

Анализ к проекту закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах»

11 октября 2022 году на сайте Единого портала общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов Кыргызской Республики был опубликован новый проект Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», разработчиком законопроекта выступает Министерство юстиции Кыргызской Республики.

Действующий закон Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» был принят в 2009 году, после принятия настоящий закон был подвергнут изменениям 13 раз. Последние изменения были внесены в 2020 году. Важно отметить, что Закон КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» является важным и основным законом в сфере законотворческой деятельности и нормы законодательства, содержащиеся в других законах и иных нормативных правовых актах, касающиеся сферы деятельности рассматриваемого Закона, должны соответствовать Закону КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики».

Как отмечают инициаторы, предлагаемый проект закона направлен на оптимизацию процесса нормотворчества с усилением *на качественное содержание и повышение результативности и эффективности разрабатываемых* и принимаемых нормативных правовых актов.

Хотелось бы отметить, что на сегодняшний день, действует закон Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», в котором уже четко определены принципы нормотворческой деятельности, основные понятия и виды нормативных правовых актов. Однако, в результате множества проведенных анализов на проекты законов и подзаконных актов, Общественным Фондом «Гражданская Платформа» все больше выявляются нарушения принципов нормотворческой деятельности,¹ большое количество иницируемых законопроектов противоречащих Конституции страны, а также ряд случаев нарушений прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц.

Немаловажным остается факт нарушения законотворческой деятельности, которая допускается со стороны законотворческого органа страны, который сам осуществляет законодательную власть и занимается разработкой и принятием законов. Тем самым возникает тенденция неправомерных принятых решений.

¹ Мучник А. Г. (укр.)рус. *Философия достоинства, свободы и прав человека*. К.: Парламентское изд-во, 2009. ISBN 978-966-611-679-9

В свою очередь, такая тенденция, может нанести серьезные и неотвратимые последствия для правового государства. А Кыргызская Республика, считается правовым государством, где по сути, **вся деятельность должна подчиняться нормам права**, а также фундаментальным **правовым принципам, направленным на защиту достоинства, свободы и прав человека**. Хотя на практике, всем известно о наличии множества нарушений в части неподчинения нормам права в иницилируемых законопроектах.

Вместе с тем, в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики, Кыргызстан - 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 закону. При этом, нынешняя ситуация с иницилируемыми и принятыми законами в стране говорит о том, что верховенство норм права зачастую остается лишь только на бумаге.

Проект Закона:

Рассматриваемый проект Закона изложен в новой редакции и имеет некоторые отличия от действующей редакции закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики».

1. Проектом закона статьей 2 вносятся такие понятия как:

- аналогия закона - применение к общественным отношениям вследствие отсутствия норм законодательства;
- аналогия права - применение к общественным отношениям вследствие отсутствия норм права, регулирующих не только данные, но и сходные общественные отношения, общих начал, смысла законодательства, общих принципов права и принципов конкретных отраслей права;
- норма-принцип – норма права (нормативные положения), содержащие исходные начала, которые устанавливают определенные ориентиры в регулируемой сфере отношений.

В соответствии с предложенной нормой Межведомственная комиссия по вопросам законопроектной деятельности будет давать свой одобрение, на предоставление аналогии права или закона. Однако, в законе не указаны конкретные сроки разъяснений государственными органами применения аналогии закона и аналогии права.

Этой же статьей вносится новое понятие как **концепция проекта закона, которая автоматически исключает действующую норму относительно проведения анализа регулятивного воздействия (АРВ)**. Теперь при разработке законопроектов разработчики в обязательном порядке будут указывать основную идею, цель и предмет правового регулирования, описание проблем, требующих правового регулирования, анализ причин и

условий их возникновения и варианты решения проблем и т.д. Концепцию проекта будет одобрять Межведомственная комиссия по вопросам законопроектной деятельности который будет определен Президентом Кыргызской Республики.

Однако существуют исключения, когда можно будет обойтись и без концепции к проекту по таким вопросам как:

- национальная безопасность;
- приведение в соответствие с нормами актов ЕАЭС;
- ратификация международных договоров.

Следующим новшеством проекта закона является статья 3, где принцип нормотворчества дополнен еще одним пунктом, таким как – стабильность правового регулирования общественных отношений, предусматривающий внесение изменений не ранее чем через год после принятия основного НПА. На сегодняшний день нормативно правовые акты часто подвергаются не поспешным и не продуманным изменениям, которые приводят к некачественным НПА и трудностям при его реализации.

2. Статьей 8 законопроекта, вводится новая норма где нормативный правовой акт может быть принят/издан совместно двумя или несколькими нормотворческими органами. В этой же статье говорится, что субъекты нормотворческого процесса будут сами определять порядок принятия нормативного правового акта. Из данного контекста выходит что, субъекты нормотворчества на свое усмотрение будут определять процесс принятия НПА, однако полный процесс его принятия прописан в законе «О нормативных правовых актах», а предложенная идея может принести за собой неотвратимые последствия.
3. Проектом закона предложена новая иерархия нормативных правовых актов, теперь кодекс и закон приравнены по юридической силе. Однако нормы кодексов будут применяться в той части, в которой не урегулированы в специальных законах.
4. Положительной динамикой в законопроекте выступает статья 12, согласно этой норме нормотворческий орган будет осуществлять мониторинг исполнения нормативного правового акта или будет мониторить в ходе инвентаризации законодательства.
5. Следующим предложением разработчиков является организация только одной площадки для проведения общественного обсуждения. Разработчики предлагают, реализовать процесс общественного обсуждения посредством размещения на Едином портале раздела общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов.

Настоящей статьей предлагаются сократить срок общественного обсуждения до 1 недели для следующих проектов нормативных правовых актов направленных на регулирование прав граждан и юридических лиц в условиях обстоятельств непреодолимой силы, прошедших предварительное обсуждение с вовлечением широкого круга заинтересованных лиц и при отсутствии принципиальных возражений с их стороны, прошедших эффективное обсуждение на круглых столах и встречах. Хотелось бы отметить, что процедура проведения общественного обсуждения 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 НПА. Считаю целесообразным исключить сокращение сроков общественного обсуждения, а также рассмотреть вопрос о донесении для граждан иницируемых законов через его доступность для восприятия.

6. Статьей 23 законопроекта вносятся изменения при внесении проекта нормативного правового акта в нормотворческий орган, то есть Жогорку Кенеш, теперь проект законодательного нормативного правового акта, внесенный в Жогорку Кенеш, не сможет быть изменен без согласия субъекта законодательной инициативы или официального его представителя. В действующей редакции такая норма отсутствует, зачастую на практике получалось так, что субъект инициативы вносит один проект закона, а принимается Жогорку Кенешем видоизмененный документ.
7. Следующим новшеством выступает норма о проведении мониторинга и оценке фактического регулятивного воздействия НПА, для определения результативности их действия, изучения соответствия правоприменительной практики целям принятия нормативных правовых актов. Согласно статье 31 оценка фактического регулятивного воздействия нормативных правовых актов будет проводиться каждые пять лет со дня принятия нормативного правового акта, порядок проведения будет определен Кабинетом Министров.
8. Законопроектом предусматривается неофициальное опубликование НПА. Нормативные правовые акты могут быть опубликованы в изданиях, не являющихся официальными, а также доведены до всеобщего сведения по телевидению и радио, переданы посредством иных способов распространения информации. Однако опубликование нормативных правовых актов в изданиях, не являющихся официальными, будет являться неофициальным. Проектом закона определено, что порядок неофициального опубликования печатными изданиями нормативных правовых актов будет определено Кабинетом Министров.

9. В заключительных положениях, отмечено, что в целях апробирования и функционирования новых общественных отношений, Кабинет Министров вправе на определенной или на всей территории Кыргызской Республики сроком до одного года ввести проект пилотного регулирования.
10. В статью 36 законопроекта, где вводится понятие официального разъяснения подзаконных нормативных правовых актов помимо толкования. Предлагается дать официальное разъяснение подзаконным нормативным правовым актам через сети интернет на официальном сайте субъекта нормотворчества, давшего разъяснение, а также на Едином портале.

Подводя итоги можно отметить, что предложенный законопроект включает в себя и положительные и отрицательные моменты о которых было сказано выше. Однако, нельзя не увидеть то факт, что инициаторы законопроекта заинтересованы в принятии качественных нормативных правовых актов.