



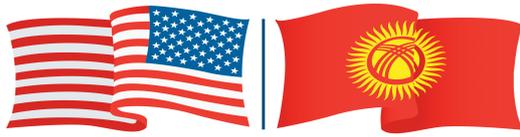
U.S. Embassy in  
the Kyrgyz Republic



# ПРАВО НА ДОСТУП К ПРАВООТВОРЧЕСТВУ

(проведение антикоррупционной  
и экологической экспертиз нормативных  
правовых актов)

Бишкек • 2022



**U.S. Embassy in  
the Kyrgyz Republic**



**Право на доступ к правотворчеству  
(проведение антикоррупционной и  
экологической экспертиз  
нормативных правовых актов)**

**Бишкек 2022 г.**

Публикация разработана в рамках реализации проекта «Укрепление демократии в Кыргызской Республике посредством расширения участия общественности в процессах принятия решений и повышения потенциала ОГО» при финансовой поддержке Демократической Комиссии Посольства США в Кыргызской Республике. Мнения, выводы и заключения или рекомендации, выраженные здесь, представляют мнения авторов и не обязательно отражают точку зрения Государственного Департамента США.

Разработчиками настоящего документа являются представители общественного объединения «Независимая экологическая экспертиза», координатора Сети по защите общественных экологических интересов Кыргызской Республики.

Авторы:

Гаврилова Е.А.

Мирджалалова З.И.

Печенюк О.В.

За дополнительной информацией обращаться:

ОО «Независимая экологическая экспертиза»

720028, г. Бишкек, 7 микрорайон, д. 30, кв. 1.

тел./факс: 0312 57-83-72

e-mail: [expertise@eco-expertise.org](mailto:expertise@eco-expertise.org)

Подробную информацию о деятельности организации можно найти на сайте [www.eco-expertise.org](http://www.eco-expertise.org).

## **Оглавление**

<b>Список сокращений</b> .....	4
<b>Введение</b> .....	5
<b>Что такое экспертиза проектов нормативных правовых актов</b> .....	6
<b>Порядок проведения экспертизы НПА/проектов НПА</b> .....	10
<b>Особенности проведения антикоррупционной и экологической экспертиз НПА/проектов НПА</b> .....	15
АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА .....	15
ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА .....	22
<b>Возможности участия общественности в процессах правотворчества</b> .....	29

## Список сокращений

<b>ЖК КР</b>	Жогорку Кенеш Кыргызской Республики
<b>КБ КР</b>	Кабинет Министров Кыргызской Республики
<b>КР</b>	Кыргызская Республика
<b>НПА</b>	Нормативный правовой акт
<b>проект НПА</b>	Проект нормативного правового акта
<b>НПБ КР</b>	Нормативная правовая база Кыргызской Республики
<b>НПО</b>	Неправительственная организация
<b>«Инструкция»</b>	Инструкция о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов КР, утверждена ПП КР от 8 декабря 2010 года N 319 Стандарты по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в ЖК КР», утверждены постановлением ЖК КР от 18 января 2008 года № 75-IV
<b>«Стандарты»</b>	Стандарты по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в ЖК КР», утверждены постановлением ЖК КР от 18 января 2008 года № 75-IV
<b>ППКР</b>	Постановление правительства Кыргызской Республики
<b>СМИ</b>	Средства массовой информации
<b>УП КР</b>	Указ Президента Кыргызской Республики

## Введение

Настоящая публикация разработана с целью повышения потенциала общественности Кыргызской Республики по вопросам проведения антикоррупционной и экологической экспертиз проектов нормативных правовых актов.

Успешное выполнение задачи по повышению потенциала общественности зависит от профессионального уровня государственных служащих, представителей местных органов власти, представителей общественности (общественных объединений, бизнес структур, средств массовой информации и т. п.), их знания законов, своих прав и обязанностей, процедур выполнения, а также от желания и умения сотрудничать друг с другом для устойчивого развития Кыргызской Республики.

В публикации особый акцент сделан на повышение качества законотворческих работ в стране посредством предоставления подробного алгоритма действий по проведению антикоррупционной и экологической экспертиз, основанного на соответствующих положениях национального законодательства.

Настоящее пособие имеет целью вооружить общественность необходимым минимумом знаний по технологии проведения антикоррупционной и экологической экспертиз нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. В нем показана особая роль этих видов экспертиз, ориентированная на выявление в законодательстве факторов нарушения, прежде всего, прав, свобод и законных интересов общества.

Изучение и использование предлагаемого документа поможет заинтересованным лицам понять значение и роль нормативных правовых актов в процессе государственно-правового регулирования общественных отношений; освоить систему требований к подготовке антикоррупционной и экологической экспертиз нормативных правовых актов и их проектов, осознать степень важности экспертных исследований на всех этапах правотворческого процесса.

## Что такое экспертиза проектов нормативных правовых актов

Проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов, а также действующих нормативных правовых актов (далее — НПА) регламентировано национальным законодательством.

Так, согласно статье 20 закона КР «О нормативных правовых актах», — проекты НПА 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).

Задачами научной экспертизы являются:

- оценка качества, обоснованности и своевременности проекта, соблюдения в проекте требований нормотворческой техники;
- оценка проекта на соответствие Конституции, конституционным законам, законам и международным обязательствам Кыргызской Республики;
- определение возможностей эффективности нормативного правового акта;
- выявление и оценка социальных, экономических, научно-технических, экологических и иных отрицательных последствий принятия проекта в качестве нормативного правового акта;
- рассмотрение иных задач, поставленных при проведении научной экспертизы.

При этом, настоящий закон не дает определение самого термина «экспертиза».

На основе анализа подходов к понятию экспертизы вообще можно дать следующее определение **экспертизы нормативного правового акта** — это проводимое специалистом (экспертом), обладающим специальными познаниями, в закрепленном процессуальном порядке, исследование, имеющее целью установления необходимой информации об обстоятельствах, существенных для принятия качественного и эффективного нормативного правового акта лицом (лицами), назначившим экспертизу. Действенность экспертизы может быть достигнута лишь при наличии соответствующей нормативно-правовой базы, придающей ей необходимый юридический статус.

Правовой основой для проведения экспертизы нормативных правовых актов в Кыргызской Республике являются следующие НПА:

- закон КР «О нормативных правовых актах» от 20 июля 2009 года № 241;
- закон КР «Об экологической экспертизе» от 16 июня 1999 года № 54;
- «Стандарты по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в ЖК КР», утверждены постановлением ЖК КР от 18 января 2008 года № 75-IV (далее — «Стандарты»);
- Инструкция о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов КР, утверждена ПП КР от 8 декабря 2010 года N 319 (далее — «Инструкция»);
- Положение об аккредитации физических и юридических лиц, осуществляющих деятельность по проведению специализированных видов экспертиз проектов нормативных правовых актов (правовой, правозащитной, гендерной, антикоррупционной и экологической), утверждено ПП КР от 15 июля 2013 года N 413.

Ниже в таблице представлены для изучения и сравнения основные положения «Стандартов» и «Инструкции» о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз НПА.

	<b>Стандарты по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в ЖК КР</b>	<b>Инструкция о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов КР</b>
<b>СФЕРА ДЕЙСТВИЯ</b>	<p>1) устанавливают порядок проведения правовой, правозащитной, гендерной, антикоррупционной и экологической специализированных экспертиз;</p> <p>2) определяют обязательные требования при проведении экспертиз;</p> <p>3) определяют профессиональную терминологию в сфере проведения экспертиз.</p> <p>Другие виды экспертиз проектов законов не подпадают под действие настоящих Стандартов и регламентируются соответствующими нормативными правовыми актами Кыргызской Республики.</p> <p>Настоящие Стандарты применяются при проведении экспертизы проектов законов, внесенных в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики.</p> <p>Настоящие Стандарты могут быть использованы при проведении экспертиз проектов подзаконных актов, а также действующих законов и подзаконных актов.</p>	<p>устанавливает порядок проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов</p>
<b>ЦЕЛЬ ЭКСПЕРТИЗЫ</b>	<p>является повышение качества и эффективности принимаемых законов</p>	<p>является повышение качества подзаконных актов и достижение эффективного применения их в правоприменительной практике.</p>
<b>ПРИНЦИПЫ ПРОВЕДЕНИЯ ЭКСПЕРТИЗЫ</b>	<p>законность, обоснованность, комплексность, объективность, независимость, гласность и недопустимость «конфликта интересов».</p> <p>В зависимости от вида проводимой экспертизы и с учетом характера отношений, регулируемых проектом закона, экспертиза может иметь специальные цели и принципы.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– законность;</li> <li>– компетентность;</li> <li>– научная обоснованность;</li> <li>– объективность заключения;</li> <li>– независимость;</li> <li>– гласность;</li> <li>– недопустимости «конфликта интересов».</li> </ul>

	Стандарты по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в ЖК КР	Инструкция о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов КР
ДОКУМЕНТЫ, ПРЕДСТАВЛЯЕМЫЕ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ ЭКСПЕРТИЗЫ	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) текст проекта закона;</li> <li>2) обоснование необходимости его принятия;</li> <li>3) справку о состоянии законодательства в данной сфере правового регулирования;</li> <li>4) перечень законов и подзаконных актов, которые подлежат изменению или принятию для реализации положений проекта закона;</li> <li>5) финансово-экономическое обоснование;</li> <li>6) заключения ранее проведенных экспертиз (если проводились);</li> <li>7) материалы по результатам общественного обсуждения (если проводились);</li> <li>8) иные необходимые материалы.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>а) проект подзаконного акта;</li> <li>б) сравнительная таблица (в случае внесения изменений и/или дополнений в действующий нормативный правовой акт или подготовки новой редакции);</li> <li>в) справка-обоснование к проекту.</li> </ol> <p>В справке-обосновании к проекту подзаконного акта отражается:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– характеристика предмета и целей проекта;</li> <li>– анализ нормативных правовых актов, действующих в сфере, на регулирование которой направлен проект;</li> <li>– анализ причин и условий недостаточно эффективного действия положений, подлежащих отмене или совершенствованию;</li> <li>– анализ необходимости подачи нормативных правовых актов на утрату;</li> <li>– итоговая информация о результатах общественного обсуждения проекта в случаях, установленных законом;</li> <li>– финансово-экономическая оценка.</li> </ul>
КТО ПРОВОДИТ ЭКСПЕРТИЗУ	<p>Экспертизу проводит эксперт Аппарата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики или привлеченные со стороны лица или группа лиц, не принимавшие непосредственного участия в подготовке проекта закона.</p> <p>В оценке проекта закона эксперты должны быть объективными и не связаны с позицией субъекта законодательной инициативы и правотворческого органа.</p>	<p>В качестве экспертов для проведения специализированных видов экспертиз проектов подзаконных актов должны привлекаться лица, не принимавшие непосредственного участия в подготовке проекта.</p>

Согласно пунктам 3, 4, 5, ст. 20 закона «О нормативных правовых актах КР» для проведения независимой научной экспертизы проектов нормативных правовых актов нормотворческим органом могут быть приглашены ученые и специалисты из других государств. Проект может быть направлен для научной экспертизы в международную организацию. В качестве экспертов должны привлекаться лица, не принимавшие непосредственного участия в подготовке проекта нормативного правового акта. Аккредитацию независимых экспертов (физических и юридических лиц) на право осуществления специализированных видов экспертиз проводит уполномоченный государственный орган в сфере аккредитации, определяемый Правительством.

Порядок проведения аккредитации независимых экспертов (физических и юридических лиц) на право осуществления специализированных видов экспертиз проектов нормативных правовых актов устанавливается «Положением об аккредитации физических и юридических лиц, осуществляющих деятельность по проведению специализированных видов экспертиз

проектов нормативных правовых актов (правовой, правозащитной, гендерной, антикоррупционной и экологической)», утвержденным ППКР от 15 июля 2013 года N 413.

Следует отметить, что экспертная деятельность занимает особое место в системе инструментов оценки эффективности законодательства. Экспертные оценки проектов нормативных правовых актов имеют прогностические суждения, содержащие возможные варианты развития событий в той или иной сфере общественных отношений в результате принятия нормативного акта. Поэтому значение производства правовой экспертизы важно, как на стадии проектирования норм права, так и уже действующих нормативных актов.

В соответствии с отраслевым законодательством основным предназначением экспертизы является исследование возможности принятия нормативного акта, регулирующего определённую сферу общественных отношений, и выявление при этом в нём нормотворческих ошибок.

Таким образом, определение качества нормативного правового акта неразрывно связан с экспертизой его норм, которая в значительной мере помогает отследить недостатки современного нормотворчества, обратить внимание его субъекта на использование юридических категорий, зафиксированных в тексте Конституции КР и отображающих современные политические реалии, а также выявить различного рода противоречия и несоответствия между предписаниями национальных законов, обусловленные наличием или отсутствием межсистемной связи. В условиях большого количества трудностей в реализации принятых и принимаемых нормативных правовых актов значительно возрастает роль проведения их экспертизы, результаты которой покажут насколько эффективным и качественным является нормативный правовой акт.

В частности, по результатам экспертизы можно будет ответить на такие вопросы, как соответствие нормативного правового акта актам более высокого уровня, соблюдение правил нормотворческой техники, возможность удовлетворения интересов будущих субъектов правовых отношений, необходимость финансово-экономического обеспечения и возникающих в связи с этим расходов соответствующих бюджетов, имеется ли возможность совершения коррупционных правонарушений, существует ли вероятность причинения ущерба окружающей природной среде и др.

## Порядок проведения экспертизы НПА/проектов НПА

В «Стандартах» и «Инструкции» определены порядок проведения специализированных видов экспертиз для проектов законов и подзаконных актов соответственно.

В данной главе мы рассмотрим основные этапы проведения экспертизы НПА, для любых видов специализированных экспертиз.

- 
1. Экспертизу следует начать с выбора действующего нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта. Здесь важно внимательно прочитать, уяснить форму и структуру правового акта (бланк, наличие реквизитов «подпись» или «гриф утверждения», расположение глав, разделов, параграфов, пунктов, подпунктов, приложений). 

---

  2. Установить орган, издавший правовой акт: точное воспроизведение в акте наименования органа в соответствии с учредительными документами, уточнение его ведомственной подчиненности, правовой компетенции по изданию данного правового акта или проекта правового акта. Необходимо найти и изучить основные нормы учредительного документа данного органа (устав, положение), а также нормативные правовые акты органа, утвердившего данные учредительные документы: закон, указ, постановление, решение. Провести проверку: во исполнение какого нормативного правового акта более высокой юридической силы принят анализируемый нормативный правовой акт (проект нормативного правового акта). 

---

  3. Выяснить наличие у органа государственной власти компетенции по принятию нормативного правового акта, т.е. провести анализ положения или норм законодательства, делегирующих полномочия по нормативному регулированию и сформулировать однозначный вывод о том, что анализируемый нормативный правовой акт принят в пределах полномочий, которые ему делегированы нормативными правовыми актами, на основании которого он принят (принят в пределах компетенции). 

---

  4. Для соблюдения установленных требований к подготовке и изданию нормативных правовых актов следует определить форму обнародования, т.е. был ли опубликован правовой акт или проект правового акта (в СМИ, на сайте государственных органов и др.). 

---

  5. Важный момент — определить дату издания, рассматриваемого действующего правового акта и правильность ее оформления или дату проекта правового акта. 

---

  6. Шаг следующий связан с определением предмета правового регулирования правового акта — уточнение отношений, которые он регулирует. 

---

  7. Затем следует выяснить установленную терминологию данного правового регулирования в действующем законодательстве, а также соотнесенность данного правового акта или проекта правового акта с национальными законами и подзаконными актами. 

---

  8. Далее эксперт должен установить по тексту правового акта или проекта правового акта, на какую социальную группу населения или коллектив направлено правовое регулирование, и определить, ясно ли указаны подведомственные организации и должностные лица, обязанные выполнять управленческие решения, обозначенные в нормативном правовом акте или проекте акта. 

---

  9. Важно выявить, правильно ли определена форма акта для данного правового регулирования: постановление, приказ, распоряжение, регламент, инструкция, правила, положение и верно ли воспроизведен формуляр-образец и структура данного правового акта. 

---

  10. Определить, имеется ли в вводной части нормативного правового акта (проекта) перечень основных понятий и терминов, используемых для целей регулирования правоотношений нормативным правовым актом, и соответствуют ли они понятиям и терминам, установленным национальным законодательством, не предполагающим придания им иного смысла либо дублирования в нижестоящих нормативных правовых актах. 
-

- 
11. Надо обратить особое внимание на присутствие в тексте нормативного акта или проекта правовых норм, содержащих выражения «имеет право», «вправе», «может», «по своему усмотрению» и другие неопределенные описания действий государственных органов, муниципальных служащих, общественности. ✓
- 
12. Эксперт должен выделить бланкетные нормы в тексте правового акта, т.е. отсылки типа: «в соответствии с действующим законодательством», «регулируется законом», «устанавливается органом государственной власти», «иными правовыми актами государственных органов» и т.п. с целью последующего предложения об их изменении. При обнаружении, что бланкетные нормы присутствуют в тексте, следует выяснить, имеются ли нормативные правовые акты, принятые на основе бланкетной нормы, а также не противоречат ли нормативные правовые акты, принятые на основе бланкетной нормы, нормативным правовым актам, имеющим высшую юридическую силу. ✓
- 
13. Далее, следует выделить нормы, устанавливающие исключения из общего правила, возможно, с формулировками «за исключением», «в виде исключения» и т.п. ✓
- 
14. Эксперт должен проанализировать, на какие отношения распространяется правовое регулирование нормативного акта и не имеет ли он обратной силы, установленной, например, словами «распространяется действие на отношения, возникшие до издания настоящего акта». ✓
- 
15. Важно при экспертизе уже действующего нормативного правового акта выявить наличие (отсутствие) норм временного характера, поскольку такие нормы устанавливаются для отдельных видов работ, которые носят одноразовый характер и, в силу указанных обстоятельств, могут к моменту экспертизы фактически уже не действовать и быть признанными утратившими силу. При этом издатели правового акт, могут продолжать ссылаться на эти временные нормы. ✓
- 
16. Следует проанализировать и выявить в тексте акта или проекта акта наличие норм, обозначающих виды и сроки контроля за исполнением данного нормативного правового акта в целом или отдельных норм акта (проекта акта), и персональной ответственности за осуществление указанной контрольной деятельности в отношении представленных поручений, реализации услуг (функций). ✓
- 
17. Эксперт должен проанализировать в тексте наличие (отсутствие) приложений к нормативному акту и правильность их оформления ✓
- 
18. При экспертизе должно быть выявлено наличие (отсутствие), установленной ответственности за нарушение правомочия, определенного в нормативном акте или проекте нормативного акта. ✓
- 
19. Следующим шагом эксперта должно стать выявление указаний в тексте нормативного акта (проекта) на предыдущие нормативные акты, теряющие силу при введении в действие данного нормативного акта. ✓
- 
20. Эксперт при анализе должен сделать вывод о логичности и последовательности изложения каждой нормы правового акта, соблюдении установленной структуры для данного нормативного акта, наличии соответствующих разделяющих слов констатирующей и распорядительной частей, правильности оформления бланка, реквизитов нормативного акта (проекта). ✓
- 
21. Важным шагом при экспертизе является определение выполнения требования на предмет понятности и исполнимости правового акта и соблюдения правил языка, на котором составлен правовой акт при формулировке правовых норм. Эксперт должен выявлять неопределенные и двусмысленные положения текста нормативного акта, категории оценочного характера, искажения прямого порядка слов в предложениях, нарушения в управлении словом и согласовании падежей, наличие сложных грамматических конструкций. ✓
-

---

---

22. Далее экспертом проводится анализ положений нормативного правового акта или проекта НПА в зависимости от того какую специализированную экспертизу он проводит в соответствии с требованиями национального законодательства на проводимую экспертизу. Нашим законодательством регламентированы требования для проведения правовой, правозащитной, гендерной, антикоррупционной и экологической экспертиз. 

---

---

23. Завершающим шагом экспертизы является составление и правильное оформление заключения эксперта (экспертное заключение) в соответствии с законодательством КР. 

---

---

### **Экспертное заключение**

Экспертное заключение (заключение эксперта) — официальный документ, являющийся результатом работы эксперта или экспертной комиссии, четко и обоснованно отвечающий на поставленные заказчиком вопросы для проведения экспертизы.

Экспертное заключение является одним из обязательных условий рассмотрения проекта закона на заседании Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

По результатам проведения исследования НПА или проекта НПА эксперт либо группа экспертов должны дать ответы на важные практические вопросы необходимые для формирования заключения экспертизы НПА/проекта НПА, а именно:

- насколько данный НПА/проект НПА актуален, соответствует ли он направлениям общей правовой политики в регулировании данной сферы общественных отношений, каковы цели предлагаемого нормативного регулирования; соответствуют ли положения проекта Конституции КР, общепризнанным принципам международного права и международным договорам КР;
- имеется ли в самом законопроекте механизм реализации заложенных в нем норм, насколько он реален и эффективен; может ли предлагаемый НПА (в случае его принятия) своим действием вызвать какие-либо коллизии в законодательстве; потребуется ли с принятием данного НПА внести изменения и дополнения в действующие нормативные правовые акты, а также признать отдельные акты утратившими силу (желательно указать — какие именно);
- насколько полно урегулированы в рассматриваемом проекте НПА вопросы, составляющие его предмет; не останутся ли пробелы в законодательстве после принятия подготавливаемого акта,
- нет ли в проекте избыточных норм, т.е. норм, без которых цели нормативного правового акта все равно окажутся достижимыми; каков затратный механизм представленного проекта.

Все эти вопросы должны быть исследованы и на основе проведенной работы сформулированы выводы и рекомендации, которые составляют основу экспертного заключения.

В дальнейшем рекомендации рассматриваются разработчиком проекта НПА и могут быть учтены для устранения отмеченных недостатков.

Как выше отмечалось в соответствии с положениями «Стандартов» осуществляется проведение экспертиз законов, к тому же, «Стандарты» могут быть использованы при проведении экспертиз проектов подзаконных актов, а также действующих законов и подзаконных актов. Требования «Инструкции» распространяются на проведение экспертиз проектов подзаконных актов. В обоих НПА регламентированы положения, касающиеся содержания, подготовки и оформления экспертного заключения, которыми необходимо руководствоваться при подготовке экспертного заключения. Данные положения представлены в таблице ниже.

	«Стандарты»	«Инструкция»
ПОДГОТОВКА И ОФОРМЛЕНИЕ ЭКСПЕРТНОГО ЗАКЛЮЧЕНИЯ	<p>При проведении комиссионной экспертизы каждый из экспертов проводит исследование, исходя из предмета экспертизы, совместно с другими членами комиссии оценивает полученные результаты, составляет и подписывает общее заключение.</p> <p>При проведении комплексной экспертизы каждый из экспертов проводит исследование самостоятельно, исходя из предмета экспертизы. Каждый эксперт подписывает ту часть заключения, в которой содержатся его выводы и рекомендации.</p> <p>В случае разногласия между экспертами каждый из них или часть экспертов формулирует свои выводы и рекомендации в экспертном заключении отдельно.</p> <p>Экспертное заключение подписывается экспертом. Заключение, подготовленное экспертной комиссией, подписывается руководителем экспертной комиссии и всеми ее членами.</p>	<p>По результатам проведения соответствующих видов экспертиз составляется заключение, оформляемое в соответствии с Типовой формой, согласно приложению 1 к настоящей Инструкции (Приложена ниже таблица), с учетом особенностей соответствующих видов экспертиз.</p> <p>Заключение подписывается экспертами, проводившими экспертизу.</p>
СОДЕРЖАНИЕ ЭКСПЕРТНОГО ЗАКЛЮЧЕНИЯ	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Сведения о проекте закона, включающие наименование проекта закона, предмет регулирования и описание его основных положений;</li> <li>2. Сведения о комитете, субъекте законодательной инициативы, внесшем проект закона, и эксперте (экспертах);</li> <li>3. Вид (виды) экспертизы;</li> <li>4. Основания проведения экспертизы;</li> <li>5. Предмет экспертизы;</li> <li>6. Срок проведения экспертизы;</li> <li>7. Ссылки на международные договоры, общепризнанные принципы и нормы международного права, нормативные правовые акты;</li> <li>8. Результаты анализа, выводы и рекомендации эксперта и их обоснование.</li> </ol> <p>Выводы и рекомендации должны сопровождаться ссылками на конкретные положения проекта закона, международных договоров, общепризнанных принципов и норм международного права, нормативных правовых актов КР и других материалов.</p> <p>К экспертному заключению могут прилагаться иные материалы по усмотрению эксперта (экспертов).</p>	<p>Общая часть, отражающая характер воздействия проекта на общественные отношения, в случае его принятия;</p> <p>Специализированная часть, отражающая оценку соответствия положений проекта нормам Конституции Кыргызской Республики и иных нормативных правовых актов, обладающих более высокой юридической силой, нормам вступивших в установленном законом порядке в силу международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанным принципам и нормам международного права;</p> <p>Резолютивная часть, содержащая замечания, предложения и выводы эксперта, а также рекомендации, направленные на устранение выявленных недостатков в ходе проведения экспертизы.</p>

## Типовая форма

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по итогам проведенных специализированных видов экспертиз (антикоррупционной, гендерной, правовой, правозащитной, экологической) подзаконных актов Кыргызской Республики (заключение предоставляется на бланке органа, проводившего экспертизу)

Дата: \_\_\_\_\_ Вид экспертизы \_\_\_\_\_  
 Регистрационный номер: \_\_\_\_\_ Адресат \_\_\_\_\_  
 Орган, проводивший экспертизу \_\_\_\_\_

О рассмотрении проекта подзаконного акта «\_\_\_\_\_»...

#### 1. Сведения о проекте

На рассмотрение в специально уполномоченный государственный орган \_\_\_\_\_ Кыргызской Республики на \_\_\_\_\_ экспертизу представлен проект подзаконного акта \_\_\_\_\_.

К проекту приложены:

- справка-обоснование;
- сравнительная таблица (в случае внесения изменений и/или дополнений в действующий нормативный правовой акт или подготовки новой редакции).

#### 2. Общая часть.

Определение предмета регулирования, важности и необходимости проекта для регулирования соответствующей сферы отношений (статистические данные, результаты АРВ и т.д.).

#### 3. Результаты оценки проекта на соответствие нормам Конституции Кыргызской Республики, законодательству:

Эксперт вносит комментарии в бланк заключения через формулировки:

- а) «Не противоречит Конституции Кыргызской Республики, конституционным законам и иным нормативным правовым актам»;
- б) «Принимается во исполнение норм Конституции Кыргызской Республики, конституционных законов и иных нормативных правовых актов»;
- в) «Противоречит нормам Конституции, конституционных законов и иных нормативных правовых актов»;
- г) «Вносит более прогрессивные нормы по сравнению с действующим законодательством».

#### 4. Результаты оценки проекта на соответствие нормам вступивших в установленном законом порядке в силу международных договоров, участником которых является Кыргызская Республика.

Эксперт представляет список вступивших в установленном законом порядке в силу международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика, на соответствие которым была проведена оценка проекта.

В бланк заключения вносятся комментарии через формулировки:

- а) «Не противоречит нормам вступивших в установленном законом порядке в силу международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика»;
- б) «Принимается во исполнение..., соответствующих нормам вступивших в установленном законом порядке в силу международных договоров (перечисление и обоснование)»;
- в) «Противоречит нормам международных актов (перечисление и обоснование)».

#### 5. Специальная часть.

Эксперт вносит в бланк заключения результаты специализированного анализа.

#### 6. Выводы и комментарии.

Общие выводы о проекте должны содержать одно из следующих определений:

- а) «Положительное заключение»;
- б) «Проект требует доработки и повторной экспертизы»;
- в) «Отрицательное заключение».

При необходимости эксперт может подготовить рекомендации с формулировками положений, внесение которых позволит улучшить качество документа.

Руководитель специально уполномоченного государственного органа \_\_\_\_\_

Подпись ФИО \_\_\_\_\_

Исполнитель/телефон \_\_\_\_\_

# Особенности проведения антикоррупционной и экологической экспертиз НПА/проектов НПА

## АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ЭКСПЕРТИЗА

Прежде чем рассмотрим этапы и процесс проведения антикоррупционной экспертизы, определимся с такими понятиями как коррупция, коррупционные **факторы и коррупционность положений нормативного правового акта**.

**Коррупция** (от лат. corrumpere «растлевать», лат. corruptio «подкуп, продажность; порча, искажение, разложение; растление») — термин, обозначающий обычно использование должностным лицом своих властных полномочий и доверенных ему прав, а также связанных с этим официальным статусом авторитета, возможностей, связей в целях личной выгоды, противоречащее законодательству и моральным установкам. Коррупцией называют также подкуп должностных лиц, их продажность, подкупность.

Согласно более широкому определению, **коррупция — это злоупотребление доверием**. К определению коррупции может быть два подхода: в свете закона или в свете общественного мнения. Опирающееся на закон определение исходит из того, что считается коррупцией в законах, тогда как основанное на общественном мнении определение исходит из более широкого общественного мнения.

Согласно определению, регламентированному «Стандартами», **«Коррупция — социальное явление, когда лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, или лица, приравненные к ним на основе законов(\*), реализующие политические, общественные, экономические функции, используют свой статус и связанные с ним возможности для получения благ и преимуществ имущественного или неимущественного характера в личных целях или в групповых интересах, а также когда данные лица подкупаются путем противоправного предоставления им физическими и юридическими лицами указанных благ и преимуществ»**.

Характерным признаком коррупции является конфликт между действиями должностного лица и интересами его нанимателя либо конфликт между действиями выборного лица и интересами общества. Многие виды коррупции аналогичны мошенничеству, совершаемому должностным лицом, и относятся к категории преступлений против государственной власти.

Наиболее распространенные формы коррупционных деяний:

- Взятка
- Оказание давления
- Оказание предпочтения
- Использование служебной информации
- Отказ от дачи информации
- Незаконное пользование государственным имуществом
- Неоправданное экономически распоряжение государственным имуществом
- Участие в предпринимательской деятельности
- Переход на работу в бывшее подведомственное предприятие или учреждение
- Подарки, услуги вышестоящим должностным лицам за попустительство по службе.

Автором классической формулы коррупции является профессор Роберт Клитгаард<sup>1</sup>. Его формула коррупции выглядит так<sup>2</sup>

$$C = M + D - A$$

**Коррупция = Монополия + Свобода действий – Подконтрольность**

Элемент монополии в рамках государственного управления означает монополию чиновников на принятие решений. Иными словами, здесь можно вести речь о существовании исключительного управленческого ресурса.

Свобода действий – это юридически закрепленные полномочия должностных лиц дискреционного характера, т.е. полномочия действовать по усмотрению. Сами по себе дискреционные полномочия – объективно необходимый элемент исполнительно-распорядительной деятельности, однако их избыток в отсутствии должного контроля и ответственности действительно является важнейшим организационно-правовым фактором коррупции.

Контроль является одним из основных способов обеспечения законности в системе исполнительной власти. Государственный контроль направлен на получение и анализ информации о процессах, происходящих в обществе, на установление нарушений и отклонений от нормативных и индивидуальных предписаний, а также на устранение выявленных нарушений в целях охраны прав и свобод человека и гражданина, конституционного строя, обеспечения режима законности. Как показывает практика, из-за высокой латентности коррупционных правонарушений традиционные формы контроля (проверки, ревизии, отчеты) не всегда являются эффективными. В законодательстве большинства стран в дополнение к системе контроля собственно за законностью принимаемых управленческих решений формируется дополнительная система контроля за доходами государственных служащих. В данном случае контроль направлен на предотвращение коррупции, но не на прямую, а путем выявления факторов ей способствующих.

Исходя из этого, **коррупционное правонарушение** – любое незаконное использование должностным лицом своего статуса, сопряженное с получением выгоды (имущества, услуг или льгот и (или) преимущества, в том числе неимущественного характера) как для себя, так и для других лиц вопреки законным интересам общества и государства, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу.

Условия, возможности, способствующие (провоцирующие) совершению коррупционных правонарушений являются **коррупционными факторами**, которые могут быть заложены в положениях уже действующих НПА либо в проектах НПА и являются **коррупциогенными положениями нормативных актов**.

Таким образом, Антикоррупционная экспертиза – деятельность экспертов, направленная на выявление в НПА/проекте НПА коррупциогенных факторов, оценку степени их коррупциогенности и разработку рекомендаций, направленных на их устранение или ограничение.

Антикоррупционной экспертизе подлежат проекты законов и подзаконных актов:

- 1) содержащие положения, направленные на урегулирование вопросов обеспечения конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, правового статуса общественных объединений и СМИ, государственного бюджета, налоговой системы, борьбы с правонарушениями, введения новых видов государственного регулирования предпринимательской деятельности;

<sup>1</sup> Роберт Клитгаард — один из ведущих специалистов по борьбе с коррупцией, его книги переведены на 18 языков и являются базой для активной дискуссии в академической среде. Клитгаард консультирует государства по вопросам реформирования государственного и экономического развития. Его работы и исследования используются в более чем 35 странах: в Африке, Азии, Европе и Латинской Америке.

<sup>2</sup> [http://www.gugenplan.spb.ru/UserFiles/BUKLET\\_corruption%20measuring%2030%2006%202017.pdf](http://www.gugenplan.spb.ru/UserFiles/BUKLET_corruption%20measuring%2030%2006%202017.pdf)

- 2) содержащие положения, направленные на урегулирование полномочий публичных органов, должностных лиц, включая их нормотворческие, контрольные, разрешительные, регистрационные, юрисдикционные полномочия.

**Целью антикоррупционной экспертизы** является предупреждение возникновения коррупционных норм в законе путем оценки положений проекта закона на содержание в них коррупционных факторов.

Экспертами, осуществляющими антикоррупционную экспертизу НПА и проектов НПА, должны быть лица, имеющие юридическое образование и квалификацию, а также профессиональный опыт в сфере, относящейся к предмету регулирования проекта закона. При необходимости могут привлекаться также другие специалисты.

При проведении данного вида экспертизы эксперты должны руководствоваться следующими НПА:

- Конвенция ООН против коррупции (Ратифицирована Законом КР от 6 августа 2005 года N 128);
- Закон КР от 8 августа 2012 года N 153 «О противодействии коррупции»;
- Закон КР от 28 января 2019 года N 19 «О защите лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях»;
- Положение о Национальном совете КР по борьбе с коррупцией (утверждено Указом Президента КР от 17 февраля 2009 года N 109);
- Руководство по проведению комплексной оценки эффективности реализации антикоррупционных мер государственными органами КР (утверждено РП КР от 15 сентября 2015 года N 450-р);
- Положение об Антикоррупционном совете при Правительстве КР утверждено РП КР от 15 сентября 2015 года № 454-р);
- Методическое руководство по выявлению, оценке и управлению коррупционными рисками (утверждено распоряжением Премьер-министра КР от 18 мая 2016 года N 281);
- ПП КР от 13 сентября 2019 года N 474 «Об утверждении Плана мероприятий государственных органов КР по противодействию коррупции на 2019—2021 годы»;
- Государственная стратегия по противодействию коррупции и ликвидации ее причин в КР на 2021—2024 годы (к Указу Президента КР от 25 сентября 2020 года N 180).

### **Этапы проведения антикоррупционной экспертизы НПА**

Требования, регламентирующие этапы проведения антикоррупционной экспертизы для проектов законов описаны в «Стандартах», а для проектов подзаконных актов прописаны в «Инструкции». Ниже мы представим, как те, так и другие требования согласно этим нормативным документам. Но, необходимо помнить, что в соответствии с общими положениями Раздела 1 «Стандартов» положения этого документа могут быть использованы при проведении экспертиз не только проектов законов, но также при проведении экспертиз проектов подзаконных актов, действующих законов и подзаконных актов.

Этапами проведения антикоррупционной экспертизы **проектов законов**<sup>1</sup> являются:

- 1) оценка положений проекта закона в соответствии с общими требованиями антикоррупционной экспертизы;
- 2) оценка положений проекта закона в соответствии со специальным требованием антикоррупционной экспертизы. Специальными требованиями проведение оценки положений НПА/проекта НПА на содержание в них коррупционных факторов.

---

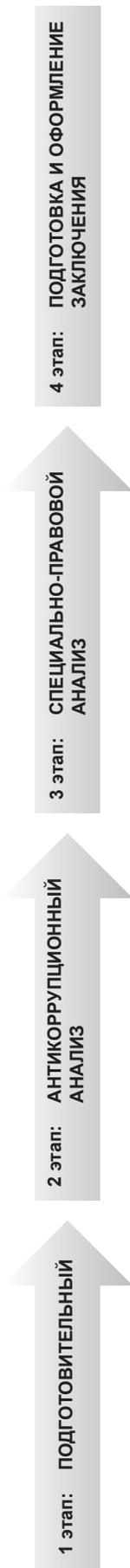
<sup>1</sup> В соответствии со Стандартами по проведению отдельных видов специализированных экспертиз проектов законов в Жогорку Кенеше КР, утвержденными постановлением Жогорку Кенеша КР от 18 января 2008 года № 75-IV

Общие требования к проведению антикоррупционной экспертизы	Общие требования к проведению антикоррупционной экспертизы
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) проведение анализа положений проекта закона на соответствие нормам Конституции Кыргызской Республики, направленным на противодействие коррупции;</li> <li>2) проведение анализа положений проекта закона на соответствие государственной политике в области противодействия коррупции и программным документам, принятым в рамках реализации государственной политики;</li> <li>3) проведение анализа положений проекта закона на соответствие положениям международных договоров в области противодействия коррупции, участником которых является Кыргызская Республика;</li> <li>4) проведение анализа положений проекта закона на соответствие законам Кыргызской Республики, регулирующим вопросы противодействия коррупции;</li> <li>5) проверка правильности использования употребляемых в проекте закона понятий и терминов.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) наличие бланкетных и (или) отсылочных положений проекта закона;</li> <li>2) наличие расширенных прав по ведомственному и (или) локальному нормотворчеству;</li> <li>3) наличие завышенных требований положений проекта закона (административные барьеры);</li> <li>4) наличие дискреционных полномочий должностного лица;</li> <li>5) определение компетенции публичных органов, должностных лиц по формуле «вправе»;</li> <li>6) отсутствие конкурсных процедур;</li> <li>7) отсутствие специализированных, детализированных запретов и ограничений для должностных лиц;</li> <li>8) отсутствие установленных составов правонарушений со стороны публичных органов, должностных лиц, а также их конкретной ответственности;</li> <li>9) отсутствие процедуры доступа к информации;</li> <li>10) отсутствие контроля, в том числе общественного, за публичными органами, должностными лицами;</li> <li>11) наличие «конфликта интересов».</li> </ol>

По результатам проведенной антикоррупционной экспертизы эксперт готовит экспертное заключение, в котором должен:

- изложить свои выводы о наличии или отсутствии коррупционных факторов в положениях проекта закона с указанием их перечня;
- подготовить рекомендации с обоснованием по исключению или изменению положений проекта закона, содержащих коррупционные факторы.

Этапами проведения антикоррупционной экспертизы проектов подзаконных актов<sup>1</sup> являются:



<p><b>1 этап: Подготовительный</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Определение предмета регулирования проекта;</li> <li>– определение необходимости антикоррупционной оценки проекта и степени ее детализации;</li> <li>– определение проблемы, на решение которой направлен проект, и необходимости правового регулирования данного вопроса;</li> <li>– оценка обоснованности проекта с точки зрения текущей ситуации, а также приоритетов программных и стратегических документов Кыргызской Республики в области борьбы с коррупцией.</li> </ul>
<p><b>2 этап: Антикоррупционный анализ</b></p>	<p>Анализ проводится на предмет соответствия проекта законодательству в сфере противодействия коррупции и включает в себя оценку, целью которой является:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– определение полномочий государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц по формуле «вправе», без установления их исчерпывающего перечня и без ограничения административного усмотрения органа или должностного лица.</li> <li>– отсутствие или неполнота административных процедур - отсутствие порядка совершения государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами определенных действий и (или) порядка принятия решения.</li> <li>– наличие широких дискреционных полномочий должностного лица - отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения или совершения действий, наличие дублирующих полномочий государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц.</li> <li>– отсутствие запретов и ограничений для государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц. отсутствие конкретной ответственности должностных лиц за несоблюдение установленных запретов и ограничений.</li> <li>– наличие административных барьеров - неопределенных, трудновыполнимых и (или) обременительных требований к гражданам и юридическим лицам, тем самым создающих условия для проявления коррупции.</li> <li>– установление запретов и ограничений, ограничивающих права и свободы граждан, в случаях, не предусмотренных Конституцией Кыргызской Республики и законами, включая:             <ul style="list-style-type: none"> <li>а) оценку положений проекта на отсутствие четкой регламентации прав заявителя;</li> <li>б) оценку положений проекта на присутствие лингвистической коррупционности;</li> </ul> </li> </ul>

<sup>1</sup> В соответствии с «Инструкцией о порядке проведения правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной экспертиз проектов подзаконных актов Кыргызской Республики», утвержденной от 8 декабря 2010 года № 319

<p>с) анализ проекта на наличие положений, позволяющих государственным органам и органам местного самоуправления принимать подзаконные акты, не вытекающие из установленной компетенции;</p> <p>– отсутствие конкурсных или аукционных процедур при предоставлении прав, на которое может претендовать несколько субъектов;</p> <p>– отсутствие процедур доступа или раскрытия информации, механизмов общественного контроля за государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами;</p> <p>– наличие «конфликта интересов» у государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц и отсутствие процедур по их устранению;</p> <p>– на наличие коллизий - противоречий между различными правовыми актами, позволяющих государственному (муниципальному) служащему произвольно выбирать положение, подлежащее применению;</p> <p>– наличие нарушения процедур принятия подзаконных актов;</p> <p>– предмет нарушения баланса интересов - предпочтение интересов одной (нескольких) заинтересованной группы в ущерб интересам другой (других).</p>	
<p><b>3 этап:</b> <b>Специально-правовой анализ</b></p> <p>– оценка соответствия положений проекта нормам Конституции Кыргызской Республики, направленным на противодействие коррупции;</p> <p>– оценка положений проекта на соответствие нормам вступивших в установленном законом порядке в силу международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанным принципам и нормам международного права в области противодействия коррупции;</p> <p>– оценка состояния нормативного регулирования в сфере, затрагиваемой проектом;</p> <p>– определение потенциального места проекта в системе законодательства в соответствующей сфере.</p> <p>При оценке проекта на соответствие Конституции Кыргызской Республики, эксперту необходимо учитывать:</p> <p>– нормы по ограничению компетенции и полномочий органов и должностных лиц;</p> <p>– установленные запреты и ограничения для органов и должностных лиц;</p> <p>– принципы открытости и прозрачности для органов и должностных лиц;</p> <p>– принципы открытости и прозрачности деятельности государственных органов;</p> <p>– положения по защите прав граждан, запрет на установление завышенных требований (административных барьеров).</p> <p>При оценке проекта на соответствие нормам вступивших в установленном законом порядке в силу международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанным принципам и нормам международного права в области противодействия коррупции, эксперту необходимо определить, соответствует ли проект международным договорам в области противодействия коррупции.</p>	

	<p>При проведении антикоррупционной экспертизы осуществляется анализ каждой нормы или положения проекта, а также уровня соответствия положений проекта другим нормативным правовым актам в данной области.</p> <p>По результатам проведенных исследований составляется заключение, оформляемое в соответствии с Типовой формой, согласно приложению 1 к «Инструкции».</p> <p>Заключение состоит из следующих частей:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>а) общая часть, отражающая характер воздействия проекта на общественные отношения, в случае его принятия;</li> <li>б) специализированная часть, отражающая оценку соответствия положений проекта нормам Конституции КР и иных НПА, обладающих более высокой юридической силой, нормам вступивших в установленном законом порядке в силу международных договоров, участницей которых является КР, а также общепризнанным принципам и нормам международного права;</li> <li>в) резолютивная часть, содержащая замечания, предложения и выводы эксперта, а также рекомендации, направленные на устранение выявленных недостатков в ходе проведения экспертизы.</li> </ul> <p>Заключение подписывается экспертами (экспертом), проводившими экспертизу.</p>
--	---

## ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА

Национальным законодательством установлены основные требования к проведению экологической экспертизы (ЭЭ) как государственной, так и общественной.

Согласно ст. 16. Закона КР Об охране окружающей среды:

- Экологическая экспертиза проводится с целью предупреждения возможного неблагоприятного воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду.
- Экологическая экспертиза осуществляется на принципах обязательности ее проведения до принятия хозяйственного решения, обоснованности, независимости, объективности, законности ее выводов и гласности.
- Запрещается финансирование и реализация проектов, связанных с природопользованием, без положительного заключения государственной экологической экспертизы.

Правовые отношения в области экологической экспертизы, регулируются Законом КР «Об экологической экспертизе». Государственная экологическая экспертиза проводится в соответствии с «Положением о порядке проведения государственной экологической экспертизы в Кыргызской Республике» утвержденным ППКР от 7 мая 2014 года № 248.

Независимо от государственной экологической экспертизы может проводиться общественная экологическая экспертиза. В соответствии с Законом КР «Об экологической экспертизе» общественная экологическая экспертиза организуется и проводится по инициативе граждан, органов местного самоуправления и общественных объединений (ст. 14).

Общественные объединения и граждане, осуществляющие проведение общественной экологической экспертизы, имеют право:

- на получение от инициатора проекта документации, подлежащей экологической экспертизе, в полном объеме;
- на ознакомление с нормативно-технической документацией, устанавливающей требования к проведению государственной экологической экспертизы;
- на опубликование результатов общественной экологической экспертизы в средствах массовой информации. (ст. 15).

Заключение общественной экологической экспертизы направляется органу, осуществляющему государственную экологическую экспертизу, а также органу, принимающему решение о реализации объектов экспертизы. Заключение общественной экологической экспертизы является рекомендательным. Оно может публиковаться в средствах массовой информации, передаваться местным государственным администрациям и органам местного самоуправления, инициаторам проекта, разработчикам и другим заинтересованным лицам (ст. 16).

Требования к процедуре проведения экологической экспертизы НПА и проектов НПА регламентируются Стандартами и Инструкцией. При проведении экологической экспертизы проектов законов необходимо руководствоваться положениями «Стандартов», этапы проведения экологической экспертизы проектов подзаконных актов необходимо использовать требования «Инструкции». Необходимо помнить, что в соответствии с общими положениями Раздела 1 «Стандартов» положения этого документа могут быть использованы при проведении экспертиз не только проектов законов, но также при проведении экспертиз проектов подзаконных актов, действующих законов и подзаконных актов.

Таким образом, экологическая экспертиза НПА/проектов НПА призвана способствовать выявлению, анализу, учету прямых, косвенных, иных последствий воздействия на окружающую

щую природную среду планируемой хозяйственной, иной деятельности, объективной оценке возможности или невозможности принятия решения о ее осуществлении.

Экологическая экспертиза должна служить основой предупреждения антиэкологических правовых решений во всех без исключения сферах хозяйствования и экономической деятельности, поэтому в идеале должна осуществляться применительно ко всем проектам НПА, хотя в настоящее время порой не проводится даже в отношении проектов актов, явно затрагивающих состояние природных ресурсов и объектов, оказывающих непосредственное воздействие на природные условия проживания граждан.

При экологической оценке законопроектов (как и в других видах экспертной деятельности законотворчества) нормы, требования статей законов «Основные понятия», «принципы...» имеют фундаментальный, основополагающий характер, так как изложенные в законах определения, основные начала приобретают обязательную всеобщую силу и неуклонное их соблюдение способствует повышению уровня экспертизы, качества заключений, облегчает ее проведение.

При организации, проведении экологической экспертизы законопроектов, иных проектов правовых актов — как государственной, так и общественной — могут исследоваться для прогнозирования, планирования, будущего применения норм, требований акта многие специфические вопросы эколого-правового характера, такие как:

- возможности соблюдения экологических прав и выполнения экологических обязанностей граждан, общественных, иных некоммерческих объединений, должностных лиц, государственных и муниципальных органов;
- функционирование систем государственных, муниципальных, иных публичных органов, их мер по обеспечению качества благоприятной окружающей среды, организации рационального природопользования, экономии и вторичному использованию ресурсов;
- перспектива выполнения природоохранных задач, природоресурсных функций государственных, муниципальных органов, других органов публичной власти, подведомственных им учреждений, предприятий и организаций;
- предполагаемый уровень правовых механизмов экономического регулирования в области охраны окружающей среды, включая исчисление, порядок, сроки взимания платы за использование и загрязнение природных ресурсов, установление лимитов на их потребление, предоставление льгот, поддержку экологического предпринимательства, страхования;
- состояние нормирования в области природопользования и охраны окружающей среды, в том числе нормативов образования отходов, лимитов на их образование, утилизацию, перемещение, транспортировку, переработку, размещение, захоронение;
- требования к производству, обращению, обезвреживанию, утилизации потенциально опасных химических, биологических веществ в сельском, лесном хозяйстве, в промышленности, строительстве, к использованию радиоактивных материалов; охрана окружающей среды от негативного (вредного) биологического, физического воздействия, электромагнитных излучений, установление защитных, охранных зон с особыми условиями природопользования, охраны окружающей среды;
- соблюдение законности, правопорядка, справедливости при приватизации, национализации, иных видах смены собственника, арендатора, иного владельца природного объекта, возмещении экологического вреда, убытков.

Согласно национальному законодательству **объектами экологической экспертизы** в области правотворчества являются в том числе: *проекты нормативных правовых актов, нормативно-технических, инструктивно-методических и иных документов,*

*регламентирующих хозяйственную и иную деятельность; проекты международных договоров, контрактов и соглашений, связанных с природопользованием и др.*

Таким образом, экологической экспертизе подлежат НПА и проекты НПА:

- содержащие положения, регулирующие отношения в сфере использования природных ресурсов, экологической безопасности и здоровья населения;
- содержащие положения, направленные на изменение правового статуса земель, лесов, водных объектов, экосистем и других природных или природно-хозяйственных объектов;
- содержащие положения, регулирующие развитие тех или иных отраслей экономики, в том числе промышленности, транспорта, градостроительства;
- содержащие положения, затрагивающие вопросы охраны окружающей среды и устойчивого развития.

При проведении экологической экспертизы эксперт руководствуется принципами, установленными законами Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды» и «Об экологической экспертизе», иными нормативными правовыми актами, а также нормами вступивших в установленном законом порядке в силу международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика.

### **Требования к экспертам**

Экспертами, осуществляющими экологическую экспертизу проектов законов, должны быть лица, обладающие:

- теоретическими знаниями в сфере охраны окружающей среды, устойчивого развития и экологической безопасности;
- знанием национального законодательства, международных договоров, участником которых является Кыргызская Республика, общепризнанных принципов и норм международного права в сфере охраны окружающей среды, устойчивого развития и экологической безопасности;
- знанием национального и международного опыта по смягчению экологического кризиса, решению экологических проблем и достижению целей устойчивого развития.

### **Этапы проведения экологической экспертизы НПА/проектов НПА**

Требования, регламентирующие этапы проведения экологической экспертизы для проектов законов описаны в «Стандартах», а для проектов подзаконных актов прописаны в «Инструкции». Ниже мы представим, как те, так и другие требования согласно этим нормативным документам. Но, необходимо помнить, что в соответствии с общими положениями Раздела 1 «Стандартов» положения этого документа могут быть использованы при проведении экспертиз не только проектов законов, но также при проведении экспертиз проектов подзаконных актов, действующих законов и подзаконных актов.

Этапами проведения экологической экспертизы **проектов законов** являются:

- 1) оценка положений проекта закона на соответствие национальному законодательству, международным договорам, участником которых является Кыргызская Республика, общепризнанным принципам и нормам международного права в сфере охраны окружающей среды, устойчивого развития и экологической безопасности;
- 2) оценка положений проекта закона на соответствие специальным требованиям экологической экспертизы.

Специальные требования экологической экспертизы проектов законов.

При проведении экологической экспертизы эксперт должен:

- установить соответствие проекта закона национальным и международным экологическим требованиям;
- определить влияние проекта закона на способность различных субъектов осуществлять деятельность по охране окружающей среды;
- определить влияние положений проекта закона на составные части экологической оценки: **пользование природными ресурсами, охрана природы, экологическая безопасность и здоровье населения**. Требования к составным частям экологической оценки представлены далее в таблице.

<p><b>ТРЕБОВАНИЯ К ЧАСТИ «ПОЛЬЗОВАНИЕ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ»</b></p>	<p>Состояние природных ресурсов — качественные и количественные показатели состояния естественных источников потребления природы (лесов, залежей полезных ископаемых, промысловых видов животных), определяющие базу для экономического роста и развития страны.</p> <p><b>Требования:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) соблюден ли в проекте закона принцип недопустимости совмещения функций по осуществлению государственного контроля и надзора за использованием природных ресурсов с деятельностью по их использованию;</li> <li>2) учтены ли при разработке проекта закона правила и лимиты по использованию природных ресурсов, ограничения, определенные в законодательстве КР, а также в международных договорах, вступивших в законную силу, участником которых является КР;</li> <li>3) предусматривают ли положения проекта закона мероприятия по охране, воспроизводству и мониторингу воздействия деятельности на природные ресурсы, определен ли источник финансирования данных мероприятий;</li> <li>4) являются ли ставки и нормативы платежей за использование природных ресурсов в проекте закона ясными и соразмерными международным стандартам по отношению к воздействию на природные ресурсы и экосистемы с учетом особенностей КР;</li> <li>5) являются ли санкции за нанесение вреда окружающей среде достаточными для того, чтобы предотвратить негативное воздействие;</li> <li>6) предусмотрен ли в проекте закона механизм справедливого доступа к распределению природных ресурсов для местных сообществ, проживающих на территории природопользования;</li> <li>7) соблюден ли принцип сохранения традиционных типов природопользования и сохранения природы;</li> <li>8) предусмотрены ли в проекте закона механизмы ограничения действий или деятельности, препятствующих естественному возобновлению природных ресурсов.</li> </ol>
<p><b>ТРЕБОВАНИЯ К ЧАСТИ «ОХРАНА ПРИРОДЫ»</b></p>	<p>Состояние экосистем — качественные и количественные показатели состояния природных самовосстанавливающихся систем, поддерживающих необходимые условия для жизни и здоровья человека и восстановления природных ресурсов.</p> <p><b>Требования:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) наличие анализа позитивных и негативных последствий применения закона на состояние экологических систем;</li> <li>2) исключение положений проекта закона, направленных на снижение продуктивности экосистем и выполнение экосистемных функций (почвообразование, водорегуляция, климатическая регуляция);</li> <li>3) устранение положений проекта закона, негативно влияющих на состояние особо охраняемых природных территорий и объектов;</li> <li>4) наличие мер по смягчению и компенсации негативных воздействий;</li> <li>5) наличие санкций за нанесение вреда окружающей среде, достаточных для того, чтобы предотвратить негативное воздействие;</li> </ol>

	<p>6) наличие механизма информирования и общественного участия в случае воздействия на естественные экосистемы и эстетическую привлекательность ландшафтов;</p> <p>7) наличие оценки степени воздействия проекта закона на ценные или уязвимые районы, включая их ландшафт, имеющие национальный или международный охраняемый статус;</p> <p>8) наличие положений, ориентированных на увеличение площади особо охраняемых и естественных экосистем;</p> <p>9) устранение положений, направленных на снижение площади или ухудшение состояния особо охраняемых и естественных экосистем.</p>
<b>ТРЕБОВАНИЯ К ЧАСТИ «ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ И ЗДОРОВЬЕ НАСЕЛЕНИЯ»</b>	<p>Уровень экологической безопасности и здоровья населения – критерии и показатели состояния защищенности жизненно важных интересов личности, общества, окружающей среды как условия и средства существования человека и общества от рисков, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий на них.</p> <p><b>Требования:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) выявление, прогноз и оценка потенциальных рисков воздействия на экологическую безопасность и здоровье населения;</li> <li>2) недопустимость положений, ориентированных на ухудшение качества показателей окружающей среды в населенных пунктах;</li> <li>3) наличие оценки характера предполагаемого экологического воздействия и последствий: продолжительности, обратимости, объема и масштаба;</li> <li>4) наличие заключения природоохранных органов и органов здравоохранения о влиянии действия проекта закона на экологическую безопасность и здоровье населения.</li> </ol>

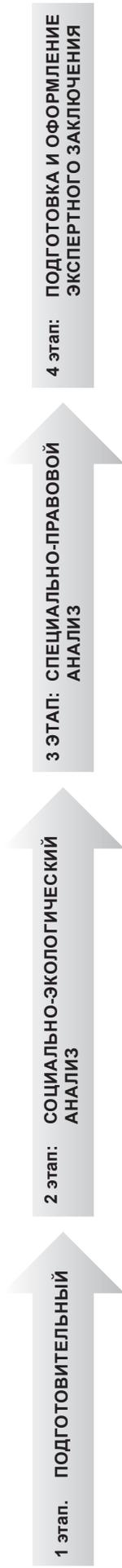
### Экспертное заключение

По результатам проведенного анализа эксперт готовит экспертное заключение, в котором может сделать один из следующих выводов:

- проект закона является экологически позитивным — в результате принятия и применения закон приведет к улучшению состояния экосистем и исключению негативного влияния на состояние окружающей среды и здоровья населения;
- проект закона является экологически направленным — в результате принятия и применения закон поможет изменить последствия существующего негативного влияния на состояние окружающей среды и здоровья населения;
- проект закона является экологически нейтральным — в результате принятия и применения закон не ухудшит состояние окружающей среды и здоровья населения;
- проект закона является экологически негативным — в результате принятия и применения закон может привести прямо или косвенно к ухудшению состояния окружающей среды и здоровья населения.

При необходимости эксперт должен подготовить рекомендации к проекту закона с формулировками экологически позитивных и экологически направленных положений.

Экологическая экспертиза проектов подзаконных актов состоит из следующих этапов:



<p><b>1 этап:</b> <b>Подготовительный</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Определение необходимости экологической оценки проекта и степени ее детализации;</li> <li>— выявление положений проекта, прямо или косвенно затрагивающих вопросы природопользования, рационального использования природных ресурсов, безопасности человека и среды его обитания, а также охраны окружающей среды;</li> <li>— определение проблемы, на решение которой направлен проект, и необходимости правового регулирования данного вопроса;</li> <li>— оценка обоснованности проекта с точки зрения текущей ситуации, а также приоритетов национальной стратегии и политики в области охраны окружающей среды.</li> </ul>
<p><b>2 этап:</b> <b>Социально-экологический анализ</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Выявление положений проекта, прямо или косвенно влекущих за собой негативные последствия для окружающей среды, экологической безопасности, здоровья населения, в том числе:             <ul style="list-style-type: none"> <li>а) положений, прямо или косвенно влекущих за собой ухудшение состояния природных территорий и объектов;</li> <li>б) положений, прямо или косвенно влекущих за собой снижение продуктивности экосистем и выполнение экосистемных функций (почвообразование, водорегуляция, климатическая регуляция);</li> <li>в) положений, прямо или косвенно влекущих за собой негативное влияние на традиционные практики природопользования и сохранения природы;</li> <li>г) положений, прямо или косвенно влекущих повышение степени экологических рисков для населения.</li> </ul> </li> <li>— Выявление положений проекта, прямо или косвенно влекущих позитивные изменения для окружающей среды, экологической безопасности, здоровья населения, в том числе:             <ul style="list-style-type: none"> <li>а) положений проекта, предусматривающих мероприятия по охране, воспроизводству и мониторингу воздействия деятельности на природные ресурсы;</li> <li>б) положений, прямо или косвенно влекущих за собой повышение потенциала гражданского общества, активизацию общественного участия и повышение информированности населения;</li> <li>в) положений проекта, создающих эффективные финансовые инструменты стимулирования охраны окружающей среды;</li> <li>г) положений проекта, прямо или косвенно направленных на ограничение действий или деятельности, препятствующих естественному возобновлению природных ресурсов.</li> </ul> </li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Выявление упущенных возможностей проекта с целью повышения качества и эффективности разрабатываемых подзаконных актов;</li> <li>– Определение необходимости введения, расширения, конкретизации отдельных положений в целях эффективной охраны окружающей среды и повышения экологической безопасности.</li> </ul>
<p><b>3 этап: Специально-правовой анализ</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Оценка положений проекта на соответствие Конституции КР и законодательству в сфере охраны окружающей среды;</li> <li>– Оценка положений проекта, направленных на реализацию экологических прав граждан, закрепленных в конституции КР и НПА КР, а именно: <ul style="list-style-type: none"> <li>а) права граждан на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду;</li> <li>б) права граждан на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу действиями в области природопользования;</li> <li>в) права граждан на достоверную информацию о состоянии окружающей среды;</li> <li>г) права граждан выдвигать предложения о проведении общественной экологической экспертизы и получать информацию о ее результатах.</li> </ul> </li> <li>– Оценка совместности положений проекта с законодательством в сфере окружающей среды;</li> <li>– Определение потенциального места проекта в системе законодательства в области окружающей среды;</li> <li>– Анализ отсылочных положений на предмет их наличия и необходимости;</li> <li>– Оценка положений проекта на соответствие нормам вступивших в установленном законом порядке в силу международных договоров в сфере охраны окружающей среды, устойчивого развития и экологической безопасности, участницей которых является КР.</li> </ul>
<p><b>4 этап: Подготовка и оформление экспертного заключения</b></p>	<p>По результатам проведенной экспертизы составляется заключение, оформляемое в соответствии с Типовой формой, согласно приложению 1 к Инструкции.</p> <p>Заключение состоит из следующих частей:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>а) общая часть, отражающая характер воздействия проекта на общественные отношения, в случае его принятия;</li> <li>б) специализированная часть, отражающая оценку соответствия положений проекта нормам Конституции КР и иных НПА, обладающих более высокой юридической силой, нормам вступивших в установленном законом порядке в силу международных договоров, участницей которых является КР, а также общепризнанным принципам и нормам международного права;</li> <li>в) резолютивная часть, содержащая замечания, предложения и выводы эксперта, а также рекомендации, направленные на устранение выявленных недостатков в ходе проведения экспертизы.</li> </ul> <p>Заключение подписывается экспертами (экспертом), проводившими экспертизу.</p>

## Возможности участия общественности в процессах правотворчества

Участие общественности предполагает не просто выполнение какого-то набора процедур — оно предполагает, что государственные органы должны внимательно прислушиваться к тому, что говорит общественность, и что они должны быть готовы пойти ей на уступки. В конечном итоге, участие общественности должно привести к некоторому сближению между мнением участвующей общественности и содержанием решения. Иными словами, вклад общественности должен быть таким, чтобы он мог оказать осязаемое влияние на фактическое содержание решения. Если такое влияние можно обнаружить в конечном решении, то можно сделать очевидный вывод о том, что государственный орган принял во внимание точку зрения общественности.

Все эффективно работающие государственные органы извлекают пользу из заинтересованности общественности. По мере усложнения решений этот фактор становится не столько делом эффективной практики, сколько вопросом срочности. Важность всестороннего учета мнений в процессе принятия решений на правительственном уровне предполагает обязательное наличие у государственных органов точной, всеобъемлющей и новейшей информации. Важнейшим источником такой информации может быть общественность. К счастью, общественность зачастую выражает желание участвовать в процессе сбора информации и обсуждении вариантов решений по причине своей личной заинтересованности. Однако это предусматривает необходимость открытого, регулярного и гласного процесса, в который общественность может верить. Создав такую систему, в рамках которой общественность может осуществлять свои права на информацию, ассоциацию и участие, стороны могут решить одновременно две задачи - повысить способность органов выполнять свои функции и обеспечить людям необходимые условия для реализации их прав и выполнения, имеющихся у них обязанностей.

Законодательство КР предоставляет довольно широкие возможности для участия общественности в процессах правотворчества при принятии значимых решений. Далее рассмотрим эти возможности, которые регламентированы национальным законодательством, то есть, какими правами наделены граждане страны для принятия активного участия в процессах совершенствования законодательства.

Так, в соответствии со ст. 36 Конституционного закон КР от 11 октября 2021 года № 122 «О Кабинете Министров Кыргызской Республики» и согласно ст. 22 Закона КР от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики». нормотворческим органом обеспечивается организация и проведение общественного обсуждения проектов законов и иных нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы человека и гражданина, обеспечивая их публикацию на официальных сайтах и в СМИ. 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 не включения их в проект нормативного правового акта. Итоговая информация отражается в справке-обосновании к проекту нормативного правового акта.

Конституционным закон КР от 11 октября 2021 года № 122 «О Кабинете Министров Кыргызской Республики» также ст. 36 регламентированы взаимоотношения Кабинета Министров и гражданского общества. Кабинет Министров в целях обеспечения взаимодействия с гражданским обществом:

- проводит регулярный мониторинг соблюдения прав и свобод человека и гражданина, обеспечивает подготовку периодических докладов в международные организации по правам человека, осуществляет мероприятия по исполнению рекомендаций международных органов по правам человека с участием правозащитников и некоммерческих организаций, осуществляющих правозащитную деятельность;
- осуществляет общественное обсуждение проектов законов и иных нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы человека и гражданина, обеспечивая их публикацию на официальном Интернет-портале Кабинета Министров до направления на рассмотрение Жогорку Кенеша;
- проводит встречи с представителями гражданского общества и другими заинтересованными сторонами с целью обсуждения и выработки рекомендаций, направленных на обеспечение прав и свобод человека и гражданина;
- содействует представителям гражданского общества, осуществляющим мониторинг деятельности Кабинета Министров и подчиненных ему органов исполнительной власти, по вопросам соблюдения и обеспечения прав и свобод человека и гражданина.
- При министерствах, государственных комитетах, иных органах исполнительной власти для взаимодействия государственного органа и гражданского общества по повышению прозрачности процедур принятия и реализации решений должны создаваться общественные советы. В составы общественных советов входят представители некоммерческих организаций, научных кругов, бизнес-ассоциаций, профессиональных и отраслевых союзов, экспертного сообщества из сфер, соприкасающихся с деятельностью государственного органа.

В 2001 году Кыргызская Республика присоединилась к Конвенции «О доступе к информации, участии общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» (Далее – Орхусская конвенция).

### **Орхусская Конвенция**

- содействует осуществлению более прозрачного и контролируемого процесса принятия решений;
- способствует принятию государственными органами более обоснованных решений, приемлемых для местного населения;
- приводит к принятию качественных, эффективных и сбалансированных решений, избавляет от непредвиденных корректировок и изменений;
- экономит дорогостоящие ресурсы;
- способствует отношениям сотрудничества между государственными органами и общественностью.

### **В соответствии с Орхусской Конвенцией обеспечивается:**

- доступ к информации (ст. 4) и сбор и распространение экологической информации (ст.5); участие общественности в принятии решений по конкретным видам деятельности (ст. 6);
- участие в решении вопросов, касающихся планов, программ, и политики, связанных с окружающей средой (ст. 7);
- участие в подготовке нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и/или общеприменимых юридически обязательных нормативных актов (ст. 8), доступ к правосудию (ст. 9).

Согласно этим статьям, заинтересованная общественность адекватно, своевременно и эффективно информируются, в зависимости от обстоятельств, путем публичного уведомления, или в индивидуальном порядке на самом начальном этапе процедуры принятия решений:

- по вопросам, касающимся окружающей среды;
- в процессе подготовки планов и программ, связанных с окружающей средой;
- в подготовке государственными органами нормативных положений, имеющих непосредственную исполнительную силу, и других общеприменимых юридически обязательных правил, которые могут оказать существенное воздействие на окружающую среду.

Результаты участия общественности учитываются в максимально возможной степени.

С момента присоединения к Конвенции основная часть положений этого международного соглашения была введена в национальное законодательство.

### **Доступ к информации, ее сбор и распространение обеспечиваются следующими НПА:**

- Закон КР от 5 декабря 1997 года № 89 «О гарантиях и свободе доступа к информации»
- Закон КР от 28 декабря 2006 года N 213 «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики»

Одним из основных возможностей участия граждан и их объединений в процессе принятия решений в области охраны окружающей среды и рационального природопользования является общественная экологическая экспертиза. Общие положения об экологической экспертизе содержатся в Законе КР «Об охране окружающей среды» (1999г.). Более детальные требования к ее содержанию и порядку проведения установлены Законом КР «Об экологической экспертизе» (1999г.).

Все вышеперечисленные положения нормативных актов являются достаточным основанием для принятия активной гражданской позиции в правотворческих процессах, особенно в отношении проектов нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы реализации прав человека и гражданина в основополагающих сферах:

- социальной политики, труда и социального обеспечения;
- обеспечения общественной безопасности и правопорядка;
- охраны окружающей среды и здоровья населения
- деятельности общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций;
- выборов и избирательной системы;
- бюджета и финансов;
- образования, культуры и массового спорта.

В период затянувшейся рецессии, реорганизации системы исполнительной власти и обновления нормативной правовой базы, участие общественности в процессе правотворчества приобретает все более и более важное значение. В первую очередь граждане выступают как заказчик качественного исполнения функциональных обязанностей государственными органами на основании пожеланий всех групп интересов. При этом, в условиях кадрового голода в органах государственной власти, необходимо учитывать роль некоммерческих организаций и независимых экспертов как носителей базовых знаний и навыков, а также порой и институциональной памяти.

Участие страны в реагировании на происходящие глобальные процессы, не представляется возможным без активного вовлечения представителей гражданского сектора, которые, сами того не осознавая, являются важными игроками, влияющими на принятие значимых решений.

Постоянное совершенствование законодательства - закономерность развития современного цивилизованного государства, необходимое условие своевременного и эффективного учета в нормативных актах потребностей общественного развития. Сочетания интересов общества, отдельных его социальных слоев и индивидов - важная предпосылка возрастания авторитета законодательства, укрепления законности.