



СООБЩЕСТВО ЮРИСТОВ КЫРГЫЗСТАНА
Facebook: <https://www.facebook.com/kyrgyzstan.stability>
Instagram: @kyrgyzstan.stability
e-mail: Kyrgyzstan.stability@gmail.com
тел: +996 707 177 178
www.lawyers.kg

Исх. № 21

Дата: 28 мая 2021 года

Министру юстиции
Кыргызской Республики
Чынбаевой А.Р.
адрес: г. Бишкек, проспект Молодой Гвардии 32
e-mail: ep@minjust.gov.kg

от Исполнительного Директора
ОФ «Сообщество Юристов Кей Джи»
ИНН: 01903202110098
адрес: г. Бишкек, ул. Табышалиева 29, 7Б
Эргешбаевой Т.Н.
тел: 0555 137 550
e-mail: ergeshbaeva@gmail.com

ПИСЬМО ОБРАЩЕНИЕ

Уважаемая Асель Рыспековна!

Прошу Вас рассмотреть:

1. рекомендации в отношении методологии по процессу проведения инвентаризации законодательства Кыргызской Республики;
2. рекомендации и замечания по законопроекту Кыргызской Республики «о нормативных правовых актах»;
3. а также включение экспертов в подгруппы межведомственной комиссии, созданных Министерством юстиции КР на основании Указа Президента КР от 8 февраля 2021 года и Распоряжения Правительства КР от 10 марта 2021 года по проведению масштабной инвентаризации.

Сообщество юристов Кыргызстана (далее – Сообщество юристов) – экспертная платформа, которая консолидирует усилия экспертов, юристов, направленная на поддержание верховенства и развитие правовых институтов в КР. На сегодня в базе Сообщества юристов числится более 50 профессионалов, которые вносят свой вклад в продвижении верховенства права.

Сообщество юристов выражает Вам благодарность за сотрудничество и открытость Министерства юстиции КР в проведении совместной деятельности с гражданским обществом, только такие шаги позволят развивать страну в демократическом правовом направлении. Хочется подчеркнуть, что по итогам круглого стола, где был обсужден процесс инвентаризации, был определен список рекомендаций к деятельности

Министерства юстиции КР, однако ряд из них не был принят во внимание и реализован. Важным показателем для Сообщества юристов послужила новость об отказе применения принципа «Гильотины» в процессе инвентаризации законодательства КР.

Сообщество юристов просит Вас дальше поддерживать открытость, прозрачность и вовлеченность в процессе инвентаризации законодательства Кыргызской Республики. В связи с этим, юристами был подготовлен ряд рекомендаций.

Глава 1: по методологии процесса проведения инвентаризации законодательства Кыргызской Республики.

Методология проведения инвентаризации законодательства Кыргызской Республики (далее – Методология) не соответствует самой идеи социальной справедливости, эффективности и достаточности регулирования общественных отношений, не соответствует устранению внутренних противоречий и коллизий, пробелов в праве.

1.1. *Пересмотреть балльную систему, по которой Методология позволяет оценивать эффективность законов по критериям (с 0-100 баллов).* Данная Методология является хорошим инструментом для оптимизации законодательной базы в сфере предпринимательства, однако ее применение к регулированию всех аспектов экономики государства, не говоря уже о социальных законах, а также законах, регулирующих политику, государственное устройство, государственное управление и другие общественные отношения, считается невозможным.

Необходимо вернуться к классической оценке законов, где обязательным критерием является справка обоснование к закону.

Важно помнить, что единственным уполномоченным органом, имеющим право принимать законы и осуществлять концептуальные изменения в законодательстве, является Жогорку Кенеш КР, и факт того, что Кабинет министров находясь в прямом управлении института Президента КР, пытается усилить свое влияние в законотворческом процессе является превышением должностных полномочий.

Министерство юстиции КР взяло на себя большую ответственность в проведении масштабной инвентаризации законодательства государства, результаты которой повлияют на все сферы жизнедеятельности государства, в связи с этим считается необходимым провести инвентаризацию законодательной базы в рамках четко разработанной концепции и системного подхода.

1.2. *Комментарии к шагам определения методологии:*

*1ый шаг определяет соответствие на законность, единства предмета регулирования, правовой определенности и системности закона (итого 20 баллов)

*2ой шаг – актуальность, необходимость и обоснование законов (итого 20 баллов)

*3ий шаг – открытость и предсказуемость закона (итого 20 баллов)

*4ый шаг – исполнимость и обязательность закона (итого 20 баллов)

*5ый шаг – учет интересов бизнес (итого 20 баллов).

В итоге система оценки законов по Методологии предполагает суммарный балл от 0 до 100. Разработаны этапы согласования между подгруппами межведомственной комиссии.

Рекомендации к Методологии:

П.4 шага 1 Методологии – Кабинет министров не имеет право принимать законы в отношении всех государственных служб, которые подчиняются ему и входят в его структуру. К примеру, деятельности Государственного Комитета по Национальной Безопасности КР не может быть регулировано нормативным актом, регулируемым со стороны Правительства. Эта функция принадлежит Жогорку Кенеш. В связи с этим, необходимо данный пункт пересмотреть.

Шаг 5 Методологии «оценка учета бизнеса в законе» – необходимо убрать вовсе из Методологии, как один экономика является одним из компонентов в установлении демократического и правового государства. Социальные законы, направленные на социальную защиту, социальную справедливость не должны подвергаться оценке с точки зрения бизнеса.

П.2 и п.3 шага 3 Методологии – определяют законность и единства предмета регулирования, а также в целом критерии, определенные в шаге 1 и в шаге 3 должны быть объединены в один раздел.

Шаг 4 Методологии «оценка исполнимости и обязательности закона» - приводятся ряд критериев, которые требуют оценить эффективность реализации законов и функционирование деятельности государственных органов, при этом в сжатые сроки и только юристы не могут определить эффективность и дать оценку на эффективность исполнения законов, реализации их на деле. В связи с этим, необходимо пересмотреть содержание кратких описаний к каждому из критериев в шаге 4 в Методологии.

1.3. Почему стоит пересмотреть Методологию концептуально?

Министерство Юстиции КР еще в марте 2021 года приняло решение о методе проведения масштабной инвентаризации законодательства Кыргызской Республики. Предполагалось, что:

- основные законы, касающиеся функционирования действия государственных служб, избирательной системы, судебной системы будут подвергнуты изменениям в кратчайшие сроки после конституционного референдума по причине изменения концепции государственного устройства в действующей Конституции КР от 5 мая 2021 года;
- а также 356 законов будут пересмотрены по принципу «Гильотины», бальная Методология нужна была для его внедрения. От данной пути Министерство юстиции отказалось, что является важным решением.

Значит необходимо учесть предыдущие опыты в Кыргызской Республики, которые были связаны с процессом инвентаризации, к примеру:

- Реализация проекта, предусмотренного Указом Президента КР от 12.11.2013г. УП №215 «О мерах по устранению причин политической и системной коррупции в органах власти»;
- Реализация проекта по регулятивной реформе «Системный анализ регулирования». Это реформа с применением принципа «гильотины» длилось 5 лет.
- Принятие Закона КР «О лицензионно-разрешительной системе в КР» в новой редакции. Этот проект тоже осуществляется с применением принципа «гильотины», был предоставлен аналогичный срок – 6 месяцев для реализации, но оно длится уже на протяжении 7 лет.
- Реализация проекта, предусмотренного Указом Президента КР от 08.08.2012г. №147 «О мерах по совершенствованию правосудия в КР».

Обстоятельства, которые вызывают необходимость принимать важнейшие государственные решения спонтанно, в суете и в сопровождении большого числа лишних движений, должны быть устранены. Каждый новый этап на пути законодательной реформы имеет свою ценность не сам по себе, его ценность в значительной степени приобретает, создается в процессе экспертного осмысления и широкого народного обсуждения, именно так оказывается возможной продуктивная адаптация нововведений.

Глава 2: рекомендации и замечания по законопроекту Кыргызской Республики «о нормативных правовых актах»

Важно, обратить особое внимание на порядок и правила принятия, рассмотрения и отмены законов. Предлагаемые изменения в законопроекте о нормативно-правовых актах от 2 апреля 2021 года вызывают опасения. **В отличии от действующего закона о нормативно-правовых актах (в последней редакции от 3 апреля 2020 года) в законопроекте от 15 апреля 2021 года предложены изменения в 42 статьях.**

Подробная сравнительная таблица и рекомендации к законопроекту действующего закона и предлагаемого законопроекта о нормативных правовых актах приведены в Приложении к письму (на 54 страницах).

П.2.1.: Риск правовой неопределенности (в законопроекте КР «о нормативно-правовых актах»). Правовая неопределенность - состояние правового регулирования, характеризующееся пробелами, коллизиями и иными дефектами, порождающими для субъектов правоотношений юридические и иные риски.

Новый необоснованный порядок иерархии нормативных актов

Статья 6 Закона «О нормативных правовых актах» от 20 июля 2009 года (далее – «действующий закон»), предполагает четкую иерархию нормативных правовых актов, согласно которой первое место занимает Конституция.

В отличие от действующего закона о НПА в проекте закона отсутствует четкая иерархия нормативных правовых актов. К примеру, остается неясным какой из следующих актов: указ Президента КР, постановление Жогорку Кенеша КР или постановление Кабинета министров будет иметь более высокую силу, если урегулированы одни и те же отношения. При этом положения п.3 ст.9 проекта закона по порядку разрешения коллизий вместо того, чтобы внести ясность в данный вопрос, еще больше его запутывают.

В целом, положения проекта закона не содержат иерархии подзаконных нормативных правовых актов.

Отсутствие четкой регламентации по данному вопросу ставит вопрос защиты прав и свобод человека в зависимости от усмотрения конкретного государственного органа, применяющего тот или иной нормативный правовой акт.

Создание предпосылки для альтернативного регулирования судопроизводства

В ч.3 статьи 1 законопроекта о НПА вводятся дополнения, согласно которым не регулируются:

- 1) порядок принятия, изменения и прекращения действия Конституции Кыргызской Республики

- 2) порядок заключения, исполнения, приостановления и денонсации, а также дополнения и изменения международных договоров, ратифицированных на территории Кыргызской Республики
- 3) порядок принятия, изменения, дополнения и прекращения действия правовых актов индивидуального применения, установленных законодательством о нарушениях и проступках и административно-процессуальным, уголовно-процессуальным и гражданско-процессуальным законодательством
- 4) порядок принятия нормативных правовых актов путем референдума (всенародного голосования).

Данная норма является фундаментальным нарушением конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также разрушением принципов демократического правового государства. Отсутствие единых стандартов и подходов, регулируемые одним основным законом о нормативно-правовых актах является подменой понятий и попыткой легализации непосредственного влияния института Президента (через Кабинет министров) на нормотворческий процесс, что является превышением полномочий.

Наличие противоречивого порядка разрешения коллизий нормативных актов

Следует отметить, что согласно части 1 статьи 5 законопроекта о НПА к числу законодательных НПА относятся все законы, включая законы, вносящие изменения в Конституцию, конституционные законы и кодексы. Ст.8 законопроекта о НПА предполагает не только иерархический список нормативных правовых актов, но и их влияние друг на друга.

Следовательно, в случае возникновения коллизий между Законом «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» (в случае принятия в такой редакции) и такими законодательными актами, как конституционный закон или кодекс, будут применяться нормы конституционного закона или кодекса.

По определению иерархии НПА имеет место противоречие между частью 2 статьи 1 и частями 1, 2 статьи 8 законопроекта о НПА, что фундаментально подавляет принцип верховенства права, влечет конфликт интересов в деятельности государственных органов, последствия которых приведут страну к правовому беспределу.

Ликвидация «общественно-значимых» нормативных актов (через применение принципа гильотины)

В статье 14 проекта закона предлагается прекращение действия нормативных правовых актов в упрощенном порядке (по принципу «гильотины»), где инвентаризации будут подвергнуты 356 законов со сроком до конца 2021 года. Даная норма несет в себе реальные угрозы дестабилизации всего законодательства Кыргызской Республики. С учетом социально-экономического, политического положения в стране государственные органы не должны оставаться без функционирования четкой законодательной базы, иначе возложенные на них обязательства не будут выполняться.

Принцип гильотины должен был быть применен только на отдельные отрасли экономики, а попытка применить его на всю законодательную систему является угрозой правовой безопасности страны.

Пункт 2.2.: Нарушение баланса между различными ветвями власти

Согласно действующей Конституции, законодательная власть осуществляется Жогорку Кенешем КР, а исполнительная власть – Президентом КР.

Согласно п. 4 ст.33 законопроекта о НПА «Проект законодательного нормативного правового акта, внесенный Кабинетом министров в Жогорку Кенеш, не может быть изменен без согласия Кабинета министров или официального представителя Кабинета министров, за исключением случаев внесения изменений редакционного характера». Представляется, что данные положения ограничивают полномочия Жогорку Кенеша КР как законодательного органа и позиционируют Кабинет министров как орган, равный с законодательным органом. Вместе с тем, согласно ст.66 и 89

Конституции КР исполнительную власть Кыргызской Республики возглавляет Президент КР, а Кабинет Министров находится «под» Президентом, осуществляющим исполнительную власть.

В ст. 14 проекта закона предусматриваются полномочия Кабинета Министров (в случае делегирования) по продлению срока, при наступлении которого законодательные нормативные правовые акты и основанные на них подзаконные нормативные правовые акты, в случае применения принципа «гильотины», прекращают свое действие. Представляется, что указанные нормы, также нарушают баланс ветвей власти, предоставляя Кабинету министров полномочия, наравне с законодательным органом – Жогорку Кенешем КР. При этом обращаем внимание, что абз.3 п.1 ст.18 проекта закона закрепляет, что делегирование нормотворческих полномочий в сфере регулирования предпринимательской деятельности не допускается. Таким образом, в проекте закона имеются внутренние противоречия.

В п.2 ст.32 проекта предлагается закрепить нормы, что *«в условиях введения режима чрезвычайной ситуации, чрезвычайного положения и военного положения общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов проводится в порядке и сроки, устанавливаемые Кабинетом министров»*. Вместе с тем, вопросы введения чрезвычайного положения относятся к компетенции Президента КР и Жогорку Кенеша КР, в связи с чем предлагаемые полномочия Кабинета министров нарушают баланс ветвей власти.

Кабинет министров превышает свои должностные полномочия в части законотворческой деятельности.

Согласно Конституции КР Кабинет министров относится к исполнительной ветви власти и входит в структуру института Президента КР.

В проекте закона имеются коллизии с пп. 4 ст.85 Конституции КР, согласно которой право законодательной инициативы принадлежит Председателю Кабинета Министров. В то время как ст.7 законопроекта НПА к субъектам нормотворчества предлагается отнести в целом Кабинет Министров.

Также ст.14 проекта закона в части, касающейся прекращения действия нормативных правовых актов в упрощенном порядке (по принципу «гильотины»), предусматривает полномочия Кабинета министров по обеспечению разработки и внесения в Жогорку Кенеш законопроектов при прекращении действия нормативных правовых актов, взамен утративших силу. Данные положения также содержат коллизию с указанным выше пп. 4) ст.85 Конституции КР.

Предлагаемые в ст.38 законопроекта о НПА нормы о полномочиях Кабинета министров по временному регулированию общественных отношений (режим «песочницы») имеют размытый характер и могут привести к злоупотреблению Кабинетом министров указанными полномочиями, поскольку, во-первых, отсутствует определенность «пилотное регулирование» какого рода отношений будет осуществляться и, во-вторых, не затронет ли «пилотное регулирование» такие отношения, которые могут быть отрегулированы исключительно положениями законов, а не подзаконных актов, которые Кабинет Министров уполномочен принимать.

Положения п.2 ст.32 о полномочиях Кабинета Министров по установлению порядка и сроков общественного обсуждения проектов НПА в условиях введения режима чрезвычайной ситуации, чрезвычайного положения и военного положения представляется также как превышение полномочий Кабинета министров.

С учетом статуса Кабинета Министров согласно Конституции КР представляется неоправданным отнесение к его полномочиям возможности определять источники официального опубликования нормативных правовых актов.

Судебные органы теряют незыблемость

Конституция КР от 5 мая 2021 года закрепила за Президентом КР ряд полномочий, позволяющих Президенту оказывать влияние на судебную ветвь власти. К примеру, закрепила полномочия по назначению председателей Конституционного суда и Верховного суда КР, в то время как по предыдущей редакции Конституции, указанные лица избирались самими судьями из их состава.

Подп.3 ч.3 ст.1 проекта закона предлагается, что *«порядок принятия, изменения, дополнения и прекращения действия правовых актов индивидуального применения, установленных законодательством о нарушениях и проступках и административно-процессуальным, уголовно-процессуальным и гражданским процессуальным законодательством»*. Данные положения достаточно неопределенны, поскольку в понятийном аппарате проекта закона, и иных частях проекта термин «правовые акты индивидуального применения» не раскрывается, в связи с чем возникает вопрос, не повлечет ли данная норма риски в функционировании судебных органов КР.

Снижена значимость общественных обсуждений законопроектов

В контексте соблюдения принципа открытости государственных органов и обеспечения прозрачности принятия решений, обеспечения участия граждан в процессе создания законов и иных нормативно-правовых актов, предлагаемые изменения в части проведения процедуры общественного обсуждения законов представляются регрессивными.

В соответствии с действующим Законом о НПА предусматривается возможность опубликование проектов нормативных правовых актов в средствах массовой информации, в то время как представленный проект закона предусматривает только размещение на Едином портале общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов, что может значительно сократить аудиторию, участвующую в общественном обсуждении.

Согласно п.2 ст.32 проекта *«в условиях введения режима чрезвычайной ситуации, чрезвычайного положения и военного положения общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов проводится в порядке и сроки, устанавливаемые Кабинетом министров»*. Данные положения также ограничивают право участия граждан в законотворческом процессе.

Кроме того, в целом неясно обоснование, в связи с чем за Кабинетом министров (с учетом его статуса согласно Конституции КР) закрепляются полномочия в области организации общественного обсуждения:

- по определению порядка размещения и прохождения процедуры общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов на Едином портале, поскольку общественному обсуждению может быть организовано в отношении нормативных правовых актов, принимаемых иными субъектами (к примеру, ЖК КР и др.).
- определении Единого портала общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов – «koomtalkuu.gov.kg» (электронный адрес «.gov» ассоциируется с исполнительной ветвью власти).
- указанное выше полномочие по определению порядка и сроков общественного обсуждения (п.2 ст.32).

Глава 3: включение в состав экспертной группы является закрытой информацией, данную часть письма Сообщество юристов не осветило публично.

**С уважением,
Исполнительный Директор**

Эргешбаева Т.Н.