



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

ADILET
ПРАВОВАЯ КЛИНИКА

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 Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах»

**(опубликован на Едином портале общественного
обсуждения проектов нормативных правовых актов
<http://koomtalkuu.gov.kg/ru/view-npa/3106> 1 ноября 2023 года)**

г. Бишкек, ноябрь 2023 года

Настоящий анализ подготовлен Общественным фондом «Правовая Клиника «Адилет» в соответствии с требованиями Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», в рамках общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов Кыргызской Республики.

Анализ открыт для государственных, правоохранительных, судебных органов, органов местного самоуправления, международных, неправительственных, правозащитных организаций, СМИ, гражданских активистов, практикующих юристов, студентов учебных заведений, а также всех иных заинтересованных лиц.

В связи с высокой важностью положений проекта Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах», а также во избежание некорректного цитирования, способного привести к неверному пониманию содержания настоящей работы, при использовании анализа следует указывать ссылку на ОФ «Правовая Клиника «Адилет» (<http://www.adilet.kg/>).

I. Общие положения

Согласно справке обоснования к вышеуказанному проекту Закона, рассматриваемый законопроект разработан Министерством юстиции Кыргызской Республики в целях снижения административных барьеров при утверждении Кабинетом Министров Кыргызской Республики единого реестра государственных и муниципальных услуг, а также их стандартов.

Министерство юстиции Кыргызской Республики считает, что такие функции межведомственной комиссии как, анализ на соответствие законодательству Кыргызской Республики и установленным критериям, уже осуществляются государственными органами, ассоциациями, союзами органов местного самоуправления в рамках согласования проекта нормативного правового акта. При этом инициатор обращает внимание на то, что представители гражданского сектора и бизнес сообществ могут принимать активное участие в обсуждении разработанного проекта нормативного правового акта. Данное положение дел, по мнению указанного министерства, создает дополнительную волокиту (административный барьер) при утверждении (внесении изменений в) Реестры государственных и муниципальных услуг, тогда как в соответствии со статьями 5 и 6 Закона Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах» Единый реестр государственных услуг и базовый реестр муниципальных услуг утверждаются Кабинетом Министров Кыргызской Республики, при условии их соответствия установленным критериям. Учитывая изложенное, законопроектом предлагается ликвидировать межведомственную комиссию, как бюрократическую и излишнюю структуру в системе государственных услуг.

Вместе с тем, анализ рассматриваемого законопроекта и справки обоснования к нему свидетельствуют о том, что концепция законопроекта не соответствует требованиям Конституции Кыргызской Республики, провозгласившей, что в Кыргызской Республике народовластие основывается на принципах принадлежности всей полноты власти народу, защиты прав и свобод человека и гражданина, свободного и реального доступа к управлению делами

государства и общества. Принятие законопроекта станет еще одним шагом для сужения демократического пространства, посредством ликвидации действенного механизма, позволяющего представителям гражданского сектора и бизнес-сообщества принимать активное участие в формировании реестров услуг, оказываемых государственными органами, государственными учреждениями и органами местного самоуправления.

II. Концепция законопроекта и правовая экспертиза

Принятие иницируемого Министерством юстиции Кыргызской Республики законопроекта приведет к ликвидации межведомственной комиссии по оптимизации системы предоставления государственных и муниципальных услуг.

Вместе с тем, хотелось бы отметить, что вышеназванная постояннодействующая межведомственная комиссия функционирует с 2011 года, то есть на протяжении более 12 лет. Данный механизм был внедрен Правительством Кыргызской Республики в целях оптимизации процедур предоставления государственных услуг населению, повышения их качества и доступности, а также усиления ответственности государственных органов и государственных учреждений.

В последующем статус данной комиссии был законодательно закреплён в 2014 году в Законе Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах».

Обозначенным Законом на межведомственную комиссию возложен ряд важных задач, в частности комиссия:

- по представлению уполномоченных органов рассматривает проект единого реестра государственных услуг и базового реестра муниципальных услуг и дает заключение в Кабинет Министров Кыргызской Республики;
- по представлению уполномоченных органов рассматривает и дает заключения в Кабинет Министров Кыргызской Республики по вопросам внесения изменений в реестры государственных и муниципальных услуг;
- рассматривает жалобы потребителей на отказ исполнителя услуг и уполномоченных органов по внесению изменений в реестры государственных и муниципальных услуг, вносит соответствующие предложения в Кабинет Министров Кыргызской Республики;
- вырабатывает на основании поступивших в межведомственную комиссию предложений рекомендации по улучшению качества предоставляемых государственных и муниципальных услуг, упрощению их предоставления физическим и юридическим лицам, а также совершенствованию законодательства, регулирующего сферу предоставления государственных и муниципальных услуг;
- дает заключение по внесению платных муниципальных услуг в дополнительные реестры муниципальных услуг.

При этом очень важным видится то, что ее состав формируется не менее чем наполовину из представителей гражданского сообщества и бизнес-сообщества, тем самым уже на стадии формирования указанных реестров, внесения в них изменений, а также расширения количества платных услуг, иницируемые уполномоченными органами изменения, проходят дополнительную оценку со стороны потребителей услуг, через призму необходимости, востребованности, экономической целесообразности.

Положение о Межведомственной комиссии по оптимизации системы предоставления государственных и муниципальных услуг, утвержденное распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 31 мая 2011 года № 191-р, наделяет межведомственную комиссию важными полномочиями, позволяющими ей: запрашивать в установленном порядке от государственных органов, государственных учреждений и органов местного самоуправления необходимые для работы документы и материалы; инициировать выезд в указанные органы с целью проверки достоверности полученных материалов; заслушивать на своих заседаниях руководителей государственных органов, государственных учреждений и органов местного самоуправления Кыргызской Республики по вопросам, отнесенным к компетенции межведомственной комиссии; вносить в установленном порядке в Администрацию Президента Кыргызской Республики предложения о принятии мер по повышению результативности деятельности государственных органов, государственных учреждений и органов местного самоуправления Кыргызской Республики по предоставлению государственных и муниципальных услуг.

Все это позволяет членам комиссии активно участвовать в формировании реестров государственных и муниципальных услуг, отслеживать ситуацию по предоставлению данного вида услуг на всей территории страны, вносить предложения по улучшению качества предоставляемых государственных и муниципальных услуг и упрощению их предоставления физическим и юридическим лицам.

При этом, следует отдельно отметить, что только при наличии положительного заключения межведомственной комиссии могут вноситься изменения в реестры государственных и муниципальных услуг, расширяться дополнительный перечень муниципальных услуг, оказываемых на платной основе, осуществляться передача государственных и муниципальных услуг на исполнение частным юридическим и физическим лицам.

Все это делает эффективным и необходимым функционирование межведомственной комиссии, поскольку ее деятельность не является формальной, а действительно позволяет гражданскому обществу и бизнесу влиять на ситуацию, связанную с оказанием государственных и муниципальных услуг в республике.

Более того, существующий механизм позволяет реализовывать такие принципы предоставления государственных и муниципальных услуг, установленных Законом Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах», как: доступность услуг, обеспечение безопасности и качества услуг, ориентация на потребителя, добросовестность, подотчетность, прозрачность, равное право доступа к получению услуг независимо от пола, расы, языка, инвалидности, этнической принадлежности, вероисповедания, возраста, политических или иных убеждений, образования, происхождения, имущественного или иного положения, а также других обстоятельств, участие потребителей услуг в принятии решений по всем затрагивающим их права и интересы вопросам на всех стадиях планирования, предоставления, оценки качества и эффективности предоставляемых услуг.

Также считаем, что концепция инициируемого законопроекта не соответствует духу и нормам Конституции Кыргызской Республики, которая провозглашает следующее:

- народ Кыргызстана – единственный источник государственной власти (ч.4 статьи 1);

- в Кыргызской Республике народовластие основывается на принципах принадлежности всей полноты власти народу, защиты прав и свобод человека и гражданина, свободного и реального доступа к управлению делами государства и общества (ч.2 статьи 2);

- государственная власть в Кыргызской Республике основывается, в том числе, на принципе открытости государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, осуществления ими своих полномочий в интересах народа (статья 4);

- граждане Кыргызской Республики имеют право участвовать в управлении делами общества и государства как непосредственно, так и через своих представителей (ч.2 статьи 37);

- граждане Кыргызской Республики имеют право участвовать в обсуждении и принятии законов и решений республиканского и местного значения (ч.4 статьи 37).

Рассматриваемым проектом сужается, даже скорее полностью нивелируется, возможность гражданского общества и бизнес-сообщества контролировать и влиять на решения государственных органов и органов местного самоуправления в сфере оказания государственных услуг. Ограничивается возможность для участия гражданского общества в процессе управления государством, тем самым идет отказ от ценностей и принципов, заложенных в Конституции, ущемление гарантированных прав граждан участвовать в управлении делами общества и государства. В то время как согласно статье 6 Основного закона страны Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие в Кыргызской Республике. Конституционные законы, законы и другие нормативные правовые акты принимаются на основе Конституции.

В справке обоснования к проекту Закона отмечается, что представители гражданского сектора и бизнес сообществ могут принимать активное участие в обсуждении разработанного проекта нормативного-правового акта.

По всей видимости, здесь идет речь о процедуре общественного обсуждения, предусмотренной Законом Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики».

Статьей 22 названного Закона установлено, что общественное обсуждение проекта нормативного правового акта обеспечивается нормотворческим органом путем:

обеспечения доступа к тексту проекта нормативного правового акта;
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 нормативного правового акта. Итоговая информация отражается в справке обосновании к проекту нормативного правового акта.

Однако, данная процедура проводится формально, граждане не имеют доступа к результатам общественного обсуждения, к итоговой справке обоснования, которая должна отражать в себе соответствующие сведения, в том числе обоснования причин включения либо невключения поступивших предложений по проекту нормативного правового акта. Из-за отсутствия доступа к

такой информации оценить насколько полно это требование выполняется инициатором невозможно.

Также, следует отметить, что Единый портал общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов Кыргызской Республики обязателен не для всех нормотворческих органов, что ограничивает доступ граждан к текстам проектов нормативных правовых актов и сопроводительным документам. Более того, непосредственный опыт ОФ «Правовая клиника «Адилет» свидетельствует о том, что на указанном портале зачастую не отражается позиция инициатора по поступившим замечаниям и предложениям, хотя портал содержит соответствующую рубрику и пункт 3 распоряжения Кабинета Министров Кыргызской Республики от 10 февраля 2023 года № 45-р обязывает государственные органы предоставлять на Едином портале ответы гражданам и организациям, разместившим комментарии к обсуждаемым проектам нормативных правовых актов, не позднее десяти рабочих дней со дня завершения общественного обсуждения проекта нормативного правового акта.

Наша организация неоднократно поднимала эту проблему перед Министерством юстиции Кыргызской Республики, однако на сложившуюся ситуацию, к сожалению, это никак не повлияло.

Ввиду изложенного, позиция о достаточности формального общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов вместо реально действующего механизма, видится несколько странной и вводящей в заблуждение.

III. Справка обоснования

1. Инициатором законопроекта предлагается ликвидировать межведомственную комиссию, как бюрократическую и излишнюю структуру в системе государственных услуг.

Вместе с тем, хотелось бы отметить, что данная комиссия была сформирована в 2011 году, то есть более 12 лет назад. С 2012 года функционирует действующий в настоящее время Единый реестр (перечень) государственных услуг, оказываемых государственными органами, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями. При этом все изменения и дополнения в обозначенный Реестр, а также перевод услуг из категории бесплатных в платные, согласно постановлению Правительства Кыргызской Республики от 10 февраля 2012 года № 85, а также в последующем и Закону Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах» в обязательном порядке рассматривались межведомственной комиссией и осуществлялись при положительном заключении данного консультативно-совещательного органа.

Однако, справка обоснования к проекту не содержит какой-либо информации о том, сколько заседаний было проведено межведомственной комиссией, сколько вопросов ею было рассмотрено, какое количество положительных заключений получено и по скольким инициативам уполномоченным органам было отказано. Нет информации и по рассмотренным межведомственной комиссией жалобам, а также сведений по полученным рекомендациям по улучшению качества оказываемых услуг. В целом никаких данных о результатах деятельности межведомственной комиссии не представлено. Ввиду чего не ясно, на основании каких критериев был сделан вывод о том, что названная комиссия является бюрократической и излишней структурой в системе государственных услуг.

В то время как, в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» справка обоснование

проекта нормативного правового акта должна в обязательном порядке содержать цели и задачи, которые предположительно будут достигнуты или решены в результате принятия нормативного правового акта. Кроме того, субъект нормотворческой деятельности обязан обнародовать информацию, имеющую отношение к предмету обсуждения, в том числе, финансово-экономические расчеты, заключения проведенных экспертиз, статистические данные и т.п. сведения.

2. Согласно справке обоснования к законопроекту в случае принятия представленного законопроекта, внесение изменений в подзаконные акты не требуется.

В тоже время пунктом 2 статьи 2 проекта Закона предлагается поручить Кабинету Министров Кыргызской Республики в трехмесячный срок привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Законом.

Таким образом, информация, содержащаяся в справке обоснования к проекту Закона, не соответствует тексту законопроекта. Более того, в данной части она не соответствует действительности, поскольку принятие рассматриваемого проекта как минимум потребует внесение изменений в Положение о порядке формирования единого реестра государственных услуг, предоставляемых физическим и юридическим лицам государственными учреждениями Кыргызской Республики, утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 31 марта 2011 года № 129, в постановление Правительства Кыргызской Республики «О Типовом стандарте государственных и муниципальных услуг» от 3 сентября 2012 года № 603, постановление Правительства Кыргызской Республики «О порядке разработки и оптимизации административных регламентов государственных и муниципальных услуг» от 16 января 2018 года № 26, а также признать утратившим силу распоряжение Правительства Кыргызской Республики от 31 мая 2011 года

№ 191-р, которым образована Межведомственная комиссия по оптимизации системы предоставления государственных и муниципальных услуг и утверждено Положение о данной комиссии.

В этой связи в порядке информации отмечаем, что согласно части 2 статьи 24 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» если для применения нормативного правового акта необходимо внесение изменений и дополнений в другие нормативные правовые акты, к вносимому проекту нормативного правового акта должны быть приложены проекты нормативных правовых актов с указанными изменениями и дополнениями.

Вместе с тем, в сопроводительных документах к рассматриваемому законопроекту, размещенных на сайте <http://koomtalkuu.gov.kg/ru/view-npa/3106>, соответствующие проекты отсутствуют. Более того, как это уже было отмечено выше, справка обоснования к законопроекту содержит информацию о том, что внесение изменений в подзаконные акты не требуется.

3. В справке обоснования к законопроекту отмечено, что принятие проекта Закона не повлечёт за собой негативных социальных, экономических, правовых, правозащитных, гендерных, экологических и коррупционных последствий.

Вместе с тем, вышеизложенные замечания и предложения свидетельствуют о том, что принятие рассматриваемого документа может привести к экономическим, и правовым последствиям, ввиду наличия существенных рисков того, что позиция гражданского общества и бизнеса не будет приниматься во внимание при

формировании реестров услуг, оказываемых государственными органами, государственными учреждениями и органами местного самоуправления. Также, не стоит забывать о том, что государственная услуга - результат деятельности государственных учреждений, осуществляемой в рамках их компетенции *по исполнению запроса физических и юридических лиц и направленной на реализацию прав, удовлетворение законных интересов потребителей услуг, либо исполнение обязанностей, возникающих в результате гражданско-правовых отношений.* Соответственно ликвидация действенного механизма в виде постоянно действующей межведомственной комиссии, состоящей не менее чем наполовину из представителей гражданского сообщества и бизнес-сообщества, приведет к ущемлению прав получателей услуг в виду неспособности эффективно отстаивать свои интересы.

При этом, хотелось бы в целом отметить, что подготовленная инициатором справка обоснования неинформативна, и не отвечает требованиям статьи 25 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики».

ВЫВОДЫ:

1. Концепции проекта Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О государственных и муниципальных услугах» не соответствуют требованиям Конституции Кыргызской Республики, провозгласившей, что в Кыргызской Республике народовластие основывается на принципах принадлежности всей полноты власти народу, защиты прав и свобод человека и гражданина, свободного и реального доступа к управлению делами государства и общества.

2. Принятие указанного законопроекта приведет к сужению демократического пространства, снижению уровня обеспечения вышеперечисленных прав граждан, гарантированных Конституцией Кыргызской Республики; а также может негативным образом сказаться на уровне доверия граждан к деятельности государственных органов.

3. Инициатором необоснованно предлагается ликвидировать действенный механизм участия гражданского общества и бизнес-сообщества в формировании государственных и муниципальных услуг.

4. Справка обоснования к законопроекту неинформативна и требует пересмотра.