



Анализ к проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»»

Настоящий правовой анализ подготовлен ОФ «Гражданская платформа» в целях информирования граждан об иницилируемых законопроектах субъектами законодательной инициативы.

В анализе будут рассмотрены такие вопросы как:

1. Для каких целей разработан законопроект?
2. Какие имеющиеся задачи/проблемы решит в случае внесения изменений?

Следует отметить, что Закон «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», (далее - Закон о НПА) является ключевым законом, который определяет принципы нормотворческой деятельности, устанавливает понятия и виды нормативных правовых актов, а также правила их действия. Поэтому, при инициировании законопроектов, касающихся норм Закона о НПА следует быть крайне ответственным и исходить только из законности норм, установленных Конституцией Кыргызской Республики (далее – Конституция).

Напомним, что ранее 10 октября 2022 года Министерством юстиции выносился на общественное обсуждение проект Закона о НПА в новой редакции, тогда ОФ «Гражданская платформа» был подготовлен и опубликован анализ с предложениями и замечаниями, с которыми можете ознакомиться здесь <https://platforma.kg/our-priorities/2022/analiz-k-proektu-zakona-kyrgyzskoj-respubliki-o-normativnyh-pravovyh-aktah/>.

Прежде чем, приступить к подробному рассмотрению анализа, считаем крайне важным отметить, что разработанный Министерством юстиции законопроект по внесению изменений в Закон о НПА содержит в себе ряд норм, противоречащих основному закону страны – Конституции, кроме того, предложенные инициаторами нормы в законопроекте ущемляют Конституционные права Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (далее – Жогорку Кенеш) и других субъектов законодательной инициативы.

В целях подготовки анализа проанализированы следующие нормативные правовые акты:

- Конституция
- Закон Кыргызской Республики «О Регламенте Жогорку Кенеш Кыргызской Республики» (далее -Регламент Жогорку Кенеш);
- Конституционный Закон Кыргызской Республики «О референдуме Кыргызской Республики» (далее – закон о Референдуме)
- Закон Кыргызской Республики «О народной законодательной инициативе в Кыргызской Республике»;

Введение

26 апреля 2023 года на Едином портале общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов, Министерством юстиции был размещен проект Закона «О внесении изменений в Закон о НПА».

В справке обосновании разработчики отмечают, что законопроект разработан в целях **устранения имеющихся противоречий и проблем в правоприменительной практике** нормотворческой деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и **направлен на повышение качества** принимаемых нормативных правовых актов. Согласно справке-обоснованию, разработчики законопроекта выделяют три направления, которые будут реализованы в предложенном законопроекте. Первое – устранение имеющихся противоречий, второе - устранение проблем в правоприменительной практике и третье - **повышение качества** принимаемых нормативных правовых актов (напомним, в соответствии с Конституцией нормативно - правовые акты принимаются высшим законодательным органом Жогорку Кенешем и местными кенешами, а также такими другими уполномоченными субъектами ¹).

По проекту закона

Рассматриваемый законопроект предусматривает введение новых понятий и принципов, дополняет и уточняет некоторые нормы, разделяет НПА на законодательные и подзаконные правовые акты, а также сокращает сроки общественного обсуждения проекта НПА до 15 календарных дней.

1. Так законопроектом, в статье 2 Закона о НПА предлагается уточнить определение термина **«коллизия нормативных правовых актов»**, к которому будут относиться не только противоречия между нормативными правовыми актами, но и противоречия внутри одного нормативного правового акта коллизия нормативных правовых актов – расхождение или противоречие (несоответствие) между различными нормативными правовыми актами или внутри одного нормативного правового акта.

В действующем Законе о НПА под коллизией нормативных правовых актов понимается противоречие (несоответствие) между нормативными правовыми актами, регулирующими одни и те же общественные отношения.

Этой же статьей разработчик дополняет понятие нормативный правовой акт новой нормой **о приостановлении и прекращении норм права**, в действующем Законе о НПА, норма права может быть только установлена, изменена или отменена.

Также, в статью 2 Закона о НПА вносится новое понятие как **норма-принцип** – норма права (нормативные положения), содержащие исходные начала, которые устанавливают определенные ориентиры в регулируемой сфере отношений.

2. Законопроектом статья 3 Закона о НПА дополняется новыми двумя принципами нормотворческой деятельности как «ресурсная обеспеченность», «системность и комплексность правового регулирования общественных отношений».

В справке-обосновании инициаторы отмечают, что принцип ресурсной обеспеченности предполагает возможность принятия нормативного правового акта, требующего ресурсной поддержки только при наличии источников финансирования. Тогда как, в действующем законе² уже имеется норма, предусматривающая наличие источников финансирования если таковы имеются. Исходя из этого, считаем, что инициатор дополняя Закон о НПА новыми принципами не решит поставленную перед собой задачу, поскольку

Источники

¹ Закон КР «О нормативных правовых актах КР» <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202591>

² Ст.25 Закона о НПА <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202591>

отраженные принципы в действующем Законе о НПА вполне осуществимы, достаточно их соблюдать и тогда вопрос о качестве разрабатываемых и принятых НПА возможно будет решен. Аналогичные предложения по двум предложенным выше принципам.

3. Проектом Закона в статье 4 разработчики предлагают разграничить вид НПА на **законодательные и подзаконные**, согласно которым к законодательным нормативным правовым актам будут относиться нормативные правовые акты, которые могут приниматься в форме закона, вносящего изменения в Конституцию, конституционных законов, кодексов и законов.

К подзаконным нормативным правовым актам предлагается отнести все остальные нормативные правовые акты, которые не отнесены к законодательным нормативным актам. В справке-обосновании разработчики, указывают, что основной целью разграничения НПА является *определение круга вопросов, подлежащих регулированию обозначенными актами*. Стоит отметить, что в соответствии с действующим Законом о НПА нормотворческая деятельность должна осуществляться на принципах доступности языка нормативного правового акта³, а предложенные разработчиком нормы и понятия напротив усложняют и вводят в заблуждение читателей.

К тому же разделяя нормативный правовой акт на законодательный и подзаконный акт, разработчик, по сути не решает никакой проблемы, так как все нормативные правовые акты имеют юридическую силу и сферу действия.

Вместе с тем, стоит отметить, что в теории права под видом нормативно правового акта понимается разделение нормативно правового акта на **законные и подзаконные НПА**, а понятие **законодательный нормативный акт** *вовсе отсутствует*.

4. Разработчики законопроекта предлагают ввести новую статью «Статья 4-1» где закрепляют дополнительные требования и критерии, к которым должен соответствовать нормативный правовой акт, большинство из них дублируют уже имеющиеся нормы действующего Закона о НПА (например пункт 1,2 части 1 статьи 4-1 проекта закона). Кроме этого, в новой статье «Статья 4-1 Требования и критерии, которым должен соответствовать нормативный правовой акт» хотелось бы выделить два пункта:

- пункт 2 части 2 статьи 4-1 *«законодательный нормативный правовой акт не должен быть в целом направлен на регулирование деятельности органа исполнительной власти, за исключением государственных органов, регулирование деятельности которых предусмотрено Конституцией»;*

- пункт 4 части 2 этой же статьи *«законодательный нормативный правовой акт должен быть направлен на решение проблемы, решаемой нормативным правовым актом (защита жизни, здоровья людей, нравственности, прав и законных интересов граждан и организаций, непричинение вреда (ущерба) животным, растениям, окружающей среде, обороне страны и безопасности государства, объектам культурного наследия, защиты иных охраняемых законом ценностей и т.д.)».*

Стоит отметить, что оба пункта предложенной статьи носят в себе неоднозначные, не точные и обобщенные понятия, использование таких норм не соответствуют

³ Статья 3. Принципы нормотворческой деятельности
Нормотворческая деятельность осуществляется на следующих принципах:
соблюдение прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц;
законность; обоснованность; целесообразность; справедливость; гласность;
доступность языка нормативного правового акта.

требованиям действующего Закона о НПА. В связи с этим, считаем целесообразным пересмотреть или вовсе исключить эти нормы.

5. Законопроектом статьей 6 определена иерархия нормативных правовых актов, где разработчики законопроекта предлагают исключить понятие **«внесение дополнения в Конституцию»**, в то время как раздел пятый⁴ Конституции рассматривает порядок принятия, внесения изменений **и дополнений в Конституцию**. Поэтому, считаем целесообразным привести предложенную норму в соответствие с Конституцией. В этой же статье законопроекта, следует исключить абзац третьей части второй, где говорится что «Подзаконные нормативные правовые акты, противоречащие законодательным нормативным правовым актам, не подлежат применению», так как согласно действующему Закону о НПА подзаконные акты, противоречащие закону⁵ не могут приниматься вовсе.

6. Частью пятой статьи 8 законопроекта предусмотрена норма, где «Истечение срока делегированных полномочий не влечет прекращение действия акта, принятого в рамках делегированных полномочий», следует привести в соответствие со статьей 14 Закона «О порядке делегирования органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий».

7. В соответствии со статьей 10 действующего Закона о НПА «Нормативный правовой акт (структурный элемент) прекращает свое действие в случаях: **истечения срока**, на который был рассчитан нормативный правовой акт (структурный элемент), в разработанном законопроекте инициаторы предлагают, рассмотреть прекращение НПА также **«при наступления и обстоятельств, предусмотренных в качестве основания для его прекращения»**, а какие обстоятельства и кто будет прекращать неизвестно, в связи с этим считаем целесообразным исключить данную формулировку, так как не установленные конкретной нормой обстоятельства, имеют обобщенный и расплывчатый характер.

8. Согласно статье 17 законопроекта, Жогорку Кенешу предлагается разработать дополнительные требования к законодательной технике оформления проектов законодательных нормативных правовых актов, а Кабинету Министров разработать дополнительные требования к нормотворческой технике для оформления проектов подзаконных нормативных правовых актов. Напомним, что на сегодняшний день, инструкция по законодательной технике Утверждена постановлением Жогорку Кенеша от 8 июня 2006 года № 1064-III⁶, где рассмотрены требования ко всем видам НПА.

9. Законопроектом предлагается дополнить новой статьей четвертую главу Закона о НПА, так в новой статье 17-1 в части 2 речь идет о том, что инициирование проекта нормативного правового акта, предусматривающего внесение изменений в нормативный правовой акт, будет **осуществляться не ранее чем через год после его принятия**, если

⁴ РАЗДЕЛ ПЯТЫЙ. ПОРЯДОК ПРИНЯТИЯ, ВНЕСЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ В КОНСТИТУЦИЮ
<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112213?cl=ru-ru>

⁵ Статья 4. Виды нормативных правовых актов

⁶ <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/94182?cl=ru-ru>

ИНСТРУКЦИЯ по законодательной технике

Утверждена [постановлением](#) Жогорку Кенеша

Кыргызской Республики от 8 июня 2006 года № 1064-III

Статья 85

Право законодательной инициативы принадлежит:

- 1) 10 тысячам избирателей (народная инициатива);
- 2) Президенту;
- 3) депутатам Жогорку Кенеша;
- 4) Председателю Кабинета Министров;
- 5) Верховному суду по вопросам его ведения;
- 6) Народному Курултайю;
- 7) Генеральному прокурору по вопросам его ведения.

иное не будет предусмотрено требованиями нормативного правового *акта большей юридической силы, а также решениями Президента Кыргызской Республики*. Из предложенного контекста, следует, что если законопроект принят в мае 2023 года, то внести изменения возможно будет только в мае 2024 года, а в исключительных случаях, только Президент Кыргызской Республики, может принять решение для внесения изменений в Нормативный правовой акт. Однако такая норма не соответствует статье 85 Конституции⁷ и статье 1¹ закона «О народной законодательной инициативе в Кыргызской Республике», где четко прописано, что право законодательной инициативы *граждан Кыргызской Республики* является гарантированным [Конституцией](#) Кыргызской Республики правом свободно и добровольно вносить в порядке, установленном настоящим Законом и иными нормативными правовыми актами, *проекты законов*, подлежащие обязательному рассмотрению Жогорку Кенешем.

В связи с этим, считаем целесообразным исключить предложенные антиконституционные нормы и привести в соответствие с другими законами Кыргызской Республики.

К тому же, согласно Закону «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», Жогорку Кенеш – является высшим представительным органом, *осуществляющим законодательную власть* и контрольные функции в пределах своих полномочий. Одновременно, Жогорку Кенеш наряду с другими субъектами законодательной инициативы вправе в любое время воспользоваться и реализовать свое законодательное право, установленное Конституцией и Регламентом Жогорку Кенеша.

10. Новшеством проекта закона выступает норма о порядке проведения общественного обсуждения, так законопроектом, субъекты законодательной инициативы, разместившие проект нормативного правового акта на Едином портале должны отслеживать поступающие предложения и замечания (комментарии, вопросы, рекомендации), после чего в режиме онлайн, в течение 10 рабочих дней после завершения общественного обсуждения, разработчики законопроекта предоставляют ответ.

Вместе с тем, инициаторы законопроекта предлагают статью 22 Закона о НПА дополнить нормой о том, что поступившие предложения и замечания необходимо приложить к справке-обоснованию проекта нормативного правового акта с указанием информации об их учете и/или обоснования их не учета. В свою очередь, мы считаем, что предложенная норма является позитивным моментом настоящего законопроекта, однако в целях равного и справедливого рассмотрения поступивших замечаний и предложений, предлагаем дополнить словом «все поступившие замечания и предложения» далее по тексту второго абзаца части 1-1 статьи 22 Закона о НПА.

11. Отрицательной динамикой в предложенном законопроекте является сокращение сроков общественного обсуждения проекта нормативного правового акта с одного месяца на пятнадцать календарных дней, в том случае если общественное обсуждение прошло «**эффективно**». В предложенном контексте слова «эффективное общественное обсуждение» носит в себе не точный характер, к тому же неизвестно из каких критериев и кто будет определять уровень эффективности проведения общественного обсуждения.

Следует отметить, что действующая процедура проведения общественного обсуждения длительностью не менее одного месяца малоэффективна, так как большинство граждан не осведомлены о законопроектах, а предлагаемая норма о сокращении сроков и

вовсе может привести к тому, что и гражданское общество лишится права участвовать при процессе реализации проектов НПА.

В связи с этим, считаем необходимым исключить сокращение сроков общественного обсуждения, а также рассмотреть вопрос об эффективности донесения для граждан об иницилируемых законопроектах.

12. Следующим новшеством проекта Закона выступает «Статья 31- 1». В новой статье предусматривается правовое регулирование общественных отношений в пилотном режиме. Так, в целях апробирования функционирования новых общественных отношений, Кабинет Министров будет вправе на определенной или на всей территории Кыргызской Республики сроком до одного года ввести проект пилотного регулирования.

Из предложенной нормы, не совсем ясно, на основании какого законодательного акта будут функционировать новые общественные отношения, связанные с пилотным режимом.

Остальные изменения и дополнения направлены на приведение положений Закона о НПА в соответствии с Конституцией либо носят уточняющий и редакционный характер.

Рекомендации:

На основании вышеизложенного, а также с учетом норм, ущемляющих Конституционные права Жогорку Кенеша и других субъектов законодательной инициативы, считаем целесообразным отозвать проекта Закона «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»».

Наряду с этим, напоминаем, что Кыргызская Республика – независимое, суверенное, демократическое, унитарное, правовое, светское и социальное государство, *где преобладает верховенство права*. А верховенство права подразумевает, что все законы, подзаконные акты должны подчиняться и не противоречить основному закону страны, где четко прописано, что Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие в Кыргызской Республике, а конституционные законы, законы и другие нормативные правовые акты принимаются на основе Конституции.