



ЦЕНТР РАЗВИТИЯ ПАРЛАМЕНТА И ДЕМОКРАТИИ ЖОГОРКУ КЕНЕША КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

ПО ЭФФЕКТИВНОМУ ПРОВЕДЕНИЮ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБСУЖДЕНИЙ ЗАКОНОПРОЕКТОВ В ЖОГОРКУ КЕНЕШЕ КР

Настоящая аналитическая записка подготовлена в целях реализации Стратегии развития Жогорку Кенеша КР до 2027 года директором Центра развития парламента и демократии при Жогорку Кенеше КР Джакшылыковой Айжан Аскарбековной.

1. Обзор нормативных правовых актов предусматривающих вопросы общественного обсуждения законопроектов

Общественное обсуждение – это форма реализации конституционного права граждан участвовать в обсуждении и принятии законов и решений республиканского и местного значения.

Нормативная база

- Конституция Кыргызской Республики;
- Закон «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»;
- Закон «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»;
- Закон «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»;
- Закон «О праве на доступ к информации»;
- Закон «О порядке рассмотрения обращений граждан».

В соответствии с законом КР «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики "О нормативных правовых актах Кыргызской Республики" от 7 марта 2025 года № 51, в закон «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» внесены изменения в статьи 22 и 23 в части организации и сроков проведения общественного обсуждения.

Проекты нормативных правовых актов, непосредственно затрагивающие права, свободы, обязанности граждан и юридических лиц, вводящие новое регулирование общественных отношений, а также проекты нормативных правовых актов, регулирующие предпринимательскую деятельность, **подлежат общественному обсуждению.**

Общественное обсуждение проводится посредством размещения проекта, справки-обоснования и сравнительной таблицы (в случае внесения изменений в нормативный правовой акт или новой редакции) к нему на Едином портале общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов (koomtalkuu.gov.kg).

Проекты нормативных правовых актов, иницируемые депутатами Жогорку Кенеша, подлежат общественному обсуждению посредством размещения на сайте Жогорку Кенеша. Проекты нормативных правовых актов, иницируемые депутатами Жогорку Кенеша, дополнительно могут размещаться для общественного обсуждения на Едином портале.

Поступившие замечания и предложения подлежат обязательному рассмотрению субъектом, разместившим проект нормативного правового акта для общественного обсуждения. Итоговая информация о поступивших замечаниях и предложениях с обоснованием причин включения либо невключения их в проект нормативного правового акта отражается в справке-обосновании к проекту нормативного правового акта.

Проекты нормативных правовых актов, не подлежащие общественному обсуждению:

вытекающие из решения Конституционного суда;

предусматривающие внесение изменений редакционно-технического характера;

регулирующие общественные отношения в области обеспечения обороны и национальной безопасности, защиты государственных секретов, военно-технического сотрудничества;

имеющие временный характер, со сроком действия менее одного года, направленные на достижение и поддержание стабильности цен, реализацию денежно-кредитной политики, обеспечение эффективности, безопасности и надежности банковской и платежной систем;

определенные Президентом Кыргызской Республики и Председателем Кабинета Министров Кыргызской Республики как неотложные, вносимые в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики по инициативе Президента Кыргызской Республики и Председателя Кабинета Министров Кыргызской Республики для рассмотрения их во внеочередном порядке;

направленные на регулирование прав граждан и юридических лиц в условиях обстоятельств непреодолимой силы.

Срок общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов составляет **не менее пятнадцати календарных дней (до внесения изменений составлял 30 дней).**

В случае организации дополнительных мероприятий, направленных на повышение эффективности общественного обсуждения, срок общественного обсуждения может быть сокращен **до десяти календарных дней.**

Исчисление срока общественного обсуждения начинается со дня, следующего за днем обнародования проекта нормативного правового акта.

Вывод:

В связи с сокращением сроков проведения общественных обсуждений законопроектов с новым принятым законом, необходимо усилить обратную связь с гражданами и вести широкое информирование для ознакомления и подачи предложений, замечаний по законопроектам населением.

Закон “О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики” предусматривает следующие положения по процедурам и требованиям проведения общественных обсуждений и парламентских слушаний по законопроектам

Статья 46 депутат инициирующий проект закона должен проводить общественные обсуждения и слушания, а также прилагать информацию о результатах консультаций и обсуждений с объединением органов местного самоуправления (ассоциацией, союзом), объединяющим не менее половины от общего числа органов местного самоуправления, если проект нормативного правового акта непосредственно затрагивает интересы местных сообществ и органов местного самоуправления.

В соответствии со ст. 50 ответственный комитет при подготовке проекта закона к первому чтению осуществляет предварительное рассмотрение проекта закона не позднее 30 рабочих дней со дня его получения, за исключением случаев, предусмотренных Регламентом.

Фракции, депутатские группы, комитеты, депутаты, Кабинет Министров, Верховный суд и Генеральный прокурор по вопросам, относящимся к их ведению, Народный Курултай, представители гражданского общества вправе направить письменные замечания и предложения по проекту закона в ответственный комитет **в течение 2 недель со дня его размещения на официальном сайте Жогорку Кенеша.**

Ответственный комитет по итогам рассмотрения проекта закона и сопроводительных документов принимает заключение, в котором отражаются также **предложения по результатам общественных обсуждений в случае их проведения.**

На основании ст. 51 ответственный комитет подготавливает проект закона ко второму чтению, где субъекты права законодательной инициативы направляют одновременно в ответственный комитет и экспертным службам письменные поправки к проекту закона с их обоснованием, сравнительной таблицей через соответствующее структурное подразделение Аппарата. При этом не допускается внесение поправок, выходящих за рамки концепции законопроекта. Ответственный комитет рассматривает поступившие поправки и принимает решение о их принятии или отклонении. Принятые поправки включаются в проект закона, который должен быть подготовлен ко второму чтению. Поправки, по которым комитет не пришел к единому решению, могут быть вынесены комитетом на заседание Жогорку Кенеша для принятия решения по ним.

Ответственный комитет наряду с заключением ко второму чтению направляет соответствующему структурному подразделению Аппарата текст проекта закона с учетом поправок, рекомендуемых к принятию Жогорку Кенешем, в том числе итоговую информацию по результатам общественных обсуждений в случае их проведения.

На основании статей 115-119 регламентируется порядок проведения парламентских слушаний, где предусмотрено, что проведение парламентских слушаний по проектам законов об обеспечении конституционных прав, свобод и обязанностей граждан, правового статуса политических партий, некоммерческих организаций и средств массовой информации, о бюджете, налогах и других обязательных сборах, о введении новых видов государственного регулирования предпринимательской деятельности, об обеспечении экологической безопасности и борьбе с правонарушениями является обязательным.

Также согласно ст.116 фракции, депутатские группы, комитеты и комиссии после утверждения темы парламентских слушаний, времени и места их проведения, не позднее чем за 5 дней до проведения парламентских слушаний размещают информацию на официальном сайте Жогорку Кенеша, передают ее средствам массовой информации.

Состав лиц, приглашенных на парламентские слушания, определяется фракциями, депутатскими группами, комитетами и комиссиями, которыми инициируются парламентские слушания. Ст.117 гласит, что парламентские слушания открыты для представителей средств массовой информации, граждан и их объединений. На основании ст.119 рекомендации парламентских слушаний размещаются на официальном сайте Жогорку Кенеша и могут быть опубликованы в печати.

Статья 151 устанавливает положения по открытости и гласности в законодательной деятельности Жогорку Кенеша, где представители организаций гражданского общества, эксперты и другие заинтересованные стороны вправе вносить депутатам, комитетам, рабочим группам предложения к проекту закона до его рассмотрения Жогорку Кенешем в первом чтении. Ко второму чтению в срок, указанный в постановлении о принятии проекта закона в первом чтении, представители организаций гражданского общества, эксперты и другие заинтересованные стороны вправе вносить предложения в Жогорку Кенеш **через депутатов или субъектов права законодательной инициативы.**

Статья 161 регламентирует о проведении онлайн-обсуждения законопроектов, публичных слушаний в онлайн-среде, а также онлайн-взаимодействия депутатов с избирателями в целях участия граждан и бизнеса в решении актуальных вопросов в электронной форме.

Вывод:

На уровне Жогорку Кенеша КР кроме инициатора-разработчика законопроекта, комитеты могут проводить общественные обсуждения онлайн и парламентские слушания. В связи с чем, необходимо создать онлайн платформу по регистрации и обсуждению участниками законопроектов.

Закон КР “О праве на доступ к информации”

Статьи 28, 34, регламентирует обязанности субъектов государственного сектора, за исключением судов, обнародования информации о деятельности государственных органов, в том числе разработанные законопроекты в доступной форме. Веб-сайт субъекта государственного сектора должен обеспечивать возможность бесплатного ознакомления и бесплатного электронного копирования документов и материалов, размещенных на нем. Ответственность за достоверность электронных версий документов и иной официальной информации, размещенных на веб-сайте субъектов государственного сектора, несут соответствующие субъекты государственного сектора.

На веб-сайте субъектов государственного сектора должны быть размещены материалы, содержащие следующую информацию нормативные правовые акты, затрагивающие права и обязанности граждан и организаций, вопросы и ответы, обсуждения актуальных вопросов и проектов нормативных документов (форум);

На основании статей 35, 36 установлены требования по открытости и доступе участия общественности в заседаниях государственных органов, за исключением закрытых заседаний. Открытость заседаний гарантируется возможностью присутствия на них лиц, подавших заявки на участие в соответствующих заседаниях.

Субъекты государственного сектора обязуются ежемесячно обнародовать на своем веб-сайте план проведения планируемых заседаний с указанием повестки заседания, а также даты, времени и места его проведения не позднее чем за неделю до дня заседания.

Физические лица, представители юридических лиц вправе присутствовать на заседаниях субъектов государственного сектора.

Субъекты государственного сектора вправе дополнительно организовывать доступ к заседаниям в режиме онлайн.

Статья 43 гласит, что лица, виновные в нарушении обязанностей по предоставлению информации или иных требований настоящего Закона, привлекаются к ответственности в соответствии с законодательством в сфере государственной гражданской и муниципальной службы и законодательством о правонарушениях.

Вывод:

Данный закон предоставляет широкие права по доступу информации и участию граждан в заседаниях государственных органов, в связи с чем на уровне ЖК необходимо детально регламентировать порядок участия граждан в парламентских слушаниях.

2. Анализ текущей ситуации и этапы проведения общественных обсуждений законопроектов в Жогорку Кенеше КР

За сессионный период с сентября 2024 года по июль 2025 года Жогорку Кенешем КР:

- Принято 248 законов, из них для общественного обсуждения были размещены на сайте 104 законопроекта с учетом положений предусмотренных законодательством.
- Проведено парламентских слушаний по 11 законопроектам, с участием 601 участников, из них: 279 составляют представители гражданского общества и эксперты.

Следует отметить, что хотя проекты публикуются, вовлеченность населения ограничена — необходимы активные механизмы взаимодействия.

Поэтапная процедура доступа и обсуждения законопроектов выглядит следующим образом:

Этап 1: Инициирование

- Законопроект разрабатывается инициатором (депутат, Кабинет Министров, другие субъекты законодательной инициативы).
- На этом этапе субъекты законодательной инициативы могут привлекать гражданские сообщества и проводить консультативные встречи.

Этап 2: Опубликование для общественного обсуждения

- Полный текст законопроекта со справкой-обоснованием, в случае проведения Анализа регулятивного воздействия заключение АРВ, сравнительная таблица (при внесении изменений) размещается на сайте Жогорку Кенеша, дополнительно может быть размещен на портале koomtalkuu.gov.kg.
- Указывается срок обсуждения (обычно 10–15 дней).
- Для направления предложений и замечаний указывается телефон номер и электронная почта разработчика (обычно указываются данные консультанта депутата)
- Для направления комментария на сайт Жогорку Кенеша КР по законопроекту указано о необходимости авторизации через ЕСИ.

Этап 3: Процедура проведения общественных обсуждений

- Граждане могут комментировать, предлагать поправки.

- Обсуждение может проходить онлайн, на круглых столах, в СМИ.

Этап 4: Учёт предложений

- Об учтенных и неучтенных предложениях указывается в справке-обосновании к проекту закона.
- Отчёты о принятых предложениях публикуются редко.

Этап 5: Регистрация законопроекта

- Законопроект регистрируется в Жогорку Кенеше.
- Размещается на сайте kenesh.kg в разделе “Поступившие законопроекты” сайта Жогорку Кенеша с указанием, номера, даты регистрации, наименования законопроекта и субъекта инициативы. Также размещается текст законопроекта на государственном и официальном языках со справкой -обоснованием и в случае внесения изменений со сравнительной таблицей. Имеется отдельный пункт для написания обращений.

Этап 6: Рассмотрение в комитетах

- Законопроект с сопроводительными документами при поступлении в комитет размещается в разделе «Направленные в комитеты» сайта Жогорку Кенеша.
- Комитет рассматривает предложения, проводит экспертные обсуждения, парламентские слушания с приглашением представителей заинтересованных сторон, гражданского общества, государственных и муниципальных органов.
- Заключение комитетов с законопроектом, протоколы доступны на сайте парламента.
- Отсутствует функция предоставления комментариев по размещенному законопроекту, кроме обращения в онлайн форме.
- Прямая трансляция, видеоархив.

Этап 7: Рассмотрение на сессиях первого, второго, третьего чтения ЖК

- Законопроект с сопроводительными документами размещается в разделе «Рассмотренные на сессии» сайта Жогорку Кенеша.
- Законопроект обсуждается в целом, депутаты вносят поправки.
- Проходит голосование по статьям и в целом.
- Отсутствует функция предоставления комментариев по размещенному законопроекту, кроме обращения в онлайн форме.
- Проводится прямая трансляция рассмотрения и обсуждений. Ведется стенограмма и видеоархив

Этап 8: Принятие закона

- Закон принимается и направляется на подписание Президенту КР.

На всех этапах законопроект с сопроводительными документами (справка-обоснование, заключение соответствующих комитетов и другие материалы) размещаются

на сайте Жогорку Кенеше. При этом, отчет об учтенных и неучтенных комментариях с обоснованиями отдельно не размещается, кроме как указания в справке-обосновании.

3. Сравнительный анализ работы Единого портала общественных обсуждений НПА «Коомталкуу» и сайта Жогорку Кенеша КР в части проведения общественных обсуждений НПА

Единый портал общественных обсуждений НПА «Коомталкуу» более специализирован и удобен для проведения общественных обсуждений законопроектов, с акцентом на доступность, мультязычность и обратную связь. Сайт Жогорку Кенеша (ЖК) выполняет официальные функции, но его формат менее интерактивен и сложнее для широкой аудитории.

Сравнительный анализ

Критерий	Единый портал «Коомталкуу» koomtalkuu.gov.kg	Сайт Жогорку Кенеша kenesh.kg
Назначение	Специализированная платформа для общественного обсуждения проектов НПА	Официальный сайт парламента, охватывающий все виды деятельности (новости, заседания, законы)
Фокус на обсуждениях	Центральная функция — обсуждение законопроектов и подзаконных актов	Общественные обсуждения представлены как отдельный раздел, но не являются ключевой функцией
Доступность и интерфейс	Имеется версия для слабовидящих, расширенный поиск	Имеется версия для слабовидящих, интерфейс более формальный, поиск менее удобен, сложнее навигация
Обратная связь	Возможность оставлять комментарии, предложения граждан через регистрацию электронной почты и пароля (упрощенный вариант), видеть реакцию в виде голосования «за» и «против» на поступившие комментарии.	Ограниченная обратная связь, имеется функция оставления комментариев через единую систему идентификации Тундук (более усложненная, но безопасная), отсутствует функция голосования по поступившим комментариям. Предложения и замечания могут также направляться по номеру телефона или на электронную почту указанную на странице размещенного законопроекта
Информирование	Новости, категории по темам (образование, финансы, экология и др.), удобная фильтрация	Основной акцент на официальных новостях и повестке заседаний, отсутствует разделение на категории размещенных законопроектов
Технические возможности	Личный кабинет, публикация проектов, архивы, удобные фильтры	Архивы и проекты доступны, но поиск и структурирование менее развиты

Критерий	Единый портал «Коомталкуу» koomtalkuu.gov.kg	Сайт Жогорку Кенеша kenesh.kg
Аудитория	Ориентирован на широкую общественность, включая регионы и гражданские инициативы	Ориентирован на специалистов, депутатов, госструктуры, поскольку поиск законопроектов осуществляется в основном по внутренним регистрационным номерам, а также ключевым словам и указанием инициатора законопроекта
Прозрачность процесса	Высокая: проекты публикуются для обсуждения до принятия, по итогам обсуждения размещается отчет об учтенных и неучтенных поступивших предложений. Возможность увидеть по каждому законопроекту: ✓ Количество просмотров; ✓ Количество комментариев; ✓ Количество ответов на комментарии; ✓ Количество учтенных комментариев; ✓ Всего голосов "за" комментарии; ✓ Всего голосов "против" комментарии	Средняя: проекты публикуются, но обсуждения менее систематизированы. Отсутствует функция размещения отчета по итогам поступивших предложений. Отсутствует функция, где можно увидеть открыто количество просмотров законопроекта, комментариев, ответов на комментарии.

Преимущества и недостатки

Единый портал «Коомталкуу»

Преимущества:

- Специализация на общественных обсуждениях.
- Удобный интерфейс, расширенный поиск, мультиязычность.
- Возможность обратной связи и публикации предложений.
- Доступность для разных групп населения (включая слабовидящих).

Недостатки:

- Ограниченность функционала — только обсуждения, без комплексной информации о парламентской деятельности.
- Требуется активного продвижения и вовлечения граждан через СМИ и соцсети.

Сайт Жогорку Кенеша

Преимущества:

- Официальный источник информации о парламенте.
- Полный охват законодательной деятельности (заседания, голосования, новости).

- Архивы и проекты законов доступны для ознакомления.

Недостатки:

- Менее удобный интерфейс для поиска и обсуждений.
- Слабая обратная связь: граждане редко видят реакцию на свои предложения.
- Общественные обсуждения не являются ключевой функцией, что снижает вовлечённость.

Вывод и рекомендации

- «Коомталкуу» следует использовать как основную площадку для вовлечения граждан в обсуждение законопроектов.
- Сайт ЖК остаётся официальным источником, но нуждается в модернизации интерфейса и усилении обратной связи.
- Оптимальным решением будет интеграция двух ресурсов: публикация проектов на сайте ЖК с автоматическим перенаправлением на «Коомталкуу» для обсуждений.

В Стратегии развития Жогорку Кенеша до 2027 года предусмотрено реализация проекта «Цифровой Парламент», в том числе эффективное проведение общественных обсуждений законопроектов. Для более успешной и эффективной реализации Проекта «Цифровой парламент» предлагаются следующие рекомендации:

Цифровой парламент представляет собой относительно новую форму участия граждан и организаций в законотворчестве на основе использования информационно-коммуникационных технологий на всех этапах до подписания и опубликования закона. Процесс цифровизации парламента развивается поэтапно, и поэтому проект «Цифровой парламент» должен перейти к следующему этапу и рассматриваться в качестве информационно - коммуникативной технологий, которая обеспечивала бы эффективный диалог в цепочке «государство - общество - гражданин», а не просто как информационная технология. Предполагается, что система цифрового парламента позволит органу законодательной власти, избирателям и гражданскому обществу не только знакомиться с проектами законов и отзывами на них, но и обсуждать их. В рамках реализации Проекта «Цифровой парламент» будут вестись прямые трансляции не только заседаний Жогорку Кенеша, но заседания комитетов, парламентских слушаний и т.д. Таким образом реализация данного Проекта создать возможность парламентариям:

- проводить заседания комитетов и комиссий удаленно с использованием технологии видео-конференц-связи;
- предоставляет уникальную возможность практически в режиме реального времени одновременно работать над законопроектом как группе депутатов, фракциям депутатов, комитетам и отделам Аппарата Жогорку Кенеша;

Кроме того, при разработке цифровых решений следует уделить внимание проведению мероприятий, направленных на повышение уровня владения в обществе базовыми навыками использования информационных технологий как у населения, так и у государственных и муниципальных служащих (инфографики, видеоролики).

В качестве примера, можно привести опыт парламента **Португалии**. На сайте их Ассамблеи комитеты парламента могут получать комментарии по законопроектам в режиме реального времени. Граждане и организации могут направлять свои предложения в

целом к тексту законопроекта или к какому-либо его пункту. Этот инструмент используется на этапе внесения поправок к законопроекту и позволяет депутату узнать, какие положения законопроекта вызывают больший резонанс. Граждане также могут увидеть, было ли принято их предложение.

4. Предложения по улучшению процедур общественного обсуждения

1). Участие граждан в законотворчестве

- Внедрить электронную платформу для подачи предложений к законопроектам.
- Установить стандарты подачи: форма, объём, сроки, подтверждение получения.
- Публиковать реестр предложений и статус их рассмотрения.
- Разработать прозрачные критерии отбора экспертов в рабочие группы.
- Обеспечить обратную связь: депутат или комитет обязан ответить на каждое предложение.
- Онлайн-трансляции всех открытых заседаний с возможностью комментирования и обсуждения.

2). Расширение участия граждан:

- Проведение регулярных онлайн-опросов, выездных слушаний в регионы, общественные места по законопроектам.
- Регулярные консультации с НПО и экспертами при разработке законопроектов.
- Привлечение молодежи и женщин через квоты в рабочих группах и слушаниях.
- Введение механизма электронных петиций с обязательным рассмотрением при достижении порога.

3). Повышение информированности:

- Регулярные отчеты депутатов о проделанной работе в регионах.
- Инфографика и краткие резюме законопроектов для широкой аудитории.

4). Инклюзивность:

Учет мнений уязвимых групп (молодежь, люди с инвалидностью, сельские жители) при разработке законов.

Обучающие программы для граждан о том, как взаимодействовать с парламентом и участию в общественных обсуждениях.

Пример цифрового интерфейса для граждан

Законопроект	Предложений	Учтено	В работе	Отклонено
О занятости	42	18	12	12