

15 апреля 2021 г.

**Концептуальная записка Международного делового совета
о нецелесообразности принятия проекта
Закона КР «О прекращении действия законодательных
актов по принципу «гильотины»**

2 апреля 2021 года Министерством юстиции Кыргызской Республики на Едином портале общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов Кыргызской Республики размещен проект Закона Кыргызской Республики «О прекращении действия законодательных актов по принципу «гильотины» (далее – Законопроект) во исполнение Указа Президента Кыргызской Республики «О проведении инвентаризации законодательства Кыргызской Республики» от 8 февраля 2021 года УП № 26 (далее – Указ Президента Кыргызской Республики).

Законопроект предусматривает утрату силы законов, подзаконных актов (за исключением конституционных законов, кодексов и некоторых законов, связанных с государственным устройством) и вступает в силу по истечении шести месяцев со дня официального опубликования.

Международный деловой совет выражает обеспокоенность в связи с возможным принятием законопроекта и хотел бы обратить внимание на нижеследующее.

Законопроект не предусмотрен Указом Президента Кыргызской Республики. Указ Президента Кыргызской Республики «О проведении инвентаризации законодательства Кыргызской Республики» от 8 февраля 2021 года рекомендует Правительству Кыргызской Республики образовать межведомственную экспертную группу для проведения полной инвентаризации принятых концепций, стратегий, программ и законов Кыргызской Республики, разработки проекта Закона "О нормативных правовых актах Кыргызской Республики" в новой редакции, а также внедрения упрощенного механизма прекращения действия законов и принятых в рамках таких законов других нормативных правовых актов (по принципу "гильотины").

Иначе говоря, Указом Президента Кыргызской Республики предусмотрено внедрение упрощенного механизма прекращения законов и подзаконных актов, который можно будет неоднократно применять в будущем в отношении определенных нормативных правовых актов. Однако разработанный проект Закона КР «О прекращении действия законодательных актов по принципу «гильотины» не внедряет упрощенный механизм многократного применения в будущем (в рамках законотворческого процесса), а предусматривает единовременную утрату силы многих законов и подзаконных актов Кыргызской Республики, тем самым искажая цели и задачи, предусмотренные Указом Президента Кыргызской Республики.

Несвоевременность проведения масштабной правовой реформы. В условиях сложной эпидемиологической ситуации, связанной с коронавирусной инфекцией, необходимостью обеспечения экономической стабильности и поддержки субъектов предпринимательства, а также в связи с проводимой конституционной реформой и предстоящими выборами в депутаты Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, принятие вышеуказанного закона создает значительный риск для функционирования всей правовой системы страны. В случае принятия Закона Кыргызской Республики «О Конституции Кыргызской Республики», вынесенного на референдум (всенародное голосование), потребуется масштабная работа по принятию необходимых мер, вытекающих из Конституции. Это в свою очередь включает инвентаризацию и пересмотр всего законодательства страны.

На данный момент Правительством Кыргызской Республики в рамках реализации Плана краткосрочных действий Правительства Кыргызской Республики по стабилизации экономики, утвержденного распоряжением Правительства КР от 5 ноября 2020 года №

358-р, проводится масштабная работа по изменению налогового законодательства путем разработки проекта Налогового кодекса в новой редакции. В рамках реализации Указа Президента Кыргызской Республики от 29 января 2021 года УП №5 "О вопросах реформирования горнодобывающей отрасли Кыргызской Республики" осуществляется разработка проекта Горного кодекса КР.

В рамках реализации Указа Президента Кыргызской Республики от 17 декабря 2020 года УП №64 "О неотложных мерах по активизации внедрения цифровых технологий в государственное управление Кыргызской Республики" образована межведомственная рабочая группа по разработке проекта Цифрового кодекса Кыргызской Республики.

Разработка этих и других кодексов требует внесения изменений в другие нормативные правовые акты, в том числе и подзаконные акты. Однако рассматриваемый законопроект, в случае его принятия, будет препятствовать работе государственных органов и межведомственных рабочих групп по изменению законодательства в той или иной сфере.

Законопроектом вводится временный запрет (мораторий) на разработку и внесение изменений в законы, четкий перечень которых отсутствует в самом законопроекте. Данная норма несет большие риски приостановления всех проводимых реформ по изменению законодательства, в том числе в рамках улучшения предпринимательской среды в Кыргызской Республике. Процесс изменения нормативной правовой базы является естественным и постоянным инструментом государства в рамках реализации государственной политики, и он не может быть приостановлен на неопределенный срок.

Риск проведения поспешной и некачественной работы. Следует учесть мировую практику проведения регуляторных реформ, а также предыдущую практику проведения инвентаризации нормативной правовой базы в Кыргызской Республике, в том числе по принципу «гильотины». Необходима тщательная и качественная работа по определению видения правовой реформы, целей и задач инвентаризации, а также определения конкретной сферы (отрасли права), в которой будет проведена реформа.

К примеру, Указом Президента Кыргызской Республики от 12 ноября 2013 года УП № 215 "О мерах по устранению причин политической и системной коррупции в органах власти" Правительству Кыргызской Республики было поручено разработать дополнительные меры поддержки предпринимательства и формирования благоприятного инвестиционного климата. Эти меры должны быть направлены на снижение административной и регулятивной нагрузки государства на предпринимательскую деятельность с применением принципа «гильотины».

В 2015 году Правительством Кыргызской Республики была начата реализация проекта по регулятивной реформе «Системный анализ регулирования» для выработки рекомендаций и предложений по совершенствованию нормативных правовых актов, оказывающих влияние на предпринимательскую деятельность. Выработка рекомендаций в рамках регуляторной реформы проводилась в течение трех лет, и последний (четвертый) пакет рекомендаций был разработан в конце 2017 года. В последующие два года проводились дополнительный мониторинг и оценка реализации рекомендаций. В общей сложности регуляторная реформа с применением принципа «гильотины» проводилась порядка пяти лет.

19 октября 2013 года был принят Закон Кыргызской Республики "О лицензионно-разрешительной системе в Кыргызской Республике" в новой редакции, где по схожему принципу на территории Кыргызской Республики отменили лицензионное регулирование видов деятельности, действий, операций, не предусмотренных данным законом. Правительству Кыргызской Республики было поручено в шестимесячный срок привести свои нормативные правовые акты в соответствие, однако по сей день, спустя более семи лет, действуют временные положения по лицензированию определенных видов деятельности.

Другим примером может послужить проводимая в Кыргызской Республике судебная реформа, предусмотренная Указом Президента Кыргызской Республики «О мерах по совершенствованию правосудия в Кыргызской Республике» от 8 августа 2012 года № 147, которым был создан Совет по судебной реформе под руководством главы государства. Итоговые результаты в виде кодексов в уголовно-правовой сфере были приняты в 2017 году, но эти кодексы до сих пор имеют нормы, повлекшие серьезные негативные последствия, и требуют доработки.

Таким образом, предыдущий опыт проведения масштабных правовых реформ показывает, что для качественной работы по инвентаризации законодательства необходим системный подход с определением видения и целей реформы, четкой методологии и достаточного времени.

Необходимо достаточное финансирование. Проведение масштабной инвентаризации законов и подзаконных актов требует достаточного финансирования как из государственного бюджета, так и с привлечением грантовой или кредитной помощи. В рамках проведения подобных реформ необходима значительная техническая помощь, привлечение в работу экспертов не только с государственной службы, но и независимых экспертов, представителей всех заинтересованных сторон, которые на постоянной основе смогут реализовывать поставленные задачи.

Законопроект в имеющейся редакции дискредитирует саму идею социальной справедливости, эффективности и достаточности регулирования общественных отношений, устранения внутренних противоречий и коллизий, пробелов в праве, уменьшения регуляторной нагрузки на бизнес, построения системы на принципах партнерства. Эти цели предусмотрены Указом Президента Кыргызской Республики «О проведении инвентаризации законодательства Кыргызской Республики» от 8 февраля 2021 года УП № 26, во исполнение которого разработан данный законопроект.

На основании вышеизложенного, учитывая текущую политическую и экономическую ситуацию, предлагается рассмотреть возможность отзыва проекта Закона Кыргызской Республики «О прекращении действия законодательных актов по принципу «гильотины» для дальнейшей, более детальной и качественной проработки.