

# АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОТЧЕТ ИМП:

## оценка соблюдения процедур в Жогорку Кенеше КР при принятии законопроектов, регулирующих право на свободу выражения мнения (август 2020 – август 2025 гг.)

### СОДЕРЖАНИЕ:

- I. Введение - 1**
- II. Общие процедуры внесения, обсуждения и рассмотрения законов в Жогорку Кенеше КР - 3**
- III. Оценка законов и законопроектов на соответствие соблюдения процедурных норм при общественном обсуждении и рассмотрении в Жогорку Кенеше - 11**
- IV. Заключение -56**
- V. Предложения- 59**

### **I. Введение**

Общественный фонд «Институт Медиа Полиси» (ИМП) с 1 декабря 2024 года по 31 августа 2025 г. провел мониторинг процесса инициирования и рассмотрения Жогорку Кенешем Кыргызской Республики законопроектов, влияющих на основные права и свободы человека. На основе данных, полученных в период проведения мониторинга, ИМП подготовил Анализ, допущенных нарушений в процессе рассмотрения законопроектов в Жогорку Кенеше на соответствие требований законов КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»<sup>1</sup>, «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»<sup>2</sup> и Конституционного закона КР «О Кабинете Министров Кыргызской Республики».<sup>3</sup>

Целью исследования было выявление процедурных нарушений, допущенных в ходе обсуждения и принятия законопроектов в области свободы выражения мнения и прав

---

<sup>1</sup> Действующий Регламент Жогорку Кенеша КР был принят депутатами два раза. Первый раз - 30.06.2022 г. Однако Президент КР не подписал его, воспользовавшись статьей 87 Конституции КР, возвратил закон на доработку 19.08.2022. В свою очередь, 8.09.2022 г. Жогорку Кенеш образовал согласительную группу для выработки согласованного варианта Регламента. По итогам работы этой группы 20.10.2022 г. депутаты приняли согласованный вариант Регламента и отправили Президенту КР, который он подписал 16.11.2022г.

<sup>2</sup> <https://cbd.minjust.gov.kg/202591/edition/1086595/ru>

<sup>3</sup> Ранее, до 11.10.2021 г., действовал закон КР «О Правительстве Кыргызской Республики» от 18.06.2012 г. №85// <https://cbd.minjust.gov.kg/4-4617/edition/1283702/ru>

человека; проведение анализа действий парламента, нарушающих законы нормотворчества в процессе прохождения всех стадий рассмотрения законопроектов, указанных ниже.

Мониторинг охватывал законы и проекты законов, поступившие в Жогорку Кенеш и рассмотренные депутатами в период с 1 августа 2020 по 31 августа 2025 года. Мониторинг проводился в открытых источниках: публикациях СМИ, на сайтах Kaktus.media и других редакций, Жогорку Кенеша КР, Президента КР, государственных органов и Единого портала общественного обсуждения нормативных правовых актов КР и на сайте Общественного фонда «Институт Медиа Полиси». В исследование были включены как проекты законов, так и принятые нормативно-правовые акты, при принятии которых были установлены нарушения законодательства.

В исследовании описаны законодательные инициативы, призванные существенно ограничить гражданские права и свободы. К каждому законопроекту указаны конкретные нарушения норм законодательства, выявленные в процессе мониторинга. По итогам проведенной работы были сформулированы общие рекомендации для повышения качества законотворческого процесса, прозрачности законотворческой деятельности Жогорку Кенеша КР и доступности граждан Кыргызстана к информации о процедурах рассмотрения законопроектов.

Существующая практика разработки и принятия проектов нормативных правовых актов в Кыргызской Республике показывает, что нормотворческий процесс очень часто сопровождается спешкой, вследствие чего, допускаются грубые нарушения действующего законодательства. Настоящее исследование является одним из подтверждений процедурных нарушений, допущенных государственными органами при размещении законопроектов на общественное обсуждение, и при рассмотрении и принятии Жогорку Кенешем КР законопроектов. Допущенные системные нарушения ограничивают качество и легитимность законотворческого процесса.

Ниже указан перечень законов и законопроектов, включенных в мониторинг и исследование.

- 1. Закон КР «О защите от недостоверной (ложной) информации» от 23.08.2021 г. (вступил в силу 24.08.2021 г.)**
- 2. Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты КР (в Кодекс КР о правонарушениях и Законы КР «О мерах по предупреждению причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию в КР», «О средствах массовой информации»)» от 9.08.2023 г. (изменения вступили в силу 31.08.2023 г.)**
- 3. Закон КР «О внесении изменений в Закон КР «О некоммерческих организациях» (НКО, выполняющая функции иностранного представителя)» от 02.04.2024 г. (изменения вступили в силу 17.04.2024 г.)**
- 4. Закона КР «О внесении изменений в Кодекс КР о правонарушениях» (клевета и оскорбление) от 21.01. 2025 г. (изменения вступили в силу 10.02.2025 г.)**
- 5. Закон КР «О средствах массовой информации» от 6.08.2025 г. (вступил в силу 21.08.2025 г.)**

**6. Закон КР «О внесении изменений в Кодекс КР «О правонарушениях» (ответственность за распространение ложной информации) от 08.07.2025 г. (изменения вступили в силу 21.07.2025 г.)**

**7. Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты КР (в Уголовный кодекс КР, Гражданский процессуальный кодекс КР, кодекс о Правонарушениях, Уголовно-процессуальный кодекс, Закон КР «О противодействии экстремистской деятельности») от 28.07.2025 г. (изменения вступили в силу 01.08.2025 г.)**

**8. Проект Закона КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты КР (Кодекс КР о правонарушениях, Уголовный Кодекс КР)» (запрет на проведение фото- и видеосъемок сотрудников правоохранительных органов) (проект опубликован на общественное обсуждение 16.09.2024 г.)**

## **II. Общие процедуры внесения, обсуждения и рассмотрения законов в Жогорку Кенеше КР**

Учитывая установленный правовой порядок, при рассмотрении законопроектов уполномоченные государственные органы должны руководствоваться нормами Конституции Кыргызской Республики<sup>4</sup> от 5 мая 2021 года, также законов КР «О Регламенте Жогорку Кенеш Кыргызской Республики» от 16 ноября 2022 года (Регламент в редакции 2022 года) и «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года № 241 и другими нормативными правовыми актами.

Принимая во внимание, что период мониторинга охватывал некоторые законы и проекты, которые поступили в Жогорку Кенеш и рассматривались с августа 2020 г., то оценка их соответствия законодательным процедурам проводилась на основании норм предыдущей редакции Регламента Жогорку Кенеш КР от 25 ноября 2011 года.<sup>5</sup> (Регламент в редакции 2011 года), действовавшей до принятия новой редакции Регламента 16 ноября 2022 года.

Жогорку Кенеш КР (парламент) является высшим представительным органом, осуществляющим законодательную власть и контрольные функции в пределах своих полномочий, предусмотренных Конституцией КР и законами Кыргызской Республики.

### **2.1. Пакет сопроводительных документов к законопроекту**

К каждому проекту закона обязательно прилагаются следующие документы<sup>6</sup> (ст. 46 Регламента в редакции 2022 года и ст.47 Регламента в редакции 2011 года):

<sup>4</sup> Конституция КР//<https://cbd.minjust.gov.kg/1-2/edition/1202952/ru>

<sup>5</sup>Закон Кыргызской Республики от 25.11.2011 г. № 223 «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»// <https://cbd.minjust.gov.kg/4-4210/edition/1263795/ru>, утратил юридическую силу

<sup>6</sup> В настоящем исследовании применяются две версии, поскольку часть нормативных правовых актов рассматривалась и принималась в период действия старой редакции Регламента 2011 г.

- 1) Сопроводительное письмо инициатора.
- 2) Справка-обоснование, содержащая:

- а) цели и задачи законопроекта, которые предположительно будут достигнуты или решены в результате принятия нормативного правового акта;
  - б) прогнозы и оценку социальных, экономических, правовых, экологических, гендерных, коррупционных последствий принимаемого нормативного правового акта;
  - в) информацию о результатах общественного обсуждения и его итоги;
  - г) анализ соответствия проекта нормативного правового акта действующему законодательству;
  - д) наличие источников его финансирования (если предусмотрено увеличение расходов бюджета);
  - ж) о результатах консультаций и обсуждений с органами местного самоуправления, ассоциациями, союзами если проект нормативного правового акта непосредственно затрагивает их интересы.
- 3) Сравнительная таблица, если вносятся изменения в действующий закон.
  - 4) Проекты законов, вытекающие из вносимого проекта закона.
  - 5) Анализ регулятивного воздействия (APB), если проект направлен на регулирование предпринимательской деятельности.

Поступивший проект закона со всеми прилагающимися документами регистрируется в Аппарате Жогорку Кенеша, юридическая служба проверяет документы на соответствие требованиям, указанным в статье 46 Регламента в редакции 2022 года (ст. 47 в редакции Регламента 2011 года). Если документы не соответствуют законодательным требованиям, то на основании заключения юридической службы, Торага возвращает законопроект инициатору (ст.49 Регламента в редакции 2011 года и ст. 48 Регламента в редакции 2022 года). Если законопроект соответствует всем требованиям, тогда Торага (спикер) направляет документы в соответствующие комитеты, определяя один из них ответственным, который размещает законопроект на официальном сайте, и рассыпает его фракциям, депутатским группам, комитетам и экспертным службам.

С согласия инициаторов проекта любой депутат вправе присоединиться к инициированию проекта закона до принятия его в первом чтении. Также вправе и отказаться от участия в инициировании проекта закона до его принятия во втором чтении. В любом случае об этом письменно уведомляется Торага.

Далее экспертные службы Аппарата Жогорку Кенеш на законопроект проводят в обязательном порядке следующие специализированные экспертизы: (1) правовую, (2) правозащитную, (3) экологическую, (4) гендерную, (5) антикоррупционную (ст. 50 Регламента в редакции 2011 года, ст. 49 Регламента в редакции 2022 года). Основной целью экспертизы является повышение качества и эффективности принимаемых нормативных правовых актов.

Экспертиза предполагает оценку качества, обоснованности и своевременности проекта, соблюдение в проекте требований нормотворческой техники, оценку проекта на соответствие Конституции, законам и международным обязательствам страны, оценку возможных тенденций и вариантов развития общественных отношений, возможных социальных, экономических, правовых последствий действия принимаемого нормативного правового акта, оценку актуальности проблем, требующих глубоких теоретических и

практических знаний. Такие экспертизы, кроме экологической, являются обязательными для всех проектов нормативных правовых актов перед первым чтением, при внесении поправок ко второму чтению, а также в других случаях, предусмотренных Регламентом. Лингвистическая экспертиза проверяет аутентичность и согласованность проекта закона на двух языках и корректность терминологии и стилистики на всех стадиях. Правовая экспертиза оценивает проект закона на соответствие законодательству и нормотворческой технике, правозащитная – на предмет соблюдения стандартов защиты прав человека, гендерная – на предмет соблюдения равенства прав, обязанностей, ответственности, возможностей, равных партнерских отношений и результатов, а антикоррупционная – на предмет выявления положений, создающих коррупционные риски.

Следующим этапом в продвижении законопроекта является предварительное рассмотрение проекта закона ответственным комитетом. На заседании ответственного комитета законопроект представляется его инициатором либо уполномоченным им представителем. Принимается комитетом в режиме трех чтений.

Согласно Регламента в редакции 2022 года проект закона, инициированный депутатом или депутатами и не рассмотренный в первом чтении предыдущим созывом Жогорку Кенеша, считается отозванным (ст. 45), за исключением проекта, внесенного в порядке народной инициативы. Отозванный проект закона, который был инициирован депутатами предыдущего созыва, раздается депутатам нового созыва и профильному комитету Жогорку Кенеша для принятия решения о его повторном инициировании и включении в сессионный план либо о нецелесообразности его дальнейшего инициирования. Отозванный проект закона, не востребованный депутатами нового созыва, передается в архив Жогорку Кенеша.

Законопроекты, принятые Жогорку Кенешем предыдущего созыва в первом, втором и третьем чтениях, рассматриваются Жогорку Кенешем в порядке, установленном Регламентом.

## **2.2. Сроки рассмотрения поступившего законопроекта**

Проект закона регистрируется соответствующим структурным подразделением Аппарата в течение 2 рабочих дней, после чего юридическая служба в течение 3 рабочих дней готовит справку о соответствии требованиям статей 44 и 46 Регламентов 2011 и 2022 г.г. На основании юридической справки, Торага в течение 2 рабочих дней выносит резолюцию о направлении законопроекта в соответствующие комитеты, определяя ответственный комитет. Комитет, председатель которого указан первым, становится ответственным.

Проект закона и сопроводительные документы в течение одного дня направляются во фракции, депутатские группы, комитеты, экспертные службы, а также публикуются на официальном сайте Жогорку Кенеша.

Экспертные службы свое заключение направляют в ответственный комитет не позднее 15 рабочих дней со дня поступления.

На этапе общественного обсуждения в течение 2 недель со дня официального опубликования на сайте, фракции, депутатские группы, комитеты, депутаты, Кабинет

Министров, Верховный суд и Генеральный прокурор по вопросам, относящимся к их ведению, Народный Курултай, а также представители гражданского общества вправе направить свои письменные замечания и предложения по проекту закона в ответственный комитет.

На предварительное рассмотрение законопроекта ответственному Комитету предоставляется срок до 30 рабочих дней со дня получения документов (ст. 51 Регламента в редакции 2011 года и ст. 50 Регламента в редакции 2022 года).

Промежуток времени между каждым чтением Жогорку Кенеша по проекту закона не может быть менее 10 рабочих дней и более 30 рабочих дней, за исключением некоторых случаев, указанных в Регламенте.

### **2.3. Рассмотрение законопроекта в ответственном комитете**

Ответственный комитет рассматривает законопроект, собирает заключения и готовит выводы в срок до 30 рабочих дней со дня получения документов (ст. 51 Регламент в редакции 2011 года, ст. 50 Регламент в редакции 2011 года). В случае наличия альтернативных проектов законов ответственный комитет рассматривает их одновременно и рекомендует Жогорку Кенешу принять один проект закона и отклонить остальные либо объединить или отклонить все проекты законов.

По итогам рассмотрения законопроекта в первом чтении принимается заключение, в котором отражается концепция проекта закона и соответствие содержания проекта закона заявленной концепции, а также обобщаются предложения и замечания поступившие к проекту закона, если таковые имеются. Принятие и утверждение концепции по итогам рассмотрения комитетом в первом чтении оформляется в виде протокола заседания и подписывается председательствующим.

В ходе первого чтения не допускается внесение поправок в текст проекта закона. Принятый в первом чтении законопроект вместе с сопроводительными документами направляется в соответствующее структурное подразделение Аппарата в бумажном и электронном виде. В этот перечень входят:

- 1) текст проекта закона с учетом поправок, рекомендуемых к принятию Жогорку Кенешем;
- 2) сравнительную таблицу поправок;
- 3) проект постановления Жогорку Кенеша;
- 4) заключение экспертной службы по поступившим поправкам;
- 5) итоговая информация по результатам общественных обсуждений в случае их проведения.

В постановлении Жогорку Кенеша о принятии законопроекта в первом чтении указывается, что срок представления депутатами поправок к проекту не может превышать 10 рабочих дней. И только во втором чтении рассматриваются все предложения и замечания, поступившие от депутатов после принятия законопроекта в первом чтении.

После принятия законопроекта в первом чтении ответственность на последующих этапах его рассмотрения Жогорку Кенешем несет ответственный комитет. Ответственный комитет ко второму чтению проводит рассмотрение:

- 1) поправок, поступивших от инициаторов поправок ко второму чтению;

- 2) заключений экспертных служб;
- 3) заключений других профильных комитетов.

Во втором чтении ответственный комитет рассматривает предложения и заключения поступившие ко второму чтению от экспертных служб и других профильных комитетов, после чего принимает решение об их принятии или отклонении. В случае если, комитет не пришел к единому решению по предложенными поправкам, то эти предложения могут быть вынесены комитетом на заседание Жогорку Кенеша для принятия решения по ним. Не допускается внесение поправок, выходящих за рамки концепции законопроекта.

Рассмотрение поправок к проекту закона проводится не позднее 20 рабочих дней после окончания срока, указанного в постановлении о принятии законопроекта в первом чтении.

Ответственный комитет в ходе подготовки проекта закона к третьему чтению совместно с соответствующими подразделениями Аппарата готовит окончательные тексты проекта закона на государственном и официальном языках с учетом принятых во втором чтении поправок.

Следует отметить, что при подготовке текста проекта закона к третьему чтению допускается лишь внесение редакционных правок с целью обеспечения лексического единства различных элементов текста, выявления и устранения грамматических ошибок, исправления недостатков стилистического характера, а также соблюдения правил законодательной техники и норм официально-делового стиля изложения нормативных правовых актов.

Ответственный Комитет с заключением к третьему чтению направляет подразделению Аппарата следующие материалы:

- 1) окончательные тексты проекта закона и прилагаемого пакета законопроектов;
- 2) таблицу с внесенными поправками;
- 3) проект постановления Жогорку Кенеша.

## **2.4. Подготовка, внесение и рассмотрение законопроектов в Жогорку Кенеше**

Статья 53 Регламента в редакции 2022 года устанавливает общие требования к рассмотрению проектов законов. В Жогорку Кенеш законопроекты поступают только после их рассмотрения ответственным комитетом. В свою очередь, ответственный комитет готовит проект закона с необходимыми материалами к рассмотрению Жогорку Кенешем и направляет их Торага.

Проекты законов рассматриваются и принимаются по процедуре трех чтений.

Проекты законов о внесении изменений в Конституцию, конституционные законы и законы об изменении государственной границы принимаются Жогорку Кенешем не менее чем в трех чтениях большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша. По этим законопроектам допускается и четвертое чтение при условии, если проголосует большинство от общего числа депутатов за это решение. Проекты законов, предусматривающие увеличение расходов, покрываемых за счет государственного бюджета, принимаются Жогорку Кенешем после определения Кабинетом Министров КР

(ранее это было Правительство КР) источника финансирования и дачи официального заключения. Проекты законов, определенные Президентом и Председателем Кабинета Министров как неотложные, рассматриваются Жогорку Кенешем вне очереди при наличии заключения ответственного комитета.

Рассмотрение Жогорку Кенешем проекта закона проводится по ежемесячному плану работы. Проект закона и все сопроводительные документы предоставляются депутатам не позднее чем за 3 дня до его рассмотрения Жогорку Кенешем. По результатам рассмотрения проекта закона в каждом чтении Жогорку Кенеш проводит голосование.

Промежуток времени между каждым чтением по проекту закона не может быть менее 10 рабочих дней и более 30 рабочих дней, могут быть исключения, предусмотренные в Регламенте. Ответственный комитет может продлить этот срок на один месяц и только один раз. При несоблюдении указанных сроков ответственный комитет вносит на ближайшее заседание Жогорку Кенеш заключение об отклонении проекта закона (ч.12 ст. 53 Регламента в редакции 2022 года).

При наличии положительного заключения большинства фракций, депутатских групп, ответственного и профильного комитетов, Жогорку Кенеш вправе принять проект закона одновременно во втором и третьем чтениях или в трех чтениях сразу при определенных условиях. Проекты законов должны касаться следующих случаев (исключение составляет случай, предусмотренный пунктом 9):

- 1) приведения норм закона в соответствие с Конституцией;
- 2) приведения действующего закона в соответствие с нормами вновь принятого закона;
- 3) приведения в соответствие одних статей закона другим статьям этого же закона;
- 4) внесение редакционных правок;
- 5) устранения несоответствий между текстами закона на государственном и официальном языках;
- 6) рассмотрения проекта закона о ратификации международных договоров, за исключением кредитных соглашений;
- 7) рассмотрения проектов конституционных законов и законов, вытекающих из решения Конституционного суда;
- 8) дача официального толкования закона или отдельных его положений;
- 9) рассмотрение проектов законов по стабилизации социально-экономической ситуации, по вопросам правопорядка и безопасности в связи с введением чрезвычайного положения, чрезвычайной ситуации и/или с обстоятельствами непреодолимой силы.

В случае отклонения проекта закона Жогорку Кенеш может приступить к его повторному рассмотрению не ранее 6 месяцев со дня принятия решения об отклонении. Во внеочередном порядке Жогорку Кенеш рассматривает проекты конституционных законов и законов, вытекающие из решения Конституционного суда, в случае признания нормативных положений неконституционными. Подготовленный согласительной группой закон, возвращенный Жогорку Кенешу с возражениями Президента, подлежит повторному рассмотрению по сокращенной процедуре в соответствии со статьей 76 Регламента в редакции 2022 года. Сокращенная процедура включает в себя:

- 1) доклад основного инициатора;
- 2) со-доклад представителя ответственного комитета либо временной комиссии;
- 3) два вопроса от каждой фракции, депутатской группы или депутата, избранного по одномандатному округу и не вошедшего во фракции и депутатские группы, и ответы на них;

- 4) выступление по одному представителю от каждой фракции, депутатской группы или депутата, избранного по одномандатному округу и не вошедшего во фракции и депутатские группы;
- 5) выступление по мотивам голосования по одному представителю от каждой фракции, депутатской группы или депутата, избранного по одномандатному округу и не вошедшего во фракции и депутатские группы.

При рассмотрении проекта закона в первом чтении обсуждаются: концепция, цели и задачи, структура, актуальность, целесообразность, а также соответствие положениям Конституции. По результатам Жогорку Кенеш принимает решение: принять проект закона в первом чтении с поручением комитету подготовить его ко второму чтению или отклонить проект закона. При принятии проекта закона в первом чтении устанавливается срок для предоставления поправок не более 10 рабочих дней (ст. 54 Регламента, редакция 2022 года).

Во втором чтении Жогорку Кенеш рассматривает статьи проекта закона, по которым в комитет поступили письменные предложения от инициаторов поправок в ходе первого чтения. Председательствующий заседания выясняет наличие возражений по поправкам, рекомендуемым ответственным комитетом. В случае отсутствия возражений, на голосование ставится вопрос о принятии в целом всех поправок к проекту закона, рекомендуемых ответственным комитетом. В случае наличия возражений против каких-либо поправок, то изначально на голосование ставят поправки, по которым нет возражений, а затем открываются прения по каждой поправке, по которой имеются возражения.

После прекращения прений по каждой поправке наступает голосование. Сначала за поправку, предложенную ответственным комитетом. Если принимается эта поправка, то другие, предлагаемые к этой же статье, поправки уже не рассматриваются. Однако если рекомендуемая поправка ответственного комитета не принята, то на голосование предлагается другая поправка инициатора. Но если были отклонены поправки, рекомендуемые ответственным комитетом и другими инициаторами, то сохраняется редакция проекта закона, принятого в первом чтении.

В случае поступления новых поправок в письменном виде к проекту закона в ходе обсуждения во втором чтении, то законопроект возвращается в ответственный Комитет для их изучения и доработки законопроекта. В этом случае рассмотрение проекта закона Жогорку Кенешем будет проводиться повторно по процедуре второго чтения (ч.7 ст. 57 Регламента в редакции 2011 года, ст. 55 Регламента в редакции 2022 года.). Ответственность за подготовку проекта закона ко второму чтению возложена на ответственный комитет (ст. 51 Регламента в редакции 2022 года, ст. 52 Регламента в редакции 2011 года).

Все инициаторы поправок направляют в ответственный комитет и экспертным службам свои поправки с обоснованием и сравнительной таблицей. Экспертные службы не позднее 5 рабочих дней после окончания срока, указанного в постановлении о принятии законопроекта в первом чтении, направляют ответственному комитету и инициатору поправок заключение на поступившие поправки. Далее ответственный комитет не позднее 20 рабочих дней после окончания срока, указанного в постановлении о принятии в первом чтении, осуществляет рассмотрение:

- 1) поправок к проекту закона, поступивших ко второму чтению от инициаторов поправок;
- 2) заключений экспертных служб;
- 3) заключений других профильных комитетов.

Инициаторы поправок приглашаются ответственным комитетом на рассмотрение поправок. Ответственный комитет принимает решение о принятии или отклонении поправок. Принятые поправки включаются в проект закона, который подготовлен ко второму чтению. Остальные поправки могут быть вынесены комитетом на заседание Жогорку Кенеша для принятия по ним решения.

Ответственный комитет наряду с заключением ко второму чтению направляет соответствующему структурному подразделению Аппарата следующие материалы:

- 1) текст проекта закона с учетом поправок, рекомендемых к принятию Жогорку Кенешем;
- 2) сравнительную таблицу поправок;
- 3) проект постановления Жогорку Кенеша;
- 4) заключение экспертной службы по поступившим поправкам;
- 5) итоговую информацию по результатам общественных обсуждений в случае их проведения.

По итогам рассмотрения Жогорку Кенешем всех поправок к проекту закона председательствующий ставит на голосование вопрос о принятии либо отклонении проекта закона во втором чтении. Принятый во втором чтении проект закона направляется в ответственный комитет для подготовки к третьему чтению с учетом принятых поправок.

На третьем чтении зачитываются результаты рассмотрения законопроекта на комитете с учетом принятых поправок на втором чтении. В третьем чтении не допускается внесение изменений в содержание текста, а также возвращение к обсуждению законопроекта в целом либо его отдельных структурных единиц. В режиме третьего чтения проводится лишь редакционная правка текста. По результатам рассмотрения законопроекта в третьем чтении Жогорку Кенеш проводит итоговое голосование о принятии в третьем чтении окончательного текста проекта закона либо его отклонении.

После рассмотрения и принятия законопроекта в трех чтениях закон считается принятым Жогорку Кенешем, а текст принятого закона исправлению уже не подлежит. Однако Жогорку Кенеш вправе не более одного раза принять решение отложить рассмотрение проекта закона в третьем чтении и вернуться к процедуре второго чтения при обнаружении ошибок грамматического, редакционного и технического характера, влияющих на содержание проекта закона.

Окончательный текст принятого закона на государственном и официальном языках в течение 14 рабочих дней направляется Президенту КР на подпись и опубликование. В свою очередь, Президент не позднее одного месяца со дня получения закона должен подписать или вернуть его в Жогорку Кенеш со своими возражениями для повторного рассмотрения. Если при повторном рассмотрении возвращенный с возражениями закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша, то такой закон подлежит подписанию Президентом в течение 14 рабочих дней со дня поступления.

В течение заседания Жогорку Кенеша допускается однократное возвращение к рассмотренному вопросу, за исключением отклоненных законопроектов. Возвращение к рассмотренному вопросу означает отмену ранее принятого решения по этому вопросу. Возвращение к рассмотренному вопросу проводится путем голосования в том же порядке, как отмена решения (ст.80 Регламента в редакции 2022 года).

## **2.5. Парламентские слушания**

Согласно закону КР «О регламенте Жогорку Кенеша КР», проведение парламентских слушаний обязательно 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 (ст.115 Регламента в редакции 2022 года и 2011 года). На парламентских слушаниях обсуждаются законопроекты, включая проекты законов по ратификации или денонсации международных договоров, о республиканском бюджете и отчете об его исполнении, а также исполнение законов и решений Жогорку Кенеша и другие вопросы. Инициируют парламентские слушания фракции, депутатские группы, комитеты и комиссии по вопросам своего ведения.

Парламентские слушания открыты для представителей СМИ, граждан и их объединений. Не позднее чем за 5 дней до проведения парламентских слушаний Жогорку Кенеш размещает информацию на официальном сайте, а также передают ее средствам массовой информации.

## **III. Оценка законов и законопроектов на соответствие соблюдения процедурных норм при общественном обсуждении и рассмотрении в Жогорку Кенеше**

В данном разделе рассматривается оценка каждого законопроекта (из перечисленного ранее списка) на соблюдение процедурных норм и требований законодательства при опубликовании на Едином портале общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов и рассмотрении в Жогорку Кенеше с момента регистрации проекта закона и до стадии его принятия либо до принятия решения об отклонении проекта закона.

### **3.1. Закон КР «О защите от недостоверной (ложной) информации» от 23.08.2021 г.**

Закон Кыргызской Республики «О защите от недостоверной (ложной) информации»<sup>7</sup> был принят и подписан Президентом КР 23 августа 2021 года №101. Позднее в реализацию закона, постановлением Кабинета Министров КР от 8 апреля 2022 года № 204 был установлен «Порядок обжалования действий владельца сайта или страницы сайта, удаления недостоверной (ложной) информации и приостановления работы сайта или страницы сайта в связи с распространением недостоверной (ложной) информации в сети Интернет».<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Закон КР «О защите от недостоверной (ложной) информации» от 23.08.2021 г. №101 // <https://cbd.minjust.gov.kg/112282/edition/1083610/ru>

<sup>8</sup> Постановление Кабинета Министров Кыргызской Республики от 08.04.2022 г. № 204 «Об утверждении Порядка обжалования действий владельца сайта или страницы сайта, удаления недостоверной (ложной)

Многие эксперты неоднократно указывали на то, что принятый в 2021 году закон не способствует эффективной борьбе с распространением недостоверной информации, а фактически используется как инструмент несоразмерного ограничения свободы выражения мнений. Ранее этот закон назывался «О манипулировании информацией», позднее в процессе доработки закона название изменилось, став законом «О защите от недостоверной (ложной) информации». Инициатором двух версий одного закона выступила депутат Жогорку Кенеша Гульшат Асылбаева.

1. Закон КР «О манипулировании информацией» от 26 июня 2020 г. (Асылбаева Г.)
2. Закон КР «О защите от недостоверной (ложной) информации» от 23 августа 2021 г. (Асылбаева Г., Осмонова А.)

### **3.1.1. Закон КР «О манипулировании информацией»**

14 мая 2020 г. проект был размещен на сайте Жогорку Кенеша на общественное обсуждение. Регистрация в Жогорку Кенеше прошла 4 июня.

Согласно справке-обоснованию, целью законопроекта является защита прав и свобод граждан, юридических лиц и государства от распространения ложной или недостоверной информации в сети Интернет. Вместе с тем, ввиду ограниченной юрисдикции Кыргызской Республики, требования к международным технологическим компаниям могут оказаться невыполнимыми, поскольку такие компании не представлены на территории страны в виде зарегистрированных филиалов или технической инфраструктуры. Однако в процессе анализа законопроекта прослеживается иная его цель - это наделение уполномоченного органа полномочиями во внесудебном порядке вмешиваться в реализацию права на свободу выражения мнений, а также на свободу получения и распространения информации, включая удаление контента с местных интернет-ресурсов или их блокировку.<sup>9</sup>

Эксперты и юристы отмечали, что законопроект дискриминационный и в случае его принятия будет не защищать, а нарушать конституционные права граждан.<sup>10</sup> Анализ с предложениями и замечаниями был направлен в Жогорку Кенеш. Ознакомится можно на сайте ИМП.<sup>11</sup>

В соответствии со ст. 47 Регламента в редакции 2011 года<sup>12</sup> при внесении в Жогорку Кенеш проекта закона, направленного на регулирование предпринимательской деятельности, должен прилагаться АРВ, чтобы просчитать экономические последствия для бизнеса, который будет исполнять эти нормы. Результатом проведения АРВ является аналитическая записка, которая отражает наиболее предпочтительный вариант

---

информации и приостановления работы сайта или страницы сайта в связи с распространением недостоверной (ложной) информации в сети Интернет» // <https://cbd.minjust.gov.kg/159117/edition/1152528/r>

<sup>9</sup> Снова цензура. Ведомство для контроля контента в интернете хочет создать депутат // [https://24.kg/vlast/152767\\_snova\\_tsenzura\\_vedomstvo\\_dlya\\_kontrolya\\_kontenta\\_v\\_internete\\_hochet\\_sozdat\\_deputat/](https://24.kg/vlast/152767_snova_tsenzura_vedomstvo_dlya_kontrolya_kontenta_v_internete_hochet_sozdat_deputat/)

<sup>10</sup> Юристы: Законопроект «О манипулировании информацией» нарушает права граждан// [https://24.kg/obschestvo/152878\\_yuristy\\_zakonoprotekt\\_omanipulirovaniinformatsiey\\_n\\_arushaet\\_prava/](https://24.kg/obschestvo/152878_yuristy_zakonoprotekt_omanipulirovaniinformatsiey_n_arushaet_prava/)

<sup>11</sup>Анализ к проекту закона Кыргызской Республики «О защите от ложной и недостоверной информации» // <https://media.kg/news/analiz-k-proektu-zakona-kyrgyzskoj-respubliko-o-zashhite-ot-lozhnoj-i-nedostovernoj-informacii>

<sup>12</sup> Закон Кыргызской Республики от 25.11.2011 г. № 223 «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». // <https://cbd.minjust.gov.kg/4-4210/edition/1263795/ru>

государственного регулирования определенных общественных отношений. При отсутствии такого обоснования, подготовленного разработчиком на основе АРВ, проект нормативного правового акта подлежит отклонению и возврату инициатору проекта закона как не соответствующего требованиям статей 45 и 47 Регламента в редакции 2011 года.

Поскольку данный законопроект затрагивал конституционные права, свободы и обязанности граждан, следовательно, такие законы подлежат обсуждению на парламентских слушаниях в соответствии со ст. 115 Регламента в редакции 2011 года. По проекту Закона КР «О манипулировании информацией» парламентские слушания не проводились, что является нарушением требований Закона «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики».

Несмотря на возмущение широкой общественности и отдельных депутатов, а также юристов и экспертов, проект резонансного Закона КР «О манипулировании информацией» был принят во втором и в третьем чтении большинством голосов 26 июня 2020 года. «За» проголосовало 79 депутатов, «против» - 10. Принятый закон был направлен на подпись Президенту.<sup>13</sup>

Согласно п. 2 ч.3 ст. 70 Конституции КР <sup>14</sup> «Президент не позднее одного месяца со дня получения закона подписывает или возвращает его со своими возражениями в Жогорку Кенеш для повторного рассмотрения». А статья 78 ч. 2 закрепляет полномочия Президента - вернуть законы с возражениями в Жогорку Кенеш. Президент Жээнбеков С. получив от Жогорку Кенеша Закон КР «О манипулировании информацией», воспользовался своим конституционным правом - вернуть закон с возражениями. Суть возражения касалась необходимости обеспечения рассмотрения данного закона с учетом прав человека, проводимой государственной политики, возможностей технологий и устойчивого развития государства.

Проект закона опубликован на общественное обсуждение - 14.05.2020 г.

Регистрация в Жогорку Кенеш - 04.06.2020 г.

Жогорку Кенеш принял в трех чтениях - 26.06.2020 г.

Президент КР подписал Возражение к проекту закона и вернул в Жогорку Кенеш на доработку<sup>15</sup> - 03.08.2020 г.

### **Выявленные нарушения в процессе рассмотрения законопроекта Жогорку Кенешем КР**

#### **1. Отсутствие анализа регулятивного воздействия проектов законов**

1. В справке-обосновании утверждается, что данный проект закона не повлечет социально-экономических последствий. Однако законопроектом предусматривается создание нового государственного органа, что неизбежно приведет к дополнительным бюджетным расходам на содержание аппарата.

<sup>13</sup> Плевок в свободу слова. Депутаты приняли закон о манипулировании информацией // [https://24.kg/vlast/157429\\_plevok\\_vsvobodu\\_slova\\_deputat\\_yiprinali\\_zakon\\_omanipulirovaniinformatsiey/](https://24.kg/vlast/157429_plevok_vsvobodu_slova_deputat_yiprinali_zakon_omanipulirovaniinformatsiey/)

<sup>14</sup> Конституция Кыргызской Республики Принята референдумом (всенародным голосованием) 11.04.2021 г. (Введена в действие Законом Кыргызской Республики от 5.05.2021 г.) // [https://cbd.minjust.gov.kg/1-2/\\_edition/1202952/ru](https://cbd.minjust.gov.kg/1-2/_edition/1202952/ru)

<sup>15</sup> Официальный сайт Президента Кыргызской Республики // <https://president.kg/ru/news/21/35054>

1) В соответствии со ст. 47 ч.1 Регламента в редакции 2011 года к проекту закона, вносимого в Жогорку Кенеш, прилагаются необходимые сопроводительные документы, в числе их указан анализ регулятивного воздействия (APB) проекта закона.

2) При отсутствии такого обоснования на основе APB, проект нормативного правового акта подлежит отклонению и возврату инициатору проекта закона как не соответствующего требованиям статей 45 и 47 Регламента в редакции 2011 года.

## **2. Отсутствие информации об источниках финансирования законопроекта**

1. Инициатор законопроекта пропустил стадию согласования с Кабинетом Министров по определению источника финансирования для реализации законопроекта, указав в справке-обосновании, что проект закона не повлечет дополнительных расходов из государственного бюджета.

1) В соответствии с ч.1 ст. 46 Регламента в редакции 2011 года субъект права законодательной инициативы к проекту закона, вносимому в Жогорку Кенеш, прилагает сопроводительные документы, включая информацию об источниках финансирования законопроекта.

2) В соответствии с ч.5 ст. 55 Регламента в редакции 2011 года проекты законов, предусматривающие увеличение расходов, покрываемых за счет государственного бюджета, принимаются Жогорку Кенешем только после определения Правительством источника финансирования.

## **3. Нарушение процедурных сроков по Регламенту между чтениями Жогорку Кенеш**

1. Жогорку Кенеш по законопроекту «О манипулировании информацией» провел голосование 26 июня 2020 г. одновременно в трех чтениях.

1) Промежуток времени между каждым чтением по проекту закона не может быть менее 10 рабочих дней и более 30 рабочих дней, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Регламентом в редакции 2011 года (ч. 9 ст. 55).

2) Часть 10 ст. 55 Регламента в редакции 2011 года предусматривает ограниченный перечень случаев, когда Жогорку Кенеш вправе принять проект закона одновременно во втором и третьем чтениях и/или в трех. Данный законопроект не подпадает под это исключение, соответственно это расценивается как нарушение процедур по Регламенту.

### **3.1.2. Закон КР «О защите от недостоверной (ложной) информации» от 23.08.2021 г.**

В законе КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР»<sup>16</sup> в статье 62 прописана процедура «Рассмотрение законов, возвращенных Президентом с возражениями».

<sup>16</sup> Закон КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 25.11.2011 г. № 223 // <https://cbd.minjust.gov.kg/4-4210/edition/1263795/ru>

Поступивший от Президента закон с возражением Торага в течение 2 рабочих дней направляет в ответственный комитет, фракциям и экспертной службе. В свою очередь, ответственный комитет после изучения возражений Президента, предложений фракций, а также заключения экспертной службы в срок не более 10 рабочих дней выносит одно из следующих решений (ч.2 ст.62):

- 1) согласиться с возражениями Президента;
- 2) не согласиться с возражениями Президента и одобрить закон в ранее принятой редакции (преодоление вето);
- 3) образовать согласительную группу для выработки согласованного варианта закона.».

Если по результатам рассмотрения возражения Президента Жогорку Кенеш в отведенный десятидневный срок не примет ни одного из решений, указанных выше, то закон считается отклоненным (ч.7 ст. 62 Регламента в редакции 2011 года).

«В случае отклонения проекта закона Жогорку Кенеш может приступить к его повторному рассмотрению не ранее 6 месяцев со дня принятия решения об отклонении» (ч.12 ст.55 Регламента в редакции 2011 года).

На протяжении длительного времени, вплоть до 31 мая 2021 г., Жогорку Кенеш не предпринимал никаких действий по изучению возражений Президента и принятия конкретного решения для доработки законопроекта. Согласно ст. 62 Регламента в редакции 2011 года, со стороны Жогорку Кенеша были допущены нарушения сроков, учитывая, что Президент направил возражение в Жогорку Кенеш еще в августе 2020 г. Лишь спустя 10 месяцев, с существенным превышением установленных сроков, 31 мая 2021 года ответственный комитет Жогорку Кенеша принял одно из трех решений, предусмотренных Регламентом. Это решение - «образовать согласительную группу для выработки согласованного варианта закона». Хотя, как выше указывалось, такие действия надо было предпринять в течение 10 рабочих дней со дня поступления возражения от Президента КР. Закон устанавливает жесткие рамки для рассмотрения возражения Президента и эти сроки пропущены. Соответственно, согласно части 7 статьи 62 вышеуказанного закона, закон должен считаться отклоненным.

31 мая 2021 г. постановлением Жогорку Кенеша КР на основании ст. 63 Регламента в редакции 2011 года) была образована согласительная группа для выработки согласованного варианта законопроекта.<sup>17</sup> Данная норма регулирует порядок образования и деятельность согласительной группы. Решение об образовании согласительной группы для подготовки закона с учетом возражений Президента принимается большинством голосов от присутствующих, но не менее чем 50 голосами депутатов.

Количественный состав ее членов от Жогорку Кенеша и Президента определяет Жогорку Кенеш (ч.1. ст. 63 Регламента в редакции 2011 года). В согласительную группу от Жогорку Кенеша входят инициатор и представители ответственного комитета. Голосование проходит по принципу «одна сторона - один голос». Решение согласительной группы должно быть единогласным. Жогорку Кенеш принимает решение по выработанному согласительной группой варианту большинством от числа присутствующих, но не менее чем 50 голосами депутатов

<sup>17</sup> Анализ к проекту закона Кыргызской Республики «О защите от ложной и недостоверной информации», ИМП, 28.06.2021 // <https://media.kg/news/analiz-k-proektu-zakona-kyrgyzskoj-respublik-i-o-zashhite-ot-lozhnoj-i-nedostovernoj-informaczi/>

Далее по Регламенту, согласительная группа, должна не позднее 30 календарных дней со дня принятия решения о ее создании, внести на рассмотрение Жогорку Кенеша согласованный вариант закона и таблицу поправок (ч.5 ст.63 Регламента в редакции 2011 года).

При формировании согласительной группы Жогорку Кенеш допустил нарушение при исполнении Указа Президента о возражении к законопроекту от 25.05.2020 г.

Основанием направления возражения Президента послужила необходимость обеспечения полноты правового регулирования в данной сфере, предлагается пересмотреть редакцию закона, в частности, субъектов правоотношений, механизмов реализации и технических аспектов регулирования данного закона с привлечением представителей общественности, экспертного сообщества и государственных органов.

В возражении Президента было указано: «Считаю необходимым обеспечить рассмотрение данного закона с учетом прав человека, проводимой государственной политики, возможностей технологий и устойчивого развития государства».

Жээнбеков предлагает пересмотреть редакцию закона, в частности, субъектов правоотношений, механизмов реализации и технических аспектов регулирования данного закона с привлечением представителей общественности, экспертного сообщества и государственных органов.

Указания, отраженные в возражении Президента, по составу согласованной группы не были учтены. Группа была создана только из представителей Президента, депутатов и государственных органов. Представители СМИ, экспертного и гражданского общества в составе отсутствовали. Журналисты и общественность на заседания согласительной группы не приглашались.

2 июня 2021 года на заседании Жогорку Кенеш стало известно, что Министерство культуры, информации, спорта и молодежной политики выступает против законопроекта «О защите от недостоверной и ложной информации». Об этом заявил заместитель министра Балташев Ильязбек. По его словам, в государственных органах нет специального оборудования и кадров для выявления фейковой информации в интернете. «Для проведения мониторинга информации необходимо привлечь профессиональные кадры и закупить оборудование. Но в бюджете на это не предусмотрено средств. Поэтому мы считаем, что в данный момент нет возможности реализовать эту инициативу», - сказал Ильязбек Балташев.<sup>18</sup>

При подготовке проекта закона КР «О защите от недостоверной и ложной информации» инициатор не урегулировал вопросы увеличения расходов, покрываемых за счет государственного бюджета, и не определил источник финансирования.

В соответствии с частью 3 статьи 86 Конституции КР проекты законов, предусматривающие увеличение расходов, покрываемых за счет государственного бюджета, принимаются Жогорку Кенешем после определения Кабинетом Министров источника финансирования. Соответственно, рассмотрение проекта закона без источника финансирования противоречит Конституции КР.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Министерство культуры выступило против Закона «О манипулировании информацией» //[https://24.kg/vlast/196130\\_ministerstvo\\_kulturyi\\_vyistupilo\\_protiv\\_zakona\\_omanipulirovaniinformatsiey/?fbclid=IwAR1RJ62vwh9ip6l1689i0HSTrOiz-jKoIrUTxM2rMovom39mjnAGjmWvvYA](https://24.kg/vlast/196130_ministerstvo_kulturyi_vyistupilo_protiv_zakona_omanipulirovaniinformatsiey/?fbclid=IwAR1RJ62vwh9ip6l1689i0HSTrOiz-jKoIrUTxM2rMovom39mjnAGjmWvvYA)

<sup>19</sup> Конституция КР // <https://cbd.minjust.gov.kg/1-2/edition/1202952/ru>

Согласно сообщениям средств массовой информации, 21 июня 2021 года Президент Кыргызской Республики Садыр Жапаров в ходе встречи с депутатами Жогорку Кенеша призвал поддержать согласованный вариант законопроекта «О защите от недостоверной и ложной информации». В тот же день, 21 июня 2021 года, профильный комитет по социальным вопросам рассмотрел согласованный вариант законопроекта, инициированного депутатом Гульшат Асылбаевой, хотя на тот момент установленные законодательством сроки для принятия решения по согласованному проекту уже были существенно превыщены. Кроме того, концепция согласованного закона - осталась прежней. По заявлению инициатора, основная цель законопроекта заключается в защите прав граждан, при этом утверждается, что он не ограничивает свободу слова и деятельности средств массовой информации.<sup>20</sup> Изменению подверглось только название закона, теперь этот закон называется «О защите от недостоверной и ложной информации».<sup>21</sup>

30 июня 2021 года на пленарном заседании Жогорку Кенеша был рассмотрен согласованный вариант вышеуказанного законопроекта. Процедурно рассмотрение сопровождалось нарушением требований законодательства, в частности - статьи 62 Закона КР «О Регламенте Жогорку Кенеша» (редакция 2011 года), согласно которой принятие решения по согласованному проекту должно происходить в течение 10 рабочих дней с момента его возврата в парламент. В данном случае этот срок был превышен более чем на 10 месяцев.

Несмотря на указанные нарушения статьи 62 Закона КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР», 30 июня 2021 года законопроект был поставлен на голосование. По результатам голосования: «за» проголосовали 59 депутатов, «против» - 38 депутатов. Поскольку проект не набрал необходимого большинства голосов от общего числа депутатов (не менее 61 «за»), он считается отклоненным. При голосовании за проект закона нарушение процедур не выявлено. Депутаты осознанно принимали участие в голосовании. Законопроект дважды ставился на голосование. Но все же законопроект не получил должного числа голосов для его принятия. Данная информация наглядно продемонстрирована в видеосюжете из зала голосования Жогорку Кенеша.<sup>22</sup>

Несмотря на то, что законопроект был отклонен 30 июня 2021 года, 28 июля, без включения соответствующего вопроса в повестку дня пленарного заседания, инициатор законопроекта, депутат Гульшат Асылбаева, выступила с публичным заявлением следующего содержания: «Спикер обязан вынести законопроект на голосование. Потому что было нарушено право депутатов на повторное голосование. Документ прошел все три чтения. Речь шла только о голосовании за согласованный вариант. Неправильно считать, что законопроект был отклонен. Потому что мы его приняли и отправили на подпись президенту. Мы обсуждали только согласованный вариант».<sup>23</sup> Авторы законопроекта подняли вопрос о внесении на голосование закона «О защите от недостоверной и ложной информации» и сообщили, что ранее спикеру было направлено соответствующее письмо для включения в повестку дня, и Регламент Жогорку Кенеша позволяет им это сделать.

---

<sup>20</sup> Он навредит гражданам. Комитет ЖК принял закон Гульшат Асылбаевой о фейках // [https://24.kg/vlast/199136\\_onnavredit\\_grajdanam\\_komitet\\_jkprinyal\\_zakon\\_gulshat\\_asylbaevoy\\_ofeykah/](https://24.kg/vlast/199136_onnavredit_grajdanam_komitet_jkprinyal_zakon_gulshat_asylbaevoy_ofeykah/).

<sup>21</sup> В Жогорку Кенеш поступил законопроект Гульшат Асылбаевой о фейках. Его название изменилось // <https://24.kg/vlast/198340/>

<sup>22</sup> Видеосюжет голосования за согласительный вариант Закона КР «О защите от недостоверной (ложной) информации» // (<https://www.youtube.com/watch?v=RxKcQ96F-LA>)

<sup>23</sup> Как депутаты парламента протащили скандальный закон // <https://rus.azattyk.org/a/31384312.html>

Согласно части 12 статьи 55 Регламента в редакции 2011 года, повторное рассмотрение отклоненного законопроекта возможно не ранее чем через 6 месяцев с момента его отклонения (не ранее января 2022 г.), что в данном случае соблюдено не было.<sup>24</sup> Соответственно, проведенное 28 июля 2021 года голосование по отклоненному закону «О защите от недостоверной и ложной информации» является грубым нарушением законодательства.

Тем не менее, в тот же день, в завершении рабочего дня, депутаты, в нарушение положений Регламента Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в редакции 2011 года, вновь вынесли на голосование согласованный вариант указанного законопроекта, нарушив тем самым положения Регламента. Также Торага Жогорку Кенеша не должен был допускать включения в повестку дня отклоненного законопроекта без законных оснований, что прямо противоречит требованиям Закона КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». Согласно статье 43 Регламента в редакции 2011 года, заседание Жогорку Кенеша начинается с утверждения предложенной Торага повестки дня на основе ежемесячного плана с определением очередности рассмотрения вопросов, и данная повестка должна быть принята большинством голосов от числа присутствующих депутатов, но не менее 50. В утвержденной повестке дня заседания на 28 июля данный вопрос отсутствовал.

В соответствии с частью 7 статьи 43, материалы по вопросам повестки дня должны предоставляться депутатам не позднее чем за три дня до заседания, за исключением случаев, прямо установленных Регламентом. Часть 1 статьи 3 предусматривает ограниченный перечень вопросов, которые Торага может включить в повестку без утверждения Жогорку Кенешем, но согласованный проект закона «О защите от недостоверной и ложной информации» не подпадает под указанные исключения.

Таким образом, повторное голосование по данному вопросу было инициировано с грубыми нарушениями установленной парламентской процедуры. 28 июля 2021 г. за принятие согласованного закона проголосовали 97 депутатов, против - 5.<sup>25</sup>

23 августа 2021 года Президент КР Садыр Жапаров подписал<sup>26</sup> Закон КР «О защите от недостоверной (ложной информации)», принятый депутатами 28 июля 2021 года.

В Жогорку Кенеш вернулся КР Закон КР «О манипулировании информацией» подписанный Президентом возражением - 03.08.2020 г.

Жогорку Кенеш создал согласительную группу по доработке возвращенного Президентом Закона КР «О манипулировании информацией» - 31.05.2021 г.

---

<sup>24</sup> Комментарий «Повторное рассмотрение отклоненного законопроекта «О защите недостоверной и ложной информации» («О манипулировании информации») возможно не ранее января 2022 г.», ИМП, 28.07.2021// <https://www.media.kg/wp-content/uploads/2021/07/povtornoe-rassmotrenie-otklonenennogo-zakonoproekta-o-zashhite-ot-lozhnoj-i-nedostovernoj-informacii-o-manipulirovaniu-informacii-vozmozhno-ne-ranee-yanvarya-2022-goda.pdf>

<sup>25</sup> Как депутаты парламента протащили скандальный закон // <https://rus.azattyk.org/a/31384312.html>

<sup>26</sup> Официальный сайт Президента Кыргызской Республики // <https://president.kg/ru/news/21/36505>; Садыр Жапаров подписал Закон «О защите от недостоверной (ложной) информации» // <https://rus.azattyk.org/a/sadyr-zhaparov-podpisal-zakon-o-zashchite-ot-nedostovernoy-lozhnoy-informatsii/31424565.html>

Комитет Жогорку Кенеш по социальным вопросам рассмотрел согласованный проект закона - 21.06.2021 г.<sup>27</sup>

Жогорку Кенеш не одобрил согласованный вариант проекта закона - 30.06.2021 г.

Принят Жогорку Кенешем во втором и третьем чтении – 28.07.2021 г.<sup>28</sup>

Подписан Президентом КР - 23.08.2021 г.

### **Выявленные нарушения в процессе рассмотрения законопроекта Жогорку Кенешем КР**

#### **1. Нарушены процедуры рассмотрения закона, возвращенного Президентом в Жогорку Кенеш с возражениями**

1. Торага Жогорку Кенеш после получения закона КР «О манипулировании информацией» с возражением Президента КР не предпринял необходимых действий в соответствии с требованием и порядком закона КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР» (редакция 2011 года) (<https://cbd.minjust.gov.kg/4-4210/edition/1263795/ru>) и не определился в установленный срок, 10 рабочих дней, с решением о дальнейших действиях по исполнению полученного возражения. (Закон с возражением отправлен в Жогорку Кенеш 3.08.2020 г., а действия со стороны Жогорку Кенеша по определению решения о создании согласительной группы для выработки согласованного варианта закона были совершены 31.05.2021 г.).

*1) Бездействие председателя ответственного комитета Жогорку Кенеш привело к нарушению сроков и требований статьи 62 Регламента в редакции 2011 года, где прописана процедура рассмотрения закона с возражением:*

*а) Поступивший закон от Президента Торага парламента направляет не позднее 2 рабочих дней возражение Президента в ответственный комитет, фракциям и экспертным службам для изучения.*

*б) Ответственный комитет после изучения возражения Президента, а также предложений фракций, депутатских групп и заключений экспертных служб не позднее 10 рабочих дней выносит одно из следующих решений:*

*(1) согласиться с возражениями Президента;*

*(2) не согласиться с возражениями Президента и одобрить закон в ранее принятой редакции (преодоление вето);*

*(3) образовать согласительную группу для выработки согласованного варианта закона.*

*2) Поскольку Жогорку Кенеш пропустил десятидневный срок на изучение возражения Президента и по итогам его рассмотрения не принял никакого решения в указанный срок, то согласно ч. 7 ст. 62 Регламента в редакции 2011 года, закон должен считаться отклоненным. И в этом случае, повторное рассмотрение законопроекта согласно нормам закона могло произойти не ранее 6 месяцев (январь 2022).*

<sup>27</sup> В Жогорку Кенеш поступил законопроект Гульшат Асылбаевой о фейках. Его название изменилось // <https://24.kg/vlast/198340/>; [https://24.kg/vlast/198340\\_vjkpostupil\\_zakonoproekt\\_gulshat\\_asylbaevoy\\_ofeykah\\_ego\\_nazvanie\\_izmenilos](https://24.kg/vlast/198340_vjkpostupil_zakonoproekt_gulshat_asylbaevoy_ofeykah_ego_nazvanie_izmenilos)

<sup>28</sup> Как депутаты парламента протащили скандальный закон // <https://rus.azattyk.org/a/31384312.html>

## **2. Нарушение указаний, предусмотренных в возражении Президента КР от 3 августа 2021 года**

1. Жогорку Кенеш допустил нарушение при исполнении Указа Президента о возражении к законопроекту. Основанием направления возражения Президента послужила необходимость обеспечения полноты правового регулирования в данной сфере, предлагается пересмотреть редакцию закона, в частности, субъектов правоотношений, механизмов реализации и технических аспектов регулирования данного закона с привлечением представителей общественности, экспертного сообщества и государственных органов.

В возражении Президента было указано: «Считаю необходимым обеспечить рассмотрение данного закона с учетом прав человека, проводимой государственной политики, возможностей технологий и устойчивого развития государства».

*1) При формировании согласительной группы для доработки законопроекта Жогорку Кенешем не были учтены указания, отраженные в возражении Президента по составу согласительной группы, с включением представителей государственных органов, СМИ, экспертного и гражданского общества.*

*2) Жогорку Кенеш в нарушении Указа Президента сформировал согласительную группу только из представителей Президента, депутатов и государственных органов. На заседания согласительной группы журналисты и общественность не приглашались.*

## **3. Отсутствие анализа регулятивного воздействия проектов законов и указания источников финансирования**

1. В справке-обосновании утверждается, что проект не повлечет социально-экономических последствий. Однако проектом предусматривается создание нового государственного органа, что неизбежно приведет к дополнительным бюджетным расходам на содержание аппарата.

2. Кроме этого в справке-обосновании отсутствует информация об источниках финансирования законопроекта.

*1) К проекту закона, вносимого в Жогорку Кенеш, прилагаются необходимые сопроводительные документы, включая анализ регулятивного воздействия проектов законов. (APB). Он отражает наиболее предпочтительный вариант государственного регулирования определенных общественных отношений и необходим, чтобы просчитать экономические последствия при реализации законопроекта. Результатом проведения APB является аналитическая записка, которая включается в справку-обоснование к проекту закону (т. 47 ч. I п.5 Регламент в редакции 2011 года).*

*2) При отсутствии такого обоснования на основе APB, проект нормативного правового акта подлежит отклонению и возврату инициатору проекта закона как не соответствующего требованиям статей 45 и 47 Регламента в редакции 2011 года.*

*3) Проекты законов, предусматривающие увеличение расходов, покрываемых за счет государственного бюджета, принимаются Жогорку Кенешем только после определения Правительством источника финансирования (ч.5 ст.55 Регламента в редакции 2011 года).*

4) Согласно ст. 31 Конституционного Закона КР «О Правительстве КР», проекты законов, предусматривающие увеличение расходов, покрываемых за счет государственного бюджета, могут быть приняты Жогорку Кенешем после определения Правительством источника финансирования.

### **3.2. Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты КР (в Кодекс КР о правонарушениях, законы КР «О мерах по предупреждению причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию в КР» и «О средствах массовой информации»)» от 09.08.2023 г.**

Закон Кыргызской Республики «О мерах по предупреждению причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию в Кыргызской Республике» действует с 21 июля 2015 года.

В феврале 2019 года депутаты Жээнбеков А. и Асылбаева Г. выступили с инициативой нового законопроекта КР «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью или развитию», направленного на создание безопасной информационной среды для обеспечения, сохранения и укрепления нравственного, физического, психологического и социального здоровья. Проект был выставлен на общественное обсуждение 24 февраля 2019 года.<sup>29</sup>

Юристами и экспертами установлено, что ряд положений законопроекта возлагает на хозяйствующие субъекты, осуществляющие предпринимательскую деятельность в сфере распространения информации (в том числе на телеканалы, онлайн-СМИ, операторов связи и поставщиков услуг доступа к сети Интернет), конкретные обязанности по совершению определенных действий.<sup>30</sup> Несмотря на это, в справке-обосновании разработчики проекта указали, что проведение анализа регулятивного воздействия не требуется. Однако статья 19 Закона КР «О нормативных правовых актах»<sup>31</sup> гласит, что проекты нормативных правовых актов, направленные на регулирование предпринимательской деятельности, подлежат анализу регулятивного воздействия в соответствии с методикой, утвержденной Кабинетом Министров. Статья 47 ч. 1 Регламента в редакции 2011 года<sup>32</sup> также требует к проекту закона, направленному на регулирование предпринимательской деятельности, в обязательном порядке прилагать АРВ. Результатом проведения АРВ являются аналитическая записка и проект нормативного правового акта, которые отражают наиболее предпочтительный вариант государственного регулирования определенных общественных отношений. Проект нормативного правового акта подлежит отклонению в случае

<sup>29</sup> Можно ли защитить детей от вредной информации законопроектом депутатов? Комментарий юриста // [https://kaktus.media/doc/388558\\_mojno\\_li\\_zashitit\\_detey\\_ot\\_vrednoi\\_informacii\\_zakonoproektom\\_deputatov\\_kommentarii\\_urista.html](https://kaktus.media/doc/388558_mojno_li_zashitit_detey_ot_vrednoi_informacii_zakonoproektom_deputatov_kommentarii_urista.html)

<sup>30</sup> ИМП направил в ЖК анализ на законопроект «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью или развитию», 26.03.2019 г. // <https://media.kg/news/institut-media-polisi-napravil-v-zhk-kr-analiz-na-zakonoproekt-o-detyax/>

<sup>31</sup> Закон КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» // <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru/ru/202591>

<sup>32</sup> Закон Кыргызской Республики «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 25.11.2011 г. № 223 // <https://cbd.minjust.gov.kg/4-4210/edition/1263795/ru>

непредставления разработчиком обоснования, подготовленного на основе анализа регулятивного воздействия. Статья 49 Регламента в редакции 2011 года предусматривает возврат инициатору самого законопроекта и сопроводительных документов, если они не соответствуют требованиям статей 45 и 47 Регламента в редакции 2011 года, где в их числе указано отсутствие АРВ. Дальнейшее движение законопроекта не отслеживается. Найти его на сайте Жогорку Кенеша не удалось. По ссылкам, опубликованным в СМИ, выходит информация, что страница недоступна.<sup>33</sup>

В 2023 году депутат Жогорку Кенеша Джамиля Исаева вновь подняла тему защиты детей и предложила ввести поправки в ряд законов, а также в Кодекс о правонарушениях в целях контроля информации, которую получают несовершеннолетние.<sup>34</sup> Свой законопроект она зарегистрировала в Жогорку Кенеше 19 мая 2023 г.<sup>35</sup> Автор считает, что существующая редакция Закона КР «О мерах по предупреждению причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию в КР» от 2015 года устарела и нуждается в корректировке. Комитет Жогорку Кенеша по социальной политике 29 мая 2023 г. единогласно одобрил законопроект, касающийся информации, которую получают несовершеннолетние.<sup>36</sup> В справке-обоснования инициатор законопроекта заявил, что АРВ не требуется. Соответственно, он не уточнил потребность необходимого оборудования и технических программ, не просчитал будущие затраты. В законопроекте не определено, кто из участников регулируемых отношений покрывает расходы предпринимателей, осуществляющих деятельность в сфере вводимого регулирования. Таким образом, справка-обоснование не содержит альтернативных способов регулирования, а значит, анализ регулятивного воздействия не проводился и мнения поставщиков информации не учитывались при разработке документа.

Инициатор законопроекта Исаева Д. требования вышеуказанного закона не выполнила. Соответственно, обоснование, которое представил инициатор проекта закона, подготовлено без учета анализа регулятивного воздействия. Поэтому Проект нормативного правового акта подлежит отклонению в случае непредставления разработчиком обоснования, подготовленного на основе анализа регулятивного воздействия».

7 июня 2023 г. законопроект был принят в первом чтении. 22 июня 2023 года второе и третье чтение прошло одновременно.<sup>37</sup> Жогорку Кенеш КР принял пакет поправок, включающий законы «О мерах по предупреждению причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию в Кыргызской Республике», «О средствах массовой информации» и Кодекс КР «О

<sup>33</sup> Примечание: Проект закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью или развитию» был выставлен на общественное обсуждение 24.02.2019 г. Однако на момент исследования по указанной ссылке страница не доступна // <https://kenesh.kg/ru/article/show/4996/na-obshestvennoe-obsuzhdenie-s-24-fevralya-2019-goda-vinositsya-proekt-zakona-kirgizskoy-respublikii-o-zashchite-detey-ot-informatsii-prichinyayushchey-vred-ih-zdorovyyu-ili-razvitiyu>

<sup>34</sup> Депутат предлагает штрафовать за распространение информации, вредной для детей // <https://oper.kaktus.media/477636>

<sup>35</sup> ИМП: Под видом заботы о детях в Интернете ЖК принял закон с целью установления цензуры // <https://kaktus.media/doc/482811> imp: pod vidom zaboty o detyah v interrete jk prinial zakon s celu ystanovleniya cenzury.html

<sup>36</sup> Защита детей от вредной информации. Омбудсмен поддержала проект закона // <https://kaktus.media/doc/481412> zashita detey ot vrednoi informacii. ombydsman podderjala proekt zakona.html

<sup>37</sup> В конце подраздела будет описание о допущенных нарушениях

правонарушениях», которые касаются контента в соцсетях и защиты детей от вредной информации.<sup>38</sup>

В соответствии со статьей 115 Регламента в редакции 2022 года Жогорку Кенеш должен обеспечить проведение парламентских слушаний по законопроектам по вопросам обеспечения 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. Данный законопроект относится к этой категории вопросов.

Институт Медиа Полиси представил в Жогорку Кенеш свои комментарии с рекомендациями к законопроекту<sup>39</sup> от 17 апреля 2023 г. и 22 июня 2023 г. после принятия законопроекта в двух чтениях. ИМП обратился к президенту с просьбой не подписывать документ, а отправить его на доработку уже с участием экспертов в данной сфере, для анализа международных правовых норм, международной практики, с учетом необходимости проведения парламентских слушаний, соблюдения установленных законом процедур принятия законов.

Принятые изменения допускают серьезные риски неправомерных отступлений от гарантий прав человека на свободное выражение мнения, вводятся несоразмерные ограничения и запреты для СМИ. Институт Медиа Полиси считает, что принятые изменения являются еще одним административным рычагом для установления цензуры и произвольного ограничения граждан в доступе к информации. Заявленная цель обеспечения безопасной информационной среды для детей носит декларативный характер, поскольку положения законопроекта содержат требования к международным технологическим компаниям, которые, ввиду ограниченной юрисдикции Кыргызской Республики, не могут быть эффективно реализованы на практике.

Принят Жогорку Кенешем в первом чтении - 07.06.2023 г.<sup>40</sup>

Принят Жогорку Кенешем во втором и третьем чтении - 22.06.2023 г.

Президент подписал - 09.08.2023 г.

### **Выявленные нарушения в процессе рассмотрения законопроекта Жогорку Кенешем КР**

<sup>38</sup> ИМП: Под видом заботы о детях в Интернете ЖК принял закон с целью установления цензуры // <https://kaktus.media/doc/482811> imp: pod vidom zaboty o detiah v internete jk prinial zakon s celu ystanovleniia cenzury.html

<sup>39</sup> Замечания и предложения на законопроект КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в Кодекс Кыргызской Республики о правонарушениях и Законы Кыргызской Республики «О мерах по предупреждению причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию в Кыргызской Республике», «О средствах массовой информации»). ИМП// [https://media.kg/wp-content/uploads/2023/04/17.04.23\\_predlozheniya-i-zamechaniya-na-proekt-zakona-kr-ob-izm-ot-17.03.23-3-avtovosstanovlenie\\_na-sajt-1.pdf](https://media.kg/wp-content/uploads/2023/04/17.04.23_predlozheniya-i-zamechaniya-na-proekt-zakona-kr-ob-izm-ot-17.03.23-3-avtovosstanovlenie_na-sajt-1.pdf)

<sup>40</sup> Бекешев - депутату: Снимите пиджак, наденьте чапан, выкиньте iPhone и ездите на лошади // <https://kaktus.media/doc/481969> bekeshev\_deputaty:\_snimite\_pidjak\_nadente\_chapan\_vykinte\_iphone\_i\_ezdite\_na\_loshadi.html

## **1. Отсутствие парламентских слушаний**

1. Жогорку Кенеш не обеспечил проведение парламентских слушаний, как того требует статья 115 Закона КР «О Регламенте Жогорку Кенеш КР».

*1) Рассматриваемый законопроект подпадает под требования статьи 115 Регламента в редакции 2022 года, где указано, что Жогорку Кенеш должен обеспечить обязательное проведение парламентских слушаний по законопроектам по вопросам обеспечения 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.*

## **2. Нарушение сроков между чтениями**

1. Не был соблюден установленный промежуток времени между вторым и третьим чтениями. Первое чтение состоялось 7 июня 2023 года, а второе и третье чтение прошли одновременно 22 июня 2023 года. Принимая закон в спешном порядке, депутаты нарушили нормы, регулирующие процедурные вопросы согласно Закона КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики».

*1) В соответствии с ч. 10 ст. 53 Регламента в редакции 2022 года срок между чтениями не может быть - не менее 10 рабочих дней и не более 30 рабочих дней). По закону третье чтение должно быть назначено не ранее 2-го июля 2023 г.*

*2) Часть 13 ст. 53 Регламента в редакции 2022 года предусматривает ограниченный перечень случаев, когда Жогорку Кенеш вправе принять проект закона одновременно во втором и третьем чтениях и/или в трех при наличии положительного заключения большинства фракций, депутатских групп, ответственного и профильного комитетов. Однако рассмотренный законопроект не подпадает под указанное исключение. Соответственно это расценивается как нарушение процедур по Регламенту.*

## **3. Изменения содержания текста законопроекта в ходе обсуждения и принятия законопроекта одновременно во втором и третьем чтении**

1. 22 июня 2023 года были нарушены процедурные нормы, депутаты провели одновременно второе и третье чтение. А во время обсуждения законопроекта депутаты вносили изменения в текст закона, которые сразу же принимались без надлежащего анализа и обсуждения (<https://media.kg/news/pod-vidom-zaboty -o-detyah-v-internete-zhogorku-kenesh-kr-prinyal-ocherednoj-zakon-s-czelyu- ustanovleniya-czencyury/>).

*1) В соответствии с ч. 1 ст. 55 Регламента в редакции 2022 года во втором чтении рассматриваются статьи проекта закона, по которым в ответственный комитет поступили письменные предложения от инициаторов поправок во время обсуждения в ходе первого чтения. Срок представления таких поправок не может превышать 10 рабочих дней со дня принятия законопроекта в первом чтении (ч.5 ст. 54 Регламента в редакции 2022 года).*

2) В случае поступления новых поправок в письменном виде к проекту закона во время обсуждения во втором чтении, законопроект возвращается однократно в ответственный комитет для их изучения и доработки. В этом случае рассмотрение Жогорку Кенешем проекта закона проводится повторно по процедуре второго чтения (ч. 7 ст. 55 Регламента в редакции 2022 года).

3) При рассмотрении законопроекта в третьем чтении не допускается внесение изменений в содержание его текста, а также не допускается возвращение к обсуждению законопроекта в целом либо его отдельных структурных единиц (ч.2, 3 ст. 56 Регламента в редакции 2022 года).

#### **4. Не полный пакет сопроводительных документов к законопроекту**

1. На момент регистрации законопроекта в Жогорку Кенеше отсутствовал Анализа регулятивного воздействия (APB). В справке-обосновании разработчики проекта указали, что проведение APB не требуется.

1) Согласно ст. 19 закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» проекты нормативных правовых актов, направленные на регулирование предпринимательской деятельности, подлежат APB. Разработчик нормативного правового акта обеспечивает подготовку APB. В случае непредставления разработчиком обоснования, подготовленного на основе APB, проект нормативного правового акта подлежит отклонению.

2) Согласно ч. 1 ст. 46 Регламента в редакции 2022 года к проекту закона, направленному на регулирование предпринимательской деятельности, в обязательном порядке прилагается APB.

#### **5. Игнорирование экспертных мнений**

1. В справке обоснования Жогорку Кенеш не учел предложения и замечания, поступившие в процессе обсуждения законопроекта.

1) Согласно Регламента 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. Представители организаций гражданского общества, эксперты и другие заинтересованные стороны вправе вносить предложения ко второму чтению в Жогорку Кенеш через депутатов или субъектов права законодательной инициативы (ч 1 и 2 ст.151 Регламента в редакции 2022 года).

2) Результаты консультаций и обсуждений с органами местного самоуправления, ассоциациями, союзами если проект нормативного правового акта непосредственно затрагивает их интересы должны быть отражены в справке-обосновании (ст. 46 Регламента в редакции 2022 года).

3) 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 (ч.3 статья 11 закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»). Однако сам законопроект и информация об его движении на сайте не доступны, что также может вызвать затруднения в правоприменительной практике для толкования отдельных норм.

**Вывод:** Законопроект был принят депутатами поспешно, без проведения надлежащих обязательных парламентских слушаний, с нарушением установленных законодательных процедур по срокам рассмотрения законопроекта между чтениями, а также с представлением неполного законодательного пакета сопроводительных документов к законопроекту

### 3.3. Закон КР «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях» от 02.04.2024 г.

Еще в 2014 году депутаты Турсунбай Бакир уулу и Нуркамил Мадалиев инициировали законопроект, согласно которому некоммерческие организации, занимающиеся «политической деятельностью», могли быть признаны «иностранными агентами». Однако 12 мая 2016 г. Жогорку Кенеш отклонил в третьем чтении данный законопроект.<sup>41</sup>

В 2020 году была инициирована очередная попытка усиления государственного контроля в отношении правозащитных организаций. Депутат Бактыбек Раимкулов предложил дискриминационные поправки в Закон КР «О некоммерческих организациях» (НКО), которые касались статьи 17 закона «Открытость некоммерческой организации». НКО предписывалось сдавать финансовую отчетность по новой, отдельной форме; предоставлять сводную информацию за предыдущий год об источниках формирования денежных средств, о направлениях их расходования, а также сведения о приобретенных, используемых и отчуждаемых имуществах.<sup>42</sup> Таким образом, предложенные поправки, возлагающие новые обязательства, касающиеся отчетности и раскрытия информации, затрагивали лишь организации гражданского общества (закон прямо исключает из своего регулирования политические партии и религиозные организации).

Вопреки возражениям со стороны представителей гражданского общества и международных организаций против этого законопроекта, 17 июня 2021 г. Жогорку Кенеш

<sup>41</sup> Депутаты отклонили законопроект об иностранных агентах // <https://knews.kg/2016/05/12/deputaty-otklonili-zakonoproekt-ob-inostrannyyh-agentah/>

<sup>42</sup> Законопроект об НКО. Коротко о том, почему он так важен и что изменится для кыргызстанцев // [https://kaktus.media/doc/482218\\_zakonoproekt\\_ob\\_nko\\_korotko\\_o\\_tom\\_pochemy\\_on\\_tak\\_vajen\\_i\\_chto\\_izmenitsia\\_dlia\\_kyrgyzstanev.html.1](https://kaktus.media/doc/482218_zakonoproekt_ob_nko_korotko_o_tom_pochemy_on_tak_vajen_i_chto_izmenitsia_dlia_kyrgyzstanev.html.1)

принял изменения в Закон КР «О некоммерческих организациях». 25 июня 2021 г. Президент Жапаров С. подписал закон<sup>43</sup>.

В феврале 2022 года на заседании Жогорку Кенеша депутат Надира Нарматова предложила вернуть на рассмотрение «старый» законопроект о некоммерческих организациях, в котором, по ее мнению, следовало ввести статус «иностранный агента» для определенной категории НКО. Она напомнила, что еще в V созыве Жогорку Кенеша она, совместно с депутатами Турсунбай Бакир уулу и Нуркамил Мадалиевым, инициировали законопроект по усилению регулирования НКО. Но потом их срок полномочий того созыва закончился, и они не успели завершить. В VI созыве документ рассматривался на уровне профильного комитета, но был отклонен.<sup>44</sup>

2 ноября 2022 г. стало известно, что на сайте Кабинета министров КР был опубликован для общественного обсуждения новый проект Закона КР «О некоммерческих неправительственных организациях»<sup>45</sup>, разработанный Администрацией Президента КР. Одним из авторов проекта являлся начальник управления правового обеспечения главы государства и Кабинета министров Мурат Укушев.

В справке-обосновании говорится, что многократно возрастают политico-правовые требования к созданию и деятельности некоммерческих неправительственных организаций. Инициатор утверждает, что на данный момент невозможно установить, сколько в стране НПО, поскольку по нынешнему закону регистрация НПО не является обязательной. В настоящее время назрела необходимость в разработке и принятии законодательного акта, регулирующего общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами права на объединение, закрепляющего особенности создания, деятельности, реорганизации и ликвидации некоммерческих неправительственных организаций. В законопроекте закреплены положения, предоставляющие государству контрольные функции при создании некоммерческих неправительственных организаций. Генпрокуратура будет контролировать и надзирать за соответствием деятельности НКО целям, предусмотренным ее учредительными документами, и законодательству страны.

Для доработки проекта закона КР «О некоммерческих неправительственных организациях» по Распоряжению Президента КР от 8 февраля 2023 г. была создана рабочая группа, в составе которой были представители НКО. Рабочей группе было поручено доработать новый законопроект до 1 июня 2023 г. Далее срок рабочей группы дважды продлевался - до 1 октября 2023 г., потом до 1 февраля 2024 г.<sup>46</sup> За весь период Администрация Президента собирала членов рабочей группы всего один раз. 8 декабря 2023 г. рабочая группа получила от Администрации Президента очередную версию нового

<sup>43</sup> Закон Кыргызской Республики от 26.06.2021 г. №78 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в законы Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях», «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)»)». // <https://cbd.minjust.gov.kg/112273/edition/1237720/ru>

<sup>44</sup> Депутат хочет вернуть на рассмотрение законопроект об иноагентах // [https://kaktus.media/doc/454315\\_deputat\\_hochet\\_vernyt\\_na\\_rassmotrenie\\_zakonoproekt\\_ob\\_inoagentah.html](https://kaktus.media/doc/454315_deputat_hochet_vernyt_na_rassmotrenie_zakonoproekt_ob_inoagentah.html)

<sup>45</sup> Администрация президента планирует сделать новый закон для НПО // [https://kaktus.media/doc/470029\\_administraciia\\_presidenta\\_planiryet\\_sdelat\\_novyy\\_zakon\\_dlia\\_npo.html](https://kaktus.media/doc/470029_administraciia_presidenta_planiryet_sdelat_novyy_zakon_dlia_npo.html)

<sup>46</sup> Садыр Жапаров продлил сроки работы рабочей группы законопроекта об НКО // [https://kaktus.media/doc/482988\\_sadyr\\_japarov\\_prodlil\\_sroki\\_raboty\\_rabochey\\_gryppy\\_zakonoproekta\\_ob\\_nko.html](https://kaktus.media/doc/482988_sadyr_japarov_prodlil_sroki_raboty_rabochey_gryppy_zakonoproekta_ob_nko.html); <https://24.kg/obschestvo/276568/>.

законопроекта «О некоммерческих неправительственных организациях» для проведения оценки. Все ранее направленные в администрацию главы государства предложения членов рабочей группы, в новом варианте законопроекта не были учтены.<sup>47</sup> В свою очередь, автор проекта Укушев М. заявлял, что законопроект будет изменен и доработан с учетом замечаний представителей гражданского сектора.<sup>48</sup>

Представители НКО, участвующие в рабочей группе, проанализировав новую версию законопроекта, считают, что проект закона содержит практически все дискриминационные положения предыдущего варианта. Это: усиление контроля, в том числе финансового за деятельностью НКО; лишение права иностранных граждан быть учредителем НКО; усложняется процедура регистрации НКО и филиалов, представительств иностранных НКО; упрощена процедура ликвидации НКО. Проект предлагает разделить все неправительственные организации на политические и социальные. Для этого вводится новая статья, в которой перечислены виды иностранных источников финансирования, предназначенные только для неправительственных организаций политической направленности. Для НКО социальной направленности финансирование из иностранных источников не допускается.<sup>49</sup>

19 мая 2023 года в Жогорку Кенеше был зарегистрирован законопроект «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в закон КР «О некоммерческих организациях», закон КР «О государственной регистрации юридических лиц, филиалов (представительств)» и Уголовный кодекс КР)».<sup>50</sup> Инициаторами выступила группа депутатов, включая Надиру Нарматову, которая последовательно выступает за принятие норм, устанавливающих статус «иностранный агента» в отношении некоторых НКО. Законопроект содержит положения, которые позволяют государству устанавливать: особый статус «иностранный представитель» с обязательной регистрацией в специальном реестре; введение дополнительного режима отчетности, включая прохождение ежегодного финансового аудита за свой счет; проведение проверок, и приостановка деятельности в случае нарушений, и даже ликвидация по решению суда. Появились новые термины «иностранный представитель» и «политическая деятельность» с неопределенной трактовкой, что предоставляет госорганам неограниченные возможности к злоупотреблению. Особую озабоченность вызывают нормы, устанавливающие уголовную ответственность, которые, по мнению экспертов, противоречат международным стандартам, не отвечают требованиям правовой определенности и несоразмерны возможному вреду. Это может привести к ограничению свободы деятельности некоммерческого сектора.

---

<sup>47</sup> Закон о НКО. Документ дополнены ужесточающими положениями // [https://24.kg/obschestvo/282618\\_zakon\\_onko\\_dokument\\_dopolnili\\_ujestochayuschimi\\_polojeniyami/](https://24.kg/obschestvo/282618_zakon_onko_dokument_dopolnili_ujestochayuschimi_polojeniyami/)

<sup>48</sup> Законопроект «О НКО» будет дорабатываться — Мурат Укушев // [https://24.kg/vlast/253788\\_zakonoproekt\\_onko\\_budet\\_dorabatyivatsya\\_murat\\_ukushev/](https://24.kg/vlast/253788_zakonoproekt_onko_budet_dorabatyivatsya_murat_ukushev/)

<sup>49</sup> Закон о НКО. Документ дополнены ужесточающими положениями // [https://24.kg/obschestvo/282618\\_zakon\\_onko\\_dokument\\_dopolnili\\_ujestochayuschimi\\_polojeniyami/](https://24.kg/obschestvo/282618_zakon_onko_dokument_dopolnili_ujestochayuschimi_polojeniyami/)

<sup>50</sup> Проект Закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты КР (Закон КР «О некоммерческих организациях» филиалов (представительств) и в Уголовный кодекс КР)» // <https://kenesh.kg/bills/634426>

25 мая 2023 года законопроект об НКО опубликовали для общественного обсуждения. Пока проект обсуждался некоторые депутаты отозвали свои подписи под проектом, объясняя это несогласием с его окончательной редакцией.<sup>51</sup>

13 июля 2023 года Кабинет Министров КР поддержал концепцию законопроекта, предложенного группой депутатов Жогорку Кенеша во главе с Надирой Нарматовой и указал на необходимость его доработки с учетом замечаний и предложений, указанных Заключении.<sup>52</sup>

Во время обсуждения проекта 3 октября 2023 г. на заседании комитета по правопорядку и борьбе с преступностью депутаты рассмотрели проект закона и одобрили концепцию. Депутат К. Жакышев указал, что Верховный суд и Генеральная прокуратура ранее представили отрицательные заключения на документ.<sup>53</sup> Верховный суд предлагает исключить норму о введении уголовной ответственности в отношении представителей НКО. Об этом сообщила заведующая отделом по работе с законодательством Маргарита Сапиянова. По их мнению, в проекте не соблюдены юридико-правовые принципы, что может привести к неоднозначному толкованию норм, злоупотреблениям и противоречию Конституции. Также Генеральная прокуратура отметила, что предлагаемые изменения в Уголовный Кодекс избыточны, поскольку аналогичные нормы уже предусмотрены действующим законодательством. Заместитель генпрокурора Умуткан Конкубаева отметила, что в действующем Уголовном кодексе в статье 245 «Злоупотребление полномочиями служащими коммерческих или иных организаций» уже предусмотрена ответственность представителей НКО и нет необходимости введения новой нормы.<sup>54</sup>

17 октября 2023 года в Жогорку Кенеше прошли парламентские общественные слушания по внесению изменений в Закон «О НКО» и Уголовный кодекс, инициированные группой депутатов во главе с депутатом Нарматовой Н.<sup>55</sup>

На слушаниях депутат Гуля Кожокулова, раскритиковала законопроект Нарматовой Н. и высказала свое мнение о том, что в предлагаемом виде документ принимать нельзя. Она отметила, что не согласна с введением уголовного наказания, поскольку здесь включили уголовную ответственность непонятно за что. Далее депутат задала вопрос автору законопроекта: проводились ли правовая, гендерная, антикоррупционная, экологическая и правозащитная экспертизы по проекту закона? Депутат Нарматова Н. ответила, что проект соответствует законодательству Кыргызской Республики, его принятие не повлечет социальные, правовые, правозащитные, экономические, гендерные, экологические и коррупционные последствия. Однако Кожокулова Г. возразила, что любой законопроект требует проведения соответствующих экспертиз, и что заключения одного депутата о том, что он соответствует законодательству не должно быть. В соответствии со ст. 47 Регламента в редакции 2022 года к проекту закона, вносимому в Жогорку Кенеш,

<sup>51</sup> Еще один депутат отказался быть инициатором законопроекта об НКО // <https://kaktus.media/482085>; [https://kaktus.media/doc/482085\\_eshe\\_odin\\_depytat\\_otkazalsia\\_byt\\_iniciatorom\\_zakonoproekta\\_ob\\_nko.html](https://kaktus.media/doc/482085_eshe_odin_depytat_otkazalsia_byt_iniciatorom_zakonoproekta_ob_nko.html)

<sup>52</sup> Кабмин поддерживает концепцию законопроекта Надиры Нарматовой об НКО // <https://media.kg/news/kabmin-podderzhivaet-konczepciyu-zakonoproekta-nadiry-narmatovoj-ob-nko/>

<sup>53</sup> Жогорку Кенеш рассмотрит скандальный законопроект об НКО // [https://kaktus.media/doc/488241\\_komitet\\_jk\\_odobril\\_zakonoproekt\\_ob\\_i\\_noagentah.kak\\_eto\\_bylo.html](https://kaktus.media/doc/488241_komitet_jk_odobril_zakonoproekt_ob_i_noagentah.kak_eto_bylo.html)

<sup>54</sup> Закон о НКО. Верховный суд и Генпрокуратура против внесения изменений в УК КР // [https://24.kg/vlast/277604\\_zakon\\_onko\\_verhovnyiy\\_sud\\_igenprokuratura\\_protiv\\_vneseniya\\_izmeneniy\\_vukkr/](https://24.kg/vlast/277604_zakon_onko_verhovnyiy_sud_igenprokuratura_protiv_vneseniya_izmeneniy_vukkr/)

<sup>55</sup> Закон о НКО. Надиру Нарматову просят быть сдержаннее, когда коллеги критикуют // <https://media.kg/news/zakon-o-nko-nadiru-narmatovu-prosyat-byt-sderzhannye-kogda-kollegi-kritikuyut/>

прилагаются экспертные заключения о возможных социальных, экономических, правовых, правозащитных, гендерных, экологических, коррупционных последствиях действия закона. Она подчеркнула, что на слушаниях уже выступили госорганы и четко дали понять, что законопроект по многим параметрам не соответствует, и она пока сомневается в его необходимости.

25 октября 2023 года Жогорку Кенеш одобрил законопроект об изменении в НКО и Уголовном Кодексе в первом чтении. Депутат Гуля Кожокулова вновь выразила обеспокоенность тем, что проект рассматривается без проведения необходимых экспертиз: «Такого не бывает, чтобы закон принимался без соответствующих экспертиз».<sup>56</sup> В голосовании приняли участие 72 депутата: 52 - «за», 7 - «против», остальные - воздержались или не голосовали.<sup>57</sup>

23 января 2024 года комитет по конституционному законодательству Жогорку Кенеш приступил к обсуждению проекта закона во втором чтении. Председатель комитета Чолпон Султанбекова сообщила, что 17 депутатов дали свои письменные предложения к законопроекту.<sup>58</sup>

Позже, в начале февраля юристы и депутаты обнаружили, что версия законопроекта, одобренная Жогорку Кенешем, отличается от той, что была опубликована на сайте парламента для обсуждения во втором чтении.<sup>59</sup> «Торага вернул на доработку проект закона об НКО на второе чтение в комитет по конституционному законодательству. Получилось так, что депутаты профильного комитета голосовали за один проект, а на сессию Жогорку Кенеша попала другая версия закона.», - пояснили депутаты.<sup>60</sup>

В соответствии с ч.6 ст. 51 Регламента в редакции 2022 года ответственный комитет включает принятые поправки в проект закона, который должен быть подготовлен ко второму чтению. А согласно ч.7 ст. 51 ответственный комитет наряду с заключением ко второму чтению направляет соответствующему структурному подразделению Аппарата в бумажном и электронном виде следующие материалы:

- 1) текст проекта закона с учетом поправок, рекомендуемых к принятию Жогорку Кенешем;
- 2) сравнительную таблицу поправок;
- 3) проект постановления Жогорку Кенеша;
- 4) заключение экспертной службы по поступившим поправкам;
- 5) итоговую информацию по результатам общественных обсуждений в случае их проведения.

---

<sup>56</sup> Жогорку Кенеш одобрил законопроект Надиры Нарматовой об НКО почти без обсуждения //[https://kaktus.media/doc/489553\\_jk\\_odobil\\_zakonoproekt\\_nadiry\\_narmatovoy\\_ob\\_nko\\_pochti\\_bez\\_obsyjdeniia.html](https://kaktus.media/doc/489553_jk_odobil_zakonoproekt_nadiry_narmatovoy_ob_nko_pochti_bez_obsyjdeniia.html).

<sup>57</sup> Кто поддержал законопроект Надиры Нарматовой об иноагентах? Итоги голосования депутатов //[https://kaktus.media/doc/489809\\_kto\\_podderyal\\_zakonoproekt\\_nadiry\\_narmatovoy\\_ob\\_inoagentah\\_itogi\\_golosovaniia\\_deputatov.html](https://kaktus.media/doc/489809_kto_podderyal_zakonoproekt_nadiry_narmatovoy_ob_inoagentah_itogi_golosovaniia_deputatov.html)

<sup>58</sup> Закон об НКО: вынесенная на обсуждение во втором чтении версия отличается от предыдущей //<https://kaktus.media/495276>

<sup>59</sup> Закон об НКО: вынесенная на обсуждение во втором чтении версия отличается от предыдущей //[https://kaktus.media/doc/495276\\_zakon\\_ob\\_nko\\_vynesennaia\\_na\\_obsyjdenie\\_vo\\_vtorom\\_chtenii\\_versiia\\_otlichaisia\\_ot\\_predydyshchey.html](https://kaktus.media/doc/495276_zakon_ob_nko_vynesennaia_na_obsyjdenie_vo_vtorom_chtenii_versiia_otlichaisia_ot_predydyshchey.html); «Уже все решено». Администрация президента поддерживает проект Надиры Нарматовой об НКО //[https://kaktus.media/doc/494409\\_yje\\_vse\\_resheno\\_administraciia\\_presidenta\\_podderyivaet\\_proekt\\_nadiry\\_narmatovoy\\_ob\\_nko.html](https://kaktus.media/doc/494409_yje_vse_resheno_administraciia_presidenta_podderyivaet_proekt_nadiry_narmatovoy_ob_nko.html)

<sup>60</sup> Законопроект об НКО вернули на доработку // [https://kaktus.media/doc/495456\\_zakonoproekt\\_ob\\_nko\\_vernyli\\_na\\_dorabotky.html](https://kaktus.media/doc/495456_zakonoproekt_ob_nko_vernyli_na_dorabotky.html)

14 февраля 2024 года в ходе обсуждения на пленарном заседании заместитель председателя комитета Жогорку Кенеша по конституционному законодательству Чынгыз Ажибаев предложил отправить законопроект о НКО в комитет для рассмотрения в режиме второго чтения. Все присутствующие, 73 депутата, проголосовали за возврат законопроекта об НКО в комитет для доработки, указав на необходимость исключения уголовной ответственности из текста проекта закона. Об этом сообщил заместитель Торага Нурлан Азыгалиев. Проект был возвращен в комитет для доработки на второе чтение.<sup>61</sup>

20 февраля 2024 года комитет по конституционному законодательству внепланово рассмотрел законопроект об НКО, что является нарушением нормы ч. 10 статьи 53 Регламента в редакции 2022 года, где требуется обеспечить соблюдение минимального интервала не менее 10 рабочих дней и не более 30 между каждым чтением по законопроекту.

22 февраля 2024 года Жогорку Кенеш принял законопроект во втором чтении: 64 депутата проголосовали «за», 5 - «против», некоторые воздержались.<sup>62</sup> Депутаты приняли ту версию законопроекта, которую одобрили члены Комитета по конституционному законодательству и госустройству 20 февраля, где исключили из законопроекта норму об уголовной ответственности.<sup>63</sup>

14 марта 2024 года законопроект об НКО был одобрен в третьем чтении комитетом по конституционному законодательству Жогорку Кенеша. Против выступили депутаты Жанар Акаев и Гуля Кожокулова.<sup>64</sup> В этот же день законопроект был принят парламентом в третьем чтении, «за» проголосовали 66 депутатов, «против» - пятеро.<sup>65</sup>

2 апреля 2024 года Президент Кыргызской Республики Садыр Жапаров подписал Закон КР «О внесении изменений в Закон КР «О некоммерческих организациях», который вызвал большое количество споров в обществе и парламенте.<sup>66</sup>

В первоначальной редакции проекта за создание НКО, «посягающей на личность и права граждан» вводилось уголовное наказание в виде штрафов и лишения свободы до десяти лет. Но в процессе длительного обсуждения инициаторы проекта удалили норму об уголовной ответственности. Согласно внесенным изменениям в закон об НКО, некоммерческие организации, получающие финансирование из-за рубежа и занимающиеся политической деятельностью, будут иметь статус «иностранный представитель» и должны зарегистрироваться в специальном Реестре «иностранных представителей».

27 августа 2024 года № 518 Кабинет Министров утвердил Положение<sup>67</sup> о порядке ведения Реестра некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного

<sup>61</sup> Законопроект о НКО вернули на доработку в комитеты ЖК // [https://vesti.kg/obshchestvo/item/1\\_20752-zakonoproekt-o-nko-vernuli-na-dorobotku-v-komitety-zhk.html](https://vesti.kg/obshchestvo/item/1_20752-zakonoproekt-o-nko-vernuli-na-dorobotku-v-komitety-zhk.html)

<sup>62</sup> Жогорку Кенеш одобрил законопроект об НКО во втором чтении // [https://kaktus.media/\\_doc/496216\\_jogorky\\_kenesh\\_odobril\\_zakonoproekt\\_ob\\_nko\\_vo\\_vtorom\\_chtenii.html](https://kaktus.media/_doc/496216_jogorky_kenesh_odobril_zakonoproekt_ob_nko_vo_vtorom_chtenii.html).

<sup>63</sup> Комитет ЖК исключил из законопроекта «об иностранных представителях» норму об уголовной ответственности // <https://rus.azattyk.org/a/32826960.html>

<sup>64</sup> Профильный комитет Жогорку Кенеша одобрил закон об НКО // [https://kaktus.media/\\_doc/497465\\_profilnyy\\_komitet\\_jogorky\\_kenesha\\_odobril\\_zakon\\_ob\\_nko.htm](https://kaktus.media/_doc/497465_profilnyy_komitet_jogorky_kenesha_odobril_zakon_ob_nko.htm)

<sup>65</sup> Жогорку Кенеш принял закон об НКО//[https://kaktus.media/\\_doc/497477\\_jogorky\\_Jogorku\\_Kenesh\\_prinjal\\_vo\\_vtorom\\_chtenii\\_zakonoproekt\\_o\\_«inoagentakh»\\_kenesh\\_prinjal\\_zakon\\_ob\\_nko.html](https://kaktus.media/_doc/497477_jogorky_Jogorku_Kenesh_prinjal_vo_vtorom_chtenii_zakonoproekt_o_«inoagentakh»_kenesh_prinjal_zakon_ob_nko.html)

<sup>66</sup> Президент подписал закон «об иностранных представителях» // <https://rus.azattyk.org/a/32887727.html>

<sup>67</sup> Постановление Кабинета Министров КР от 27.08.2024 г. №518 «О мерах по реализации Закона КР «О некоммерческих организациях» // [https://cbd.minjust.gov.kg/\\_7-31405/edition/15185/ru?anchor=pr](https://cbd.minjust.gov.kg/_7-31405/edition/15185/ru?anchor=pr)

представителя, и проведения проверки их деятельности. Отмечается, что соответствующее заявление о регистрации в Реестре «иностранных представителей» необходимо подавать в Минюст в течение двух месяцев начиная с 16 мая.

Регистрация в Жогорку Кенеш – 19.05.2023 г.

Опубликован на общественное обсуждение – 25.05.2023 г.

Принят Жогорку Кенешем в первом чтении – 25.10.2023 г.

Комитет по конституционному законодательству, второе чтение – 23.01.2024 г.

Проект закона направлен в комитеты на доработку  
в режиме второго чтения – 14.02.2024 г.

Принят Жогорку Кенешем во втором чтении – 22.02.2024 г.

Комитет по конституционному законодательству, третье чтение – 14.03.2024 г.

Принят Жогорку Кенешем в третьем чтении – 14.03.2024 г.

Подписано Президентом КР – 02.04.2024 г.

### **Выявленные нарушения в процессе рассмотрения законопроекта Жогорку Кенешем КР**

#### **1. Отсутствие Анализа Регулятивного воздействия**

*1) Законопроект оказывает прямое влияние на финансирование и правовое положение НКО, часть которых занимается предпринимательской деятельностью (например, через проекты, гранты, субподряды), однако АРВ не проводился, что является нарушением требований статьи 19 Закона КР «О нормативных правовых актах КР». Норма гласит: проекты нормативных правовых актов, направленные на регулирование предпринимательской деятельности, подлежат анализу регулятивного воздействия в соответствии с методикой, утвержденной Кабинетом Министров.*

#### **2. Игнорирование замечаний общественности**

1. Поступившие в ходе общественного обсуждения предложения и замечания от экспертов, некоммерческих организаций и представителей гражданского общества не были учтены. В окончательной редакции проекта отражена лишь позиция инициатора – депутата Н. Нарматовой

*1) Нарушена статья 22 Закон «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики».*

#### **3. Нарушения при подготовке справки-обоснования**

1. Справка-обоснование к законопроекту не содержит: сведений о поступивших предложениях и замечаниях, объяснений причин их отклонения, итогов общественного обсуждения.

1) Нарушены требования статей 22 и 25 Закона КР «О нормативных правовых актах КР».

#### **4. Допущены нарушения при подготовке документов ко второму чтению**

1. При рассмотрении проекта закона во втором чтении ответственный комитет представил версию закона отличную от той версии, которая была опубликована для обсуждения во втором чтении. В связи с этим законопроект был возвращен на доработку.

*1) Согласно, норме ст. 55 Регламента в редакции 2022 года указано, что законопроект может быть возвращен в комитет для доработки при поступлении новых поправок во время второго чтения без необходимости специального решения парламента.*

*2) В данном случае соблюдение парламентских процедур возлагается на ответственный комитет. В соответствии с ч. 6 ст. 51 Регламента в редакции 2022 года ответственный комитет включает принятые поправки в проект закона, который должен быть подготовлен ко второму чтению. Далее ответственный комитет наряду с заключением ко второму чтению направляет соответствующему структурному подразделению Аппарата в бумажном и электронном виде текст проекта закона с учетом поправок, рекомендуемых к принятию Жогорку Кенешем (ч.7 ст. 51 Регламента в редакции 2022 года)*

#### **5. Нарушение сроков между заседаниями Жогорку Кенеш**

1. Промежуток времени очередного заседания Жогорку Кенеш менее чем 10 дней

*1) Согласно, норме ст. 55 Регламента в редакции 2022 года указано, что законопроект может быть возвращен в комитет для доработки при поступлении новых поправок во время второго чтения без необходимости специального решения парламента. Ускоренное одобрение проекта закона в комитете будет нарушать норму ст. 53, где требуется обеспечить соблюдение минимального интервала в 10 рабочих дней между чтениями законопроекта. А это подрывает качество законотворческого процесса.*

#### **6. Отсутствие информации о выделении источников финансирования из государственного бюджета для реализации положений закона**

1. В справке-обосновании инициатор указал, что к проекту закона выделение финансирования из государственного бюджета для реализации положений закона не требуется. Однако, из содержания законопроекта следует, что на ряд государственных органов будут возложены дополнительные функции в области осуществления надзора и контроля за деятельностью более 30 тысяч НКО КР. Столь большое увеличение сферы ответственности органов государственной власти неизбежно повлечет значительное повышение нагрузки на государственных служащих, что может приводить к необходимости увеличения штатов государственных органов и, следовательно, расходов из средств государственного бюджета.

*1) «Справка-обоснование проекта нормативного правового акта должна содержать следующие сведения: .. наличие источников его финансирования» (ст. 25 Закона КР «О нормативных правовых актах КР»). Нормативные правовые акты, реализация которых требует финансовых затрат из государственного бюджета, не могут быть приняты до определения соответствующих источников финансирования.*

*2) Проекты законов, предусматривающие увеличение расходов, покрываемых за счет государственного бюджета, принимаются Жогорку Кенешем после определения*

*Кабинетом Министров источника (ст. 27 Закона КР «О Кабинете Министров КР»).*

**Вывод:** Законодательный процесс по принятию поправок в закон об НКО сопровождался системными нарушениями требований национального законодательства.

### **3.4. Закон КР «О внесении изменений в Кодекс КР о правонарушениях» (клевета и оскорбление) от 27.01.2025 г.**

Министерство культуры, информации, спорта и молодежной политики КР в апреле 2024 года вносит на общественное обсуждение поправки в Кодекс о правонарушениях, которые касаются возвращения ответственности за клевету и оскорбление. Проект был опубликован на Едином портале общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов КР.<sup>68</sup> Целью и задачей данного проекта являются защита законных интересов потерпевшего и обеспечение справедливости в рамках правовой системы.<sup>69</sup>

Кодекс о правонарушениях<sup>70</sup> предлагалось дополнить новой статьей 107-1 «Клевета и оскорбление, содержащиеся в средствах массовой информации, на сайте в сети Интернет или на странице сайта в сети Интернет»:

(1) Оскорбление, то есть умышленное унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной форме, содержащееся в средствах массовой информации, на сайте в сети Интернет или на странице сайта в сети Интернет, влечет наложение штрафа на физических лиц в размере 7 500 сомов, на юридических лиц - 23 тыс. сомов.

(2) Клевета, то есть распространение заведомо ложных сведений, порочащих честь и достоинство другого лица или подрывающих его репутацию, содержащихся в СМИ, на сайте в сети Интернет или на странице сайта в сети Интернет, влечет наложение штрафа на физических лиц в размере 10 тыс. сомов, на юридических лиц - 28 тыс. сомов.

Как указывалось в справке-обосновании Министерство культуры, информации, спорта и молодежной политики КР является разработчиком проекта в соответствии с поручением председателя Кабинета Министров Акылбека Жапарова, и в последствии будет наделено полномочиями по рассмотрению заявлений о клевете и оскорблении. Данные поправки они объясняют тем, что «В настоящее время вопросы свободы слова и выражения становятся все более актуальными в контексте развития информационных технологий и расширения возможностей доступа к интернету. В то же время наблюдается увеличение числа случаев оскорблений и распространение заведомо ложных сведений через различные средства массовой информации и интернет-ресурсы. Это создает угрозу для общественной морали и межличностных отношений». По их мнению, гражданское законодательство КР недостаточно эффективно реагирует на случаи оскорблений и распространение заведомо

<sup>68</sup> Закон КР «О внесении изменений в Кодекс КР о правонарушениях». Единый портал общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов Кыргызской Республики // <https://koomtalkuu.gov.kg/ru/view-npa/3637>

<sup>69</sup> Минкультуры намерено вернуть статью о клевете в Кодекс о правонарушениях // [https://kaktus.media/doc/498620\\_minkyltyry\\_namereno\\_vernyt\\_statu\\_o\\_klevete\\_v\\_kodeks\\_o\\_pravonarysheniah.html](https://kaktus.media/doc/498620_minkyltyry_namereno_vernyt_statu_o_klevete_v_kodeks_o_pravonarysheniah.html)

<sup>70</sup> Кодекс Кыргызской Республики «О правонарушениях» от 28.10.2021 г. №128 (Введен в действие Законом КР от 28.10.2021 г. № 126) // <https://cbd.minjust.gov.kg/3-36/edition/128332/ru>

ложных сведений в СМИ и на интернет-платформах. Оскорблении и унижения, распространяемые в СМИ и в интернете, могут иметь негативные последствия для общества в целом. Клевета и ложные обвинения могут нанести ущерб доверию к информации и СМИ. Поэтому включение статьи о клевете помогает поддерживать качество и достоверность общественного дискурса, защищая общественное доверие к информации, - указывает Минкультуры.<sup>71</sup>

Также Министерство культуры, информации, спорта и молодежной политики КР утверждает, что внедрение статьи о клевете не противоречит Конституции КР и нормам действующего законодательства, общепризнанным принципам и нормам международного права, а также международным договорам, вступившим в силу в соответствии с законодательством КР. Однако юристы объясняют, что законопроект имеет ряд противоречий с нормами Конституции КР и одновременно содержит положения, дублирующие действующее законодательство, и создает возможности для злоупотреблений. Наиболее важные комментарии подготовил Институт Медиа Полиси (ИМП).<sup>72</sup>

В мае обсуждение законопроекта закончилось и теперь размер штрафа увеличился многократно. За оскорбление - физические лица уплачивают штраф в размере 100 тысяч сомов, юридические лица - 200 тысяч сомов. За клевету установлено - для физических лиц в размере 50 тысяч сомов, для юридических лиц - 70 тысяч сомов.<sup>73</sup>

Тот факт, что после завершения стадии общественного обсуждения в проект закона были внесены существенные изменения, касающиеся размеров штрафов (в частности, их многократное повышение) означает, что данный документ должен рассматриваться как новый законопроект. Следовательно, проект должен повторно пройти стадию общественного обсуждения до направления на рассмотрение в Жогорку Кенеше. Однако, данный вариант проекта не был опубликован для проведения обязательного общественного обсуждения, и, был направлен на согласование с государственными органами, что свидетельствует о нарушении установленной законодательной процедуры нормотворчества.

В ходе данной процедуры, Министерство юстиции КР обратило внимание на необходимость дополнить справку-обоснование информацией, из каких расчетов предлагается установить такие размеры штрафов. Министерство финансов и МВД напомнили инициатору, Кабинету Министров, что в законодательстве уже есть такая возможность на защиту чести и достоинства через другие законы и НПА. Кроме того, указывают, что в справке-обосновании не указаны итоги общественных обсуждений. Генеральная прокуратура обратила внимание, что такие изменения могут вызвать резонанс среди некоторых общественных активистов и привести к обращениям в Конституционный суд КР с основаниями, противоречащими требованиям Конституции.

---

<sup>71</sup> Минкультуры намерено вернуть статью о клевете в Кодекс о правонарушениях // [https://kaktus.media/doc/498620\\_minkyltyry\\_namereno\\_vernyt\\_statu\\_o\\_klevete\\_v\\_kodeks\\_o\\_pravonarysheniiyah.html](https://kaktus.media/doc/498620_minkyltyry_namereno_vernyt_statu_o_klevete_v_kodeks_o_pravonarysheniiyah.html)

<sup>72</sup> В ЖК поступил законопроект о клевете. Кабмин увеличивает штрафы в 10 раз // [https://kaktus.media/doc/507975\\_v\\_jk\\_postypil\\_zakonoproekt\\_o\\_klevete\\_kabmin\\_yvelichivaet\\_shtrafy\\_v\\_10\\_raz.html](https://kaktus.media/doc/507975_v_jk_postypil_zakonoproekt_o_klevete_kabmin_yvelichivaet_shtrafy_v_10_raz.html)

<sup>73</sup> Хотят вернуть статью за клевету. Почему это признак цензуры? // [https://kaktus.media/doc/5\\_01414\\_hotiat\\_vernyt\\_statu\\_za\\_klevety\\_pochemy\\_eto\\_priznak\\_cenzury.html](https://kaktus.media/doc/5_01414_hotiat_vernyt_statu_za_klevety_pochemy_eto_priznak_cenzury.html)

Также госорган напомнил, что Кодекс о правонарушениях относится к числу уголовных законов. При этом в гражданском порядке рассматривается оскорблении чьей-либо чести в интернет-пространстве и судами выносятся решения о взыскании моральной компенсации с ее опровержением. Генпрокуратура также подчеркивает, что «В такой ситуации никто не должен нести двойную ответственность за одно и то же деяние, и если в отношении гражданина наложен штраф Кодексом КР о правонарушениях, то в гражданском судебном порядке может быть поставлен вопрос об отсутствии необходимости в опровержении по клевете». ГКНБ своих замечаний и предложений не высказывал.<sup>74</sup>

Минкультуры на все замечания госорганов ответило, что данный законопроект предлагает альтернативный порядок защиты нарушенных прав. На практике пока единственным органом, в который граждане могут обратиться за защитой чести, достоинства и деловой репутации, является суд. Однако лица, в отношении которых были распространены ложные сведения, порочащие честь и достоинство, подрывающие их репутацию, не всегда обращаются в суд. Причиной тому является нехватка времени, дополнительные финансовые затраты, отсутствие юридических знаний и т. д.<sup>75</sup>

На заседании комитета Жогорку Кенеша по транспорту, коммуникациям, архитектуре и строительству 17 сентября 2024 года депутаты Эльдар Абакиров и Бекешев Дастан<sup>76</sup> выступили против редакции законопроекта. Они предлагали снизить штрафы, а Эльдар Абакиров предложил Кабинету Министров отозвать законопроект и внести на рассмотрение парламента в новой редакции. Но в результате обсуждения депутаты не поддержали их. За проект в первом чтении проголосовало большинство членов комитета.<sup>77</sup>

15 октября 2024 года комитет Жогорку Кенеша по правопорядку рассмотрел в первом чтении поправки в Кодекс о правонарушениях. В качестве докладчиков выступили Заместители министров культуры Марат Тагаев и юстиции Орозбек Сыдыков.

Депутаты Жогорку Кенеша 23 октября 2024 года одобрили в первом чтении поправки в Кодекс КР о правонарушениях. По итогам обсуждения проект большинством голосов был поддержан: за проголосовали 63 депутата, шесть - против. Зарегистрировано было 80 депутатов.<sup>78</sup>

26 ноября 2024 года комитет по правопорядку Жогорку Кенеша во втором чтении рассмотрел и одобрил законопроект о штрафах за клевету в интернете. Ко второму чтению были снижены размеры штрафов для физических до 20 тыс. сомов, для юрлиц - 65 тыс. сомов. Изначально уполномоченным органом по рассмотрению дел о клевете было

<sup>74</sup> Хотят вернуть статью за клевету. Почему это признак цензуры? // [https://kaktus.media/doc/501414\\_hotiat\\_vernyt\\_statu\\_za\\_klevety\\_pochemy\\_eto\\_priznak\\_cenzury.html](https://kaktus.media/doc/501414_hotiat_vernyt_statu_za_klevety_pochemy_eto_priznak_cenzury.html)

<sup>75</sup> Хотят вернуть статью за клевету. Почему это признак цензуры? // [https://kaktus.media/doc/501414\\_hotiat\\_vernyt\\_statu\\_za\\_klevety\\_pochemy\\_eto\\_priznak\\_cenzury.html](https://kaktus.media/doc/501414_hotiat_vernyt_statu_za_klevety_pochemy_eto_priznak_cenzury.html)

<sup>76</sup> Бекешев: Штрафы за оскорблении - это инструмент для чиновников наказать неугодных // [https://kaktus.media/doc/508519\\_bekeshev\\_shtrafy\\_za\\_oskorbleniia\\_eto\\_instrument\\_dlja\\_chinovnikov\\_nakazat\\_neygodnyh.html](https://kaktus.media/doc/508519_bekeshev_shtrafy_za_oskorbleniia_eto_instrument_dlja_chinovnikov_nakazat_neygodnyh.html)

<sup>77</sup> Комитет ЖК одобрил введение наказания за клевету и оскорблении в интернете // [https://kaktus.media/doc/509437\\_komitet\\_jk\\_odobil\\_vvedenie\\_nakazaniia\\_za\\_klevety\\_i\\_oskorbleniia\\_v\\_internete.html](https://kaktus.media/doc/509437_komitet_jk_odobil_vvedenie_nakazaniia_za_klevety_i_oskorbleniia_v_internete.html)

<sup>78</sup> ЖК одобрил в первом чтении штрафы в 100 тыс. и 200 тыс. сомов за клевету в интернете // [https://kaktus.media/doc/511775\\_jk\\_odobil\\_v\\_pervom\\_chtenii\\_shtrafy\\_v\\_100\\_tys\\_i\\_200\\_tys\\_somov\\_za\\_klevety\\_v\\_internete.html](https://kaktus.media/doc/511775_jk_odobil_v_pervom_chtenii_shtrafy_v_100_tys_i_200_tys_somov_za_klevety_v_internete.html)

определенено Министерство культуры, но в процессе доработки документа это ведомство исключили. Согласно новым поправкам, заявления о клевете должны направляться в правоохранительные органы, а именно в МВД, после чего дела будут передаваться в суд.<sup>79</sup>

5 декабря 2024 года Жогорку Кенеш во втором чтении рассмотрел законопроект о наказании за клевету и оскорблении в интернете. Поправки поддержали 61 депутатов из 67 зарегистрированных. Остальные парламентарии отсутствовали. Против законопроекта проголосовали депутаты Эльдар Абакиров, Чингиз Айдарбеков, Жанар Акаев, Сейд Атамбаев, Дастан Бекешев, Эльвира Сурабалдиева.<sup>80</sup>

19 декабря 2024 года Жогорку Кенеш в третьем чтении рассмотрел и принял законопроект о наказании за клевету и оскорблении в интернете.<sup>81</sup> Докладчик Суйун Омурзаков напомнил, что ранее документ был одобрен в соответствующих комитетах. За законопроект проголосовали 68 из 80 зарегистрированных депутатов, четыре депутата проголосовали против.<sup>82</sup> Депутат Дастан Бекешев назвал этот закон «налогом на слово», отметив, что он может стать инструментом для подавления критики со стороны общественности.<sup>83</sup>

27 января 2025 года Президент подписал Закон КР «О внесении изменений в Кодекс Кыргызской Республики о правонарушениях». В окончательном варианте статья 107-1 устанавливает ответственность за оскорбление и клевету в виде штрафа на физических лиц в размере 200 расчетных показателей, на юридических лиц - 650 расчетных показателей.<sup>84</sup> С 10 февраля 2025 года закон вступил в силу. Об этом в эфире «Биринчи радио» сообщил замминистра юстиции Орозбек Сыдыков.<sup>85</sup>

Комитет по транспорту провел первое чтение - 17.09.2024 г

Жогорку Кенеш провел первое чтение - 23.10. 2024 г.

Комитет по правопорядку, второе чтение - 26.11.2024 г.

Жогорку Кенеш провел второе чтение - 5.12. 2024 г.

Жогорку Кенеш провел третье чтение - 19.12.2024 г.

Подписал Президент КР - 27.01.2025 г.

Вступил в силу - 10.02.2025 г.

### **Выявленные нарушения в процессе рассмотрения законопроекта Жогорку Кенешем КР**

<sup>79</sup> Размеры штрафов за клевету в СМИ и интернете снизили до 20 тыс. // [https://kaktus.media/doc/513581\\_razmery\\_shtrafov\\_za\\_klevety\\_v\\_sm\\_i\\_internete\\_snizili\\_do\\_20\\_tys.htm](https://kaktus.media/doc/513581_razmery_shtrafov_za_klevety_v_sm_i_internete_snizili_do_20_tys.htm)

<sup>80</sup> Жогорку Кенеш одобрил во втором чтении законопроект о штрафах за клевету в СМИ и интернете // [https://kaktus.media/doc/514148\\_jogorky\\_kenesh\\_odobril\\_vo\\_vtorom\\_chtenii\\_zakonoproekt\\_o\\_shtrafah\\_za\\_klevety\\_v\\_sm\\_i\\_internete.html](https://kaktus.media/doc/514148_jogorky_kenesh_odobril_vo_vtorom_chtenii_zakonoproekt_o_shtrafah_za_klevety_v_sm_i_internete.html)

<sup>81</sup> ЖК принял скандальный законопроект о штрафах за клевету и оскорблении в интернете // [https://kaktus.media/doc/514947\\_jk\\_prinjal\\_skandalnyy\\_zakonoproekt\\_o\\_shtrafah\\_za\\_klevety\\_i\\_ostorbleniia\\_v\\_internete.html](https://kaktus.media/doc/514947_jk_prinjal_skandalnyy_zakonoproekt_o_shtrafah_za_klevety_i_ostorbleniia_v_internete.html)

<sup>82</sup> Как депутаты проголосовали за законопроект о штрафах за оскорблении в интернете (список) // [https://kaktus.media/doc/514949\\_kak\\_deputaty\\_progolosovali\\_za\\_zakonoproekt\\_o\\_shtrafah\\_za\\_ostorbleniia\\_v\\_internete\\_spisok.html](https://kaktus.media/doc/514949_kak_deputaty_progolosovali_za_zakonoproekt_o_shtrafah_za_ostorbleniia_v_internete_spisok.html)

<sup>83</sup> Сегодня вступил в силу закон о штрафах за клевету в интернете // <https://kaktus.media/517643>

<sup>84</sup> Закон КР «О внесении изменений в Кодекс Кыргызской Республики о правонарушениях» от 27.01.2025 г. № 30 // <https://cbd.minjust.gov.kg/4-5478/edition/25920/ru?lang=ruot>

<sup>85</sup> Сегодня вступил в силу закон о штрафах за клевету в интернете // [https://kaktus.media/doc/517643\\_segodnia\\_vstupil\\_v\\_sily\\_zakon\\_o\\_shtrafah\\_za\\_klevety\\_v\\_internete.html](https://kaktus.media/doc/517643_segodnia_vstupil_v_sily_zakon_o_shtrafah_za_klevety_v_internete.html)

## 1. Допущены нарушения при подготовке справки-обоснования

1. После завершения стадии общественного обсуждения в проект закона были внесены существенные изменения, касающиеся увеличения до максимального размера штрафов. Данные изменения не были представлены общественности для общественного обсуждения и не были отражены в справке-обоснования.

*1) В данной ситуации измененный текст законопроекта должен рассматриваться как новый законопроект и вновь пройти стадию общественного обсуждения до направления на рассмотрение в Жогорку Кенеше. Информация о результатах общественного обсуждения обязательно должна отразиться в справке-обоснования в соответствии со статьями 22 и 25 закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики». Итоговая информация об инициаторах, поступивших замечаниях и предложениях должна иметь обоснование причин включения либо невключения их в проект нормативного правового акта.*

*2) Также в справке-обоснования не указаны итоги общественных обсуждений. Представители гражданского общества, включая ИМП, направляли свои замечания и предложения, однако инициатор не указал данную информацию и не представил объяснения причин их отклонения (<https://koomtalkuu.gov.kg/ru/view-nra/3637>).*

## 3.5. Закон КР «О средствах массовой информации» от 6.08.2025 г.

Служба информационной политики Администрации Президента КР 28 сентября 2022 года вынесла на общественное обсуждение проект нового Закона Кыргызской Республики «О средствах массовой информации» (законопроект о СМИ),<sup>86</sup> который ограничивает права на свободу слова, свободу информации и свободу СМИ. Законопроектом предписывалось, что до 1 июня 2023 года все СМИ должны пройти перерегистрацию, не прошедшие ее, будут признаны ликвидированными. Было указано, что законопроект вступит в силу с 1 апреля 2023 года.<sup>87</sup>

ОФ «Институт Медиа Полиси» (ИМП) в своем Анализе от 27 октября 2022 года на первоначальный проект закона о СМИ отмечал, что разработанный законопроект существенно ограничивает права и законные интересы СМИ, журналистов, а также граждан, свободно выраждающих свое мнение через сеть «Интернет». Вводимые ограничения не обоснованы и не отвечают конституционному признаку соразмерности. Проект закона противоречит нормам Конституции КР и нарушает нормы Международного пакта о гражданских и политических правах, участницей которых является Кыргызская Республика.<sup>88</sup> В последующем, стало известно, что предложенный Администрацией

<sup>86</sup> Официальный сайт Кабинета Министров КР// <https://www.gov.kg/ru/npa/s/4126>

<sup>87</sup> Проект нового закона о СМИ приведет к цензуре. Комментарий клиники «Адилет» //[https://24.kg/obschestvo/247976\\_proekt\\_novogo\\_zakona\\_osmi\\_privedet\\_ktsenzure\\_kommentariy\\_kliniki\\_adilet/](https://24.kg/obschestvo/247976_proekt_novogo_zakona_osmi_privedet_ktsenzure_kommentariy_kliniki_adilet/)

<sup>88</sup> Анализ ОФ Институт Медиа Полиси от 27.10.2022 г. // <https://media.kg/wp-content/uploads/2022/10/analiz-zakonoproekta-o-sredstvah-massovoj-informacii.pdf>

Президента проект закона о СМИ имеет сходство от 66% до 100% с законом Российской Федерации «О средствах массовой информации».<sup>89</sup>

Журналисты, независимые юристы, медиа-эксперты и чиновники службы информационной политики Администрации Президента на круглом столе, 15 ноября 2022 года, обсуждали ситуацию со свободой слова и договорились о создании совместной рабочей группы для доработки проекта нового закона «О СМИ». Проект документа, ранее вынесенный на общественное обсуждение, вызвал значительное количество критических замечаний. Юристы отметили, что он содержит серьезные риски неправомерных и недопустимых отступлений от гарантий прав человека на свободу выражения мнения.

Активное обсуждение законопроекта среди гражданского общества привело к образованию рабочей группы по доработке проекта закона по распоряжению Президента КР Жапаровым С. от 7 декабря 2022 года. В состав рабочей группы вошли представители Управления правового обеспечения и службы информационной политики Администрации Президента КР, Управления информационной политики Министерства культуры, информации, спорта и молодежной политики КР, Аппарата Омбудсмена, Правовой клиники Адилет, независимый юрист Таттуубу Эргешбаева и руководители независимых СМИ и медиа организаций. Юристы Института Медиа Полиси тоже вошли состав рабочей группы.<sup>90</sup>

С декабря 2022 года по май 2023 года в Кыргызстане проходила работа над новым законом «О СМИ», сопровождавшаяся многочисленными нарушениями процедур и игнорированием предложений медиаэкспертов. Несмотря на обещания учета мнений рабочей группы и предоставления обоснований, Администрация Президента продвигала проект без должной прозрачности, представив пять версий законопроекта, каждая из которых сохраняла положения, ограничивающие свободу слова и усиливающие государственный контроль, включая регистрацию веб-сайтов как СМИ и возможность произвольного прекращения их деятельности. Обоснования необходимости изменений отсутствовали, концепция и анализ регулятивного воздействия были представлены постфактум, а основная масса предложений медиасектора была проигнорирована.

В сентябре 2023 года Минкультуры инициировало обсуждение анализа регулятивного воздействия (АРВ) уже готового проекта, несмотря на требования законодательства проводить такие оценки до его разработки. Это требование закреплено в Методике по проведению анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства, утвержденной постановлением Кабинета Министров КР от 10.08.2022 года № 444.<sup>91</sup>

Для разработки АРВ на проект закона «О средствах массовой информации» Министерство культуры создало рабочую группу с участием юристов ОФ «Институт Медиа Полиси» (ИМП), однако сама процедура нарушала утвержденную методику: АРВ фактически был подготовлен до создания группы, обсуждения с участниками не проводились, предложения медиасектора игнорировались, а заседания проходили в закрытом режиме. Несмотря на формальное участие медиа-экспертов и омбудсмена, ключевые замечания не рассматривались, что свело работу группы к формальности.

<sup>89</sup> Снова плагиат: Администрация президента скопировала закон «О СМИ» с российского законодательства <https://factcheck.kg/snova-plagiat-administracziya-prezidenta-skopirovala-zakon-o-smi-s-rossijskogo-zakonodatelstva/>.

<sup>90</sup> Президент утвердил рабочую группу по доработке Закона «О СМИ». Окончательный состав// [https://kaktus.media/doc/471961\\_president\\_ytverdil\\_rabochyu\\_gryppy\\_po\\_dorabotke\\_zakona\\_o\\_smii\\_okonchatelnyy\\_sostav.html](https://kaktus.media/doc/471961_president_ytverdil_rabochyu_gryppy_po_dorabotke_zakona_o_smii_okonchatelnyy_sostav.html)

<sup>91</sup> <https://cbd.minjust.gov.kg/159380/edition/36456/ru>

В ответ ИМП совместно с экономистом А. Акенеевым подготовил альтернативный АРВ<sup>92</sup>, а также комментарий к АРВ о нарушении процедур.<sup>93</sup> Эксперты Института Омбудсмена также выступили с критикой законопроекта, отметив риски ограничения свободы СМИ и правовую неопределенность<sup>94</sup>. В марте 2024 года после закрытой встречи с журналистами<sup>95</sup> Президент Садыр Жапаров поручил отозвать проект и доработать его с учетом предложений медиаобщества<sup>96</sup>. Новая рабочая группа с участием представителей СМИ, депутатов и госорганов приступила к доработке, и, по словам замминистра культуры Чынгыз Эсенгул уулу, в процессе обсуждения по ключевым вопросам удается достигать консенсуса.<sup>97</sup> Срок редактирования законопроекта «О СМИ» продлен до конца июня.<sup>98</sup> Как только документ прошел согласование в госорганах, его внесли в парламент.<sup>99</sup>

После того как в марте 2024 года по поручению Президента был отозван законопроект, через несколько месяцев, 09 июля 2024 г., Министерство культуры повторно опубликовало на общественное обсуждение проект закона о СМИ,<sup>100</sup> который был доработан рабочей группой. Эту версию законопроекта считали компромиссной, так как она приводит законодательство в соответствие с текущими условиями медиапространства, сохраняет баланс между свободой слова и ответственностью СМИ, а также учитывает интересы всех сторон. Проект закона был переработан, но в нем остались следующие ограничения деятельности СМИ: предоставление Кабинету министров полномочий по определению порядка регистрации, перерегистрации и прекращения деятельности СМИ. Также в законе осталось ограничение доли иностранного участия в СМИ до 35%<sup>101</sup> и запрет на учредительство телевизионных организаций для юридического лица, доля которого в уставном капитале составляет 50% и более.

Авторы законопроекта указывают в справке-обосновании, что с учетом глобализации и внедрения новых технологий действующая редакция Закона «О СМИ»

<sup>92</sup> Анализ регулятивного воздействия к законопроекту о СМИ от 26.10.2023 г.// <https://media.kg/wp-content/uploads/2023/11/analiz-regulyativnogo-vozdejstviya-k-proektu-zakona-kr-o-sredstvah-massovoj-informacii.pdf>

<sup>93</sup> Комментарий Института Медиа Полиси к разработанному Анализу регулятивного воздействия на проект закона «О средствах массовой информации», подготовленному рабочей группой Министерства культуры, информации, спорта и молодежной политики КР. // <https://www.media.kg/wp-content/uploads/2023/10/komentarii-imp-dlya-ks-po-arv.pdf>

<sup>94</sup> Анализ Акыйкатчы (Омбудсмена) КР (заведующий экспертнправового сектора института омбудсмена Урмат Арапбаев) //[https://24.kg/files/tilda/docs/Analysis\\_media\\_law.pdf](https://24.kg/files/tilda/docs/Analysis_media_law.pdf)

<sup>95</sup> Садыр Жапаров встретился с руководителями ведущих СМИ страны//[https://kaktus.media/doc/497135\\_sadyr\\_japarov\\_vstretilsia\\_s\\_rykovoditeliami\\_vedyshih\\_smii\\_strany.html](https://kaktus.media/doc/497135_sadyr_japarov_vstretilsia_s_rykovoditeliami_vedyshih_smii_strany.html).

<sup>96</sup> Аскат Алагозов [https://www.facebook.com/story.php?story\\_fbid=7234945836573595&id=100001747522045&mibextid=cr9u03&paipv=0&eav=AfY-KiN54oKfStzideyYAmGWPfJWXEH09ciQVlD79d9sW92\\_V6Zr1DWNgcMUA9g4pis&\\_rdr](https://www.facebook.com/story.php?story_fbid=7234945836573595&id=100001747522045&mibextid=cr9u03&paipv=0&eav=AfY-KiN54oKfStzideyYAmGWPfJWXEH09ciQVlD79d9sW92_V6Zr1DWNgcMUA9g4pis&_rdr)

<sup>97</sup> Законопроект «О СМИ» продолжают переписывать. Срок продлили до конца июня // [https://24.kg/vlast/294714\\_zakonoproekt\\_osmi\\_prodoljayut\\_perepisivat\\_srok\\_prodlili\\_dokontsa\\_iyunya/](https://24.kg/vlast/294714_zakonoproekt_osmi_prodoljayut_perepisivat_srok_prodlili_dokontsa_iyunya/)

<sup>98</sup> Законопроект «О СМИ» продолжают переписывать. Срок продлили до конца июня //[https://24.kg/vlast/294714\\_zakonoproekt\\_osmi\\_prodoljayut\\_perepisivat\\_srok\\_prodlili\\_dokontsa\\_iyunya/](https://24.kg/vlast/294714_zakonoproekt_osmi_prodoljayut_perepisivat_srok_prodlili_dokontsa_iyunya/)

<sup>99</sup> Новый вариант законопроекта «О СМИ» вынесли на общественное обсуждение // <https://rus.azattyk.org/a/33029483.html>

<sup>100</sup> Единый портал общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов / <https://koontalkuu.gov.kg/ru/view-npa/3984>

<sup>101</sup> Закон о СМИ в Кыргызстане: компромисс, не ставший реальностью //<https://rus.azattyq.org/a/zakon-osmi-v-kyrgyzstane-kompromiss-ne-stavshiy-realnostyu-/33456264.html>

требует значительных изменений. Новый закон охватывает как традиционные СМИ, так и сетевые издания. «Закон должен создавать условия для плюрализма мнений, защиты журналистов и их независимости, а также регулировать распространение информации. Проект предлагает предоставить возможность добровольно регистрироваться интернет-изданиям», - утверждают инициаторы. В проект были внесены понятие «общественного интереса», установлены четкие условия при которых можно на основании решения суда прекратить деятельность СМИ, исключена аккредитация при государственных и муниципальных органах, поскольку было установлено, что только аккредитованные журналисты могут посещать мероприятия государственных органов и т.д. Также была добавлена формулировка сетевое издание, редакционная политика и изменено понятие СМИ. Важный момент - деятельность СМИ может быть прекращена или приостановлена только по решению учредителя либо судом. Кроме того, решение органов юстиции об отказе или возврате заявления о государственной регистрации СМИ может быть обжаловано в соответствии с Законом КР «Об основах административной деятельности и административных процедурах». Регистрация СМИ будет проходить только через Министерство юстиции, список документов- минимальный.

14 января 2025 года в Жогорку Кенеш Кабинет министров внес новый текст Закона КР «О средствах массовой информации КР»<sup>102</sup>. 9 апреля 2025 года законопроект о СМИ был принят в первом чтении. Комитет Жогорку Кенеша по социальной политике 14 апреля 2025 года провел парламентские слушания по законопроекту о средствах массовой информации. Заместитель министра культуры Марат Тагаев эмоционально обратился к журналистам: «А почему вы не хотите пройти регистрацию? Пройдите регистрацию и всё, ничего тут такого». Ему возразила журналист Темирчиева Г.: «А почему государство заинтересовано нас всех зарегистрировать как СМИ?». Журналист Аманбеков ее поддержал и обратился к депутатам: «Мы работаем как юридические лица, платим налоги, - что регистрация, не добровольная, а обязательная, может быть для властей как рычаг против независимых СМИ: если СМИ не нравится, его не регистрируют и не дадут работать. К тому же в нашей Конституции прописано, что цензура запрещена. Поэтому прошу оставить добровольную регистрацию». Председатель комитета Раимбачаева сообщила, что все сказанное на слушаниях будет принято во внимание<sup>103</sup>.

На этапе второго чтения профильный комитет внес в «компромиссную» версию закона изменения и принял поправки с нарушением процедурных норм по Регламенту в редакции 2022 года. На заседании Жогорку Кенеш депутат Жанар Акаев отметил, что сейчас вносятся изменения, которые меняют концепцию проекта. Это противоречит статье 51 Закона КР «О Регламенте Жогорку Кенеша», которая запрещает внесение поправок, выходящих за рамки концепции. Депутат Эльдар Абакиров предложил вернуть проект во втором чтении и пересмотреть документ с участием депутатов, предложивших нормы ужесточающие проект. Дополнительно озвученные предложения во втором чтении должны рассматриваться на заседании ответственного комитета с приглашением инициатора предложения и с представлением обоснования. Согласно статье 55 ч.7 Регламента в редакции 2022 года, в таком случае законопроект возвращается однократно в

<sup>102</sup> В Жогорку Кенеш внесен новый текст Закона «О СМИ». Разбираемся, что нового в нем //[https://kaktus.media/doc/516170\\_v\\_jogorky\\_kenesh\\_vnesen\\_novyy\\_tekst\\_zakona\\_o\\_smis\\_razbiraemsia\\_chto\\_novogo\\_v\\_nem.html](https://kaktus.media/doc/516170_v_jogorky_kenesh_vnesen_novyy_tekst_zakona_o_smis_razbiraemsia_chto_novogo_v_nem.html)

<sup>103</sup> В ЖК развернулся спор вокруг регистрации СМИ в Минюсте// [https://kaktus.media/\\_doc/521767\\_v\\_jk\\_razvernyslia\\_spor\\_vokrygRegistracii\\_smis\\_v\\_minuste.html](https://kaktus.media/_doc/521767_v_jk_razvernyslia_spor_vokrygRegistracii_smis_v_minuste.html)

ответственный комитет для изучения предложений и доработки законопроекта. Рассмотрение проекта закона в Жогорку Кенеше проводится повторно по процедуре второго чтения.

25 июня 2025 года Жогорку Кенеш в ускоренном порядке принял новую редакцию закона о СМИ сразу в двух чтениях - во втором и третьем. Это ограничило возможность для полноценного обсуждения и внесения поправок. В соответствии с частью 10 статьи 53 Регламента в редакции 2022 года предусмотрено, что промежуток времени между каждым чтением по проекту закона не может быть менее 10 рабочих дней и более 30 рабочих дней. Следовательно, Жогорку Кенеш нарушил норму закона, рассмотрев законопроект одновременно во втором и третьем чтении.

Принятый парламентом законопроект о СМИ стал по счету шестой версией за последние два года.<sup>104</sup> Для медиасообщества, участвовавшего в его разработке, внесенные парламентом изменения стали неожиданностью - они, по словам экспертов, свели на нет усилия, которые были приложены для того, чтобы документ был сбалансированным и учитывал интересы как государства, так и журналистов. В данной ситуации общественность не имела законодательной возможности обсуждать замечания и предложения, поступающие от депутатов во втором чтении. Общественность по факту уже знакомится с принятыми Жогорку Кенешем поправками. Каких-либо правовых механизмов обязательного участия общественности на данном этапе также не предусмотрено.

Рабочая группа, участвовавшая в разработке компромиссного проекта, еще до принятия законопроекта парламентом выступила с заявлением, что «ключевые договоренности были нарушены, а принятый текст уничтожает саму идею консенсуса». Авторы документа призвали президента наложить вето на закон, чтобы вернуть его в правовое русло и сохранить доверие к институту диалога между властью и гражданским обществом. Но случилось прямо наоборот: спорные положения, ранее отклоненные, были возвращены в текст законопроекта и парламент принял его сразу в двух чтениях прямо накануне перед парламентскими каникулами.<sup>105</sup>

6 августа 2025 года Президент Жапаров подписал Закон КР «О средствах массовой информации».<sup>106</sup> Допущенные правовые и процедурные нарушения в процессе разработки и принятия закона о СМИ отражены в анализах и многочисленных документах ИМП, подготовленными в период с 2022 по 2025 годы. Ознакомиться можно в Примечании.<sup>107</sup>

---

<sup>104</sup> Закон о СМИ в Кыргызстане: компромисс, не ставший реальностью //<https://rus.azattyq.org/a/zakon-o-smi-v-kyrgyzstane-kompromiss-ne-stavshiy-realnostiyu-33456264.html>

<sup>105</sup> Журналисты и юристы просят вернуться к согласованной редакции Закона О СМИ //[https://kaktus.media/doc/526334\\_jurnalisty\\_i\\_uristy\\_prosyat\\_vernytsya\\_k\\_soglasovannoy\\_redakcii\\_zakona\\_o\\_smii.html](https://kaktus.media/doc/526334_jurnalisty_i_uristy_prosyat_vernytsya_k_soglasovannoy_redakcii_zakona_o_smii.html)

<sup>106</sup> Закон КР «О средствах массовой информации» // [https://cbd.minjust.gov.kg/4-5608/edition/35496\\_ru?lang=ru](https://cbd.minjust.gov.kg/4-5608/edition/35496_ru?lang=ru)

<sup>107</sup> [https://media.kg/wp-content/uploads/2022/10/\\_analiz\\_zakonoproekta-o-sredstvah-massovoj-informaczii.pdf](https://media.kg/wp-content/uploads/2022/10/_analiz_zakonoproekta-o-sredstvah-massovoj-informaczii.pdf); [https://www.media.kg/wp-content/uploads/2023/02/\\_razbor\\_zakonoproekt-o-smi-popravki-pro-blogerov\\_-6-fvr-2023.pdf](https://www.media.kg/wp-content/uploads/2023/02/_razbor_zakonoproekt-o-smi-popravki-pro-blogerov_-6-fvr-2023.pdf); [https://www.media.kg/wp-content/uploads/\\_2023/06/\\_analiz-pyatogo-varianta-proekta\\_zakona-kyrgyzskoj-respubliki-o-smi.pdf](https://www.media.kg/wp-content/uploads/_2023/06/_analiz-pyatogo-varianta-proekta_zakona-kyrgyzskoj-respubliki-o-smi.pdf); [https://media.kg/wp-content/uploads/\\_2023/10/\\_otvet-imp-na-uvedomlenie\\_ministerstva-kultury-kr-po-voprosam-arv.pdf](https://media.kg/wp-content/uploads/_2023/10/_otvet-imp-na-uvedomlenie_ministerstva-kultury-kr-po-voprosam-arv.pdf); [https://www.media.kg/wp-content/uploads/\\_2023/10/\\_kommentarii-imp-dlya-ks-po-arv.pdf](https://www.media.kg/wp-content/uploads/_2023/10/_kommentarii-imp-dlya-ks-po-arv.pdf); [https://media.kg/wp-content/uploads/\\_2023/11/\\_analiz-regulyativnogo-vozdejstviya-k-proektu-zakona-kr-o-sredstvah-massovoj-informaczii.pdf](https://media.kg/wp-content/uploads/_2023/11/_analiz-regulyativnogo-vozdejstviya-k-proektu-zakona-kr-o-sredstvah-massovoj-informaczii.pdf).

Регистрация законопроекта – 31.12.2024 г.

Рассмотрен в комитете по социальной политике-17.03.2025г.

Принят Жогорку Кенешем в первом чтении - 09.04.2025 г.

Рассмотрен в комитете по социальной политике - 16.06.2025 г.

Принят Жогорку Кенешем во втором и третьем чтении - 25.06.2025 г.

Направлен Президенту КР -11.07.2025 г.

Подписан Президентом КР - 06.08.2025 г.

### **Выявленные нарушения в процессе рассмотрения законопроекта Жогорку Кенешем КР**

#### **1. Нарушен порядок разработки анализа регулятивного воздействия (APB)**

1) В соответствии со статьей 19 Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» проекты нормативных правовых актов, направленные на регулирование предпринимательской деятельности, подлежат анализу регулятивного воздействия в соответствии с Методикой, утвержденной Кабинетом Министров. APB осуществляется и обеспечивается разработчиком нормативного правового акта. Методика определяет порядок проведения APB и применяется при разработке проектов нормативных правовых актов, направленных на регулирование предпринимательской деятельности.

2) Инициатор законопроекта изначально не проводил APB, утверждая, что законопроект не направлен на регулирование предпринимательской деятельности. APB должен разрабатываться до разработки законопроекта, поскольку он является инструментом для предварительного анализа проблем и поиска эффективных решений, что позволяет предотвратить создание неэффективных или излишне обременительных нормативных актов. Это закреплено Методикой проведения APB нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства, утвержденной постановлением Кабинета Министров КР от 10.08.2022 г. № 444 (<https://cbd.minjust.gov.kg/159380/edition/36456/ru>).

3) Анализ ИМП законопроекта о СМИ указывает, что введение каких-либо механизмов, направленных на поддержку рынка СМИ, как бизнес-сфера, инициатором не предлагаются, а напротив закладываются нормы, направленные на ограничение и усиление контроля над деятельностью журналистов и редакций (<https://media.kg/wp-content/uploads/2022/10/analiz-zakonoproekta-o-sredstvah-massovoj-informaczii.pdf>).

4) При разработке очередной версии проекта закона Администрация Президента представила в Жогорку Кенеш APB, подготовленный с нарушением сроков и требований Методики проведения APB нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства.

5) Проект нормативного правового акта подлежит отклонению в случае непредставления разработчиком обоснования, подготовленного на основе анализа регулятивного воздействия (ст.19 Закона КР О нормативных правовых актах КР.)

#### **2. Содержание справки-обоснования не соответствовало требованиям статьи 46 Закона КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР» и статьи 25 Закона КР «О**

## **нормативных правовых актах Кыргызской Республики»**

- 1) При проведении общественного обсуждения проекта закона инициатор проекта не обеспечил доступ к справке-обоснования и к тексту проекта закона на государственном языке (текст законопроекта был обнародован только на официальном языке). В соответствии со статьей 24 Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» проект нормативного правового акта вносится на государственном и официальном языках.*
- 2) В соответствии со статьей 46 Регламента в редакции 2022 года к проекту закона, вносимому субъектом права законодательной инициативы в Жогорку Кенеш, прилагается перечень документов, включая и справку - обоснования. Проект закона и сопроводительные документы представляются на государственном и официальном языках в электронном формате, а также в бумажном варианте.*
- 3) Финансово-экономические расчеты в связи с необходимостью необоснованного увеличения штатной численности регистрирующих органов для введения обязательной регистрации всех веб-сайтов и как это отразится на расходах республиканского бюджета инициатор не производил.*
- 4) Также не предоставлена информация об источниках финансирования в случае увеличения расходов, покрываемых за счет государственного бюджета.*
- 5) Отсутствует информация о проведении социологических или других исследований, подтверждающих необходимость инициатора в разработке нового законопроекта о СМИ, также не представлены статистические данные, указывающие на разработку этого законопроекта.*
- 6) Не обнародована информация, имеющая отношение к законопроекту, отсутствовала информация о мониторинге и оценке законодательства в той сфере общественных отношений, которую будет регулировать разработанный проект закона.*

### **3. Нарушение сроков между чтениями законопроекта**

1. Жогорку Кенеш 25 июня 2025 г. одобрил новую редакцию закона о СМИ сразу в двух чтениях - во втором и третьем, что ограничило возможность депутатов для полноценного обсуждения предложений и внесения поправок.

*1) В соответствии с частью 10 статьи 53 Регламента в редакции 2022 года предусмотрено, что промежуток времени между каждым чтением по проекту закона не может быть менее 10 рабочих дней и более 30 рабочих дней. Следовательно, Жогорку Кенеш нарушил норму закона, рассмотрев законопроект одновременно во втором и третьем чтении.*

### **4. Незаконное изменение концепции законопроекта после утверждения окончательной редакции текста**

1. При принятии в Жогорку Кенеше окончательной редакции законопроекта концепция претерпела изменения после незаконного внесения новых поправок в законопроект. В первоначальном варианте проекта закона сетевые издания могли регистрироваться на добровольных началах, то в измененном законопроекте предусмотрена только обязательная регистрация.

1) Согласно ст.51 Регламента в редакции 2022 года внесение поправок, выходящих за рамки концепции законопроекта, не допускается.

### **3.6. Проект Закона КР «О внесении изменений в Кодекс КР «О правонарушениях» (ответственность за распространение ложной информации) от 27.08.2024 г. (подписан Президентом КР 08.07.2025 г.)**

27 августа 2024 года Министерство культуры, информации, спорта и молодежной политики Кыргызской Республики разместило на общественное обсуждение проект нормативного правового акта о внесении изменений в Кодекс Кыргызской Республики «О правонарушениях», предусматривающих ответственность за распространение ложной информации. Как следует из справки-обоснования к проекту закона основной задачей является борьба с ложной информацией в интернете. Поэтому проектом закона предлагалось внести новую статью 109-3, предусматривающую ответственность за объявление, распространение ложных, вводящих в заблуждение или ошибочных сведений с использованием средств массовой информации, на сайте в сети Интернет, на странице сайта в сети Интернет с использованием социальных сетей. В качестве наказания предусмотрено наложение штрафа на физических лиц в размере 100 000 сомов, на юридических лиц – 200 000 сомов. Уполномоченным государственным органом для привлечения к ответственности предлагалось определить Министерство культуры, информации, спорта и молодежной политики Кыргызской Республики.<sup>108</sup>

4 сентября 2024 года юристы ОФ «Института Медиа Полиси» проанализировали изменения, предлагаемые в Кодекс КР «О правонарушениях».<sup>109</sup>

Общественное обсуждение законопроекта было завершено 26 сентября 2024 года и до 3 октября 2024 года инициатор должен был рассмотреть поступившие предложения и замечания. Однако до марта 2025 года никакой информации о движении законопроекта не было.

Только 4 марта 2025 года в Жогорку Кенеш КР поступил на регистрацию проект закона «О внесении изменений в Кодекс Кыргызской Республики «О правонарушениях»\_в существенно измененной редакции (ст.109-3).<sup>110</sup> Из справки-обоснования не усматривается, в какой момент произошло данное изменение: это был один из государственных органов, предложивший еще на стадии общественного обсуждения, либо это случилось уже при согласовании проекта с Кабинетом Министров. Но такие действия говорят о нарушении принципов открытости и доступности обсуждения закона, поскольку данные изменения были внесены без должного учета мнений и предложений со стороны общественности. Согласно статье 22 Закона КР «О нормативных правовых актах», проекты

<sup>108</sup> Единый портал общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов КР// <http://koontalkuu.gov.kg/ru/view-npa/4132>

<sup>109</sup> Анализ проекта закона «О внесении изменений в Кодекс Кыргызской Республики «О правонарушениях» от 04.09.2024 г. // <https://media.kg/wp-content/uploads/2024/09/analiz-proekta-zakona-o-vnesenii-izmenenij-v-kodeks-o-pravonarusheniyah-ustanavlivayushhij-otvetstvennost-za-rasprostranenie-lozhnoj-informacii.pdf>

<sup>110</sup> Законопроект «О внесении изменений в Кодекс Кыргызской Республики «О правонарушениях» // <https://kenesh.kg/ru/bills/663774>

нормативных правовых актов, затрагивающие интересы граждан и юридических лиц, а также регулирующие предпринимательскую деятельность, должны проходить общественное обсуждение с размещением на официальных сайтах нормотворческих органов.

ИМП дважды представлял свои комментарии с предложениями и к первой версии законопроекта и ко второй. Но в справке-обоснования, в нарушение статьи 25 Закона КР «О нормативных правовых актах КР», отсутствовала информация о результатах рассмотрения поступивших замечаний и предложений и не указаны обоснования причин включения либо невключения их в проект нормативного правового акта.

В новом законопроекте уменьшился штраф за распространение недостоверной (ложной) информации. Теперь ответственность предусмотрена за «размещение, распространение недостоверной (ложной) информации, с использованием средств массовой информации, на сайте в сети Интернет, на странице сайта в сети Интернет с использованием социальных сетей, создающей условия для нарушения общественного порядка, прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния.» Норма влечет наложение штрафа на физических лиц в размере 200 расчетных показателей (20 тыс. сомов) на юридических лиц – 650 расчетных показателей (65 тыс. сомов). По новой версии законопроекта вводится административная ответственность за действия, которые затрагивают общественный порядок или права граждан, но не подпадают под уголовную ответственность. Протоколы о правонарушении по вышеуказанной статье будут составлять органы МВД, а суды будут их рассматривать. Однако в предлагаемой редакции неясно обоснование, какие действия будут являться - преступлением согласно Уголовного Кодекса КР, а какие действия необходимо отнести к правонарушению согласно Кодексу о правонарушениях.

В соответствии со статьей 25 Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» справка-обоснование проекта нормативного правового акта должна содержать цели и задачи, которые будут достигнуты или решены в результате принятия нормативного правового акта. Кроме того, согласно данной статьи также должны быть указаны прогнозы возможных социальных, экономических, правовых, правозащитных, гендерных, экологических, коррупционных последствий действия принимаемого нормативного правового акта. В данном законопроекте и справке-обоснования инициатор не смог конкретно сформулировать цели и задачи, а также не обосновал прогнозы возможных последствий, которые будут достигнуты в процессе реализации закона.

14 марта 2025 года ОФ «Институт Медиа Полиси» подготовил очередной анализ на измененный проект закона «О внесении изменений в Кодекс Кыргызской Республики «О правонарушениях». <sup>111</sup> Данный анализ к законопроекту был подготовлен в целях повышения прозрачности принятия решений и обеспечения конструктивного диалога с органами власти для улучшения законодательства. ИМП обращаемся с просьбой к

---

<sup>111</sup> Анализ ИМП на проект закона «О внесении изменений в Кодекс КР «О правонарушениях», предусматривающий ответственность за распространение ложной информации от 14.03.2025 г. // <https://media.kg/news/analiz-proekta-zakona-o-vnesenii-izmenenij-v-kodeks-kr-o-pravonarusheniyah-predusmatrivaushhij-otvetstvennost-za-rasprostranenie-lozhnoj-informacii/>

Жогорку Кенешу КР отклонить данный законопроект. Аналитики считают, что закон требует доработки и широкого общественного обсуждения.

Как следует из новой справки-обоснования к проекту закона, единственным основанием указано: «практика показывает, что фейковые аккаунты регистрируются именно для того, чтобы создавать негативное настроение в обществе, по дестабилизации обстановки, на волне какого-либо события».<sup>112</sup> Такое утверждение ничем не подкреплено какими-либо доказательствами: поскольку в документе отсутствуют ссылки на конкретные факты, исследования или практические примеры, которые бы демонстрировали наличие четкой причинно-следственной связи между действиями фейковых аккаунтов и наступлением реальных общественно опасных последствий (например, массовые беспорядки, массовая паника). Подобная аргументация сводится к использованию оценочных суждений («негативное настроение», «дестабилизация»), которые сами по себе не обладают доказательственной ценностью и не могут подтверждать объективную сторону какого-либо правонарушения. В правоприменительной практике нередко встречаются случаи, когда критическое или эмоционально окрашенное содержание приравнивается к признакам противоправного деяния; однако такие подходы не подтверждают юридически значимых обстоятельств, подлежащих доказыванию в соответствии с требованиями уголовно-процессуального законодательства. Законодательное регулирование не может основываться на предположениях или общих рассуждениях, не подтвержденных проверяемыми данными, поскольку это создает риск произвольного ограничения свободы выражения мнения и подмены юридических критериев субъективными оценками.

Однако вносимые изменения в Кодекс открывают широкие возможности для неоправданного ограничения на свободу выражения мнений и прав граждан, даже если действия не приводят к реальной угрозе общественному порядку, а являются лишь гипотетическим предположением.<sup>113</sup>

08 апреля 2025 года Комитет по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции Жогорку Кенеша КР одобрил концепцию законопроекта КР «О внесении изменений в Кодекс КР о правонарушениях» и рекомендовал парламенту принять его в первом чтении.<sup>114</sup> 10 апреля 2025 года Жогорку Кенеш КР принял в первом чтении проект закона. Из зарегистрированных на заседании 82 депутатов присутствовало 56, из них 54 проголосовали «за», «против» - 2.<sup>115</sup> 4 июня 2025 года парламент принял проект закона во втором чтении. 17 июня 2025 года Комитет по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции одобрил в третьем чтении законопроект о введении штрафов за распространение недостоверной информации в СМИ и сети

---

<sup>112</sup> Регистрационная карточка Жогорку Кенеша. Справка-обоснования законопроекта //<https://kenesh.kg/ru/bills/663774>

<sup>113</sup> Анализ ИМП на проект закона «О внесении изменений в Кодекс КР «О правонарушениях», предусматривающий ответственность за распространение ложной информации от 14.03.2025 г.//<https://media.kg/news/analiz-proekta-zakona-o-vnesenii-izmenenij-v-kodeks-kr-o-pravonarusheniyah-predusmatrivayushhij-otvetstvennost-za-rasprostranenie-lozhnoj-informaczii/>

<sup>114</sup> Комитет ЖК одобрил введение штрафов за фейки, не подпадающие под уголовную ответственность //[https://kaktus.media/doc/521393\\_komitet\\_jk\\_odobril\\_vvedenie\\_shtrafov\\_za\\_feyki\\_ne\\_podpadaushie\\_pod\\_ygolovnyu\\_otvetstvennost.html](https://kaktus.media/doc/521393_komitet_jk_odobril_vvedenie_shtrafov_za_feyki_ne_podpadaushie_pod_ygolovnyu_otvetstvennost.html)

<sup>115</sup> Штраф за недостоверную информацию. Законопроект принят в первом чтении // [https://24.kg/vlast/325583\\_shtraf\\_zanedostovernuyu\\_informatsiyu\\_zakonoproekt\\_prinyat\\_vpervom\\_chtenii/](https://24.kg/vlast/325583_shtraf_zanedostovernuyu_informatsiyu_zakonoproekt_prinyat_vpervom_chtenii/)

Интернет.<sup>116</sup> 18 июня 2025 года Жогорку Кенеш КР принял закон в третьем чтении.<sup>117</sup> 8 июля 2025 года Президент КР Садыр Жапаров подписал закон, 11 июля он был опубликован.<sup>118</sup>

Регистрация законопроекта – 04.03.2025 г.

Рассмотрен в комитете по правопорядку в первом чтении - 08.04.2025 г.

Принят Жогорку Кенешем в первом чтении - 10.04.2025 г.

Рассмотрен в комитете по правопорядку во втором чтении - 03.06.2025 г.

Принят Жогорку Кенешем во втором чтении - 04.06.2025 г.

Одобрен в комитете по правопорядку в третьем чтении - 17.06.2025 г.

Принят Жогорку Кенешем в третьем чтении - 18.06.2025 г.

Направлен Президенту КР - 30.06.2025 г.

Подписан Президентом КР - 08.07.2025 г.

Вступил в законную силу 21.07.2025 г.

### ***Выявленные нарушения в процессе рассмотрения законопроекта Жогорку Кенешем КР***

#### **1. Нарушения, допущенные при подготовке справки-обоснования в первичном варианте законопроекта**

1. В справке-обоснования отсутствовала информация о причине установления завышенного размера штрафа за распространение ложной информации, а также не указано какие при этом применялись расчеты.

1) Предлагаемый размер штрафа значительно превышает максимальный размер, предусмотренный в статье 31 «Штраф» Кодекса КР о правонарушениях. В данной статье указано, что стандартный максимальный размер штрафа, налагаемый на физическое лицо, не может превышать 200 расчетных показателей (20 тыс. сомов), для юридических лиц максимальный размер не может превышать 650 расчетных показателей (65 тыс. сомов). Размер штрафа определяется исходя из расчетного показателя, установленного на момент совершения правонарушения.

2) В нарушении статьи 25 Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» в справке-обосновании не раскрыта информация о результатах общественного обсуждения. А именно, какие предложения и замечания поступили и почему инициатор с ними не согласился. ИМП представил два Анализа с предложениями на законопроект:

<sup>116</sup> Комитет ЖК в третьем чтении одобрил законопроект о введении штрафов за фейки// [https://kaktus.media/doc/525897\\_komitet\\_jk\\_v\\_tretem\\_chtenii\\_odobril\\_zakonoproekt\\_o\\_vvedenii\\_shtrafov\\_za\\_feyki.html](https://kaktus.media/doc/525897_komitet_jk_v_tretem_chtenii_odobril_zakonoproekt_o_vvedenii_shtrafov_za_feyki.html)

<sup>117</sup> Комитет ЖК в третьем чтении одобрил законопроект о введении штрафов за фейки // [https://kaktus.media/doc/525897\\_komitet\\_jk\\_v\\_tretem\\_chtenii\\_odobril\\_zakonoproekt\\_o\\_vvedenii\\_shtrafov\\_za\\_feyki.html](https://kaktus.media/doc/525897_komitet_jk_v_tretem_chtenii_odobril_zakonoproekt_o_vvedenii_shtrafov_za_feyki.html)

<sup>118</sup> Президент подписал закон о штрафах за распространение ложной информации //<https://www.akchabar.kg/news/prezident-podpisal-zakon-o-shtrafakh-za-rasprostranenie-lozhnoj-informatsii-nfoszbcecvlmlsjn>

1. <https://media.kg/wp-content/uploads/2024/09/analiz-proekta-zakona-o-vnesenii-izmenenij-v-kodeks-o-pravonarusheniyah-ustanavlivayushhij-otvetstvennost-za-rasprostranenie-lozhnoj-informacziij.pdf> от 4.09.2024 г.
2. <https://media.kg/news/analiz-proekta-zakona-o-vnesenii-izmenenij-v-kodeks-kr-o-pravonarusheniyah-predusmtrivayushhij-otvetstvennost-za-rasprostranenie-lozhnoj-informacziij> от 14.03.2024 г.

## 2. Инициатор законопроекта не провел парламентские слушания

1) В соответствии со ст. 115 закона КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР» 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.

## 3.7. Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты КР (Уголовный кодекс КР, Уголовно-процессуальный кодекс, Гражданский процессуальный кодекс КР, кодекс о Правонарушениях, Закон КР «О противодействии экстремистской деятельности»)» от 28.07.2025 г.

В сентябре 2024 года Министерство внутренних дел выдвинуло предложение об ужесточении наказания за экстремистскую деятельность. 3 сентября 2024 г. на сайте Единого портала опубликован законопроект «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в Уголовный кодекс КР, Гражданский процессуальный кодекс КР, Закон КР «О противодействии экстремистской деятельности»)» для общественного обсуждения.<sup>119</sup>

Цель проекта ужесточение уголовной ответственности за распространение экстремистских материалов, призывы к насилиственному захвату власти, а также введение уголовной ответственности к осуществлению экстремистской деятельности и хранение экстремистских материалов лицом, которому ранее было вынесено предостережение.

В справке-обосновании к законопроекту авторы указывают на нарастание угроз, связанных с экстремистской и террористической деятельностью глобального и регионального характера.

Однако в справке-обосновании не указаны дополнительные затраты денежных средств, которые потребуются для реализации предлагаемых изменений. Например, содержание обвиняемых под стражей и в колонии влечет за собой значительные расходы из государственного бюджета. Поэтому согласно требованиям статей 25 и 26 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах», в справке-обосновании должны быть указаны источники финансирования. Нормативные правовые акты,

<sup>119</sup> Проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в Уголовный кодекс Кыргызской Республики, Гражданский процессуальный кодекс Кыргызской Республики, Закон Кыргызской Республики «О противодействии экстремистской деятельности»)». Единый портал общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов КР // <https://koomtalkuu.gov.kg/ru/view-nra/4159>

реализация которых требует финансовых затрат из государственного бюджета, не могут быть приняты до определения соответствующих источников финансирования.

В основном изменения касались Уголовного кодекса КР по увеличению сроков лишения свободы до трех и пяти лет в статьях 331 (Создание и финансирование экстремистской организации), 332 (Изготовление, распространение экстремистских материалов), 327 (Публичные призывы к насильственному захвату власти). Также вносились дополнения новых статей 332-1, 332-2 по хранению экстремистских материалов и публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности, где устанавливается наказание – лишение свободы на срок до трех лет. В Гражданском процессуальном кодексе изменения коснулись статей 261-1, 261-2, 261-3. В понятийный аппарат статьи 4 закона «О противодействии экстремистской деятельности» вносятся некоторые уточнения.<sup>120</sup>

Юристы ИМП провели анализ законопроекта и пришли к выводу, что данный законопроект следует отозвать, поскольку он может привести к несоразмерному ограничению прав человека. Данный анализ был подготовлен в целях повышения прозрачности принятия решений и обеспечения конструктивного диалога с органами власти для улучшения законодательства. Ознакомиться можно на сайте ИМП.<sup>121</sup>

9 октября закончилось обсуждение законопроекта в редакции от 3 сентября 2024 года, а 16 октября 2024 года на сайте Единого портала общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов МВД повторно опубликовало проект закона КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в Уголовный кодекс КР, Уголовно-процессуальный кодекс КР, Кодекс КР о правонарушениях, Гражданский процессуальный кодекс КР, Закон КР «О противодействии экстремистской деятельности»)». Дата обсуждений установлена до 15 ноября 2024 года. В регистрационной карточке дополнительно указано, что цель проекта закона - это разработка во исполнении Решения XVII заседания Межведомственной координационной комиссии по противодействию терроризму от 27 июля 2024 года, принятого на основе анализа современных угроз и вызовов, исходящих от деятельности экстремистских и террористических организаций на территории Кыргызской Республики, направленных на дестабилизацию общественно-политической ситуации и разжигание конфликтов путем возбуждения национальной, этнической, расовой, религиозной или межрегиональной вражды.<sup>122</sup>

МВД в подтверждение приводят свою статистику. Возбуждено 1 823 уголовных дел, связанных с преступлениями экстремистской направленности (2020 год - 467, 2021 год - 566, 2022 год - 279, 2023 год - 268, девять месяцев 2024 года - 243), из них связанных с

---

<sup>120</sup> Единый портал общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов // <https://koomtalkuu.gov.kg/ru/view-npa/4159>

<sup>121</sup> Анализ ИМП к проекту закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты КР(в Уголовный кодекс КР, Гражданский процессуальный кодекс КР, Закон КР «О противодействии экстремистской деятельности»)», 09.10.2024 г. //<https://media.kg/wp-content/uploads/2024/10/9-okt-2024-analiz-k-proektu-zakona-%E2%80%94-o-vnesenii-izmenenij-v-nekotorye-zakonodatelnye-akty-kyrgyzskoj-respubliki.pdf>

<sup>122</sup> Проект Закона КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты КР (в Уголовный кодекс КР, Уголовно-процессуальный кодекс КР, Кодекс КР о правонарушениях, Гражданский процессуальный кодекс КР, Закон КР «О противодействии экстремистской деятельности»)». Единый портал общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов КР // <https://koomtalkuu.gov.kg/ru/view-npa/4276#>

изготовлением и распространением экстремистских материалов - 1 532. По возбужденным уголовным делам изъято 11 тыс. 892 экстремистских материалов.<sup>123</sup>

Предыдущая версия претерпела значительные изменения, включая исключение норм, которые предусматривали ответственность за призывы к экстремистской деятельности, а также ужесточение наказания за публичные призывы к насилиственному захвату власти по статье 327 Уголовного кодекса КР. В новой версии дополнительно вносится изменение еще в Кодекс о Правонарушениях. Предлагается новая статья «142-1. Хранение экстремистских материалов, влечет наложение штрафа на физических лиц в размере 200 расчетных показателей». С текстом нового законопроекта можно ознакомиться.<sup>124</sup>

Юристы ИМП отмечали, что в предыдущем проекте закона меры, предусматривающие ответственность за призывы к экстремистской деятельности, являлись излишними, поскольку такая ответственность уже была установлена соответствующими статьями Уголовного кодекса КР. Также необоснованно предлагалось переведение преступления из категории менее тяжких - в разряд тяжких, увеличив срок лишения свободы с максимальных 5 лет до 7 лет. Вместе с тем, проект закона продолжает вызывать беспокойство, поскольку его положения не учитывают права и законные интересы граждан, оставляя широкое поле для возможных злоупотреблений.<sup>125</sup>

Второй законопроект был опубликован на Едином портале общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов КР - 16.10.2024 г.

Обсуждение законопроекта до - 15.11.2024 г.

Рассмотрение с учетом предложений до - 22.11.2024 г.

Обсуждение закрыто, дальнейших движений не было - 23.11.2024 г.

Спустя несколько месяцев, 03 апреля 2025 г., в Жогорку Кенеш КР поступил законопроект «О внесении изменений в законодательные акты в сфере противодействия экстремистской деятельности», инициатором выступил Кабинет Министров КР, в лице Председателя Касымалиева А.А. В конце апреля 2025 г. Комитет по конституционному законодательству, государственному устройству, судебно-правовым вопросам и Регламенту Жогорку Кенеша КР одобрил концепцию данного законопроекта и рекомендовал Жогорку Кенешу принять его в первом чтении.<sup>126</sup> Депутаты Жогорку Кенеша

---

<sup>123</sup> Тревожные явления. МВД вносит изменения в четыре кодекса // [https://kaktus.media/doc/511503\\_trevojnye\\_iavleniya\\_mvd\\_vnosit\\_izmeneniiia\\_v\\_chetyre\\_kodeksa.html](https://kaktus.media/doc/511503_trevojnye_iavleniya_mvd_vnosit_izmeneniiia_v_chetyre_kodeksa.html)

<sup>124</sup> Проект Закона КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты КР (в Уголовный кодекс КР, Уголовно-процессуальный кодекс КР, Кодекс КР о правонарушениях, Гражданский процессуальный кодекс КР, Закон КР «О противодействии экстремистской деятельности»)». Единый портал общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов КР // <https://koomtalkuu.gov.kg/ru/view-npa/4276#!>

<sup>125</sup> Анализ ИМП к проекту закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты КР (в Уголовный кодекс КР, Гражданский процессуальный кодекс КР, Закон КР «О противодействии экстремистской деятельности»), 14.11.2024 //<https://www.media.kg/wp-content/uploads/2025/01/analiz-k-projektu-zakona-o-vnesenii-izmenenij-v-nekotorye-zakonodatelnye-akty-kr-v-ugolovnyj-kodeks-kr-grazhdanskij-processualnyj-kodeks-kr-zakon-kr-o-protivodejstvii-ekstremistskoj-deyatelnosti.pdf>

<sup>126</sup> Заключение Комитет по конституционному законодательству, государственному устройству, судебно-правовым вопросам и Регламенту Жогорку Кенеша КР от 29.04.2025 г. // <https://kenesh.kg/sed/docs/accompdoc/149966>

25 июня 2025 г. одобрили проект закона в третьем чтении.<sup>127</sup> Закон КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты КР в сфере противодействия экстремистской деятельности» был подписан Президентом КР Жапаров С. 27 июля 2025 г.<sup>128</sup> Изменения в кодексы Уголовный, Уголовно-процессуальный, Гражданский процессуальный и о Правонарушениях, а также в закон «О противодействии экстремистской деятельности» вступили в законную силу с 1 августа 2025 г.<sup>129</sup>

## **Выявленные нарушения в процессе рассмотрения законопроекта Жогорку Кенешем КР**

### **1. Допущены нарушения при подготовке справки-обоснования**

1. В справке-обоснования не указана сумма дополнительных средств, которая потребуется для реализации данного проекта. Отсутствует информация об источниках финансирования законопроекта, поскольку содержание под стражей и в колонии влечет за собой значительные расходы для государственного бюджета.

*1) Нарушены требования статьи 25 Закона КР «О нормативных правовых актах КР». Основные требования к справке-обоснования- необходимо указывать наличие источника финансирования. В данном случае проект закона, предусматривает увеличение расходов за счет государственный средств.*

*2) Статья 26 ч.1 Закона КР «О нормативных правовых актах КР» указывает: «Нормативные правовые акты, реализация которых влечет финансирование из государственного бюджета, не подлежат принятию до определения по ним источника финансирования».*

*3) Статья 27 Конституционного Закона КР О Кабинете Министров КР предписывает, что проекты законов, предусматривающие увеличение расходов, покрываемых за счет государственного бюджета, принимаются Жогорку Кенешем КР после определения Кабинетом Министров источника финансирования.*

### **2. Инициатор законопроекта не провел парламентские слушания**

*1) В соответствии со ст. 115 закона КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР» 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.*

<sup>127</sup> Парламент одобрил ужесточение закона об экстремистской деятельности //[https://kaktus.media/doc/526389\\_parlament\\_odobil\\_yjestochenie\\_zakona\\_ob\\_ekstremistskoy\\_deiatelnosti.html](https://kaktus.media/doc/526389_parlament_odobil_yjestochenie_zakona_ob_ekstremistskoy_deiatelnosti.html)

<sup>128</sup> Официальный сайт Президента КР // <https://president.kg/ru/news/21/39399>

<sup>129</sup> Заключение Комитет по конституционному законодательству, государственному устройству, судебно-правовым вопросам и Регламенту Жогорку Кенеша КР от 29.04.2025 г. // <https://kenesh.kg/sed/docs/accompdoc/149966>

### **3.8. Проект Закона КР «О внесении изменений в некоторые законодательные акты КР (в Уголовный Кодекс КР, в Кодекс КР о правонарушениях)» от 16.09.2024 г. (запрет на проведение фото- и видеосъемок сотрудника правоохранительных органов). (19.12.2024 г. Жогорку Кенеш отклонил законопроект во втором чтении)**

Группа депутатов Жогорку Кенеш в лице Венеры Раимбачаевой, Алишера Эрбаева, Кундузбека Сулайманова и Ырысбека Атажанова, возглавляемая бывшим замглавы МВД Суйунбеком Омурзаковым, предложила внести поправки в Уголовный кодекс и Кодекс о правонарушениях, запрещающие снимать на фото и видео сотрудников правоохранительных органов. Проект закона поступил в Жогорку Кенеш 16 сентября 24 года.<sup>130</sup>

Авторы законопроекта отмечают, что в обществе участились случаи дискредитации и унижения в глазах общества сотрудников органов внутренних дел и других представителей правоохранительных органов, когда при исполнении служебных обязанностей им оказывают сопротивление, неповиновение, а также незаконное вмешательство в их деятельность при этом производят фото- и видеосъемки и распространяют это в социальных сетях.<sup>131</sup>

В справке-обосновании говорится о включении норм правовой защиты правоохранительных органов: усиление санкций за хулиганство при сопротивлении представителю власти либо иному лицу, исполняющему обязанности по охране общественного порядка или пресекающему нарушение общественного порядка; повышение эффективности государственных гарантий по обеспечению общественной безопасности.<sup>132</sup> Инициаторы привели статистику, что согласно данным МВД, за 2022 год было зарегистрировано 82 факта неподчинения законным требованиям сотрудников органов внутренних дел, а в 2023 году зарегистрировано 128 фактов. Поэтому предлагаются ввести усиленную ответственность за хулиганство, совершенное в отношении лица, исполняющего свою служебную, профессиональную деятельность или общественный долг.<sup>133</sup>

Согласно информации, отраженной в справке-обосновании, в ходе общественного обсуждения, поступили предложения от Совета ветеранов МВД о дополнении статьи 128 Кодекса КР о правонарушениях, которые были учтены и рекомендованы к принятию в первом чтении. О других предложениях от гражданского общества информации нет.

Изменения вносятся в ст. 280 Уголовного кодекса и ст. 128 Кодекс о правонарушениях. За нарушение требований по запрету фото- и видеосъемок сотрудников правоохранительных органов предлагается штрафовать граждан на 5 тысяч сомов или же заключать под стражу сроком до семи суток. Законопроект также ужесточает наказание за сопротивление представителям власти и лицам, выполняющим свои служебные,

---

<sup>130</sup> О проекте Закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в Уголовный кодекс КР, в Кодекс КР о правонарушениях)». Регистрационная карточка Жогорку Кенеша // <https://kenesh.kg/ru/bills/656713>

<sup>131</sup> В Кыргызстане хотят запретить снимать милиционеров на видео // [https://24.kg/vlast/305567\\_vkyirgyizstane\\_hotyat\\_zapretit\\_snimat\\_militsionerov\\_navideo/](https://24.kg/vlast/305567_vkyirgyizstane_hotyat_zapretit_snimat_militsionerov_navideo/)

<sup>132</sup> Вопросы без ответов: интервью с инициатором спорного законопроекта о запрете на съемку милиционеров // <https://media.kg/news/voprosy-bez-otvetov-intervyu-s-inicziatorom-sportnogo-zakonoproekta-o-zaprete-na-semku-miliczionerov/>

<sup>133</sup> В парламент поступил законопроект о запрете на видеосъемку сотрудников милиции // [https://kaktus.media/doc/509635\\_v\\_parlament\\_postyil\\_zakonoproekt\\_o\\_zaprete\\_na\\_videosemky\\_sotrydnikov\\_milicii.html](https://kaktus.media/doc/509635_v_parlament_postyil_zakonoproekt_o_zaprete_na_videosemky_sotrydnikov_milicii.html)

профессиональные обязанности или общественный долг (как поясняют инициаторы, сюда входят врачи, учителя, пожарные и другие). За такое правонарушение депутаты предлагают ввести штраф от 50 до 200 тысяч сомов или лишение свободы от пяти до семи лет.<sup>134</sup> 22 октября 2024 года прошло заседание Комитета по правопорядку, борьбе с преступностью и противодействию коррупции, где в первом чтении рассматривался законопроект о запрете на публикацию и распространение фото- и видеоматериалов, дискредитирующих сотрудников правоохранительных органов. По итогам заседания Комитета концепция законопроекта была поддержана и рекомендована парламенту принять его в первом чтении.<sup>135</sup>

Юристы ИМП отмечали, что норма о запрете на видеосъемку сотрудников милиции противоречит основным принципам законности, прав человека и демократического общества. Они подчеркивали о необходимости глубокой проработки законопроекта с учетом прав граждан и соблюдения принципов открытости и прозрачности, а также призывали депутатов отозвать законопроект, поскольку он в первую очередь, направлен на защиту интересов милиционеров, которые опасаются, что их правонарушения будут доступны общественности.<sup>136</sup>

Следует отметить, что на заседании 30 октября депутаты не стали принимать решение по законопроекту. Вопрос сняли с повестки дня из-за резонанса. Это предложение поступило от Вице-спикера Нурбека Сыдыгалиева. В своем обращении к инициаторам проекта он подчеркнул, что «Многие выступают против, вы же видите? Давайте уберем, пересмотрим его еще раз...». Депутаты единогласно проголосовали за пересмотр законопроекта.<sup>137</sup>

Один из инициаторов законопроекта С. Омурзаков, призвал коллег все-таки поддержать концепцию законопроекта, пообещав учесть все замечания при рассмотрении на следующем чтении.<sup>138</sup> По его мнению, граждане распространяют в соцсетях фото и видео с участием милиционеров «с целью дискредитации».<sup>139</sup>

Депутат Сейд Атамбаев отметил, что благодаря гражданам, активистам и журналистам, работа правоохранительных органов стала прозрачнее. А заявление о «дискредитации работы сотрудников», по мнению Атамбаева, «очень широко и неясно».

---

<sup>134</sup> ЖК в первом чтении одобрил законопроект о запрете на видеосъемку сотрудников милиции // [https://kaktus.media/doc/513710\\_jk\\_v\\_pervom\\_chtenii\\_odobril\\_zakonoproekt\\_o\\_zaprete\\_na\\_videosemky\\_sotrydnikov\\_milicii.html](https://kaktus.media/doc/513710_jk_v_pervom_chtenii_odobril_zakonoproekt_o_zaprete_na_videosemky_sotrydnikov_milicii.html)

<sup>135</sup> Комитет Жогорку Кенеш одобрил в первом чтении законопроект об аресте граждан за видео с силовиками // <https://media.kg/news/komitet-zhk-odobril-v-pervom-chtenii-zakonoproekt-ob-reste-grazhdan-za-video-s-silovikami/>

<sup>136</sup> Юристы ИМП призывают депутатов отозвать проект о запрете на съемку сотрудников милиции // [https://kaktus.media/doc/511743\\_uristy\\_imp\\_prizyvayut\\_deputatov\\_otozvat\\_proekt\\_o\\_zaprete\\_na\\_semky\\_sotrydnikov\\_milicii.html](https://kaktus.media/doc/511743_uristy_imp_prizyvayut_deputatov_otozvat_proekt_o_zaprete_na_semky_sotrydnikov_milicii.html)

<sup>137</sup> Депутаты не стали принимать решения по законопроекту о запрете на съемку милиционеров / [https://kaktus.media/doc/512170\\_deputaty\\_ne\\_stali\\_prinimat\\_reshenia\\_po\\_zakonoproekty\\_o\\_zaprete\\_na\\_semy\\_milicionerov.html](https://kaktus.media/doc/512170_deputaty_ne_stali_prinimat_reshenia_po_zakonoproekty_o_zaprete_na_semy_milicionerov.html)

<sup>138</sup> Депутаты не стали принимать решения по законопроекту о запрете на съемку милиционеров // [https://kaktus.media/doc/512170\\_deputaty\\_ne\\_stali\\_prinimat\\_reshenia\\_po\\_zakonoproekty\\_o\\_zaprete\\_na\\_semy\\_milicionerov.html](https://kaktus.media/doc/512170_deputaty_ne_stali_prinimat_reshenia_po_zakonoproekty_o_zaprete_na_semy_milicionerov.html)

<sup>139</sup> Парламент отправил на пересмотр законопроект о запрете на съемку милиционеров // <https://media.kg/news/parlament-otpravil-na-peresmotr-zakonoproekt-o-zaprete-na-semku-miliczionerov/>

«Любое видео, где граждане будут недовольны и высказывать критику в сторону сотрудников, можно будет квалифицировать как «дискредитацию», - заключил депутат.<sup>140</sup>

28 ноября депутаты Жогорку Кенеша рассмотрели на сессии законопроект и приняли в первом чтении. В процессе рассмотрения депутат Дастан Бекешев отметил, что содержание законопроекта, вызвавшего резкую критику общественности, не изменилось. Он понимает, что нужно защищать права лиц при исполнении. «Но как быть с нормой, запрещающей снимать на видео сотрудников правоохранительных органов?», - спросил Бекешев.<sup>141</sup> Автор проекта закона Омурзаков С. уточнил, что законопроект не запрещает снимать на фото и видео сотрудников милиции, а лишь вводит ответственность за распространение видео, которое было смонтировано с целью дискредитации сотрудника. Однако Бекешев Д. обратил внимание коллег на то, что в самом документе речь идет только о съемке и распространении, о монтаже речи нет. И, соответственно, возникают вопросы, кто будет определять, что видео сфальсифицировано? «В проекте закона есть норма, из которой следует, что органы милиции сами определяют, нарушен ли закон. Это неправильно» - заключил Бекешев Д. и выразил свои опасения - «Этот законопроект вызывает серьезные опасения».

Депутат Бакытбек Марипов, в свою очередь, предложил вынести законопроект на голосование без обсуждений. Камила Талиева призывала коллег поддержать законопроект, проявив солидарность.

В итоге депутаты поддержали концепцию законопроекта. Дастан Бекешев оказался единственным, кто проголосовал против.<sup>142</sup>

Жогорку Кенеш, 19 декабря 2024 года, во втором чтении в результате обсуждений отклонил законопроект, запрещающий съемку и распространение видео с участием милиционеров. Результаты голосования: «за» — 44 депутата, «против» — 6, «воздержались» — 33.<sup>143</sup>

Регистрация законопроекта в Жогорку Кенеше - 16.09.2024 г.

Рассмотрение в комитете по правопорядку в первом чтении - 22.10.2024 г.

Жогорку Кенеш снял законопроект с повестки дня - 30.10.2024 г.

Жогорку Кенеш принял законопроект в первом чтении - 28.11.2024 г.

Рассмотрение в комитете по правопорядку во втором чтении - 17.12.2024 г.

Жогорку Кенеш во втором чтении отклонил законопроект - 19.12. 2024 г.

### **Выявленные нарушения в процессе рассмотрения законопроекта Жогорку Кенешем КР**

<sup>140</sup> Парламент отправил на пересмотр законопроект о запрете на съемку милиционеров // <https://media.kg/news/parlament-otpravil-na-peresmotr-zakonoproekt-o-zaprete-na-semku-miliczionerov/>

<sup>141</sup> Жогурку Кенеш в первом чтении одобрил законопроект о запрете на видеосъемку сотрудников милиции //[https://kaktus.media/doc/513710\\_jk\\_v\\_pervom\\_chtenii\\_odobril\\_zakonoproekt\\_o\\_zaprete\\_na\\_videosemky\\_sotrydnikov\\_milicji.html](https://kaktus.media/doc/513710_jk_v_pervom_chtenii_odobril_zakonoproekt_o_zaprete_na_videosemky_sotrydnikov_milicji.html)

<sup>142</sup> Жогорку Кенеш в первом чтении одобрил законопроект о запрете на видеосъемку сотрудников милиции //[https://kaktus.media/doc/513710\\_jk\\_v\\_pervom\\_chtenii\\_odobril\\_zakonoproekt\\_o\\_zaprete\\_na\\_videosemky\\_sotrydnikov\\_milicji.html](https://kaktus.media/doc/513710_jk_v_pervom_chtenii_odobril_zakonoproekt_o_zaprete_na_videosemky_sotrydnikov_milicji.html)

<sup>143</sup> Жогорку Кенеш отклонил законопроект о запрете видеосъемки милиционеров //[https://24.kg/vlast/314691\\_zakonoproekt\\_ozaprete\\_snimat\\_na\\_video\\_militsionerov\\_prinyat\\_vtretem\\_chtenii/](https://24.kg/vlast/314691_zakonoproekt_ozaprete_snimat_na_video_militsionerov_prinyat_vtretem_chtenii/)

**1. Не учтены замечания и предложения представителей медиа сектора и правозащитников.**

1. В справке-обоснования инициатор законопроекта не представил итоги обсуждений поступивших предложений. Нет объяснений по какой причине не учитывались предложения представителей медиа сектора. В справке-обосновании указано, что поступившие предложения от Совета Ветеранов МВД КР о дополнении нормы об ответственности за противоправное вмешательство в деятельность сотрудников правоохранительных органов были учтены. О других поступивших предложениях не упоминается, в том числе и предложения, направляемые ОФ Институт Медиа Полиси.

*1) Нарушена ст. 46 Регламента в редакции 2022 года в части указания в справке-обосновании результатов общественного обсуждения, представленных предложений и замечаний. Инициатор законопроекта по итогам обсуждения законопроекта должен был проанализировать сведения о поступлении предложений и представить объяснения причин, в случае их отклонения.*

*2) Ввиду несовершенства законодательства, предложения от Совета Ветеранов МВД КР, которые существенно изменили суть проекта закона, не были предметом общественных обсуждений. Общественность ознакомилась с проектом, в котором инициатор уже ранее включил эти предложения на этапе рассмотрения проекта закона в Жогорку Кенеше. На этой стадии, законодательство не предусматривает правовые механизмы участия общественности за исключением участия в парламентских слушаниях, которые по данному законопроекту не были проведены.*

## IV. Заключение

В соответствии с Конституцией КР граждане Кыргызской Республики имеют право участвовать в управлении делами общества и государства как непосредственно, так и через своих представителей (ст. 37).<sup>144</sup> Непосредственное вовлечение граждан в участие законотворческого процесса повышает их осведомленность о деятельности власти, позволяет им обсуждать существующие проблемы, которые влияют на их права и свободы, и быть услышанными в процессе принятия важных решений, которые отвечают их интересам.

Одной из форм гражданского участия в нормотворческом процессе является общественное обсуждение. В соответствии со статьей 22 Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» законопроекты, непосредственно затрагивающие права, свободы, обязанности граждан и юридических лиц, вводящие новое регулирование общественных отношений, а также регулирующие предпринимательскую деятельность, подлежат общественному обсуждению посредством размещения на официальном сайте нормотворческого органа.

---

<sup>144</sup> Конституция КР//<https://cbd.minjust.gov.kg/1-2/edition/1202952/ru>

Законопроекты, инициированные депутатами Жогорку Кенеша, продвигаются в соответствии с Законом КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» и размещаются на сайте Жогорку Кенеша. Законопроекты, инициируемые Кабинетом Министров, размещаются на платформе Единого портала общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов (Единый портал). Все законопроекты в обязательном порядке должны размещаться с полным пакетом сопроводительных документов. Таким образом, механизм общественного обсуждения путем внесения предложений, замечаний и рекомендаций к законопроектам обеспечивает участие гражданского общества, бизнес-ассоциаций и местных сообществ в нормотворческом процессе. Поэтому очень важно участие граждан на всех стадиях нормотворческого процесса.

Требования размещения проектов нормативного правового акта на платформе Единого портала регулируется «Порядком размещения и прохождения процедуры общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов на Едином портале общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов и предоставление информации об их продвижении», утвержденным приказом Министерства юстиции КР от 2 сентября 2025 г. №4<sup>145</sup> (Порядок). Размещение проектов нормативного правового акта на официальном сайте Жогорку Кенеша регулируется статьей 155 Регламента Жогорку Кенеш КР. Размещение информационных материалов на сайте Жогорку Кенеша осуществляют сотрудники соответствующего структурного подразделения Аппарата.

Владельцем платформы Единого портала является Кабинет Министров, а обеспечение технического сопровождения работы Единого портала и его беспрерывное функционирование возложено на Министерство юстиции КР на основании Распоряжения Кабинета Министров КР от 10 февраля 2023 года № 45-р.<sup>146</sup>

Задачи Единого портала:

- (1) обеспечить электронную площадку для проведения общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов КР в режиме онлайн,
- (2) организовать беспрерывное и надлежащее функционирование портала,
- (3) предоставлять информацию о ходе продвижения проектов нормативных правовых актов,
- (4) оказывать методическую и техническую помощь разработчикам законопроектов и пользователям Единого портала.

Согласно вышеуказанному Распоряжению Кабинета Министров КР государственным органам предписывается обеспечить общественное обсуждение разрабатываемых проектов на Едином портале с одновременным размещением справок-обоснований, сравнительных таблиц, результатов анализа регулятивного воздействия и других документов согласно закону КР «О нормативных правовых актах КР». За

<sup>145</sup> Порядок размещения и прохождения процедуры общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов на Едином портале общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов от 02.09.2025 г. // <https://cbd.minjust.gov.kg/50-631/edition/36421/ru?lang=ru>

<sup>146</sup> Порядок размещения и прохождения процедуры общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов на Едином портале общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов от 02.09.2025 г. // <https://cbd.minjust.gov.kg/50-631/edition/36421/ru?lang=ru>

неисполнение указанного Распоряжения руководители органов исполнительной власти несут персональную ответственность.

Министерство юстиции КР должно обеспечить ежеквартальный мониторинг работы Единого портала, отслеживать наличие ответов органов исполнительной власти на комментарии пользователей. В свою очередь, разработчик законопроекта должен предоставлять ответы гражданам и организациям, разместившим свои комментарии к обсуждаемым проектам нормативных правовых актов, не позднее десяти рабочих дней со дня завершения общественного обсуждения проекта.

Исходя из задач платформы Единого портала на ней должны быть опубликованы вместе с законопроектом все сопровождающие документы и любая другая информация, имеющая отношение к предмету обсуждения.

В результате проведенного анализа и мониторинга, ИМП установил, что на практике депутаты Жогорку Кенеша допускали грубые нарушения требований законодательства как при размещении законопроектов для общественного обсуждения, так и в процессе их дальнейшего рассмотрения и принятия. Ниже представлена обобщенная информация процедурных нарушений, выявленных в процессе исследования законов и законопроектов в области свободы выражения мнения и прав человека, рассмотренных депутатами Жогорку Кенеша КР за период с 2020 по 2025 годы.

Были выявлены следующие нарушения норм законодательства:

1. Регламент Жогорку Кенеша (редакции 2011<sup>147</sup> и 2022<sup>148</sup> гг.);
2. Закон КР «О нормативных правовых актах»,<sup>149</sup>
3. Конституционные законы «О Правительстве КР»<sup>150</sup> и «О Кабинете Министров КР».<sup>151</sup>

Допущенные нарушения касались следующих вопросов:

- 1) несоблюдение требований к справке-обоснованию в семи законах и одном законопроекте (отсутствие итогов общественного обсуждения, отсутствие информации о финансировании);
- 2) отсутствие анализа регулятивного воздействия (АРВ) в пяти законах (законопроекты принимаются без предварительного анализа влияния на предпринимательскую деятельность);
- 3) отсутствие информации об источниках финансирования в пяти законах (особенно важно для проектов, где происходит увеличение расходов бюджета);
- 4) рассмотрение законов во втором и третьем чтении одновременно, без учета установленного интервала в четырех законах;
- 5) игнорирование мнений общественности и экспертов в пяти законах и одном законопроекте (предложения от правозащитников, гражданских активистов, ИМП и других экспертов не учитывались и причины их отклонений не объяснялись);
- 6) отсутствие парламентских слушаний по ряду законопроектов;

<sup>147</sup> Регламент Жогорку Кенеша КР в редакции 2011 г. утратил силу в соответствии с Законом КР от 16.11.2022 №106 // <https://cbd.minjust.gov.kg/4-4210/edition/1263795/ru>

<sup>148</sup> Регламент Жогорку Кенеша КР в редакции 2022 г. // <https://cbd.minjust.gov.kg/112437/edition/35334/ru>

<sup>149</sup> <https://cbd.minjust.gov.kg/202591/edition/ 1086595/ru>

<sup>150</sup> Конституционный закон КР «О правительстве КР» от 18.06.2012 г. № 85 (<https://cbd.minjust.gov.kg/4-4617-edition/1283702/ru>) утратил силу в соответствии с Конституционным законом КР «О Кабинете Министров КР» от 11.10.2021 г. №122 // <https://cbd.minjust.gov.kg/112301/edition/37187/ru> //

<sup>151</sup> <https://cbd.minjust.gov.kg/112301/edition/37187/ru>

- 7) внесение поправок, выходящих за рамки концепции законопроекта;
- 8) отсутствие открытости и прозрачности в деятельности Жогорку Кенеша при рассмотрении ряда законопроектов;
- 9) были нарушены требования по рассмотрению возвращенного закона с возражениями Президента.

В частности, при рассмотрении всех семи законов и одного проекта были нарушены положения Закона КР «О нормативных правовых актах» (ст. 11, 19, 22, 24-26).<sup>152</sup> Например:

- 1) не обеспечивалось указание источников финансирования при увеличении расходов бюджета;
- 2) не проводился АРВ;
- 3) не отражались результаты общественных обсуждений и предложения гражданского общества;
- 4) нарушались основные требования к справке-обоснованию проекта;
- 5) не соблюдался утвержденный Кабинетом Министров Порядок размещения и прохождения процедуры общественного обсуждения проектов на Едином портале.

Также допускались нарушения по взаимодействию парламента и исполнительной власти, в лице Кабинета Министров. Конституционный закон КР «О Кабинете Министров» (ст. 27) требует определения источников финансирования до принятия законов, увеличивающих бюджетные расходы. Эти нормы не всегда соблюдались.

Среди всех нарушений самые частые — это справка-обоснование, АРВ, финансирование, сроки чтений и игнорирование общественных мнений.

## V. Предложения

Проведенный анализ ИМП показал недостаточность представленной информации в открытых официальных источниках на платформе Единого портала и сайте Жогорку Кенеша КР. При сборе и обработке информации, полученной с этих платформ, было выявлено:

- (1) в регистрационных карточках законопроектов часто отсутствует полный перечень обязательных документов;
- (2) в других случаях документы указаны, но технически не открываются;
- (3) недоработки затрудняют восстановление полной истории продвижения законопроекта: от регистрации и обсуждения до рассмотрения во всех процедурных

---

<sup>152</sup> Примечание:

Ст. 11. Общие требования, предъявляемые к форме и структуре нормативного правового акта.

Ст. 19. Анализ регулятивного воздействия проекта нормативного правового акта

Ст. 22. Организация общественного обсуждения

Ст. 24. Внесение проекта нормативного правового акта субъекту, обладающему правом принятия нормативного правового акта

Ст. 25. Основные требования к справке-обоснованию проекта нормативного правового акта

Ст. 26. Принятие проекта нормативного правового акта

стадиях и направления Президенту. Особенно, если это касается архивных материалов 3-4-летней давности.

Такие технические проблемы создают препятствия для любого пользователя, который ищет сведения о законотворческом процессе. Каждый гражданин должен иметь возможность ознакомиться онлайн не только с текстами проектов, но и со всеми сопроводительными документами.

Законодательные требования, предъявляемые к сопроводительным документам:

**1. Закон КР «О нормативных правовых актах КР»** (ст.24). К проекту закона должны прилагаться:

- (1) сопроводительное письмо,
- (2) справка-обоснование,
- (3) сравнительная таблица,
- (4) документы о согласовании проекта и
- (5) экспертные заключения в результате проведенных экспертиз (при необходимости).

Проект закона, внесенный без этих документов, подлежит возврату инициатору.

**2. Регламент Жогорку Кенеша КР** (ст. 46 в редакции 2022 г.; ранее, в редакции 2011 г. была ст. 47 Регламента). К проекту закона обязательно прилагаются:

- (1) сопроводительное письмо;
- (2) сравнительная таблица;
- (3) пакет связанных проектов;
- (4) АРВ, проведенный в соответствии с методикой, утвержденной Кабинетом Министров;
- (5) справка-обоснование с указанием целей, задач, последствий действия закона (социальных, экономических, правовых, правозащитных, гендерных, экологических, коррупционных);
- (6) источники финансирования, в случае увеличения расходов, покрываемых за счет государственного бюджета и
- (7) результаты общественных обсуждений и консультаций.

Мониторинг ИМП показал, что разработчики не всегда соблюдают эти требования при размещении проектов в онлайн режиме на сайте Жогорку Кенеша и платформе Единого портала.

Ниже будут представлены нарушения требований законодательства в определенных кейсах из действующей практики.

## **Кейс 1.**

В нарушении закона КР «О нормативных правовых актах КР» в регистрационной карточке законопроекта в онлайн режиме на платформе Единый портал авторы-разработчики законопроектов не заполняют информацией разделы «Сопроводительные документы» и «Результаты специализированных видов экспертиз» -

15.05.2023 г. законопроект **«О средствах массовой информации»** ([О средствах массовой информации | ЕДИНЫЙ ПОРТАЛ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБСУЖДЕНИЙ](#)) был опубликован на сайте Единого портала с регистрационным

№2669. Разработчиком проекта указана Администрация Президента КР. В регистрационной карточке кроме самого текста законопроекта, других архивных документов - не указано. В разделах «Сопроводительные документы» и «Результаты специализированных видов экспертиз» - документы отсутствуют. Имеющийся комментарий к проекту от гражданской организации - не открывается. Записи движения законопроекта не полные, информация о дальнейшем продвижении законопроекта отсутствует. Соответственно, определить статус законопроекта (действующий или недействующий) и его дальнейшее продвижение не представляется возможным.

Согласно требованиям статьи 24 закона КР «О нормативных правовых актах КР», данный законопроект был внесен с нарушением законодательства - без сопроводительных документов. Учитывая возникшую ситуацию, ИМП в качестве **рекомендации** предлагает:

(1) Повысить уровень ответственности разработчиков законопроектов, в лице государственных органов, за несвоевременное и формальное наполнение Единого портала сопроводительными документами к внесенному на общественное обсуждение законопроекта. А также требовать от разработчиков соблюдения норм законодательства в отношении размещения сопроводительных документов одновременно с законопроектом.

(2) Усилить контроль со стороны Министерства юстиции за техническим сопровождением платформы Единого портала и его надлежащим функционированием.

(3) Расширить перечень документов, необходимых при внесении законопроекта на общественное обсуждение. Для полного объема информации о законопроекте необходимо, изначально, чтобы перечень документов был приравнен к объему, требуемых документов при регистрации законопроекта в Жогорку Кенеше (ст. 46 Регламента в редакции 2022 года.)

(4) Дополнить процедуру регистрации законопроекта на Едином портале: при наличии проведенных экспертиз к законопроекту, автор-разработчик одновременно с законопроектом вносит запись об экспертизах и прикрепляет тексты заключений. Данные экспертизы должны быть доступны для общественности.

Согласно статьи 20 закона КР «О нормативных правовых актах КР», проекты нормативных правовых актов по вопросам обеспечения конституционных прав, свобод и обязанностей граждан; правового статуса общественных объединений, средств массовой информации; государственного бюджета, налоговой системы; экологической безопасности; борьбы с правонарушениями; введения новых видов государственного регулирования предпринимательской деятельности должны подлежать правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной и иной научной экспертизе (в зависимости от правоотношений, на регулирование которых направлен проект нормативного правового акта). Данная норма допускает участие в проведении экспертиз независимых экспертов.<sup>153</sup>

## **Кейс 2.**

---

<sup>153</sup> Примечание: согласно части 5 статьи 22 Аккредитацию независимых экспертов (физических и юридических лиц) на право осуществления специализированных видов экспертиз проводит уполномоченный государственный орган в сфере аккредитации, определяемый Кабинетом Министров. [//https://cbd.minjust.gov.kg/202591/edition/1086595/ru](https://cbd.minjust.gov.kg/202591/edition/1086595/ru)

В период общественного обсуждения законопроекта Общественный фонд «Институт Медиа Полиси» разместил на платформе Единого портала свои предложения в форме Анализа. Однако при исследовании законопроекта файл с Анализом не открывается. Такая же ситуация и с предложениями других представителей общественности.

27.08.2024 г. законопроект **«О внесении изменений в Кодекс КР о правонарушениях»** (<https://koomtalkuu.gov.kg/ru/view-npa/4132>) был зарегистрирован для общественного обсуждения на платформе Единого портала. 04.09.2024 г. к данному законопроекту поступили предложения со стороны общественности, включая ИМП. Активная ссылка на Анализ показывала, что прикреплен документ по адресу ([https://admin.koomtalkuu.gov.kg/uploads/npa\\_comments/66d7f5244d1bc2.21770560.docx](https://admin.koomtalkuu.gov.kg/uploads/npa_comments/66d7f5244d1bc2.21770560.docx)). Однако по этой ссылке текст Анализа отсутствовал, информация указывала, что маршрут не найден.

Не найден маршрут для «GET /uploads/npa\_comments/66d7f5244d1bc2.21770560.docx» (из «<https://koomtalkuu.gov.kg/>»)

Не открывались и другие файлы с предложениями.

Следует отметить, Общественный фонд «Институт Медиа Полиси» всегда реагирует на законопроекты, касающиеся свободы слова, свободы прав человека и деятельности СМИ; анализирует их и представляет анализы или комментарии с обоснованными предложениями. Однако обратной связи со стороны автора-разработчика законопроекта не наблюдается. Отсутствуют сведения об использовании, поступивших предложений.

Главным преимуществом Единого портала является «обратная связь» с гражданским обществом. В соответствии с Порядком размещения и прохождения процедуры общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов на Едином портале, разработчик должен отслеживать поступающие от представителей гражданского общества и других участников обсуждения, комментарии и предложения к размещенному законопроекту. Вносимые предложения должны прорабатываться, и в десятидневный срок после завершения общественного обсуждения инициатор должен опубликовать ответы на платформе Единый портал. Автор (разработчик) по итогам общественного обсуждения готовит итоговую информацию о поступивших предложениях с обоснованием причин включения либо невключения их в проект нормативного правового акта. Итоговая информация должна отражаться в справке-обосновании к проекту закона.

Но в данном случае, практика показывает обратное. Период общественных обсуждений давно завершен, а дальнейшее движение законопроекта не отслеживается. В регистрационной карточке ответы автора закона отсутствуют, справка-обоснование вообще не приложена. Нет сведений как были использованы предложения от общественности и по каким причинам они не были приняты. И опять возникает вопрос о статусе размещенного документа.

При поиске дальнейшего движения закона после общественного обсуждения на сайте Жогорку Кенеша КР был найден законопроект с таким же названием «О внесении изменений в Кодекс КР о правонарушениях» (<https://kenesh.kg/ru/bills/663774>). Данный

законопроект был зарегистрирован 04.03.2025 г. Но имеет ли данный законопроект отношение к законопроекту, который был ранее, размещен, 27.08.2024 г., на платформе Единый портал и рассматривался выше в качестве нашего примера. В данном случае, отметка в регистрационной карточке о статусе законопроекта помогла бы восстановить полное движение законопроекта.

Аналогичный кейс, когда предложения и комментарии, размещенные 08.06.2023 г. на сайте к законопроекту о СМИ (<https://koomtalkuu.gov.kg/ru/view-npa/2669>), не открываются. Активная ссылка «Приложенный файл» ([https://admin.koomtalkuu.gov.kg/uploads/npa\\_comments/6481ac2b0ac1a3.36153413.docx](https://admin.koomtalkuu.gov.kg/uploads/npa_comments/6481ac2b0ac1a3.36153413.docx)) не открыла текста, была указана информация - маршрут не найден.

Не найден маршрут для «GET /uploads/npa\_comments/6481ac2b0ac1a3.36153413.docx» (из «<https://koomtalkuu.gov.kg/>»)

Учитывая технические недоработки при загрузке информации на платформу Единый портал, ИМП предлагает:

(1) Представителям Министерства юстиции пересмотреть технические параметры Единого портала, чтобы был открыт доступ ко всем документам, опубликованным на сайте. Провести соответствующую информационную работу среди пользователей Единого портала о правилах подачи предложений к законопроекту в онлайн режиме и, в последующем, оказывать им практическую помощь.

(2) Обязать авторов-разработчиков, в лице государственных органов, предоставлять общественности мотивированные ответы на предложения к законопроектам (почему учтены или почему не учтены). В случае непредставления ответа на предложения, к разработчику проекта закона должны применяться меры дисциплинарного воздействия.

(3) Министерству юстиции оказывать методическую и техническую помощь государственным органам при работе с Единой платформой по наполнению информации о законопроекте в соответствии с требованиями законодательства.

(4) Согласно Распоряжению Кабинета Министров КР от 10.02.2023 года № 45-р представители Министерства юстиции должны предоставить общественности открытый доступ к итогам проводимых ежеквартальных мониторингов касательно нарушения государственными органами требований законодательства при размещении законопроекта на Едином портале.

### **Кейс 3.**

При размещении на Едином портале законопроекта для общественного обсуждения автор-разработчик, в лице государственных органов, в большинстве случаев, загружает только законопроект на официальном и государственном языке без сопроводительных документов, как этого требует законодательство. На практике встречаются регистрационные карточки законопроектов с содержанием минимальной информации о проекте закона.

Из имеющейся информации на сайте известны такие категории: как название проекта, дата и номер регистрации, текст законопроекта и его автор. Однако перечисленный набор данных не позволяет пользователю определить имеющийся статус законопроекта:

передан ли он в Жогорку Кенеш КР для дальнейшего продвижения либо автор-разработчик по каким-либо причинам отозвал свой законопроект. В данном случае, было бы уместно дополнить регистрационную карточку законопроекта информацией о дальнейшем статусе.

Для получения полной информации о законопроекте **предлагается:**

(1) Внести дополнительный компонент в регистрационную карточку, где будет указан статус законопроекта: «Зарегистрирован в Жогорку Кенеше», указать дату и номер регистрации либо «Автор-разработчик отозвал законопроект». Это бы облегчило дальнейший поиск информации о продвижении законопроекта в системе Жогорку Кенеша и показало бы полную картину законотворческой деятельности по конкретному проекту закона.

(2) Автору-разработчику, в лице государственных органов, следует своевременно размещать полную информацию о статусе законопроекта, внесенного на обсуждение.

#### **Кейс 4.**

В регистрационной онлайн карточке законопроекта, размещенного на сайте Жогорку Кенеша, отсутствует строка «согласование источника финансирования из госбюджета».

Если реализация проекта закона предполагает увеличение расходов, покрываемых за счет государственного бюджета, то согласно статьям 27 Конституционного закона КР «О Кабинете Министров КР» и 26 Закона КР «О нормативных правовых актах КР» автору-разработчику необходимо получить согласование Кабинета Министров. Такое согласование является одним из сопроводительных документов, без которого Жогорку Кенеш не вправе принимать для рассмотрения законопроект. Вышеуказанные нормы предусматривают, что Заключения Кабинета Министров подлежат обязательному распространению и оглашению при рассмотрении проектов законов на заседаниях Жогорку Кенеша.

Соответственно ИМП **предлагает:**

(1) Пересмотреть форму регистрационной карточки Жогорку Кенеша о внесении законопроекта на сайт Жогорку Кенеш с целью дополнения компонента «Согласование источника финансирования».

#### **Кейс 5.**

По мере образования дополнительных документов, связанных с процедурами продвижения законопроекта в Жогорку Кенеше, необходимо размещать на платформе задокументированные факты в целях свободного ознакомления с информацией представителями гражданского общества.

Придерживаясь принципа прозрачности и полноты информации, **ИМП предлагает:**

(1) Размещать в открытом доступе тексты протоколов сессий и комитетов; стенограммы открытых заседаний; заключения специализированных

экспертиз; предложения и замечания депутатов по обсуждению и рассмотрению законопроектов; письма министерств и ведомств по законопроекту, различные согласования по определению источника финансирования из государственного бюджета; отражать информацию о предложениях, поступивших после обсуждения законопроекта и какие были учтены; вносить любую информацию о деталях движения законопроекта с указанием дат регистрации и прохождения всех этапов законопроекта.

## **Кейс 6.**

Относительно предложений в закон КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР».

1. В статье 53 часть 10 Регламента в редакции 2022 года указано, что «промежуток времени между каждым чтением по проекту закона не может быть менее 10 рабочих дней и более 30 рабочих дней». При этом в части 11 этой нормы «ответственный комитет может продлить этот срок всего лишь один раз на один месяц». Но в случае «несоблюдения указанных сроков ответственный комитет вносит на ближайшее заседание Жогорку Кенеш заключение об отклонении проекта закона». В данной норме не предусматривается каким документом должно фиксироваться нарушение указанных сроков.

### **Рекомендовано:**

(1) При нарушении сроков между каждым чтением, предусмотренных в статье 53 части 10 закона КР «О Регламенте Жогорку Кенеш КР», а также при нарушении уже ранее продленных сроков в части 11 Регламента, ответственный комитет должен зафиксировать допущенные нарушения протоколом и приложить его к заключению об отклонении проекта закона для рассмотрения на заседании Жогорку Кенеша КР.

2. В случае поступления новых поправок в письменном виде к проекту закона в Жогорку Кенеше КР от депутатов или Кабинета Министров предоставить возможность общественности также внести свои замечания к данным предложениям. Практический пример: законопроект о СМИ был разработан, а позже доработан рабочей группой, образованной Президентом КР. Данный проект закона был одобрен Кабинетом Министров, также был одобрен Жогорку Кенешем в первом чтении и даже были проведены парламентские слушания по данной редакции. Однако после этих мероприятий ряд депутатов внесли свои изменения, которые, по сути, изменили редакцию законопроекта. По данным изменениям общественные слушания не проводились, на консультациях с экспертами в данной сфере не обсуждались, соответственно эта редакция проекта не была согласована с рабочей группой, общественностью и по ней не проводились парламентские слушания.

В данной ситуации общественность не имела законодательной возможности обсуждать замечания и предложения, поступающие от депутатов во втором чтении. Общественность по факту уже знакомится с принятыми Жогорку Кенешем поправками. Каких-либо правовых механизмов обязательного участия общественности на данном этапе не предусмотрено.

### **Рекомендовано:**

(1) При поступлении к законопроекту, одобренном в первом чтении новых поправок в письменном виде от депутатов Жогорку Кенеша КР либо от Кабинета Министров у

общественности, должна быть предусмотрена возможность внести свои замечания к предложенным новым поправкам.