



ADILET
ПРАВОВАЯ КЛИНИКА

address: 720010, 39 Umetalieva str., Bishkek
mail: lc.adilet@gmail.com
tel.: +996 (312) 39-22-96
tel./fax: +996 (312) 65-35-13

адрес: 720010, г. Бишкек, ул. Уметалиева, 39
почта: lc.adilet@gmail.com
тел.: +996 (312) 39-22-96
тел./факс: +996 (312) 65-35-13

АНАЛИЗ
проекта постановления Кабинета Министров Кыргызской Республики
«О порядке принятия актов министерств, государственного комитета и
административных ведомств, обладающих правовым характером»

(опубликован на Едином портале общественного обсуждения
проектов нормативных правовых актов
<https://koomtalkuu.gov.kg/ru/view-npa/4821> 28 марта 2025 года)

г. Бишкек, апрель 2025 года

28 марта 2025 года на Едином портале общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов <https://koomtalkuu.gov.kg/ru/view-npa/4821> опубликован проект постановления Кабинета Министров Кыргызской Республики «О порядке принятия актов министерств, государственного комитета и административных ведомств, обладающих правовым характером», инициированный Министерством юстиции Кыргызской Республики.

В этой связи Общественным фондом «Правовая Клиника «Адилет» подготовлены предложения и замечания к вышеуказанному проекту постановления.

I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Согласно справке-обоснования к проекту постановления Кабинета Министров Кыргызской Республики «О порядке принятия актов министерств, государственного комитета и административных ведомств, обладающих правовым характером», (далее – проект постановления) разработка проекта постановления вытекает из Концепции правовой политики Кыргызской Республики на 2023-2026 годы, утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики от 31 мая 2023 года № 146.

В данной Концепции заложены обязательства по совершенствованию порядка инициирования, разработки и принятия нормативных правовых актов, а также мониторинга их исполнения, предусматривающего внедрение концептуально новых механизмов, обеспечивающих качество, прозрачность, системность, согласованность и общественную вовлеченность.

Однако, проектом постановления предлагается утвердить Положение о порядке принятия актов министерств, государственного комитета и административных ведомств, обладающих правовым характером, согласно которому **министерства и ведомства, не являющиеся нормотворческими субъектами и не обладающие нормотворческим правом, наделяются правом принимать акты правового характера, являющиеся по сути нормативными правовыми актами.**

II. ПРАВОВАЯ ЭКСПЕРТИЗА

1. По проекту постановления.

Пункт 1 проекта постановления предлагает утвердить Положение о порядке принятия актов министерств, государственного комитета и административных ведомств, обладающих правовым характером. Однако следует отметить, что данный пункт противоречит Закону Кыргызской Республики “О нормативных правовых актах Кыргызской Республики”, который четко регулирует процесс нормотворчества и определяет перечень субъектов, имеющих право на принятие нормативных правовых актов.

Во-первых, согласно статье 5 вышеуказанного Закона, министерства и ведомства не относятся к числу субъектов, уполномоченных на нормотворческую деятельность. Следовательно, они не могут принимать нормативные правовые акты, как это предусматривается проектом постановления. Попытка наделить их подобными полномочиями противоречит действующему законодательству и создает риск правовой неопределенности.

Во-вторых, принятие актов правового характера министерствами и ведомствами нарушает фундаментальные принципы и процедуры нормотворческой деятельности, установленные законодательством. В частности:

- нарушается принцип законности, так как ведомства выходят за рамки своих полномочий;
- подрывается иерархия нормативных актов, что может привести к правовым коллизиям;
- отсутствует четкий механизм контроля и правоприменения таких актов, что снижает уровень правовой предсказуемости и стабильности.

2. По проекту Положения о порядке принятия актов министерств, государственного комитета и административных ведомств, обладающих правовым характером.

2.1. Пунктом 1 проекта Положения о порядке принятия актов министерств, государственного комитета и административных ведомств, обладающих правовым характером (далее – проект Положения) предлагается установить единые требования к актам министерств и ведомств по их подготовке, оформлению, согласованию, принятию, вступлению в силу, опубликованию и прекращению действия.

Вместе с тем, пункт 2 проекта Положения определяет, что акты министерств и ведомств, обладающие правовым характером, представляют собой документы, регулирующие определенные отношения в соответствующей сфере и принимаемые в рамках их компетенции, установленной законодательством Кыргызской Республики.

Однако данное положение вступает в прямое противоречие с Законом Кыргызской Республики “О нормативных правовых актах Кыргызской Республики”, поскольку:

1. Согласно Закону “О нормативных правовых актах Кыргызской Республики”, нормативные правовые акты могут приниматься только уполномоченными субъектами, перечень которых не включает министерства и ведомства;

Проект Положения фактически узаконивает правотворческую деятельность министерств и ведомств вне рамок действующего законодательства, что создает правовую коллизию.

2. Законодательство Кыргызской Республики устанавливает строгие процедуры принятия, опубликования и вступления в силу НПА, обеспечивающие их юридическую силу и правоприменимость.

Вместе с тем, проект Положения формирует альтернативный порядок, который не соответствует требованиям к нормативным правовым актам, установленным законом, и подрывает принцип правовой определенности.

3. В соответствии с законодательством, принятие нормативных правовых актов должно проходить стадию общественного обсуждения, что обеспечивает прозрачность процесса и позволяет гражданам вносить замечания и предложения.

Однако проект Положения, узаконивая принятие актов министерствами и ведомствами без соблюдения норм Закона о НПА, фактически исключает граждан из процесса нормотворчества. Это ведет к тому, что важные для общества решения будут приниматься без должного обсуждения и учета мнений заинтересованных сторон.

В результате стирается принцип вовлеченности, снижается уровень доверия граждан к органам государственной власти, а сам процесс разработки и принятия актов становится менее прозрачным и предсказуемым.

4. Принятие актов министерствами и ведомствами в предлагаемом формате создает угрозу дублирования, противоречивости и несогласованности правового регулирования, что может привести к ситуации, когда одни и те же вопросы регулируются по-разному, что осложнит их правоприменение и приведет к судебным спорам.

2.2. Подпунктом 3 пункта 14 проекта Положения предлагается установить, что акты прекращают свое действие в случае признания акта органами прокуратуры противоречащим действующему законодательству.

Однако, следует отметить, что в соответствии со статьей 8 конституционного Закона Кыргызской Республики «О прокуратуре Кыргызской Республики» *акты прокурорского реагирования могут быть обжалованы вышестоящему прокурору либо в суд. Суд либо вышестоящий прокурор может до вынесения решения по обращению на действия или акты прокурорского реагирования приостановить их исполнение.*

В связи с чем, акт прокурорского реагирования о противоречии действующему законодательству, не может ставить точку и быть основанием для прекращения действия акта.

III. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА

В соответствии со статьей 4 Конституции Кыргызской Республики **государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципах запрета государственным и муниципальным должностным лицам осуществлять действия (бездействие), создающие условия для коррупции.**

Вместе с тем, отдельные формулировки норм права в проекте Положения носят расплывчатый характер, что в правоприменительной практике приводит к коррупционным нарушениям, поскольку предоставляют субъектам дискреционные полномочия без четких критериев их реализации.

Пункт 3 проекта Положения, предлагающий определить критерии акта, подпадающего под регулирование, содержит внутренние противоречия и субъективные формулировки. Отсутствие четких нормативных границ понятия «прямые полномочия министерств и ведомств» оставляет его открытым для произвольного толкования. Неопределенность формулировки «акты, регулирующие правоотношения, затрагивающие ограниченный круг лиц» создает почву для избирательного правоприменения и правовой неопределенности.

В соответствии с принципами антикоррупционной экспертизы использование формулировки «вправе» в нормативных правовых актах недопустимо, так как это создает условия для субъективных решений и коррупционных рисков.

Пункт 8 проекта Положения предусматривает, что разработчик проекта акта «вправе» доработать проект с учетом замечаний или не учитывать их, либо приостановить его дальнейшее продвижение, что позволяет игнорировать обоснованные замечания и манипулировать нормотворческим процессом.

Пункт 9 проекта Положения предоставляет субъекту право самостоятельно решать – проводить или не проводить общественное обсуждение проекта акта, что

исключает гражданское участие и снижает прозрачность нормотворческой деятельности.

То же самое касается и пункта 10 проекта Положения.

Отсутствие четких правил проведения общественного обсуждения актов нарушает принцип прозрачности, исключает общество из процесса принятия решений и снижает легитимность правовых актов.

Опять же, приходится повторяться, все это вступает в противоречие с четкими правилами, установленными в Законе КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», касающимися общественного обсуждения и анализа регулятивного воздействия.

IV. СПРАВКА-ОБОСНОВАНИЕ

1. Относительно содержания и оформления справки-обоснования к проекту постановления необходимо отметить, что согласно требованиям статьи 25 Закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» справка-обоснование проекта нормативного правового акта должна содержать цели и задачи, которые предположительно будут достигнуты или решены в результате принятия нормативного правового акта. Однако, указанные инициаторами цели предлагаемых изменений носят общий характер и не обосновывают реальную и объективную необходимость их принятия.

В то время как согласно статье 25 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» справка-обоснование проекта нормативного правового акта, должна содержать:

цели и задачи, которые предположительно будут достигнуты или решены в результате принятия нормативного правового акта;

анализ нормативной правовой базы, действующей на момент разработки проекта нормативного правового акта, сведения о мониторинге и оценке законодательства, действующего в данной сфере общественных отношений;

прогнозы возможных социальных, экономических, правовых, правозащитных, гендерных, экологических, коррупционных последствий действия принимаемого нормативного правового акта;

информация о результатах общественного обсуждения в случае, когда оно должно быть проведено;

анализ соответствия проекта нормативного правового акта законодательству;

результаты консультаций и обсуждений с соответствующими ассоциациями, союзами органов местного самоуправления, если проект нормативного правового акта непосредственно затрагивает интересы местных сообществ и органов местного самоуправления; наличие источников его финансирования.

В качестве примера, можно привести следующее. В справке-обосновании к проекту постановления указана противоречивая информация о том, что отдельные проекты нормативных правовых актов, разрабатываемые министерствами и ведомствами, содержат в себе чрезмерно детализированные положения, которые в свою очередь носят технический, инструктивный, процедурный, методический, рекомендательный характер и соответственно **не носят нормативной нагрузки**. При этом, такие проекты актов, как правило, направлены на определенный

ограниченный круг лиц. По таким проектам, Министерство юстиции в своих заключениях рекомендует рассмотреть возможность утверждения таких актов внутренним приказом, в рамках компетенции государственного органа, установленной в законодательстве.

Однако, проектом постановления предлагается утвердить Положение о порядке принятия **актов министерств, государственного комитета и административных ведомств, обладающих правовым характером, фактически** узаконивая принятие актов министерствами и ведомствами без соблюдения норм Закона о НПА.

Все это свидетельствует о том, что цели, заложенные в Концепции правовой политики, Концепции правовой политики Кыргызской Республики на 2023-2026 годы, утвержденной Указом Президента Кыргызской Республики от 31 мая 2023 года № 146, не реализуются предлагаемым проектом постановления, так как исключается качество, прозрачность, системность, согласованность и общественную вовлеченность в нормотворческом процессе.

2. В справке обоснования к проекту постановления отмечено, что принятие обозначенного законопроекта негативных правовых, правозащитных, социальных, экономических, коррупционных, гендерных и экологических последствий за собой не повлечет.

В соответствии с частью 1 статьи 20 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» *проекты нормативных правовых актов 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 нормативного правового акта), полагаем, что указанные законопроекты *подлежат правозащитной и антикоррупционной экспертизам.*

Вместе с тем, следует отметить, что результаты настоящего анализа свидетельствуют о противоречиях с нормами законодательства Кыргызской Республики и потенциальных коррупционных рисках и угрозах, приводящих к негативным правовым, правозащитным, социальным, экономическим, коррупционным последствиям.

ВЫВОДЫ:

Проект постановления не только противоречит принципам нормотворческой деятельности, закрепленным в Конституции Кыргызской Республики и Законе «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», но и, наоборот, вносит хаос в нормотворческий процесс, создавая правовую неопределенность и условия для произвольного толкования норм.

В очередной раз, настоящим анализом пытаемся обратить внимание на необходимость неукоснительного соблюдения всех нормотворческих процедур, установленных Конституцией и законодательством, при разработке, продвижении и

принятии нормативных правовых актов. Однако проект постановления нарушает эти процедуры, фактически размывая установленный порядок принятия нормативных правовых актов, что приводит к несогласованности и противоречивости правового регулирования.

Законом Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» четко определено, что принятие нормативного правового акта в установленном порядке является необходимым условием обеспечения его законности. Игнорирование этой нормы проектом постановления допускает возможность принятия актов без четкой регламентации, что не только подрывает правовую стабильность, но и приводит к риску избирательного подхода в нормотворчестве.

Соблюдение всех нормотворческих процедур лежит в основе верховенства закона и верховенства права. Введение хаотичных механизмов принятия актов, предлагаемых проектом постановления, ослабляет эти принципы, способствует правовому беспорядку и снижает доверие общества к деятельности государственных органов, в том числе к Кабинету Министров, призванного обеспечивать верховенство власти народа.

На основании проведенного анализа проекта постановления можно выделить следующие ключевые выводы:

1. Проект постановления противоречит Закону Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», так как наделяет министерства и ведомства правом принимать нормативные акты, не будучи субъектами нормотворчества.

2. Принятие данного проекта постановления создает значительные правовые риски, включая нарушение принципа законности, подрыв иерархии нормативных актов и отсутствие механизма контроля за правоприменением.

3. Проект постановления исключает общественность из процесса нормотворчества, снижая прозрачность принятия решений и уровень доверия граждан к государственным органам.

4. В проекте постановления используются расплывчатые формулировки, позволяющие субъективное толкование норм, что увеличивает риск коррупционных проявлений.

5. Введение нового порядка принятия актов без учета норм Закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» может привести к правовым коллизиям, дублированию регулирования и затруднению правоприменения.

6. Представленные инициаторами цели носят общий характер и не подтверждают объективную необходимость принятия данного проекта постановления.

В целом, проект постановления не соответствует принципам нормотворческой деятельности, установленным Конституцией Кыргызской Республики и законодательством, создает хаос в правовом регулировании и не может быть принят в предложенной редакции.