. Каким образом и в какой форме можно размещать комментарии, предложения, замечания к проектам НПА на Едином портале?	33
6.8. Какие существуют инструменты воздействия на разработчиков проектов НПА, которые не реагируют на представленные комментарии (замечания, предложения, рекомендации, вопросы)?	33
6.9. Какие нормотворческие субъекты размещают проекты НПА для общественного обсуждения на Едином портале?	35
Глава 7. Порядок продвижения законопроектов	35
7.1. Регистрация законопроекта	36
7.2. Подготовка проекта закона к первому чтению	36
7.3. Подготовка проекта закона ко второму чтению	37
7.4. Подготовка проекта закона к третьему чтению	37
7.5. Случаи и порядок рассмотрения проекта закона в четвертом чтении	37
7.6. Рассмотрение Жогорку Кенешем проектов законов	38
7.7. Рассмотрение проекта закона в первом чтении	38
7.8. Рассмотрение проекта закона во втором чтении	39
7.9. Рассмотрение проекта закона в третьем чтении	39
7.10. Возвращение к процедуре второго чтения	40
7.11. Рассмотрение законопроекта в четвертом чтении	40
7.12. Подготовка окончательного текста закона	40
7.13. Возражение Президента	41
7.14. Согласительная группа	41

7.15. Как и на каких этапах гражданское общество может повлиять на процесс принятия законопроекта?	42
7.16. Народная законодательная инициатива	43
Глава 8. Порядок разработки и продвижения проектов подзаконных актов	44
8.1. Разработка проекта подзаконного акта	45
8.2. Публичные консультации в рамках проведения анализа регулятивного воздействия ...	46
8.3. Общественное обсуждение проектов подзаконных актов	47
8.4. Согласование с заинтересованными субъектами	47
8.5. Проведение специализированных видов экспертиз	48
8.6. Внесение проекта подзаконного акта нормотворческому субъекту, обладающему правом его принятия	49
8.7. Принятие проекта подзаконного акта, его официальное опубликование и включение в Государственный реестр НПА	49
Глава 9. Способы гражданского реагирования на нарушение процедур в нормотворчестве	49
9.1. Как НПА признаются недействительными?	49
9.2. Как НПА признаются неконституционными?	50
Глава 10. Международный опыт участия граждан в нормотворческом процессе	51
10.1. «Зеленая книга»	51
10.2. Офисы участия граждан	51
10.3. Институциональные органы	53
10.4. Предложения граждан и электронные петиции	53
10.5. Онлайн платформы для участия граждан	54
10.6. Социальные медиа	56
Глава 11. Рекомендации по повышению эффективности нормотворчества	56
НОРМОТВОРЧЕСТВО В СХЕМАХ	59
Алгоритм нормотворческого процесса	59
Ориентировочные сроки разработки и продвижения проектов нормативных правовых актов	59
Регистрация проекта Закона в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики	60
Рассмотрение проекта Закона в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики	60

ВВЕДЕНИЕ

Участие граждан в нормотворческом процессе – это демократический процесс, позволяющий гражданам быть услышанными в процессе принятия важных решений, которые влияют на их жизнь. Вовлечение граждан помогает принимать более качественные НПА, отражающие мнения, пожелания и интересы лиц, которых эти НПА касаются. Участие ведет к большей осведомленности граждан о деятельности власти и о предпосылках тех или иных решений, что, в свою очередь, повышает вероятность исполнения принятых законов, расширяет общественную поддержку этих решений и снижает возможность конфликтов в будущем.

Участие как можно большего круга заинтересованных лиц в процессе разработки проектов НПА является важным и нужным инструментом, как для общественности, так и для самих инициаторов, поскольку выступает важным механизмом всестороннего изучения и качественного решения поднятой инициатором проблемы или предложенной им общественно-полезной цели. В итоге проведение конструктивных и тщательных консультаций с общественностью помогает сэкономить средства, время и усилия разработчиков, так как принятие некачественных законов приводит к сложностям в их имплементации и необходимости внесения новых поправок. Поэтому участие граждан важно на всех стадиях нормотворческого процесса, включая обсуждение возможных вариантов решения существующей проблемы и первоначальной концепции будущего НПА.

Существующая практика показывает, что разработка и принятие проектов НПА в Кыргызской Республике очень часто сопровождается спешкой. Отсутствие действенной системы планирования законодательных работ и эффективных механизмов общественного участия не позволяют гражданам вовремя реагировать на предлагаемые изменения в регулировании. Часто граждане узнают о новых НПА, когда они уже приняты. В 2020 году запущен новый портал общественного обсуждения проектов НПА, который потенциально способен сделать нормотворческий процесс более прозрачным, понятным и отзывчивым к пожеланиям граждан. Однако он все еще работает в пилотном режиме и не является обязательным для всех нормотворческих органов, что значительно ограничивает его эффективность.

Учитывая важность участия граждан в нормотворческом процессе, Международный центр некоммерческого права (ICNL) подготовил настоящее Пособие по участию граждан в нормотворческом процессе в Кыргызской Республике (на русском и кыргызском языках). Пособие состоит из 11 глав, где подробно описаны процессы нормотворчества и механизмы участия в этих процессах гражданского общества, предусмотренные в законодательстве Кыргызской Республики. Понимание всех этапов и элементов нормотворческого процесса позволит представителям гражданского общества своевременно и более эффективно влиять на процессы принятия решений. Последние две главы пособия содержат примеры из международного опыта вовлечения граждан в нормотворческий процесс, а также рекомендации для совершенствования процедур разработки и принятия НПА в Кыргызской Республике.

Пособие призвано стать информационным ресурсом для представителей организаций гражданского общества (ОГО) и граждан Кыргызской Республики, которые стремятся более активно участвовать в процессах законодательных реформ на всех стадиях нормотворческого процесса и помогать государственным органам принимать качественные НПА.

Нормативные правовые акты, регулирующие нормотворческий процесс

Пособие основывается на следующих НПА Кыргызской Республики, регулирующих нормотворческий процесс, по состоянию на 1 декабря 2021 года:

- ◆ Конституция Кыргызской Республики;
- ◆ Конституционный Закон Кыргызской Республики «О Кабинете Министров Кыргызской Республики»;
- ◆ Закон Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»;
- ◆ Закон Кыргызской Республики «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»;
- ◆ Закон Кыргызской Республики «О народной законодательной инициативе в Кыргызской Республике»;
- ◆ Закон Кыргызской Республики «О Национальном банке Кыргызской Республики, банках и банковской деятельности»;
- ◆ Закон Кыргызской Республики «Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов Кыргызской Республики»;
- ◆ Закон Кыргызской Республики «Об экологической экспертизе»;
- ◆ Закон Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления»;
- ◆ Закон Кыргызской Республики «О порядке рассмотрения обращений граждан»;
- ◆ Закон Кыргызской Республики «Об общественных советах государственных органов»;
- ◆ Указ Президента Кыргызской Республики «О Кабинете Министров Кыргызской Республики» от 5 мая 2021 года № 114;
- ◆ Постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики «Об утверждении Стандартов по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики» от 18 января 2008 года № 75-IV;
- ◆ Постановление Жогорку Кенеша Кыргызской Республики «Об утверждении Инструкции по законодательной технике» от 26 июня 2015 года № 5389-V;
- ◆ Постановление Правительства Кыргызской Республики «О порядке ведения Государственного реестра нормативных правовых актов Кыргызской Республики» от 8 декабря 2009 года № 743;
- ◆ Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об источниках официального опубликования нормативных правовых актов Кыргызской Республики» от 26 февраля 2010 года №117;
- ◆ Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Инструкции о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики» от 8 декабря 2010 года № 319;

- ◆ Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Регламента законопроектных работ Правительства Кыргызской Республики» от 24 октября 2012 года № 748;
- ◆ Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Положения об аккредитации физических и юридических лиц, осуществляющих деятельность по проведению специализированных видов экспертиз проектов нормативных правовых актов (правовой, правозащитной, гендерной, антикоррупционной и экологической)» от 15 июля 2013 года № 413;
- ◆ Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Положения о Межведомственной комиссии по инвентаризации нормативных правовых актов» от 7 мая 2015 года № 276;
- ◆ Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Инструкции по разработке проектов подзаконных актов Кыргызской Республики» от 31 мая 2017 года № 313;
- ◆ Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Методики проведения анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства» от 30 сентября 2020 года № 504;
- ◆ Порядок эксплуатации Единого портала общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов, утвержденный распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 17 августа 2020 года № 277-р.

Пользователям пособия рекомендуется на постоянной основе отслеживать внесение изменений в вышеперечисленные нормативные правовые акты на предмет актуальности информации, изложенной в настоящем пособии.

В качестве информации необходимо также знать, что в связи с принятием на референдуме Кыргызской Республики 11 апреля 2021 года Конституции Кыргызской Республики, Президентом Кыргызской Республики был издан Указ «О Кабинете Министров Кыргызской Республики» от 5 мая 2021 года № 114. В соответствии с пунктами 1 и 2 обозначенного Указа Правительство Кыргызской Республики преобразовано в Кабинет Министров Кыргызской Республики. Кабинет Министров Кыргызской Республики считается правопреемником Правительства Кыргызской Республики.

Таким образом, при упоминании в настоящем пособии терминов «Правительство» и «Кабинет Министров» подразумевается, что речь идет об одном и том же государственном органе.

1.1. Что такое нормотворческий процесс?

Нормотворчество представляет собой системный процесс по созданию и принятию новых норм права¹. Полноценная картина данного процесса даст возможность гражданам влиять на те или иные инициативы и стать действенным механизмом по фильтрации несовершенных и противоречивых норм.

Нормотворческий процесс – это путь от начала выявления проблемы, которая побуждает инициаторов к разработке проекта НПА, до момента его принятия, официального опубликования и внесения в Государственный реестр НПА Кыргызской Республики (КР). Сам процесс нормотворчества, в действительности, является творческим и очень сильно зависит от субъекта его продвижения.

Сегодняшняя практика такова, что процесс разработки проекта НПА ложится, зачастую, на плечи одного человека, который, в большинстве случаев, объективно не может всесторонне изучить выявленную проблему в силу нехватки времени, ресурсов и знаний. Со стороны Жогорку Кенеша – это, зачастую, помощники и консультанты депутатов, со стороны государственных органов исполнительной ветви власти – специалисты министерств и ведомств и других органов. В связи с чем участие граждан в разработке и обсуждении проектов НПА крайне важно для принятия качественных законов, которые будут отражать пожелания и улучшать жизнь людей.

1.2. Кто такой нормотворческий субъект и чем он отличается от субъекта законодательной инициативы?

Конституция и Закон «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» (далее по тексту – Закон об НПА) определяют ряд субъектов, имеющих право законодательной инициативы и право принятия НПА.

Согласно статье 85 Конституции субъектами законодательной инициативы, то есть имеющими право инициировать законы, являются:

						
10 тысяч избирателей (народная инициатива)	Президент	Депутаты Жогорку Кенеша	Председатель Кабинета Министров	Верховный суд по вопросам его ведения	Народный Курултай	Генеральный прокурор по вопросам его ведения

При этом не все из вышеуказанных субъектов обладают правом принимать или издавать НПА.

¹ Согласно Закону «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» под нормой права (правовой нормой) понимаются общеобязательные правила поведения, рассчитанные на неопределенный круг лиц и неоднократное применение.

Правом принятия НПА обладают исключительно нормотворческие субъекты. Нормотворческий субъект – это государственный орган, должностное лицо или орган местного самоуправления, уполномоченный принимать (издавать) НПА, а именно:



1.3. Что такое НПА и какие виды НПА существуют?

Понимая полномочия тех или иных субъектов принимать НПА, важно также понимать, что такое НПА и какие виды НПА существуют. НПА представляет собой официальный документ установленной формы, принятый (изданный) в пределах компетенции уполномоченного государственного органа, должностного лица, органа местного самоуправления или путем референдума, направленный на установление, изменение или отмену норм права.

Для определения нормативного характера акта необходимо установить, содержит ли такой документ характеристики нормы права. Согласно Закону об НПА под нормой права понимаются **общеобязательные** правила поведения, рассчитанные на **неопределенный круг лиц** и **неоднократное применение**.

Виды НПА

ЗАКОНЫ	ПОДЗАКОННЫЕ АКТЫ
Конституция - НПА, имеющий высшую юридическую силу и закрепляющий основополагающие принципы и нормы правового регулирования важнейших общественных отношений.	Указ Президента - НПА, издаваемый Президентом и соответствующий требованиям законодательства
Конституционный закон - НПА, принимаемый Жогорку Кенешем в установленном Конституцией порядке и по определенным ему вопросам	Постановление Жогорку Кенеша - НПА, принимаемый Жогорку Кенешем по вопросам, отнесенным к его ведению Конституцией, и соответствующий требованиям законодательства
Кодекс - НПА, обеспечивающий системное регулирование однородных общественных отношений	Постановление Кабинета Министров - НПА, принимаемый Кабинетом Министров, на основе и во исполнение нормативных правовых актов, имеющих более высокую юридическую силу, соответствующий требованиям законодательства

ЗАКОНЫ	ПОДЗАКОННЫЕ АКТЫ
<p>Закон - НПА, принимаемый Жогорку Кенешем в установленном порядке и регулирующий наиболее важные общественные отношения в соответствующей сфере</p>	<p>Постановление Национального банка - НПА, принимаемый Правлением Национального банка на основе и во исполнение нормативных правовых актов, имеющих более высокую юридическую силу, в пределах своей компетенции, и соответствующий требованиям законодательства</p>
	<p>Постановление Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов - НПА, принимаемый Центральной комиссией по выборам и проведению референдумов на основе и во исполнение нормативных правовых актов, имеющих более высокую юридическую силу, в пределах своей компетенции, и соответствующий требованиям законодательства</p>
	<p>Постановления представительных органов местного самоуправления (МСУ) - НПА, принимаемые на основе и во исполнение нормативных правовых актов, имеющих более высокую силу, в пределах компетенции представительных органов местного самоуправления, с целью решения вопросов местного значения, и имеющие обязательную юридическую силу на соответствующей территории</p>

1.4. Какие виды НПА могут принимать нормотворческие субъекты?



Система планирования законопроектной деятельности применяется в нормотворческой работе Жогорку Кенеша и Кабинета Министров. Планирование необходимо для систематизации, упорядочения законотворческих инициатив Жогорку Кенеша и Кабинета Министров и информирования населения о предполагаемых инициативах на предстоящий планируемый период. Данная система применяется только в законотворческой работе Жогорку Кенеша и Кабинета Министров, поскольку указанные субъекты иницируют наибольшее количество законопроектов по различным направлениям и сферам деятельности.

2.1. Каким образом происходит планирование законопроектной работы Жогорку Кенеша?

Согласно статье 42 Закона «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» Жогорку Кенеш нового созыва не позднее 3 месяцев со дня формирования комитетов и комиссий, а также не позднее 1 октября следующей очередной сессии утверждает сессионный план работы по реализации представительной, законодательной и контрольной функций.

В начале каждого месяца Жогорку Кенеш принимает ежемесячный план работы с учетом очередности вопросов, а также письменных предложений фракций, комитетов, комиссий и депутатов. Сессионный и ежемесячные планы работы Жогорку Кенеша принимаются постановлением и размещаются на сайте Жогорку Кенеша (www.kenesh.kg) не позднее 3 дней со дня принятия.

Вышеуказанные планы работы представляют собой документы, в которых определяются законопроекты и вопросы, подлежащие рассмотрению Жогорку Кенешем в запланированный период. В последующем повестки дня заседаний Жогорку Кенеша формируются на основании ежемесячных планов работы.

Заседание Жогорку Кенеша начинается с утверждения предложенной Торага повестки дня заседания на основе ежемесячного плана с определением очередности рассмотрения вопросов. Вместе с тем, Жогорку Кенеш вправе досрочно включать в повестку дня заседания проекты законов, рассмотренные в комитетах. При иницировании нижеследующих вопросов Торага вправе включать их в повестку дня заседания без утверждения Жогорку Кенешем при соблюдении условий, установленных Законом «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»:

- ◆ назначение выборов Президента;
- ◆ осуществление контроля деятельности Кабинета министров;
- ◆ осуществление контроля исполнения законов и решений Жогорку Кенеша;
- ◆ ратификация и денонсация международных договоров;
- ◆ решение вопросов об изменении государственной границы Кыргызской Республики;
- ◆ издание актов об амнистии;

- ◆ утверждение общегосударственных программ развития Кыргызской Республики, внесенных Кабинетом министров;
- ◆ принятие решения о выражении недоверия Кабинету министров;
- ◆ избрание по представлению Президента судей Верховного суда, судей Конституционного суда; освобождение их от должности по представлению Президента в случаях, предусмотренных конституционным законом;
- ◆ утверждение состава Совета по отбору судей в порядке, предусмотренном законом; формирование одной трети состава Дисциплинарной комиссии при Совете судей;
- ◆ избрание по представлению Президента председателя Национального банка; освобождение его от должности в случаях, предусмотренных законом;
- ◆ избрание членов Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов: одной трети состава - по представлению Президента, одной трети - от парламентского большинства и одной трети - от парламентской оппозиции; освобождение их от должности в случаях, предусмотренных законом;
- ◆ избрание членов Счетной палаты: одной трети состава - по представлению Президента, одной трети - от парламентского большинства и одной трети - от парламентской оппозиции; освобождение их от должности в случаях, предусмотренных законом;
- ◆ избрание и в случаях, предусмотренных законом, освобождение от должности Акыйкатчы (Омбудсмена); дача согласия на привлечение его к уголовной ответственности;
- ◆ избрание и в случаях, предусмотренных законом, освобождение от должности по представлению Акыйкатчы (Омбудсмена) заместителей Акыйкатчы (Омбудсмена); дача согласия на привлечение их к уголовной ответственности;
- ◆ в случаях, предусмотренных законом, избрание и досрочный отзыв членов Координационного совета Национального центра Кыргызской Республики по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (далее Национальный центр) из числа депутатов Жогорку Кенеша;
- ◆ дача согласия на назначение, привлечение к уголовной ответственности и на освобождение от должности Генерального прокурора;
- ◆ одобрение большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша инициативы одной трети от общего числа депутатов Жогорку Кенеша об освобождении от должности Генерального прокурора в случаях, предусмотренных законом;
- ◆ введение чрезвычайного положения в случаях и порядке, предусмотренных конституционным законом; утверждение или отмена указов Президента по этому вопросу;
- ◆ решение вопросов войны и мира; введение военного положения; объявление состояния войны; утверждение или отмена указов Президента по этим вопросам;
- ◆ решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Кыргызской Республики за ее пределами при необходимости выполнения межгосударственных договорных обязательств по поддержанию мира и безопасности;

- ◆ установление воинских званий, дипломатических рангов и иных специальных званий Кыргызской Республики;
- ◆ заслушивание ежегодного доклада Акыйкатчы (Омбудсмена);
- ◆ досрочное освобождение Президента от должности при невозможности осуществления им своих обязанностей по болезни на основании заключения государственной медицинской комиссии;
- ◆ избрание Торага (Торайым) Жогорку Кенеша (далее - Торага), его заместителей, председателей комитетов, временных комиссий и их заместителей; образование комитетов, временных комиссий и формирование их составов; заслушивание ежегодных отчетов должностных лиц Жогорку Кенеша, их отзыв.

2.2. Как представители гражданского общества могут участвовать в планировании законопроектной работы Жогорку Кенеша?

Законом «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» определяется, что 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. Таким образом, представители гражданского общества могут внести свои предложения по совершенствованию законов на ежегодных встречах с Торага Жогорку Кенеша, которые в последующем могут лечь в основу ежегодного плана работы Жогорку Кенеша.

Следует заметить, что Закон «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» не раскрывает механизмов организации таких встреч, формирования перечня вопросов, подлежащих обсуждению, систему отбора представителей гражданского общества для участия в ежегодной встрече и т.д. Ввиду чего, если определенные представители гражданского общества заинтересованы в участии в такой встрече, допустимо обратиться с письменным запросом к Торага Жогорку Кенеша с просьбой включить их в список участников ежегодной встречи. Такое обращение может быть подано в рамках гарантий, предусмотренных Законом «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» и Законом «О порядке рассмотрения обращений граждан». Такой запрос подлежит рассмотрению в течение 14 рабочих дней.

2.3. Каким образом происходит планирование законопроектной работы Кабинета Министров?

Статьей 18 Закона об НПА установлено, что Кабинет Министров ежегодно разрабатывает и утверждает план законопроектных работ. План законопроектных работ (далее - План) направлен на систематизацию и упорядочение законопроектной деятельности исполнительной власти и разрабатывается Министерством юстиции Кыргызской Республики (далее – Министерство юстиции) на основе:

- ◆ общегосударственных программ;
- ◆ программ действий Кабинета министров;
- ◆ поручений Президента, Председателя Кабинета Министров, рекомендаций Жогорку Кенеша;
- ◆ предложений министерств и ведомств;
- ◆ предложений других государственных органов, государственных и иных организаций, научных учреждений, граждан и их объединений;
- ◆ международных обязательств КР.

План ежегодно утверждается распоряжением Кабинета Министров и предусматривает обязательства соответствующих органов исполнительной власти в течение года разработать и обеспечить продвижение проектов законов. Анализ планов за последние пять лет показывает, что в План включаются законопроекты, предусматривающие ратификацию международных соглашений, утверждение ежегодных бюджетов (республиканский бюджет, бюджет Социального фонда, Фонда обязательного медицинского страхования) и законопроекты, направленные на устранение противоречий с вышестоящими актами либо с другими законами.

Вместе с тем в планах законопроектных работ не предусматриваются проекты законов, которые предлагается разработать на основании предложений граждан и их объединений. Кроме этого, за годы планирования законопроектной деятельности Правительства, План никогда не был исполнен в полном объеме. Так, по информации Министерства юстиции, размещенной на официальном сайте (www.minjust.gov.kg), исполнение Плана за 2019 год составило 61,5%, а в 2020 году – 51,6%. На 2021 год План законопроектных работ не утверждался. Указанные цифры свидетельствуют о формальном подходе со стороны государственных органов к планированию законопроектной работы. Формальность плановой законопроектной работы обуславливается возможностью разрабатывать и продвигать проекты законов *вне Плана законопроектных работ* (часть 3 статьи 18 Закона об НПА). Органы исполнительной власти активнее разрабатывают и продвигают концептуальные, стратегические и предлагающие новое правовое регулирование проекты законов, в рамках внеплановой деятельности.

С учетом вышесказанного можно сделать вывод о формальности и неполноценной исполняемости плановой законопроектной работы Правительства (Кабинета Министров). При этом, низкое информирование граждан и представителей гражданского общества о системе планирования законопроектной работы, отсутствие эффективных механизмов подачи предложений, ежегодная неисполняемость Плана, возможность разрабатывать и инициировать проекты законов вне Плана, являются возможными причинами отсутствия предложений от представителей гражданского общества для включения в План.

Стоит отметить, что на Едином портале общественного обсуждения проектов НПА (koomtalkuu.gov.kg) предусмотрена возможность внесения гражданами предложений по изменению законов и подзаконных актов, либо разработке проектов НПА в новой редакции (раздел-вкладка «Предложения граждан»). На данный момент Единый портал функционирует в пилотном режиме и предложения, вносимые гражданами по изменению законодательства, отслеживаются государственными органами в качестве вспомогательной информации. Такой механизм подачи предложений по изменению законодательства является эффективным инструментом

по изменению законодательства. В связи с чем следовало бы инициировать поправки в законодательство, устанавливающее обязательство государственных органов при формировании Плана законопроектных работ учитывать предложения граждан, которые размещаются на Едином портале.

2.4. Как представители гражданского общества могут участвовать в планировании законопроектной работы Кабинета Министров?

Порядок формирования Плана установлен Регламентом законопроектных работ Правительства, утвержденным постановлением Правительства от 24 октября 2012 года № 748. Предложения граждан и их объединений включаются в проект Плана, если они направлены:

- ◆ на защиту основных прав и свобод человека;
- ◆ на урегулирование общественных отношений, не требующих отлагательства.

Предложения по формированию проекта Плана представляются в Министерство юстиции ежегодно, не позднее 1 ноября текущего года. Предложения по разработке законопроектов, предлагаемых для включения в проект Плана, должны содержать:

- ◆ наименование законопроекта;
- ◆ обоснование необходимости разработки и его концепцию;
- ◆ наименование государственного органа - ответственного исполнителя и перечень соисполнителей;
- ◆ срок разработки законопроекта и направления его на рассмотрение Жогорку Кенеша.

Важно отметить, что в Регламенте законопроектных работ не предусмотрены основания отказа во включении предложений представителей гражданского общества в План. Также, отсутствуют критерии, исходя из которых анализируется вопрос о необходимости разработки законопроекта по внесенному предложению. Окончательный проект Плана согласовывается с заинтересованными министерствами и ведомствами и направляется на рассмотрение и утверждение Правительства не позднее 25 декабря.

В случае потенциального учета предложений гражданского общества, в План должен быть включен соответствующий законопроект, требующий разработки и должен быть определен ответственный за его продвижение орган исполнительной власти. Исключение пунктов из Плана либо перенесение сроков их исполнения осуществляется на основе предложений министерств и ведомств с исчерпывающим обоснованием необходимости их исключения или переноса сроков.

Отдельно необходимо отметить, что обязательства Кабинета Министров в лице соответствующих органов исполнительной власти по разработке и продвижению проектов законов, также предусматриваются в различных планах мероприятий по реализации программных и стратегических документов.

3.1. Откуда берется концепция будущего НПА?

Подготовка к разработке проекта НПА должна основываться на предварительном исследовании и анализе проблемы, которую предлагается решить, или общественно-полезной цели, которую предлагается достичь путем принятия НПА. Важным вопросом на данном этапе также является анализ существующих норм права, в том числе смежных, который может показать, как то, что пути решения данной проблемы или достижения общественно-полезной цели уже предусмотрены в действующем законодательстве, так и отсутствие такого регулирования. Если полноценный анализ норма-

тивной правовой базы выявляет пробел в регулировании данной проблемы или достижении данной общественно-полезной цели, или наличие проблем в правоприменительной практике существующих норм права, - принимается решение о разработке проекта НПА.

На практике инициирование проектов НПА нормотворческими субъектами вытекает из поручений вышестоящих органов, программных и стратегических документов, а также из вопросов, поднимаемых бизнес-ассоциациями и гражданским обществом.

3.2. На что важно обращать внимание при разработке концепции будущего НПА?

Разработку конкретного проекта НПА необходимо начинать с подготовки концепции, которая дает общее представление о предлагаемом регулировании. Концепция служит для определения целей разработки проекта НПА (например, решение определенных проблем; достижение общественно-полезных целей, правовое регулирование отношений, требующих такого правового регулирования; устранение имеющихся пробелов в законодательстве, множественности НПА по одному и тому же вопросу и т.д.). В ней излагаются принципы, на которых основан проект НПА, ожидаемый эффект, социальная и экономическая целесообразность его принятия.

В концепции проекта НПА в обязательном порядке должны быть определены следующие вопросы:

- ◆ предмет правового регулирования, то есть общественные отношения, которые попадут под действие НПА, который предполагается принять;
- ◆ основная идея планируемого НПА, причины его принятия, цели, приоритеты осуществляемого им правового регулирования;
- ◆ принципы, определяющие содержание, смысл и будущее действие создаваемого НПА;
- ◆ круг лиц, подпадающих под действие планируемого НПА, изменение их правового статуса (с учетом ранее существовавших прав и обязанностей), последствия предполагаемого правового регулирования для их интересов;
- ◆ анализ правового регулирования соответствующих общественных отношений и международной законодательной практики в этой области;

- ◆ анализ социально-экономических, политических и иных последствий реализации будущего НПА, обоснование его финансово-экономической исполнимости и целесообразности;
- ◆ примерное содержание будущего НПА, его структура.

Перед разработкой проекта НПА разработчику необходимо также убедиться, что планируемое им регулирование выявленной проблемы не будет иметь влияние на предпринимательскую деятельность, поскольку в таком случае необходимо проведение анализа регулятивного воздействия.

Проекты НПА, которые будут затрагивать вопросы предпринимательской деятельности, имеют иной порядок разработки. В таком случае необходимо строгое соблюдение правил, установленных в Методике проведения анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства, утвержденной постановлением Правительства от 30 сентября 2020 года № 504.

Если разрабатываемые положения не подпадают под критерии нормы права², такой документ не может быть оформлен в качестве НПА и в зависимости от его содержания может быть оформлен в форме распоряжения Президента, распоряжения Кабинета Министров, распоряжения Председателя Кабинета Министров, распоряжения представительного органа местного самоуправления либо приказа государственного органа в соответствии с его компетенцией.

Концепция будущего проекта НПА является очень важным элементом нормотворческого процесса, ведь понимание необходимости разработки и дальнейшего продвижения проекта НПА полностью исходит из его концепции. Уже на этапе обсуждения идеи будущего НПА можно помочь инициаторам принять решение о разработке или об отказе в разработке нового проекта НПА. Однако гражданское общество не всегда имеет возможность принять участие или ознакомиться с концепцией будущего проекта НПА и, зачастую, видит уже конечный продукт в виде проекта НПА.

3.3. Как определяется правильный вид НПА и сфера регулирования?

По итогам первичного анализа предлагаемых к разработке положений, с учетом их соответствия характеристикам норм права, отсутствия влияния на предпринимательскую деятельность, разработчик приступает к оформлению проекта НПА. Приступая непосредственно к написанию проекта НПА, разработчику необходимо определить на уровне какого вида НПА возможно решить обозначенную проблему или достичь поставленную общественно-полезную цель. Для того, чтобы правильно определить вид НПА, необходимо изучить, - в компетенцию какого органа или должностного лица входит решение данной проблемы.

Так, конституционные законы принимаются лишь по тем вопросам, которые прямо указаны в Конституции. Кодексы разрабатываются в случаях необходимости систематизации большого количества однородных норм права. Законы разрабатываются и принимаются для регулирования общественных отношений в различных сферах. Например, исполнение законов в сфере здравоохранения относятся к компетенции Министерства здравоохранения. Нормативные правовые акты Национального банка, Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов и представительных органов местного самоуправления (местных кеңешей) принимаются

◆ Под нормой права понимаются общеобязательные правила поведения, рассчитанные на неопределенный круг лиц и неоднократное применение.

по тем вопросам, которые относятся к данным органам согласно их специальным законам («О Национальном банке Кыргызской Республики, банках и банковской деятельности», «Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов Кыргызской Республики», «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления»). Необходимо также помнить, что указы Президента и постановления Жогорку Кенеша принимаются по вопросам, которые отнесены к их компетенции Конституцией и законами.

ЗАКОНЫ	ПОСТАНОВЛЕНИЕ КАБИНЕТА МИНИСТРОВ
Регулирует наиболее важные общественные отношения в соответствующей сфере	Принимается для исполнения законов и других НПА, имеющих более высокую юридическую силу (если имеется прямая ссылка на необходимость его принятия)
	Принимается по всем вопросам государственного управления, за исключением вопросов, отнесенных Конституцией и законами к компетенции Жогорку Кенеша и Президента, а также отнесенных Конституцией и законами к компетенции судов, органов государственной власти со специальным статусом и органов местного самоуправления

Определившись с видом НПА, разработчик приступает к оформлению проекта НПА, при котором необходимо:

- ◆ четко определить проблему, которую предлагается решить;
- ◆ выявить цель проекта НПА;
- ◆ предусмотреть механизмы реализации, которые позволят реально исполнить норму права на практике, в том числе, связанные с финансированием;
- ◆ при необходимости определить ответственность субъектов за нарушение закладываемых положений;
- ◆ строго соблюдать нормотворческую технику.

Разработка проекта НПА, как правило, должна проходить несколько подготовительных стадий, заключающихся в проведении всестороннего анализа в рамках планируемого регулирования, установления конкретной сферы законодательства, к которой будет относиться будущий проект, определения вида НПА, способного урегулировать отношения в этой сфере, и непосредственное создание текста проекта НПА



3.4. Когда стоит создать рабочую группу?

Для разработки проектов НПА могут быть образованы рабочие (экспертные) группы, которые могут формироваться субъектами нормотворчества из числа представителей заинтересованных государственных органов, независимых экспертов, консультантов, специалистов, представителей бизнеса и гражданского общества. Зачастую, инициаторы избегают создание рабочих групп, ввиду того что разработка проектов НПА в рамках рабочей группы может означать более длительный период для разработки проекта и возникновение споров и множественности мнений. Однако именно множественность мнений и знаний помогает, в конечном итоге, разработать более качественный проект НПА. Поэтому вариант создания совместных рабочих групп с участием представителей бизнеса, организаций гражданского общества, академических кругов и экспертного сообщества, особенно по важным общественно-правовым вопросам, должен быть предпочтителен.

3.5. Когда проводится анализ регулятивного воздействия?

Проекты НПА, направленные на регулирование предпринимательской деятельности, подлежат анализу регулятивного воздействия в соответствии с Методикой проведения анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства, утвержденной постановлением Правительства от 30 сентября 2020 года № 504. Данный анализ направлен на всестороннее изучение выявленной проблемы и нахождение наиболее благоприятного для всех заинтересованных сторон варианта ее разрешения. При этом нормативное регулирование не всегда выступает в качестве такового по итогам проведения анализа регулятивного воздействия. Проект НПА подлежит отклонению в случае непредставления разработчиком обоснования, подготовленного на основе анализа регулятивного воздействия.

3.6. Когда нужны финансовые расчеты?

Проекты НПА, которые потребуют финансовых и материальных затрат из государственного бюджета или приводят к уменьшению доходной части государственного бюджета, представляются с финансово-экономическими расчетами. Такие расчеты указываются в справке-обосновании к проекту НПА и без них проект НПА не может продвигаться далее.

3.7. Чем отличается разработка нового НПА от внесения поправок в действующие?

Законодательство Кыргызской Республики содержит большое количество НПА. Большинство общественных отношений уже урегулированы на уровне тех или иных НПА. Поэтому предложения о разработке нового проекта НПА, который не заменяет существующий, а предлагает урегулировать совершенно новые общественные отношения, - встречаются редко. В большинстве случаев они вытекают из научно-технического прогресса, создания новых видов государственных органов либо внедрения новых инструментов управления.

Большая часть разрабатываемых проектов НПА направлены на изменение уже существующего регулирования. Практика, позиция гражданского общества, смена политического курса и многие другие обстоятельства побуждают совершенствовать уже существующие нормы права путем их изменения.

3.8. Как и когда можно повлиять на ход разработки проекта НПА?

Действующее законодательство Кыргызской Республики не предусматривает, но и не запрещает каких-либо конкретных способов участия граждан в процессе разработки проекта НПА до начала его общественного обсуждения и дальнейшего продвижения. На сегодняшний день граждане имеют возможность предложить инициативу по изменению законодательства посредством:

- ◆ инициирования законопроекта через народную инициативу;
- ◆ обращения к депутатам Жогорку Кенеша в рамках работы с избирателями;
- ◆ опубликования инициативы в разделе «Предложения граждан» на Едином портале общественного обсуждения проектов НПА Кыргызской Республики (www.koomtalkuu.gov.kg);
- ◆ направления обращений (предложений) в профильные государственные органы;
- ◆ организации или участия в круглых столах и рабочих встречах и группах с государственными органами;
- ◆ участия в общественных советах государственных органов (Закон «Об общественных советах государственных органов»);
- ◆ судебного обжалования норм НПА (признания НПА неконституционным или недействительным).

Однако большинство из перечисленных инициатив носит рекомендательный характер для государственных органов и также не гарантирует учет предложений граждан или принятие законопроекта в рамках народной законодательной инициативы.

Все проекты НПА должны соответствовать требованиям нормотворческой техники, которая устанавливает единообразные правила оформления проектов НПА, внесения изменений в действующие НПА, использования ссылок на другие НПА и прекращения их действия. Для проектов законов и проектов подзаконных актов установлены требования к технике оформления, которые регламентированы в:

- ◆ Законе об НПА (глава 3);
- ◆ Инструкции по законодательной технике, утвержденной постановлением Жогорку Кенеша от 26 июня 2015 года №5389-V;
- ◆ Инструкции по разработке проектов подзаконных актов Кыргызской Республики, утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 31 мая 2017 года №313.

Вышеуказанные НПА устанавливают детальные правила разработки, технического оформления проектов НПА и являются практическим руководством для разработчиков законопроектов и проектов подзаконных актов. Поскольку все правила нормотворческой техники уже изложены в вышеуказанных документах, необходимо лишь отметить основные особенности нормотворческой техники.

4.1. Из каких структурных элементов состоит НПА?



Наименование проекта НПА

Отражает предмет регулирования проекта



Преамбула

Самостоятельная, не являющаяся обязательной (для законов), часть НПА, содержащая информацию о причинах, условиях и целях его принятия (издания). Преамбула в обязательном порядке используется в подзаконных НПА, поскольку в преамбуле указываются правовые основания нормотворческого субъекта для принятия подзаконного НПА.



Примечания

Используются для разъяснения либо уточнения норм права.



Структурные элементы

Составные части, из которых формируется проект НПА: части, разделы, подразделы, главы, параграфы, статьи, части статей, пункты, подпункты и абзацы.

Конституция, конституционные законы, кодексы, законы состоят из статей; подзаконные НПА - из пунктов.



Приложения

Используются в основном в подзаконных актах – таблицы, графики, схемы, положения, инструкции и т.д.



Заключительные положения

Включают порядок вступления в силу, поручения государственным органам и органам местного самоуправления, иные переходные положения, перечень НПА, подлежащих признанию утратившими силу в связи с принятием их в новой редакции.

4.2. Каковы различия между оформлением проектов законов и проектов подзаконных актов?

В целом требования к оформлению проектов законов и проектов подзаконных актов идентичны. Вместе с тем, есть определенные различия, которые показаны в нижеследующей таблице.

ТРЕБОВАНИЯ	ПРОЕКТ ЗАКОНА	ПРОЕКТ ПОДЗАКОННОГО АКТА
Шрифт	«Times New Roman», 12	«Times New Roman», 14
Отступы	–	Размеры полей: левое – 3 см; правое, верхнее и нижнее – 2 см
	–	Каждый структурный элемент печатается с отступом 12,5 мм от размера левого поля документа
Структурные элементы (по иерархии) <i>*некоторые из указанных элементов имеют различные правила оформления</i>	Преамбула (не обязательный элемент)	Преамбула (обязательный элемент)

ТРЕБОВАНИЯ	ПРОЕКТ ЗАКОНА	ПРОЕКТ ПОДЗАКОННОГО АКТА
Структурные элементы (по иерархии) <i>*некоторые из указанных элементов имеют различные правила оформления</i>	Часть законопроекта	Не используется
	Раздел (только если есть главы)	Не используется
	Подраздел	Не используется
	Глава	Глава
	Параграф	Параграф
	Статья	Не используется
	Часть статьи	Не используется
	Пункт	Пункт
	Подпункт	Подпункт
Абзац	Абзац	
Внесение изменений	Указывается вид и наименование изменяемого Закона	Указывается вид, наименование, дата подписания и регистрационный номер изменяемого подзаконного акта
Нумерация	Номер страницы располагается, как правило, сверху по центру и на первой странице не ставится	Номера страниц должны быть проставлены по правому краю нижнего поля листа арабскими цифрами

Недопустимо изменять нумерацию частей, разделов, глав, статей (пунктов) НПА при внесении в него изменений и признании утратившими силу структурных элементов НПА. Если дополнения вносятся в конец НПА, то необходимо продолжать имеющуюся нумерацию частей, разделов, глав, статей, пунктов. Если НПА дополняется новыми структурными элементами на стыке существующих, то новые структурные элементы обозначаются дополнительно цифрами, помещаемыми над основным цифровым или буквенным обозначением (например – статья 12¹).

4.3. Что подразумевается под изменениями в НПА?

Внесением изменений в НПА считается:

- ◆ замена слов, цифр;
- ◆ исключение слов, цифр, предложений;
- ◆ признание утратившими силу структурных элементов;
- ◆ новая редакция структурных элементов;

- ◆ дополнение структурных элементов новыми словами, цифрами или предложениями;
- ◆ дополнение НПА новыми структурными элементами.

Признанию утратившими силу подлежат НПА, его структурные элементы; исключению - слова, цифры и предложения. При признании утратившими силу структурных элементов пересчет последующих структурных элементов не производится. Утративший силу структурный элемент участвует в подсчете при последующем внесении изменений в данный структурный элемент.

Еще одним важным элементом подготовки проекта НПА является необходимость соответствия текстов НПА на государственном и официальном языках друг другу (аутентичность текстов). Так, частой ошибкой разработчиков является технический перевод проектов НПА о внесении поправок в действующие НПА с одного языка на другой. Принимая во внимание стилистические и грамматические особенности государственного и официального языков, не всегда представляется возможным отобразить проект НПА на одном языке в таком же виде как он изложен на другом.

К примеру, если проект подготовлен на официальном языке и предусматривает замену отдельных слов в действующих нормах права, в тексте на государственном языке может потребоваться изложение изменяемых норм права в новой редакции для сохранения закладываемой идеи проекта. Это связано с тем, что текст на государственном языке может и вовсе не иметь заменяемого на официальном языке слова в силу своей специфики. В таком случае разработчик обязан изложить изменяемую норму права в новой редакции как в проекте на государственном языке, так и в проекте на официальном языке. Таким образом, обеспечивается аутентичность текстов на двух языках.

Изменения, вносимые в НПА, оформляются в виде новой редакции НПА, если количество вносимых в действующую редакцию изменений составляет более половины текста НПА либо если внесение отдельных изменений технически сложно для изложения или восприятия.

4.4. На каком языке принимаются НПА?

НПА принимаются на государственном и официальном языках. Допускается принятие НПА представительных органов местного самоуправления (местных кенешей) исключительно на государственном языке при условии проживания на территории соответствующей административно-территориальной единицы преобладающего числа лиц, владеющих государственным языком, и наличия соответствующего решения представительного органа местного самоуправления.

4.5. Каким образом НПА вступают в силу?

Порядок вступления в силу излагается в виде заключительных положений НПА. Официальное опубликование НПА является обязательным условием его вступления 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. Другие НПА вступают в силу по истечении пятнадцати дней со дня официального опубликования, если иное не предусмотрено в самом НПА. НПА, регулирующие предпринимательскую деятельность, вступают в силу не ранее пятнадцати дней со дня официального опубликования.

Сопроводительными документами к проекту НПА являются (статья 24 Закона об НПА):

- ◆ сопроводительное письмо;
- ◆ справка-обоснование;
- ◆ сравнительная таблица (в случае внесения изменений и (или) дополнений в НПА или новой редакции);
- ◆ документы, содержащие информацию о согласовании проекта НПА, - при необходимости;
- ◆ экспертные заключения, подготовленные в результате проведенных экспертиз, - при необходимости.

Гражданам важно понимать значимость этих документов для адекватной последующей оценки проекта НПА. Наиболее полезными с точки зрения гражданского участия в процессе принятия решений документами являются справка-обоснование и экспертные заключения. Однако заключения по итогам проведенных специализированных видов экспертиз, зачастую, не показываются широкой общественности, в связи с чем граждане все чаще вынуждены давать собственную оценку новым инициативам в рамках независимой экспертизы проекта НПА.

5.1. Как сформировать качественную и информативную справку-обоснование?

Справка-обоснование является основным документом, детально разъясняющим суть проекта НПА. Справка-обоснование должна быть ясной и четкой и указывать на конечный результат, который будет достигнут посредством принятия акта. Так, справка-обоснование проекта НПА должна содержать следующие сведения:

- ◆ цели и задачи, которые предположительно будут достигнуты или решены в результате принятия НПА;
- ◆ анализ нормативной правовой базы, действующей на момент разработки проекта НПА, сведения о мониторинге и оценке законодательства, действующего в данной сфере общественных отношений;
- ◆ прогнозы возможных социальных, экономических, правовых, правозащитных, гендерных, экологических, коррупционных последствий действия принимаемого НПА;
- ◆ информация о результатах общественного обсуждения в случае, когда оно должно быть проведено;
- ◆ анализ соответствия проекта НПА законодательству;
- ◆ наличие источников его финансирования.

При этом в Инструкции по разработке проектов подзаконных актов Кыргызской Республики, утвержденной постановлением Правительства Кыргызской Республики от 31 мая 2017 года №313, регламентированы специальные требования к оформлению справки-обоснования к проекту подзаконного акта.

5.2. Как составляется сравнительная таблица?

Сравнительная таблица подготавливается в случае внесения поправок в действующие НПА. Сравнительная таблица состоит из двух столбцов, именуемых как «Действующая редакция» и «Предлагаемая редакция», начинающихся с прописной буквы, выделяемых полужирным шрифтом и расположенных по центру каждого столбца. Данный документ позволяет наглядно отразить предлагаемые изменения.

5.3. Как пишутся экспертные заключения?

На сегодняшний день существует 5 видов специализированных экспертиз: правовая, правозащитная, гендерная, антикоррупционная и экологическая. Экологическая экспертиза проводится лишь в тех случаях, когда в проекте НПА выявляется его потенциальное влияние на окружающую среду. Все остальные виды экспертиз проводятся на все проекты НПА. Со стороны Кабинета Министров их проводит Министерство юстиции, со стороны Жогорку Кенеша – специализированные отделы Аппарата Жогорку Кенеша.

Основной целью экспертизы является повышение качества и эффективности принимаемых НПА. Экспертиза предполагает оценку качества, обоснованности и своевременности проекта, соблюдение в проекте требований нормотворческой техники, оценку проекта на соответствие Конституции, законам и международным обязательствам страны, оценку возможных тенденций и вариантов развития общественных отношений, возможных социальных, экономических, правовых последствий действия принимаемого НПА, оценку актуальности проблем, требующих глубоких теоретических и практических знаний.

Экспертные заключения готовятся в соответствии с требованиями НПА, регулирующими вопросы проведения специализированных видов экспертиз в Жогорку Кенеше и Кабинете Министров. Так, правовая экспертиза оценивает проект НПА на соответствие законодательству и нормотворческой технике, правозащитная – на предмет соблюдения стандартов защиты прав человека, гендерная – на предмет соблюдения равенства прав, обязанностей, ответственности, возможностей, равных партнерских отношений и результатов, а антикоррупционная – на предмет выявления положений, создающих коррупциогенные риски.

Существуют также независимые экспертизы, право на проведение которых имеют любые лица, обладающие знаниями в сфере проводимой экспертизы.

5.4. Какие риски несут ненадлежаще подготовленные сопроводительные документы?

Как уже было отмечено ранее, одним из самых важных сопроводительных документов выступает справка-обоснование к проекту НПА. Некачественно составленная справка-обоснование несет риски для разработчика, поскольку ответы на все вопросы, которые возникают у общественности и иных субъектов нормотворческого процесса в ходе его продвижения, должна содержать именно справку-обоснование.

В случае если она не дает полноценного обоснования предлагаемого регулирования, проект НПА может не пройти такие процедуры как общественное обсуждение, экспертизы и слушания в Жогорку Кенеше. Таким образом, гражданам необходимо уделять особое внимание справке-обоснованию и взаимодействовать с инициатором проекта НПА для ее надлежащего оформления.

Кроме того, несмотря на детальную инструкцию о порядке проведения специализированных видов экспертиз, данный инструмент все еще остается недостаточно эффективным. Так, в законодательстве отсутствуют требования, устанавливающие обязательность учета результатов заключений экспертных органов, что не позволяет им быть учтенными в полном объеме. Гражданское общество справедливо ставит под сомнение качество проведения таких экспертиз, поскольку принимаемые НПА имеют множество проблем и внутренней несогласованности.

Альтернативные экспертные заключения, подготавливаемые независимыми экспертами, не пользуются популярностью. Таким образом, большинство заключений готовится органами государственной власти, но не всегда учитывают интересы гражданского общества. В то же время независимые экспертные заключения тоже могут быть необъективными, поскольку заказчиками таких экспертиз, чаще всего, являются сами разработчики и целью найма независимых экспертов является получение положительного заключения по итогам проведенных экспертиз.

ГЛАВА 6

Порядок проведения общественного обсуждения проектов НПА

Конституция Кыргызской Республики обязывает государство обеспечить участие граждан в принятии решений государственного и местного значения (статья 37 Конституции). Вышеуказанная конституционная гарантия находит свое отражение в статье 22 Закона об НПА, согласно которой проекты НПА, непосредственно затрагивающих интересы граждан и юридических лиц, а также регулирующих предпринимательскую деятельность подлежат общественному обсуждению посредством размещения на официальном сайте нормотворческого органа.

Таким образом, представители гражданского общества, бизнес-ассоциаций, местных сообществ могут повлиять на принимаемые в Кыргызской Республике НПА, через механизм общественного обсуждения путем внесения предложений, замечаний, рекомендаций, комментариев к проектам НПА.

6.1. На каких площадках проводятся общественные обсуждения?

Нормотворческий субъект	Виды проектов НПА	Источник общественного обсуждения
Президент	Проекты законов, иницируемые Президентом, проекты указов Президента	www.prezident.kg
Жогорку Кенеш	Проекты законов, иницируемые депутатами Жогорку Кенеша и другими субъектами законодательной инициативы, проекты постановлений Жогорку Кенеша	www.kenesh.kg
Кабинет Министров	Проекты законов, иницируемые Председателем Кабинета Министров, проекты постановлений Кабинета Министров	www.gov.kg
Национальный банк	Проекты постановлений Национального банка	www.nbkr.kg
Центральная комиссия по выборам и поведению референдумов	Проекты постановлений Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов	www.shailoo.gov.kg
Представительные органы местного самоуправления (местные кенешы)	Проекты постановлений представительных органов местного самоуправления	www.gorkenesh.kg , www.oshkenesh.kg , иные сайты представительных органов местного самоуправления, средства массовой информации (в случае отсутствия сайта), места специального обозрения (доски, стенды)

6.2. Как выстраивается система общественного обсуждения?

Общественное обсуждение проекта НПА обеспечивается нормотворческим органом путем:

- ♦ обеспечения доступа к тексту проекта 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.

Субъект нормотворческой деятельности обязан обнародовать информацию, имеющую отношение к предмету обсуждения, в том числе:

- ◆ текст проекта НПА;
- ◆ справку-обоснование;
- ◆ перечень субъектов, участвовавших в разработке, а также с которыми проект был предварительно согласован;
- ◆ финансово-экономические расчеты, заключения проведенных экспертиз;
- ◆ статистические данные;
- ◆ информацию о мониторинге и оценке законодательства в той сфере отношений, которую будет регулировать проект;
- ◆ прогноз возможных социальных, экономических, правовых и иных последствий действия проекта;
- ◆ контактные данные субъекта, подготовившего проект НПА (адрес, в том числе электронный, номера телефонов, принимающих факсимильные сообщения), а также фамилию, имя и контактные данные исполнителя, ответственного за прием предложений и замечаний;
- ◆ другие необходимые сведения, за исключением сведений, содержащих государственную или иную тайну.

6.3. В какие сроки можно вносить предложения по проекту, вынесенному на общественное обсуждение?

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 непреодолимой силы. Исчисление срока общественного обсуждения начинается со дня, следующего за днем обнародования проекта НПА. Срок общественного обсуждения определяется субъектом нормотворческой деятельности самостоятельно и, как правило, составляет один месяц. Данный срок может быть увеличен субъектом нормотворческой деятельности. Вместе с тем Закон об НПА не устанавливает критериев, исходя из которых определяется продолжительность срока общественного обсуждения более одного месяца.

Предполагается, что при принятии решения об установлении срока общественного обсуждения более одного месяца, следует учитывать:

- ◆ объемность проекта НПА;
- ◆ концептуальные изменения и нововведения, предлагаемые проектом;
- ◆ сложность восприятия текста проекта, ввиду использования специфической, технической терминологии;
- ◆ необходимость учета мнения широкого круга лиц, которых затрагивает проект.

В случаях, когда проект направлен на регулирование прав граждан и юридических лиц *в условиях обстоятельств непреодолимой силы*, срок общественного обсуждения может составлять **менее одного месяца**. Законодательством не установлены минимальные пределы сроков общественного обсуждения проектов в рамках регулирования вопросов обстоятельств непреодолимой силы. Соответственно, в таких случаях, субъект нормотворческой деятельности (орган-разработчик) может определять срок обсуждения на свое усмотрение, например, в два или три дня. Важно отметить, что субъекты нормотворческой деятельности при размещении проектов НПА с сокращенным сроком обсуждения (менее одного месяца) не указывают - в течение какого времени можно вносить предложения. В связи с чем, обсуждение проектов НПА, направленных на регулирование прав в условиях обстоятельств непреодолимой силы, является весьма формальным.

Следует заметить, что Закон об НПА не раскрывает определение термина «условия обстоятельств непреодолимой силы». Данный термин раскрывается в статье 29 Налогового кодекса, согласно которой непреодолимой силой является возникновение чрезвычайных и неотвратимых обстоятельств в результате стихийных бедствий, таких как землетрясения, наводнения или иных обстоятельств, которые невозможно предусмотреть или предотвратить, либо возможно предусмотреть, но невозможно предотвратить. Указанные обстоятельства устанавливаются наличием общеизвестных фактов, публикаций в средствах массовой информации и иными способами, не нуждающимися в специальных средствах доказывания.

6.4. В каком порядке и какому субъекту необходимо направлять предложения к проектам НПА, размещенных на общественное обсуждение?

На сайтах нормотворческих субъектов отсутствует возможность размещать свои предложения и замечания в онлайн-режиме. В связи с чем, предложения, замечания, комментарии, рекомендации к проектам НПА в рамках общественного обсуждения направляются в письменной форме субъекту, который разработал и инициировал проект. Контактные данные субъекта размещаются одновременно с проектом, который выносится на обсуждение.

Вносимые предложения от представителей гражданского общества и других участников обсуждения должны быть рассмотрены и проработаны субъектом, который инициировал проект и обеспечивает его общественное обсуждение. В соответствии со статьей 22 Закона об НПА нормотворческий орган по итогам общественного обсуждения готовит итоговую информацию о поступивших предложениях с обоснованием причин включения либо невключения их в проект НПА. Итоговая информация отражается в справке-обосновании к проекту НПА.

Однако, в указанном Законе не предусмотрено обязательство нормотворческого органа информировать представителей гражданского общества и других участников обсуждения о принятии/непринятии внесенных предложений. Также, доработанная справка-обоснование по итогам общественного обсуждения не публикуется в открытых источниках. То есть существующая система общественного обсуждения не обеспечивает «обратную связь» с гражданским обществом.

Учитывая данные обстоятельства, после завершения общественного обсуждения, представителям гражданского общества можно обратиться к нормотворческому субъекту (органу-разра-

ботчику) в рамках Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан», с просьбой проинформировать об итогах рассмотрения внесенных предложений к проекту НПА со стороны представителей гражданского общества. На такое обращение орган-разработчик должен представить ответ не позднее 14 рабочих дней.

6.5. Какие особенности следует учитывать при общественном обсуждении проектов НПА представительных органов местного самоуправления?

На сегодняшний день количество представительных органов местного самоуправления составляет более четырехсот местных кенешей. Не каждый местный кенеш обладает техническими и финансовыми ресурсами для создания и поддержания работы официального сайта. Ввиду чего местные кенешы вправе проводить общественные обсуждения в средствах массовой информации или в специальных местах обозрения (информационные доски, стенды).

Закон «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» устанавливает определенные гарантии для местных сообществ при обсуждении и принятии НПА местного значения. Так, при подготовке и принятии НПА по вопросам, непосредственно затрагивающим интересы местных сообществ и органов местного самоуправления, нормотворческие органы (должностные лица) проводят консультации и обсуждения с ассоциациями (союзами) органов местного самоуправления.

Непосредственное участие местного сообщества в реализации местного самоуправления осуществляется в форме:



обсуждения вопросов общественной и государственной жизни и вопросов местного значения на сходах (собраниях), курултаях членов местного сообщества



проявления нормотворческой инициативы и/или участия в прямом голосовании по особо важным вопросам местного значения

Для принятия решений по важнейшим вопросам местного значения, требующим обсуждения с членами сообщества, местные сообщества могут проводить курултай, собрания (сходы) и другие формы прямого волеизъявления.

6.6. Что из себя представляет платформа «Единый портал общественного обсуждения проектов НПА»³?

Единый портал общественного обсуждения проектов НПА (далее – Единый портал) представляет собой платформу, на которой размещаются проекты НПА с полным пакетом сопроводительных документов (справка-обоснование, сравнительная таблица, анализ регулятивного воздействия) для общественного обсуждения. Портал был создан в рамках реализации Национального плана действий по построению Открытого Правительства в Кыргызской Республике на 2018-2020 годы, утверждённого Распоряжением Правительства от 16 октября 2018 года № 360-р.

Главным преимуществом Единого портала является «обратная связь» с гражданским обществом. У каждого гражданина есть возможность ознакомиться с текстами проектов НПА и разместить к ним свои комментарии, предложения, замечания, рекомендации и вопросы, которые будут общедоступными. Нормотворческий субъект (орган-разработчик) обязан предоставить ответ на поступивший комментарий в течение семи рабочих дней, который также будет общедоступным. В случае непредставления ответа, к органу-разработчику могут быть применены меры дисциплинарного воздействия. Таким образом Единый портал предоставляет возможность каждому выразить свою гражданскую позицию по обсуждаемому проекту и быть услышанным.

Единый Портал:

- ◆ решает проблему, озвученную гражданами, с неудобством и сложностью отслеживания нормотворческих инициатив на нескольких веб-сайтах;
- ◆ обладает развернутой поисковой системой и позволяет гражданам оставлять предложения и комментарии к проектам, на которые инициаторы проектов НПА должны будут дать обоснованные ответы;
- ◆ все обсуждения на Едином портале публичные, включая ответы разработчиков;
- ◆ на Едином портале можно подписаться на получение автоматических уведомлений о новых проектах нормативных правовых актов по отрасли законодательства или по ключевому слову;
- ◆ единый 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.

6.7. Каким образом и в какой форме можно размещать комментарии, предложения, замечания к проектам НПА на Едином портале?

Все тексты проектов, включая сопроводительные документы, размещаемые на Едином портале, являются общедоступными и ознакомление с ними не требует регистрации.

По итогам изучения проекта НПА граждане вправе подготовить комментарии (предложения, замечания, рекомендации, вопросы), которые размещаются на Едином портале к проекту НПА в публичном режиме. Для размещения комментария требуется регистрация, которая является достаточно облегченной. Регистрация производится на Едином портале с использованием адреса электронной почты либо страницы в социальных сетях. На портале предусмотрена возможность прикреплять к комментариям документы, в которых, на усмотрение граждан, может быть отражен анализ проекта, обращение граждан, статистические данные и т.д.

Кроме того, на Едином портале можно оставлять предложения не только к конкретному НПА, но и в целом по законодательству Кыргызской Республики. В частности, предложение может касаться необходимости разработки нового проекта НПА либо внесения изменений в действующий НПА. Такие предложения размещаются в специальной вкладке «Предложения граждан», которые также являются публичными. Орган-разработчик отслеживает предложения и в случае согласия может инициировать соответствующий проект НПА.

6.8. Какие существуют инструменты воздействия на разработчиков проектов НПА, которые не реагируют на представленные комментарии (замечания, предложения, рекомендации, вопросы)?

После размещения комментария орган-разработчик в течение семи рабочих дней должен представить ответ в режиме-онлайн о принятии/непринятии поступившего комментария. В случае если орган-разработчик согласен с комментарием пользователя, ответственный специалист публикует ответ «Учтено». В случае несогласия или неполного согласия с комментарием пользователя ответственный специалист публикует ответ «Не учтено» или «Учтено частично», соответственно, и размещает мотивированную позицию решения органа-разработчика. Если орган-разработчик согласен с поступившим комментарием, то он дорабатывает проект НПА либо отказывается от его дальнейшего продвижения, в зависимости от сути (характера) поступившего комментария.

Следует заметить, что отсутствуют четкие критерии, в соответствии с которыми формируется «мотивированная позиция» в случае отказа от принятия вносимого комментария. Отсутствие таких критериев создает возможность для органов-разработчиков подготовки и представления формальных и декларативных ответов о неучёте поступающих комментариев. В связи с чем, в случае получения «мотивированной позиции» об отказе в принятии комментария, предлагаем обратить внимание на следующие рекомендации, которые могут содержаться в мотивированной позиции отказа:

- ◆ мотивированная позиция об отказе должна основываться на политике, вырабатываемой государственным органом в рамках его компетенции, закрепленной в соответствующем Положении о нем;
- ◆ мотивы позиции могут закрепляться статистическими данными, результатами правоприменительной практики;
- ◆ информация о международной практике применения вопроса;
количество обращений граждан и юридических лиц по данному вопросу;
- ◆ информация о противоречии внесенного комментария законодательству Кыргызской Республики;
- ◆ учет комментария может повлечь потенциальные коррупционные риски либо затрагивает права и интересы других лиц.

В случае, если гражданин не согласен с мотивированным отказом органа-разработчика, законодательство не ограничивает граждан в повторном обращении. При этом, при повторном обращении следует указать, что отказ органа-разработчика не содержит «мотивированной позиции», аргументирующей и обосновывающей отрицательный ответ. В повторном обращении допустимо указать органу-разработчику представить позицию по конкретным критериям.

Орган-разработчик 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. Вместе с тем, Порядок эксплуатации Единого портала, утвержденный распоряжением Правительства от 17 августа 2020 года № 277-р не уточняет конкретный субъект (руководитель, исполнитель органа-разработчика), вид и меру ответственности за непредставление ответов либо представление ответов с нарушением срока на поступившие комментарии. В связи с чем, допустимо применить меры дисциплинарного воздействия как к руководителям органов-разработчиков, так и к непосредственным исполнителям, ответственных за продвижение проекта НПА.

Согласно пункту 24 Порядка эксплуатации Единого портала, главный администратор (Министерство юстиции) на ежеквартальной основе проводит мониторинг эффективности функционирования Единого портала, который включает в себя:

- ◆ отслеживание наличия ответов разработчиков на комментарии пользователей в соответствии со статистикой ответов, подсчитываемой на Едином портале автоматически;
- ◆ отслеживание на ежеквартальной основе скрытых органами-разработчиками комментариев на предмет целесообразности их сокрытия в соответствии с пунктом 14 Порядка;
- ◆ отслеживание правильного и своевременного функционирования систем Единого портала.

Результаты мониторинга публикуются на Едином портале и направляются в Администрацию Президента. В рамках мониторинга главный администратор (Министерство юстиции) информирует Администрацию Президента об органах-разработчиках, не представляющих ответы на поступающие комментарии либо представляющих такие ответы с нарушением срока. На основании данной информации, Президент, Председатель Кабинета Министров вправе приме-

нить механизмы дисциплинарного воздействия к руководителям органов исполнительной власти (органы-разработчики).

Таким образом, представители гражданского общества могут обращаться в адрес главного администратора (Министерство юстиции) либо в адрес Администрации Президента с инициированием вопроса применения мер ответственности к органам-разработчикам, в случае неполучения ответа на вносимые комментарии к проектам НПА, размещаемых на Едином портале. Такое обращение может быть внесено в рамках Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан» и подлежит рассмотрению в течение 14 рабочих дней.

Кроме того, в случае если на Едином портале размещаются проекты НПА с неполным перечнем сопроводительных документов (отсутствуют приложения к проекту НПА, справка-обоснование, сравнительная таблица, финансовые расчеты), то процедура общественного обсуждения проводится с нарушением Закона об НПА. Данные обстоятельства могут быть предметом рассмотрения органов прокуратуры в рамках надзора за точным и единообразным исполнением законов органами исполнительной власти и предметом рассмотрения судебных органов в рамках признания НПА недействительным⁴.

6.9. Какие нормотворческие субъекты размещают проекты НПА для общественного обсуждения на Едином портале?

Единый портал запущен в пилотном режиме на основании распоряжения Правительства от 17 августа 2020 года №277-р и является обязательным для размещения проектов НПА, разрабатываемых органами исполнительной власти (Кабинет Министров). Другим нормотворческим субъектам рекомендовано размещать иницилируемые проекты на Едином портале. Порядок эксплуатации Единого портала установлен вышеуказанным распоряжением.

Единый портал станет обязательной площадкой для всех нормотворческих субъектов после внесения изменений в Закон об НПА. В порядке информации отмечаем, что проект закона, предусматривающий обязательность Единого портала в качестве источника общественного обсуждения для всех нормотворческих субъектов, внесен Председателем Кабинета Министров на рассмотрение Жогорку Кенеша.

ГЛАВА 7

Порядок продвижения законопроектов

Законопроекты, иницилируемые депутатами Жогорку Кенеша, продвигаются в соответствии с Законом «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». Законопроекты, иницилируемые Кабинетом Министров, продвигаются в порядке, описанном в главе 8 настоящего пособия. Порядок продвижения законопроектов, иницилируемых Президентом, Верховным судом, Народным Курултаем и Генеральным прокурором, на момент составления настоящего пособия находился на стадии разработки, в связи с чем предлагается отслеживать принятие такого порядка в действующем законодательстве.

◆ см. главу 9 «Способы гражданского реагирования на нарушение процедур в нормотворчестве»

7.1. Регистрация законопроекта

После поступления законопроект регистрируется в Аппарате Жогорку Кенеша с учетом следующих этапов:

- ◆ юридическая служба готовит в двухдневный срок справку о соответствии проекта требованиям статей 45 и 47 Закона «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» для внесения Торага;
- ◆ 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 возвращается инициатору;
- ◆ 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;
- ◆ в соответствии с резолюцией Торага соответствующее структурное подразделение Аппарата в течение дня направляет проект закона и сопроводительные документы во фракции, комитеты, депутатам, экспертной службе, осуществляющей специальные экспертизы (далее - экспертная служба), а также размещает проект закона на сайте Жогорку Кенеша.

Далее, экспертная служба Аппарата по проекту закона в обязательном порядке представляет заключения с результатами правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной и лингвистической экспертиз.

7.2. Подготовка проекта закона к первому чтению

Ответственный комитет осуществляет предварительное рассмотрение проекта закона не позднее 30 дней со дня его получения, за исключением случаев, предусмотренных Регламентом. Фракции, комитеты, депутаты, Кабинет министров, представители гражданского общества вправе направить письменные замечания и предложения по проекту закона в ответственный комитет в течение 2 недель со дня его размещения на официальном сайте Жогорку Кенеша. Ответственный комитет по результатам предварительного рассмотрения проекта закона направляет в соответствующее структурное подразделение Аппарата в бумажном и электронном виде:

- ◆ заключение комитета;
- ◆ при наличии - сравнительную таблицу к заключению;
- ◆ проект постановления Жогорку Кенеша по проекту закона.

После соблюдения этих процедур законопроект рассматривается парламентом в первом чтении.

7.3. Подготовка проекта закона ко второму чтению

В постановлении Жогорку Кенеша о принятии проекта закона в первом чтении указывается срок представления поправок к проекту закона, который не может превышать 10 рабочих дней. Субъекты права законодательной инициативы направляют одновременно в ответственный комитет и экспертную службу письменные предложения и поправки к проекту закона с их обоснованием через соответствующее структурное подразделение Аппарата. Экспертная служба представляет ответственному комитету заключение на поступившие поправки не позднее 5 рабочих дней после окончания срока, указанного в постановлении о принятии в первом чтении.

Ответственный комитет осуществляет рассмотрение:

- ◆ предложений и поправок, поступивших от инициаторов поправок ко второму чтению;
- ◆ заключения экспертной службы;
- ◆ заключений других профильных комитетов.

Рассмотрение поправок к проекту закона проводится не позднее 20 рабочих дней после окончания срока, указанного в постановлении о принятии в первом чтении. Ответственный комитет рассматривает поступившие поправки и принимает решение об их принятии или отклонении. Принятые поправки включаются в проект закона, который должен быть подготовлен ко второму чтению.

После соблюдения этих процедур законопроект рассматривается парламентом во втором чтении.

7.4. Подготовка проекта закона к третьему чтению

Ответственный комитет в ходе подготовки проекта закона к третьему чтению совместно с соответствующими подразделениями Аппарата готовит на основе стенограммы заседания Жогорку Кенеша окончательный текст проекта закона на государственном и официальном языках с учетом принятых во втором чтении поправок.

При подготовке текста проекта закона допускается устранение неточностей и внесение исправлений для установления правильной взаимосвязи статей и их структурных элементов без изменения их содержания.

7.5. Случаи и порядок рассмотрения проекта закона в четвертом чтении

При рассмотрении проектов законов о внесении изменений в Конституцию, конституционных законов, законов об изменении государственной границы Жогорку Кенеш вправе принять решение о проведении четвертого чтения.

Ответственный комитет совместно с соответствующим структурным подразделением Аппарата готовит на основе стенограммы заседания Жогорку Кенеша по третьему чтению окончательный текст проекта закона на государственном и официальном языках.

7.6. Рассмотрение Жогорку Кенешем проектов законов

Жогорку Кенеш принимает законы после их рассмотрения ответственными комитетами. Проекты законов рассматриваются и принимаются по процедуре трех чтений. Проекты законов о внесении изменений в Конституцию, конституционные законы и законы об изменении государственной границы принимаются Жогорку Кенешем не менее чем в трех чтениях. По данным законопроектам решением большинства от общего числа депутатов может быть назначено четвертое чтение.

Проекты законов, предусматривающие увеличение расходов, покрываемых за счет государственного бюджета, принимаются Жогорку Кенешем после определения Кабинетом Министров источника финансирования.

Жогорку Кенеш по результатам рассмотрения проекта закона в каждом чтении проводит голосование. Промежуток времени между каждым чтением по проекту закона не может быть менее 10 рабочих дней и более 30 рабочих дней, за исключением случаев, предусмотренных Регламентом Жогорку Кенеша.

При наличии положительного заключения всех фракций, ответственного и профильного комитетов, Жогорку Кенеш вправе принять проект закона одновременно во втором и третьем чтениях и/или в трех чтениях в следующих случаях:

- ◆ приведения норм закона в соответствие с Конституцией;
- ◆ приведения действующего закона в соответствие с нормами вновь принятого закона;
- ◆ приведения в соответствие одних статей закона другим статьям этого же закона;
- ◆ исправления грамматических ошибок текста закона;
- ◆ устранения несоответствий между текстами закона на государственном и официальном языках;
- ◆ рассмотрения проекта закона о ратификации международных договоров, за исключением кредитных соглашений;
- ◆ рассмотрения проектов конституционного закона и закона, вытекающих из решения Конституционного суда;
- ◆ рассмотрения проекта закона по стабилизации социально-экономической ситуации, по вопросам правопорядка и безопасности в связи с введением чрезвычайного положения, чрезвычайной ситуации и/или с обстоятельствами непреодолимой силы. При этом, в данном случае не требуется наличие положительного заключения всех фракций, ответственного и профильного комитетов.

7.7. Рассмотрение проекта закона в первом чтении

При рассмотрении проекта закона в первом чтении обсуждаются концепция, цели и задачи, структура, актуальность, целесообразность, а также соответствие положениям Конституции. Жогорку Кенеш вправе принять решение о последовательном обсуждении всех статей проекта закона (постатейное обсуждение). В ходе первого чтения не допускается внесение поправок в текст проекта закона.

По результатам рассмотрения проекта закона в первом чтении Жогорку Кенеш принимает одно из следующих решений:



принять проект закона за основу
с поручением ответственному комитету
подготовить его ко второму чтению



отклонить проект закона

После принятия законопроекта в первом чтении ответственность на последующих этапах его рассмотрения Жогорку Кенешем несет ответственный комитет.

7.8. Рассмотрение проекта закона во втором чтении

Во втором чтении рассматриваются статьи проекта закона, по которым в ответственный комитет поступили письменные предложения от инициаторов поправок во время обсуждения в ходе первого чтения. Второе чтение проекта закона начинается с доклада представителя ответственного комитета об итогах рассмотрения поступивших поправок. Председательствующий выясняет наличие возражений у фракций, депутатов, представителя Кабинета Министров и лиц, приглашенных на заседание по поправкам, рекомендуемым ответственным комитетом. В случае отсутствия возражений против рекомендаций ответственного комитета председательствующий ставит на голосование вопрос о принятии в целом поправок проекта закона, рекомендуемых ответственным комитетом.

В случае наличия возражений против каких-либо поправок, рекомендуемых ответственным комитетом, председательствующий сначала ставит на голосование поправки, по которым не имеется возражений, затем открывает прения по каждой поправке, по которой имеются возражения. После прекращения прений по соответствующей поправке председательствующий сначала ставит на голосование рекомендацию ответственного комитета. В случае принятия рекомендации ответственного комитета голосование по тексту поправки инициатора к обсуждаемой статье не проводится. Если рекомендация ответственного комитета не принимается, на голосование ставятся поправки инициаторов в порядке, указанном в таблице поправок. В случае принятия какой-либо поправки голосование по оставшимся поправкам не проводится. В случае отклонения поправок и ответственного комитета, и инициатора поправок сохраняется редакция проекта закона, принятого в первом чтении.

В случае поступления новых предложений к проекту закона в ходе его обсуждения во втором чтении законопроект возвращается в ответственный комитет для их изучения и подготовки к режиму второго чтения. В этом случае рассмотрение Жогорку Кенешем проекта закона повторяется по процедуре второго чтения.

По итогам рассмотрения всех поправок к проекту закона председательствующий ставит на голосование вопрос о принятии либо отклонении проекта закона во втором чтении.

7.9. Рассмотрение проекта закона в третьем чтении

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 структурных элементов. 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.

Жогорку Кенеш проводит итоговое голосование о принятии в третьем чтении окончательного текста проекта закона либо его отклонении.

7.10. Возвращение к процедуре второго чтения

В исключительных случаях Жогорку Кенеш вправе отложить рассмотрение проекта закона в третьем чтении и вернуться к процедуре второго чтения при обнаружении ошибок грамматического, редакционного и технического характера, влияющих на содержание проекта закона.

Инициатор внесения поправок вправе обратиться в ответственный комитет с обоснованным предложением о возврате к процедуре второго чтения. Ответственный комитет принимает решение об одобрении или отклонении предложения о возврате ко второму чтению и выносит вопрос на рассмотрение Жогорку Кенеша.

Проект постановления о возврате к процедуре второго чтения, обсужденный и принятый большинством от числа присутствующих, но не менее чем 50 голосами депутатов, отменяет ранее принятое постановление по данному законопроекту. Законопроект отправляется на доработку в ответственный комитет, который в течение 7 дней выносит вопрос на заседание Жогорку Кенеша, и затем рассматривается по установленной процедуре второго чтения. Ранее принятое ко второму чтению заключение ответственного комитета не подлежит отмене и рассматривается совместно с дополнительным заключением.

7.11. Рассмотрение законопроекта в четвертом чтении

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 структурных частей. В ходе четвертого чтения проводится итоговое голосование за проект закона в целом. Проект закона, не принятый в четвертом чтении, считается отклоненным.

7.12. Подготовка окончательного текста закона

После рассмотрения и принятия законопроекта в трех (четырёх) чтениях законопроект считается принятым Жогорку Кенешем. Текст законопроекта, принятого Жогорку Кенешем, не подлежит исправлению. Возвращение к рассмотрению законопроекта после принятия его в третьем (четвертом) чтении не допускается. Окончательный текст принятого законопроекта на государственном и официальном языках в течение 14 рабочих дней направляется Президенту для подписания.

7.13. Возражение Президента

В случае возвращения законопроекта с возражениями Президента, ответственный комитет после изучения возражений Президента, предложений фракций, заключения экспертной службы в срок не более 10 рабочих дней выносит одно из следующих решений:

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

Жогорку Кенеш в случае принятия решения о согласии с возражениями Президента поручает ответственному комитету совместно с соответствующими отделами Аппарата доработать текст законопроекта с учетом возражений Президента и направить на подпись Президенту. Если Жогорку Кенеш согласится с возражением Президента о нецелесообразности принятия законопроекта в целом, законопроект считается отклоненным.

Если Жогорку Кенеш повторно одобрит законопроект в ранее принятой редакции большинством не менее чем двумя третями голосов депутатов от конституционного состава Жогорку Кенеша, законопроект направляется на подпись Президенту. Законопроект, одобренный в ранее принятой редакции, подлежит подписанию Президентом в течение 14 рабочих дней со дня поступления.

7.14. Согласительная группа

Решение об образовании согласительной группы для подготовки законопроекта с учетом возражений Президента принимается большинством голосов от присутствующих, но не менее чем 50 голосами депутатов. При принятии решения о создании согласительной группы Жогорку Кенеш определяет количество и состав ее членов от Жогорку Кенеша и Президента. В согласительную группу от Жогорку Кенеша входят инициатор и представители ответственного комитета. Голосование членов согласительной группы при принятии решения проводится по принципу «одна сторона - один голос»⁵. Решение согласительной группы должно быть единогласным.

Согласительная группа не позднее 30 календарных дней со дня принятия Жогорку Кенешем решения о ее создании вносит на рассмотрение Жогорку Кенеша согласованный вариант законопроекта и таблицу поправок. Жогорку Кенеш принимает решение по выработанному согласительной группой варианту:

- ♦ проекта конституционного закона - большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов;
- ♦ проекта закона - большинством от числа присутствующих, но не менее чем 50 голосами депутатов.

Подготовленный согласительной группой законопроект, возвращенный Жогорку Кенешу с возражениями Президента, подлежит повторному рассмотрению по сокращенной процедуре в соответствии со статьей 77 Регламента Жогорку Кенеша.

⁵ Под одной стороной понимается представляемый орган (например, Жогорку Кенеш), вне зависимости от количества представителей этого органа, включенных в состав согласительной комиссии

7.15. Как и на каких этапах гражданское общество может повлиять на процесс принятия законопроекта?

Регламент Жогорку Кенеша предусматривает участие граждан в рамках подготовки ответственным комитетом проекта закона ко второму чтению, когда представители гражданского общества вправе направить письменные замечания и предложения по проекту закона в ответственный комитет в течение 2 недель со дня его размещения на официальном сайте Жогорку Кенеша. Кроме того, граждане имеют право участвовать в открытых заседаниях Комитетов и высказывать свое мнение по инициированному проекту, взаимодействовать с депутатами в рамках работы с избирателями, публиковать свое мнение в средствах массовой информации и в социальных сетях.

Для выявления интересующих граждан инициатив рекомендуется на постоянной основе отслеживать официальный веб-сайт Жогорку Кенеша: www.kenesh.kg. На указанном сайте публикуются:

- ◆ календарный план работы Жогорку Кенеша на предстоящий месяц, определяющий перечень законопроектов, которые планируется рассмотреть в указанный период;
- ◆ проекты повесток дня заседаний фракций Жогорку Кенеша;
- ◆ проекты повесток дня заседаний Комитетов Жогорку Кенеша;
- ◆ проекты повесток дня заседаний Жогорку Кенеша с указанием наименований законопроектов и докладчиков по ним;
- ◆ информация о продвижении законопроектов⁶.

Отслеживание данной информации позволит гражданам своевременно реагировать на рассматриваемые инициативы и адресно направлять свои предложения и замечания по указанным проектам НПА.

Кроме того, Регламентом Жогорку Кенеша предусматривается возможность участия граждан в парламентских общественных слушаниях, которые инициируются фракциями, комитетами и парламентскими комиссиями. На парламентских общественных слушаниях обсуждаются законопроекты, проекты законов по ратификации или денонсации международных договоров, проект закона о республиканском бюджете и отчет о его исполнении, исполнение законов и решений Жогорку Кенеша, другие вопросы. Обязательно проводятся парламентские общественные слушания по нижеследующим вопросам:

- ◆ об обеспечении конституционных прав, свобод и обязанностей граждан;
- ◆ о правовом статусе политических партий, некоммерческих организаций и средств массовой информации;
- ◆ о бюджете, налогах и других обязательных сборах;
- ◆ о введении новых видов государственного регулирования предпринимательской деятельности;
- ◆ об обеспечении экологической безопасности;
- ◆ о борьбе с правонарушениями.

⁶ На момент составления данного Пособия база данных законопроектов Жогорку Кенеша не функционировала, однако рекомендуется постоянное отслеживание данного раздела в будущем

Фракции, комитеты и комиссии после утверждения темы парламентских общественных слушаний, времени и места их проведения, не позднее чем за 10 дней до проведения парламентских общественных слушаний размещают информацию об этом на сайте Жогорку Кенеша, передают ее средствам массовой информации. Состав лиц, приглашенных на парламентские общественные слушания, определяется фракциями, комитетами и комиссиями, которыми иницируются слушания. Парламентские общественные слушания открыты для представителей средств массовой информации, граждан и их объединений.

Парламентские общественные слушания ведет лидер фракции, председатель комитета или комиссии, инициировавших их проведение. Председательствующий предоставляет слово для выступления депутатам и приглашенным лицам, следит за порядком обсуждения, выступает с сообщениями. Все приглашенные лица выступают только с разрешения председательствующего. После выступлений на парламентских общественных слушаниях докладчиков и приглашенных лиц следуют письменные и устные вопросы участников и ответы на них. Участники парламентских общественных слушаний не вправе прерывать выступающих выкриками, аплодисментами, нарушать регламент парламентских слушаний. Председательствующий вправе удалить нарушителей из зала.

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

7.16. Народная законодательная инициатива

В соответствии с Конституцией правом законодательной инициативы обладают 10 тысяч избирателей. Народная законодательная инициатива реализуется в соответствии с Законом «О народной законодательной инициативе в Кыргызской Республике».

Граждане, выступившие с предложением о внесении проекта закона в Жогорку Кенеш, образуют инициативную группу по реализации народной инициативы в составе не менее 10 человек. Членами инициативной группы могут быть граждане Кыргызской Республики, проживающие на территории Кыргызской Республики и обладающие избирательным правом. Инициативная группа создается в целях сбора подписей за предложение о внесении проекта закона в Жогорку Кенеш, представления интересов граждан при подготовке, внесении, а также отзыве проекта закона из Жогорку Кенеша.

Инициативная группа обращается в Министерство юстиции с заявлением о регистрации инициативной группы и проекта закона. Министерство юстиции в тридцатидневный срок проверяет проект закона на соответствие требованиям статьи 4 Закона «О народной законодательной инициативе в Кыргызской Республике», а также документы об образовании инициативной группы. По результатам проверки представленных документов Министерством юстиции выдается свидетельство о регистрации инициативной группы.

Проект закона, предлагаемый гражданами в порядке народной инициативы, не должен противоречить законодательству Кыргызской Республики и должен оформляться в соответствии с требованиями Закона об НПА. Проект закона с обоснованием необходимости его принятия подлежит опубликованию в республиканских печатных изданиях и на официальном сайте Министерства юстиции.

Проект закона, внесенный гражданами в порядке реализации права народной инициативы в соответствии с требованиями, установленными Законом «О народной законодательной инициативе в Кыргызской Республике», подлежит обязательному рассмотрению Жогорку Кенешем в порядке, предусмотренном Законом «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики».

На практике ни один проект закона, инициированный в порядке народной инициативы в стране, не был принят, тогда как предложений о необходимости изменения действующего законодательства со стороны гражданского общества много. С момента принятия Закона «О народной законодательной инициативе в Кыргызской Республике» не проводился мониторинг его эффективности.

ГЛАВА 8

Порядок разработки и продвижения проектов подзаконных актов

К проектам подзаконных актов относятся нижеследующие акты:



Указ Президента



Постановление Жогорку Кенеша



Постановление Кабинета Министров



Постановление Национального банка



Постановление Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов



Постановления представительных органов местного самоуправления (местные кенешы)

При разработке и продвижении проектов подзаконных актов, обладающих характеристиками НПА, должны соблюдаться требования Закона об НПА и Инструкции по разработке проектов, подзаконных актов, утвержденной постановлением Правительства от 31 мая 2017 года № 313.

Проекты подзаконных актов проходят следующие этапы:

- ◆ разработка проекта подзаконного акта;
- ◆ анализ регулятивного воздействия (в случаях регулирования предпринимательской деятельности);
- ◆ общественное обсуждение проекта подзаконного акта;
- ◆ согласование с заинтересованными субъектами;

- ◆ специализированные виды экспертиз;
- ◆ внесение проекта подзаконного акта нормотворческому субъекту, обладающему правом его принятия;
- ◆ принятие подзаконного акта, его официальное опубликование и включение в Государственный реестр НПА.

8.1. Разработка проекта подзаконного акта

Решение о подготовке проекта подзаконного акта (в новой редакции, внесение изменений, прекращение действия акта) принимается нормотворческим субъектом самостоятельно по тем вопросам, которые отнесены к сфере его регулирования и в рамках компетенции, установленной в Конституции и законах. Органы исполнительной власти разрабатывают проекты подзаконных актов в рамках вырабатываемой политики в соответствующей сфере и вносят их на утверждение Кабинета Министров.

Разработка проекта подзаконного акта может проводиться нормотворческим субъектом (органом-разработчиком) самостоятельно либо в рамках рабочих групп, в состав которых могут включаться представители гражданского общества. Решение о создании рабочей группы принимается нормотворческим органом на свое усмотрение. Информация о формировании рабочих групп и возможности включения в их составы представителей гражданского общества, как правило, распространяется нормотворческим органом в рабочем порядке, в рамках взаимодействия с теми или иными представителями организаций гражданского общества. Данная информация не публикуется в открытых источниках. Вместе с тем в случае образования рабочей группы решением нормотворческого органа, такие решения размещаются в Централизованном банке данных правовой информации (ЦБД)⁷. Если решение о создании рабочей группы оформлено приказом государственного органа, такие приказы, как правило, не размещаются в открытых источниках.

Между тем, законодательством Кыргызской Республики установлена возможность разработки проектов НПА на основании предложений граждан. Так, согласно статье 1 Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан» предложение - обращение, содержащее рекомендацию гражданина по совершенствованию законов и иных НПА должно быть рассмотрено в течение 14 рабочих дней. Обращение-предложение должно вноситься в государственный орган или орган местного самоуправления, к компетенции которого относится регулирование соответствующих отношений, в письменной, электронной или устной форме в рамках личного приема. Исходя из анализа справок-обоснований к проектам подзаконных актов, размещенных в открытых источниках для общественного обсуждения, механизм внесения предложений по совершенствованию НПА в рамках Закона «О порядке рассмотрения обращений граждан» не используется. При этом возможность вносить предложения по совершенствованию НПА является важным механизмом участия граждан в нормотворческом процессе.

По итогам этапа разработки подготавливается проект подзаконного акта, справка-обоснование к проекту, сравнительная таблица (при внесении изменений в действующую редакцию), финансово-экономические расчеты (если требуется финансирование для реализации проекта).

◆ <http://cbd.minjust.gov.kg/>

8.2. Публичные консультации в рамках проведения анализа регулятивного воздействия

Согласно статье 19 Закона об НПА проекты НПА, направленные на регулирование предпринимательской деятельности, за исключением случаев регулирования предпринимательской деятельности в условиях обстоятельств непреодолимой силы, подлежат анализу регулятивного воздействия (далее – АРВ) в соответствии с методикой, утвержденной Правительством. Для проведения АРВ формируется рабочая группа, в состав которой включаются представители органа-разработчика, а также представители других государственных органов, бизнес-ассоциаций, имеющих прямое отношение к регулируемой сфере предпринимательской деятельности. В случае необходимости в состав рабочей группы могут включаться представители некоммерческих организаций, эксперты, отдельные субъекты предпринимательства, граждане и другие заинтересованные лица.

После образования рабочей группы готовится уведомление о разработке проекта НПА и о намерении изменить правовое регулирование в конкретной сфере предпринимательской деятельности. При разработке проекта НПА органов местного самоуправления данный (предварительный) этап не выполняется (за исключением муниципалитетов городов Бишкек и Ош). Уведомление о разработке проекта НПА размещается на официальном сайте органа-разработчика для публичных консультаций на срок не менее 15 дней. О проведении публичных консультаций рекомендуется извещать следующие органы и организации:

- ◆ уполномоченный орган и иные заинтересованные органы исполнительной и законодательной власти;
- ◆ бизнес-ассоциации, имеющие прямое отношение к регулируемой сфере предпринимательской деятельности;
- ◆ органы и организации, целью деятельности которых являются защита и представление интересов субъектов предпринимательской деятельности;
- ◆ уполномоченные по защите прав, свобод и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности (Бизнес-омбудсмен);
- ◆ иные лица, которых целесообразно привлекать к публичным консультациям, исходя из содержания проблемы, цели и предмета регулирования.

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.

Таким образом, представители гражданского общества могут стать членами рабочей группы по АРВ проекта подзаконного акта, вправе вносить свои предложения в рамках публичных консультаций и могут отслеживать учет/неучет внесенных предложений на сайте органа-разработчика, ответственного за проведение АРВ.

8.3. Общественное обсуждение проектов подзаконных актов⁸

Общественное обсуждение проектов подзаконных актов проводится на сайтах нормотворческих субъектов, Едином портале общественного обсуждения проектов НПА, в средствах массовой информации, в местах обзора (доски, стенды). Поскольку НПА принимаются одновременно на государственном и официальном языках, общественное обсуждение также должно проводиться на двух языках. Исключением могут являться проекты НПА представительных органов МСУ.

8.4. Согласование с заинтересованными субъектами

Статья 21 Закона об НПА гласит, что проекты НПА перед их внесением Президенту, Кабинету министров подлежат в обязательном порядке согласованию:

- ◆ с Министерством юстиции;
- ◆ по вопросам, предусматривающим сокращение доходов или увеличение расходов государства, - с Министерством финансов;
- ◆ направленные на регулирование деятельности субъектов предпринимательства, - с уполномоченным государственным органом по развитию предпринимательства;
- ◆ с другими государственными органами, если в НПА содержатся нормы, касающиеся их компетенции;
- ◆ ассоциациями, союзами органов местного самоуправления при подготовке проектов НПА, непосредственно затрагивающих интересы местных сообществ и органов местного самоуправления.

Процедура согласования, как правило, осуществляется путем направления вышеуказанным субъектам сопроводительного письма и проекта подзаконного акта с приложением пакета документов. Субъект, которому представлен проект для согласования, выражает свою позицию в письменном виде и отражает в ней свои замечания, предложения либо согласие с проектом подзаконного акта. В случае, если между органом-разработчиком и согласующим органом не достигнут консенсус по проекту подзаконного акта, решение о принятии/непринятии НПА принимается нормотворческим субъектом.

⁸ Этап общественного обсуждения и возможность гражданского общества влиять на проекты НПА в рамках данной процедуры описан в главе 6 настоящего пособия.

8.5. Проведение специализированных видов экспертиз

Проекты НПА по вопросам обеспечения конституционных прав, свобод и обязанностей граждан; 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 научной экспертизе (в зависимости от правоотношений, на регулирование которых направлен проект НПА).

Правовую, правозащитную, антикоррупционную и гендерную экспертизы проводит Министерство юстиции на основании Инструкции о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов, утвержденной Постановлением Правительства от 8 декабря 2010 года № 319. По итогам проведения экспертиз выдается заключение, которое подлежит проработке и учету. В случае несогласия с заключением Министерства юстиции, по проектам актов Кабинета Министров разногласия снимаются путем совещаний в Администрации Президента, по другим видам проектов подзаконных актов ответственность за принятие подзаконного акта возлагается на нормотворческий орган.

Экологическую экспертизу проводит уполномоченный государственный орган в сфере охраны окружающей среды. При этом Закон «Об экологической экспертизе» определяет, что по инициативе граждан, органов местного самоуправления и общественных объединений может проводиться общественная экологическая экспертиза. Инициаторы проведения общественной экологической экспертизы обязаны предварительно письменно известить местные государственные администрации и органы местного самоуправления о проведении общественной экологической экспертизы. Заключение общественной экологической экспертизы является рекомендательным. Оно может публиковаться в средствах массовой информации, передаваться местным государственным администрациям и органам местного самоуправления, инициаторам проекта, разработчикам и другим заинтересованным лицам.

Для проведения независимой научной экспертизы проектов НПА, нормотворческим органом могут быть приглашены ученые и специалисты из других государств. Проект может быть направлен для научной экспертизы в международную организацию. Следует заметить, что проведение независимой научной экспертизы в правоприменительной практике не выявлено либо такие запросы носят исключительный характер.

Допускается проведение специализированных экспертиз независимыми аккредитованными экспертами. На сайте Министерства юстиции размещен Реестр аккредитованных экспертов, который состоит из 8 физических лиц и 6 юридических лиц.

В рамках данного этапа представители гражданского общества могут быть привлечены в качестве независимых экспертов, которые проводят специализированные виды экспертиз. Вместе с тем, специализированные экспертизы проводятся на основании и по критериям вышеуказанной Инструкции. Привлечение независимых экспертов осуществляется по решению нормотворческого органа.

8.6. Внесение проекта подзаконного акта нормотворческому субъекту, обладающему правом его принятия

После прохождения вышеуказанных этапов проект подзаконного акта с перечнем сопроводительных документов вносится нормотворческому субъекту, который обладает правом его принятия. Нормотворческий орган, по результатам рассмотрения проекта подзаконного акта, вправе:



принять проект



отклонить проект с указанием причин



возвратить проект на доработку с указанием своих замечаний и предложений

8.7. Принятие проекта подзаконного акта, его официальное опубликование и включение в Государственный реестр НПА

В соответствии с требованиями Закона об НПА в случае принятия проекта подзаконного акта, такой акт подлежит подписанию уполномоченным на то лицом. Подзаконные акты подлежат официальному опубликованию в источниках, определенных постановлением Правительства «Об источниках официального опубликования нормативных правовых актов Кыргызской Республики» от 26 февраля 2010 года №117. Опубликованный подзаконный акт включается в Государственный реестр НПА Кыргызской Республики.

ГЛАВА 9

Способы гражданского реагирования на нарушение процедур в нормотворчестве

Процедуры разработки, продвижения и принятия проектов НПА закреплены в ряде НПА, в частности, в самом Законе об НПА и регламентах исполнительной и законодательной ветвей власти. Несмотря на то, что все процессы и элементы нормотворчества описаны в законодательстве, гражданское общество часто сталкивается с нарушением этих норм со стороны нормотворческих органов, что влечет прямое нарушение прав граждан на участие в этих процессах. Для адекватного реагирования на такие ситуации, законодательством установлено несколько вариантов общественного влияния на складывающиеся нарушения.

9.1. Как НПА признаются недействительными?

Статья 12 Гражданского кодекса Кыргызской Республики рассматривает в качестве одного из способов защиты гражданских прав признание недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления. Гражданский кодекс при этом регламентирует, что НПА, не соответствующий законодательству и нарушающий гражданские права и охраняемые законом интересы гражданина или юридического лица, может быть признан судом недействительным. В случае признания судом такого акта недействительным, нарушенное право подлежит восстанов-

лению, а также защите способами, которые описываются в статье 11 Гражданского кодекса.

Кроме того, Закон об НПА определяет, что НПА или его структурный элемент прекращает свое действие в случае признания этого НПА или структурного элемента неконституционным или недействительным в установленном законом порядке. Решение суда о признании НПА или его структурного элемента недействительным подлежит официальному опубликованию и направляется в государственные органы. Такое признание влечет отмену действия либо приведение нормотворческим органом такого акта или структурного элемента в соответствие с НПА, имеющим более высокую юридическую силу.

Таким образом, если был нарушен порядок разработки, общественного обсуждения, согласования, проведения специализированных видов экспертиз и/или принятия, опубликования и внесения НПА в Государственный реестр НПА, такой акт может быть оспорен в судебном порядке, признан недействительным, а права подлежат восстановлению.

9.2. Как НПА признаются неконституционными?

Статья 7 Закона об НПА закрепляет способы обеспечения законности НПА. Одним из способов обеспечения законности НПА является признание НПА в установленном порядке неконституционным. Законы и иные НПА (их структурные элементы) могут быть признаны неконституционными в случае их противоречия Конституции Кыргызской Республики.

Статья 97 Конституции определяет, что установление Конституционным судом неконституционности законов или их положений отменяет их действие на территории Кыргызской Республики, а также отменяет действие других НПА, основанных на законах или их положениях, признанных неконституционными, за исключением судебных решений. Установление Конституционным судом неконституционности подзаконных актов или их частей также отменяет их действие на территории Кыргызской Республики.

Порядок осуществления конституционного судопроизводства определяется конституционным Законом «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики»⁹. Исходя из статьи 20 указанного конституционного закона, физическому или юридическому лицу принадлежит право на обращение в Конституционный суд, если оно считает, что законами и иными НПА нарушаются его права и свободы, признаваемые Конституцией.

Обращение в Конституционный суд подается в письменной форме и подписывается уполномоченным лицом. Обращения, а также прилагаемые к ним материалы представляются на государственном или официальном языке. Дальнейшее производство по обращению физического или юридического лица о признании закона или иного НПА неконституционным осуществляется по правилам закона в сфере конституционного судопроизводства.

В случае, если закон или иной НПА признаны неконституционными, то такой НПА прекращает свое действие. Решение суда о признании НПА или его структурного элемента неконституционным подлежит официальному опубликованию и направляется в государственные органы в порядке, определяемом Кабинетом министров. Признание НПА, его структурного элемента неконституционным влечет отмену их действия либо приведение нормотворческим органом такого акта (структурного элемента) в соответствие с НПА, имеющим более высокую юридическую силу.

⁹ На момент публикации настоящего пособия разработан и продвигается проект конституционного Закона «О Конституционном суде Кыргызской Республики». В соответствии с Конституцией, принятой на референдуме 11 апреля 2021 года, Конституционная палата Верховного суда преобразована в Конституционный суд.

Международный опыт участия граждан в нормотворческом процессе

Участие граждан в нормотворческом процессе в большинстве стран схоже по формам и способам. Успешность вовлечения граждан в этот процесс во многом зависит от нормотворческих субъектов и их отношения к возможности взаимодействия с активным гражданским обществом. В основном, способы участия граждан в зарубежных странах основываются на прямых контактах с субъектами нормотворчества, участии в процессе общественного обсуждения проектов НПА, привлечении внимания к мнениям и инициативам граждан посредством средств массовой информации¹⁰.

10.1. «Зеленая книга»

Одним из отличных от Кыргызской Республики механизмов участия граждан в нормотворческом процессе, используемых в Канаде, Великобритании и странах Европейского Союза, является механизм «Зеленой книги». «Зеленая книга» обычно представляет собой ряд идей (различные пути улучшения регулирования в конкретной сфере) и предназначена для приглашения заинтересованных лиц или организаций поделиться своими взглядами и предложениями по поводу предлагаемых вариантов регулирования. За «Зеленой книгой» может последовать «Белая книга» - официальный сбор предложений, которые будут включены в концепцию будущего проекта НПА.

Обсуждение будущего регулирования на уровне существующей или зарождающейся идеи является хорошим инструментом по отсеиванию ненужных инициатив, что, в свою очередь, будет способствовать качественному нормотворчеству и экономии средств, затрачиваемых на разработку нецелесообразных инициатив.

10.2. Офисы участия граждан

Офисы участия граждан могут предоставить гражданам точку контакта, чтобы получить информацию, поделиться своими проблемами и подать предложения граждан. Офис участия граждан может располагаться в парламенте, несколько офисов также могут быть открыты за пределами столицы для облегчения доступа граждан.



*Парламентская академия,
Палата депутатов Чили*

Парламентское подразделение, чья миссия заключается в разработке учебных мероприятий и поощрении участия в общественной жизни по политическим и парламентским вопросам, представляющим национальный интерес.

<http://www.academiaparlamentaria.cl>

¹⁰ HCitizen Participation in the Legislative Process by ParlAmericas: https://parlAmericas.org/uploads/documents/Toolkit_Citizen%20Participation%20in%20the%20Legislative%20Process.pdf



EVALUACIÓN DE LA LEY

CAMARA DE DIPUTADOS DE CHILE

*Гражданская оценка закона,
Палата депутатов Чили*

Парламентский департамент, отвечающий за мониторинг воздействия законодательства и сбор отзывов граждан о его реализации с помощью различных средств, таких как общественные форумы.

http://www.evaluaciondelaley.cl/foro_ciudadano/site/edic/base/port/inicio.html



*Центр распространения знаний,
Сенат Чили*

Парламентское подразделение, в обязанности которого входит развитие образовательной деятельности для граждан, сближение сенаторов с общинами и вовлечение граждан в законодательный процесс.

<https://facebook.com/CESCHILE/>



*Координационная группа по
привлечению внимания граждан,
Сенат Колумбии*

Парламентское подразделение, уполномоченное информировать граждан о работе Сената, получать мнения и жалобы граждан и организовывать посещения Сената.

<https://www.senado.gov.co/index.php/participacion/atencion-al-ciudadano>



**Asamblea Legislativa
República de Costa Rica**

*Департамент участия граждан,
Национальная ассамблея
Коста-Рики*

Парламентский департамент, уполномоченный обеспечивать участие граждан через законодательные предложения и консультации, а также содействовать просветительской деятельности о роли парламента.

<http://www.asamblea.go.cr/ca/SitePages/Participe%20y%20consulte.aspx>



*Дома собрания,
Национальное собрание Эквадора*

20 офисов парламента, расположенных в разных регионах страны и 2, расположенных за пределами страны, для проведения мероприятий и проектов гражданского участия для построения прямых отношений с гражданами. Парламентарии также могут использовать эти офисы для работы с гражданами.

http://www.asambleanacional.gob.ec/es/contenido/la_asamblea_nacional_traves_de_las_casas_de_la_asamblea_creadas_para_fomentar_una_relacion

10.3. Институциональные органы

Парламенты могут поручить институциональному органу собирать предложения граждан и распространять информацию о новых законах. Граждане или представители ключевых групп гражданского общества также могут быть включены в эти органы на временной или постоянной основе.



*Комитет по участию граждан
и социальному надзору,
Национальная ассамблея Эквадора*

Комитет, в мандат которого входит требование прозрачности публичной информации, участвует в общих собраниях, форумах, слушаниях и рабочих встречах с гражданами и организациями гражданского общества. Комитет применяет концепцию «законодателя на день», когда граждане выбираются для участия в работе комитета. Отобранная и демографически сбалансированная группа граждан занимается глубоким изучением проблемы, обсуждением различных точек зрения на проблему и готовит рекомендации курса действий или выработки собственных решений для решения проблемы. Ее выводы могут быть обязательными или нет.



*Проект «Законодатель на один
день», Национальная ассамблея
Эквадора*

Гражданам предлагается взять на себя роль парламентариев на один день и принять участие в заседании комитета без права голоса, но с выделением времени для выступления.

<http://www.asambleanacional.gob.ec/es/contenido/instructivo-asambleista-un-dia>



EVALUACIÓN DE LA LEY
CAMARA DE DIPUTADOS DE CHILE

*Тематические дни,
Палата депутатов Чили*

Дни, тема которых назначается комитетом, чтобы предоставить законодателям возможность для взаимодействия с гражданами. Каждый комитет должен провести два тематических дня в течение каждого законодательного периода.

<https://www.camara.cl/preguntas.aspx>

10.4. Предложения граждан и электронные петиции

Парламенты могут принимать процедуры для управления полученными законодательными предложениями от граждан и их представлением на пленарном заседании. Подача этих предложений через электронный процесс также может способствовать обмену информацией, в то же время сосуществуя с практикой, позволяющей их подавать на бумаге, чтобы гарантировать, что процесс остается открытым для граждан с неравным доступом к цифровым инструментам. Такие процедуры обычно включают критерии для представления предложений граждан на пленарных заседаниях, включая требования о поддержке одним или несколькими парламентариями и/или определенном количестве подписей граждан в их поддержку.



*Электронные петиции,
Палата общин Канады*

Онлайн-платформа для создания электронных петиций, которые представляются в Палату общин и вносятся на рассмотрение Правительства после получения поддержки со стороны граждан и парламента.

<https://petitions.ourcommons.ca/en/Home/Index>



**Asamblea Legislativa
República de Costa Rica**

*Гражданские инициативы,
Законодательное собрание
Коста-Рики*

Законодательные предложения, написанные гражданами при технической поддержке со стороны Бюро по участию граждан, требуют поддержки 5% зарегистрированных избирателей для дальнейшего продвижения.

<http://www.asamblea.go.cr/ca/SitePages/Participe%20y%20consulte.aspx>



*Законодательные предложения,
Национальное собрание Эквадора*

Законодательные предложения, представленные гражданским обществом, требуют поддержки не менее 0,25% зарегистрированных избирателей или 1% - в случае конституционной реформы. Предложения можно подавать онлайн на сайте Национального собрания.

http://www.asambleanacional.gob.ec/es/contenido/presenta_tu_propuesta_legislativa



*Гражданские инициативы,
Национальное собрание Панамы*

Законодательные предложения, написанные гражданами, представленные в Национальное управление по содействию участию граждан, которые могут либо содержать предмет регулирования вместе с объяснением, либо иметь форму законопроекта.

<http://www.asamblea.gob.pa/participacion-ciudadana/#procedimiento>

10.5. Онлайн платформы для участия граждан

Онлайн-порталы и мобильные приложения могут быть удобным инструментом для размещения различных механизмов электронного участия и обмена информацией о работе парламентов на простом языке. Различные функции этих платформ позволяют им быть полезными на разных этапах законодательного процесса. Граждане могут использовать открытые форумы, онлайн-мероприятия или чаты, чтобы выразить озабоченность по любой теме и предложить решения. На платформах также могут быть интегрированы функции краудсорсинга, позволяющие вносить непосредственный вклад в составление законопроектов, наряду с интерактивными функциями, которые позволяют задавать вопросы комитетам или пленарным заседаниям, пока они транслируются в прямом эфире.

Онлайн-опросы могут быть полезным инструментом для комитетов, чтобы узнать мнения граждан, разработать содержание законопроекта или укрепить понимание среди законодателей взглядов своих избирателей. Такие опросы также можно проводить по почте или телефону, в зависимости от того, что наиболее удобно для граждан. Этими процессами можно более эффективно управлять с помощью соответствующей технологии, например программного обеспечения для управления делами.



Портал «e-Democracia»
Конгресса Бразилии

Интернет-портал, предоставляющий гражданам возможность онлайн-обсуждения различных тем законодательства или комментировать конкретные законодательные предложения. Законодатели могут регулярно просматривать этот портал, чтобы узнать мнения граждан.

<http://arquivo.edemocracia.camara.leg.br/web/public/principal>



«Senador Virtual»,
Сенат Чили

Интернет-портал, на котором граждане могут ознакомиться с некоторыми законопроектами, обсуждаемыми в Сенате, и голосовать по всем законопроектам или по отдельным аспектам каждого законопроекта, при этом оставляя комментарии.

<http://www.senadorvirtual.cl>



«Mi Senado»,
Сенат Колумбии

Мобильное приложение, которое позволяет гражданам связываться с сенаторами, отслеживать их посещаемость, просматривать повестку дня пленарных заседаний и законопроекты, сеансы прямой трансляции, голосовать по предложенным законопроектам, видеть результаты в режиме реального времени и получать эти результаты, отображая на пленарных заседаниях для просмотра сенаторами.

<https://play.google.com/store/apps/details?id=gov.senado.app&hl=en>



Виртуальные законодательные
форумы Конгресса Перу

Онлайн-механизм, с помощью которого граждане и учреждения могут представлять свои мнения или предложения относительно законопроектов. Постоянные комитеты мониторят и анализируют мнения и предложения граждан, опубликованные на форумах.

http://www.congreso.gob.pe/participacion/foros/?&utm_source=website&utm_medium=banner&utm_campaign=foros



ParlView,
Парламент Тринидада и Тобаго

Служба интернет-вещания, которая обеспечивает прямую трансляцию парламентских заседаний и позволяет гражданам задавать вопросы секретарям комитетов во время публичных слушаний.



Madison Project: Законодательная платформа краудсорсинга, OpenGov Foundation, США

Экспериментальный инструмент с открытым исходным кодом, позволяющий гражданам получать доступ к закону в процессе его написания, оставлять комментарии, аннотировать конкретный контент и взаимодействовать с другими участниками платформы.

<https://www.opengovfoundation.org>



GOBIERNO DE MÉXICO

Онлайн-опросы, Правительство Мексики

Система онлайн-опросов, разработанная Правительством Мексики для получения мнения граждан о приоритетах.

<https://www.gob.mx/participa/encuestas>

10.6. Социальные медиа

Наиболее часто используемые платформы социальных сетей - это Facebook, Instagram, Twitter и Snap Chat. Законодатели могут использовать все эти приложения, чтобы взаимодействовать со своими избирателями в режиме онлайн и отвечать на их вопросы. Facebook Live можно использовать для проведения онлайн-собраний, которые транслируются в прямом эфире, где законодатель может получать комментарии / вопросы от граждан в режиме реального времени. Параметры опроса также можно использовать, чтобы получить представление о мнении избирателей по конкретному вопросу.



Пользовательские приложения Facebook, Европейский парламент

Настраиваемые приложения на странице Европейского парламента позволяют пользователям получать доступ к парламентской информации и общаться с членами Европейского парламента.

ГЛАВА 11

Рекомендации по повышению эффективности нормотворчества

Исходя из описанного выше процесса, нормотворчество представляет собой комплексную систему оценки и выработки качественной государственной политики и включает в себя большое количество инструментов по выстраиванию качественного процесса. Однако проблемы его эффективности все еще присутствуют на практике и часто поднимаются гражданским обществом, как проблемы, затрагивающие и влияющие на права и интересы общества и страны, в целом. Среди наиболее распространенных проблем практики нормотворческого процесса можно выделить следующие:

- ◆ формальный подход нормотворческих субъектов к процессу продвижения проектов НПА;
- ◆ несоблюдение регламентированных требований к порядку разработки и принятия проектов НПА;
- ◆ несоблюдение сроков и процедур общественного обсуждения проектов НПА;
- ◆ слабое вовлечение гражданского общества в выработку важных государственных инициатив;
- ◆ частая смена политического курса, которая ведет к постоянному изменению законодательного массива;
- ◆ несоблюдение стратегических целей, которые перед собой ставит Кыргызская Республика;
- ◆ отсутствие мотивированных ответов к предложениям граждан, в случаях, когда разработчик отклоняет предложения граждан;
- ◆ нарушение процедур проведения анализа регулятивного воздействия проектов НПА;
- ◆ обременительная процедура продвижения народной законодательной инициативы.

Для решения обозначенных проблем предлагаются следующие рекомендации¹¹:

- ◆ необходимо предусмотреть персональную ответственность государственных служащих и руководителей государственных органов за нарушение сроков и процедуры общественного обсуждения проектов 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;
- ◆ Министерству 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.;
- ◆ государственным органам, разработчикам НПА, публиковать отчеты по результатам общественных обсуждений проектов НПА на Едином портале и своих интернет-ресурсах, включая результаты общественных слушаний, обсуждений с общественными советами, бизнес-ассоциациями и т.д.;
- ◆ рекомендации и комментарии, полученные в ходе общественных обсуждений (вне зависимости от формата общественных обсуждений – поступивших во время круглых столов, в форме обращений граждан к субъектам законодательной инициативы, полученных через Единый 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;

- ◆ предусмотреть в законодательстве механизм и обязанность государственных органов-разработчиков НПА на каждом этапе нормотворческого 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 нормотворческого процесса. Установить обязанность разработчиков давать письменный мотивированный ответ на обращение, который можно было бы обжаловать в случае несогласия гражданина с ответом;
- ◆ внедрить единую систему, позволяющую автоматизировать весь процесс нормотворчества в стране;
- ◆ предусмотреть в законодательстве КР обязанность органов-разработчиков рассматривать на ранней стадии нормотворчества альтернативные варианты и предлагать способ регулирования;
- ◆ предусмотреть ответственность за уклонение от обсуждения проекта НПА на Едином портале общественного обсуждения проектов НПА и игнорирование/несвоевременные ответы на комментарии граждан;
- ◆ изменить срок для сбора подписей для народной законодательной инициативы с 3 месяцев до 6 месяцев, упростить в целом процедуру (например, не требовать при регистрации инициативной группы справку с места работы);
- ◆ на государственных каналах и в социальных сетях разъяснять населению суть народной законодательной инициативы;
- ◆ закрепить возможность инициирования проектов законов в рамках народной законодательной инициативы с помощью интернет-технологий и назначить контактных лиц, из числа сотрудников Министерства юстиции, которые должны предоставлять юридическую консультацию и иную практическую информацию для инициативной группы после ее регистрации в Министерстве юстиции.

НОРМОТВОРЧЕСТВО В СХЕМАХ

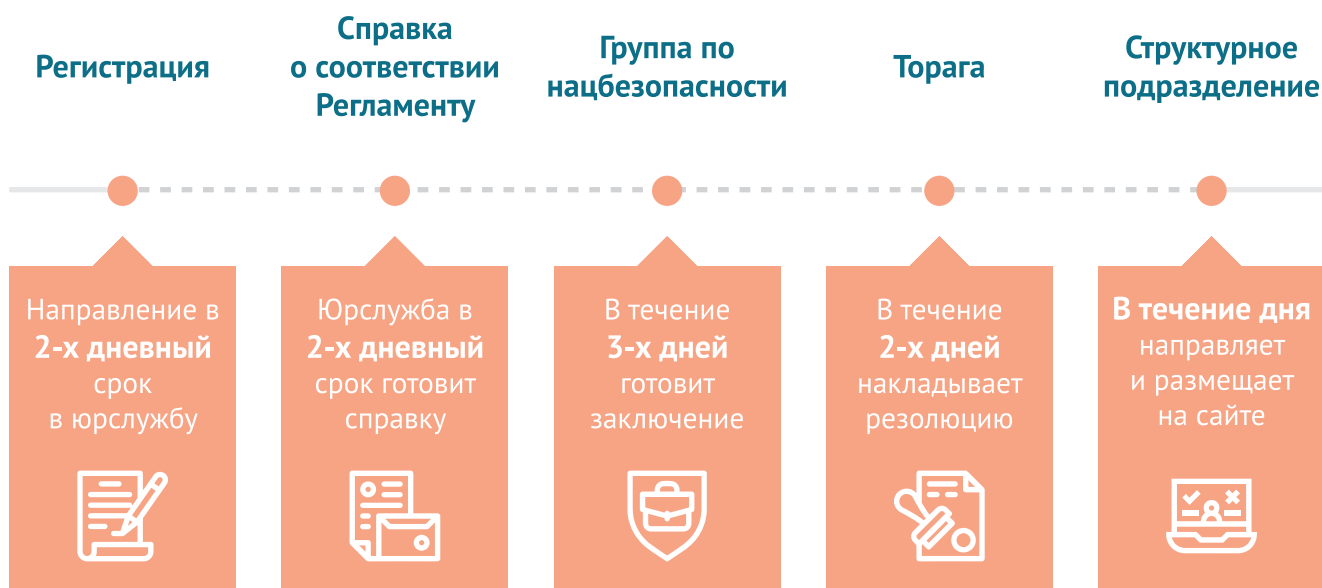
Алгоритм нормотворческого процесса



Ориентировочные сроки разработки и продвижения НПА



Регистрация проекта Закона в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики



Рассмотрение проекта Закона в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики



