

 <p>Сообщество Юристов «ТАНДЕМ»</p>	<p>Сообщество юристов «Тандем» Instagram: @lawyers.kg www.lawyers.kg</p>	 <p>Гражданская платформа</p>	<p>ОФ «Гражданская платформа» E-mail: civic@platforma.kg Web-site: www.platforma.kg</p>
--	--	---	--

Краткий анализ доработанного проекта конституционного закона «О регламенте Жогорку Кенеш Кыргызской Республики»

Дата подготовленного анализа: 10.01.2022 года

16 июня 2021 года на общественное обсуждение был вынесен проект Конституционного Закона «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». Инициаторами данного законопроекта являются депутаты Жогорку Кенеша КР: Г.Асылбаева, Б.Турусбеков, Б.Торобаев, У.Примов, Г.Молдобекова, О.Бакиров, Т.Икрамов, С.Нышанов, К.Рыспаев, А.Артыков, Б.Райымкулов, М.Маматалиев, М.Абдалиев, И.Эгембердиев, Ч.Урумкалиева, Б.Нурдинов, Н.Арзыбаев, У.Исмаилов, А.Султанов, Д.Жумабеков, Ш.Абдылдаев, Н.Сыдыгалиев, Ж.Турускулов, Т.Тиллаев, А.Токтомамбетов, М.Бакиров, Э.Тагаев, Э.Байбакпаев, Б.Субанбеков, А.Бешимбаева, П.Тулендыбаев, А.Бердиев, З.Шарапов, С.Исманов, О.Жээнбаев, У.Кыдыралиев, А.Дюшалиев, К.Баймуратов, С.Ибраев, М.Айнакулов, Ш.Атазов, Б.Аманова.

Согласно справке-обоснованию, проект Закона Кыргызской Республики «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» был разработан во исполнение норм Конституции Кыргызской Республики, принятой 11 апреля 2021 года на референдуме, и в целях дальнейшего совершенствования порядка реализации Жогорку Кенешем Кыргызской Республики полномочий и процедур, предусмотренных в Конституции Кыргызской Республики

Сообщество Юристов «Тандем» совместно с Общественным фондом «Гражданская платформа» провели анализ данного проекта закона и обнаружило существенное количество недоработок, включая внутренние противоречия, противоречия Конституции Кыргызской Республики и другим законам Кыргызской Республики. Также в проекте закона присутствовали значительное количество технических ошибок. В проекте закона были недостатки и риски, которые в случае принятия значительно повлияют на эффективность деятельности парламента.

Доработанный проект закона имеет ряд дополнений и изменений, в том числе и редакционного характера и исправления ряда технических ошибок.

1. Отличие двух проектов законов (законопроект, вынесенный на общественное обсуждение и доработанный законопроект).

Одним из существенных отличий от предыдущего проекта является дополнения и изменения касающиеся, депутатов от одномандатных округов. Если в предыдущем проекте были серьезные недостатки, например:

- а)** депутаты от одномандатных округов не могли входить в депутатские группы и (или) фракции (такой нормы не было предусмотрено);
- б)** депутаты от одномандатных округов не могли участвовать в формировании выборных должностных лиц ЖК (торага и их заместителей, председателей комитетов и т.д.)

то, в предлагаемом доработанном проекте такие нормы были внесены. Так, согласно статье 10 проекта Закона указано «Парламентская фракция (далее - фракция) - объединение депутатов Жогорку Кенеша, избранных по списку политической партии и по одномандатному избирательному округу. Выход из фракции депутата Жогорку Кенеша избранного по списку политической партии является основанием отзыва депутатского мандата.». А также согласно статье 13 проекта Закона «Депутатские группы – объединение депутатов Жогорку Кенеша, избранных по одномандатным округам не входящих в состав парламентских фракций.». Также новой нормой является основание отзыва депутата, избранного от политической партии, в случае его выхода из фракции. Кроме того, предусмотрено право выдвигать кандидатуру для избрания на должность Торага от депутатских групп (п. 2 статьи 15).

2. Содержательная часть в целом законопроекта

Несмотря на устранение существенных недостатков в доработанном проекте имеются ряд моментов, требующих совершенствования и устранения недостатков, противоречий.

В целом, отмечается что проект закона не полностью соответствует нормотворческой технике, в частности не отвечает принципу внутренней согласованности норм, их логичному построению. Основные моменты, на которые нужно обратить внимание нами указаны ниже.

Одним из основных недостатков видится в следующем:

В целом проект закона является достаточно объемным и состоит из более 160 статей. Однако, наблюдается **отсутствие четкой последовательности статей и норм, бессистемности (сложность находить и связывать нормы в одних статьях с другими), повторение ряда одних норм статей, в других статьях проекта закона (нет необходимости включать имеющиеся нормы в Конституции повторно в регламенте, увеличивая и так его большой объем).**

Следует отметить, что во многом это наблюдается в законодательных процедурах регламента, возможно это связано с предлагаемым его сложным механизмом.

Ниже в таблице указана **схема** законодательной процедуры, которая наглядно показывает сложность предлагаемой процедуры, большое количество взаимосвязанных процессов и алгоритмов работы.

- а)** Например, Глава 8 проекта закона указывает как проходит рассмотрение проектов законов в ЖК КР, и, в частности, в статье 52 указано, что проекты законов принимаются по процедуре трех чтений, после их рассмотрения ответственными комитетами. Однако в

предыдущей главе 7 уже описываются как ответственные комитеты проводят рассмотрение проектов законов в всех чтениях. **В связи с чем, предлагается сначала, описать в целом как проходит рассмотрение законопроекта, разделить его на конкретные стадии (этапы), а потом уже раскрывать каждую стадию отдельно.** Также можно привести в качестве примера п. 6 статьи 19 проекта Закона «Решение Жогорку Кенеша об отзыве Торага правомочно при наличии кворума, а решение, принятое большинством голосов от общего числа депутатов, имеет юридическую силу». Считаем, что подчеркнутую часть нормы нет необходимости прописывать, и обосновывать тем самым первую часть нормы, достаточно прописать размер конкретного кворума для принятия решения. Тем более, в п.1 статьи 83 это уже указано: «Кворум заседаний Жогорку Кенеша, комитетов, комиссий означает присутствие большинства от общего числа депутатов Жогорку Кенеша, членов комитетов, комиссий».

б) Следующий момент, требующий концептуального рассмотрения - вопрос кворума в ЖК КР. В п.1 статьи 83 указано «Кворум заседаний Жогорку Кенеша, комитетов, комиссий означает присутствие большинства от общего числа депутатов Жогорку Кенеша, членов комитетов, комиссий». Применимо к заседанию ЖК КР это составляет 46 депутатов. **Возможно такое низкое требование к кворуму заседания, даст основание отдельным депутатам не приходить на заседания ЖК КР, снижать их дисциплину.** Кроме того, согласно статье 84 проекта Закона решения Жогорку Кенеша принимаются:

- 1) большинством голосов не менее двумя третями от общего числа депутатов;
- 2) большинством голосов от общего числа депутатов;
- 3) большинством голосов от числа присутствующих депутатов (при рассмотрении вопроса, не требующего принятия постановления);
- 4) одной третью голосов от общего числа депутатов.

Таким образом, в случае если, потребуется принятие решения большинством голосов не менее двумя третями от общего числа депутатов (67 депутатов), то депутаты не смогут проголосовать. Кроме того, в случае рассмотрении вопроса, не требующего принятия постановления будет достаточно всего 24 голоса депутатов — это может быть достаточно низким требованием к принятию решения.

В связи с чем, предлагается, чтобы минимальный кворум для заседания ЖК КР, соответствовал максимальному кворуму для принятия решения - то есть 67 депутатов.

3. Противоречия с Конституцией и другими законами

а) П. 1 ч. 1 статьи 102 устанавливает, что Жогорку Кенеш заслушивает ежегодные отчеты «Кабинета Министров об исполнении республиканского бюджета - не позднее 1 октября года, следующего за отчетным», однако Конституционный Закон КР «О Кабинете Министров КР», подписанный Президентом 11 октября 2021 года утверждает: «Председатель Кабинета Министров ежегодно не позднее 1 мая представляет в Жогорку Кенеш отчет о об исполнении республиканского бюджета».

б) Ч. 3 статьи 73 Конституции КР устанавливает «Решение Жогорку Кенеша о выдвижении обвинения против Президента для отрешения его от должности должно быть принято двумя третями голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша по инициативе не менее половины от общего числа депутатов при наличии заключения

специальной комиссии, образованной Жогорку Кенешем, которое направляется в Генеральную прокуратуру и Конституционный суд».

В то время как ч. 6 статьи 135 проекта Закона устанавливает: «Постановление о выдвижении обвинения против Президента **принимается большинством не менее двумя третями голосов от общего числа депутатов**».

в) Часть 1 статьи 78 Конституции КР устанавливает: «Привлечение депутата к уголовной ответственности допускается только с согласия большинства от общего числа депутатов Жогорку Кенеша, кроме случаев, **когда он был застигнут на месте совершения преступления**»

В то время как в пункте 2 части 1 статьи 136 проекта Регламента указывается: «депутат может быть привлечен к уголовной ответственности с согласия большинства от общего числа депутатов Жогорку Кенеша по представлению Генерального прокурора, **за исключением случаев совершения особо тяжкого преступления**», что очевидно значительным образом противоречит Конституции КР.

4. Неясности в нормах закона

а) Не ясно почему в п. 5 ч. 1 статьи 47 указано «согласованный вариант **закона**», тогда как само название нормы «Экспертиза проекта закона» говорит о том, что экспертиза проводится только к **проектам законов**.

б) Не ясно что имелось ввиду под «При официальном толковании закона и его некоторых положений должны содержать нормы права» в ч. 1 статьи 61. **Так, как толкование норм не должна создавать новую норму права, а лишь разъяснить саму норму.**

в) В ч. 2 статьи 20 указано, что «В состав Координационного совета входят Торага, его заместители, председатели комитетов, лидеры фракций и руководители депутатских групп, **а в случае их отсутствия – заместители**». Однако проект закона не предусматривает наличие заместителей лидеров фракции и руководителей депутатских групп.

г) П. 7 ч. 4 статьи 20, устанавливает право Координационного совета осуществлять рассмотрение типового положения комитета, фракции, депутатской группы и временной комиссии. Не ясна необходимость рассмотрения Координационным советом актов, которые регулируют внутреннюю деятельность вышеуказанных структурных органов. Деятельность данных органов должна быть основана на самоуправлении.

д) Согласно статье 28 «Жогорку Кенеш работает в режиме Комитета всего Жогорку Кенеша в случаях: начала работы Жогорку Кенеша после избрания при рассмотрении первоочередных вопросов в соответствии со статьей 9 настоящего Регламента и в случае введения чрезвычайного, военного положения, объявления состояния войны и отсутствия условий для работы Жогорку Кенеша в обычном режиме»

При этом «Заседание проводится под председательством руководителя профильного комитета, в случае его отсутствия председательствующий избирается по решению Жогорку Кенеша. Данная часть нормы должна распространяться только на второй случай (введение чп...), так как в первом случае (во время начала работы ЖК) руководитель профильного комитета отсутствует априори, потому что еще не избран. Об этом следует указать.

е) В статье 35 предлагается указать какие лица и в каких случаях могут быть Председательствующими на заседании Жогорку Кенеша.

ж) Ч. 4 статьи 45 устанавливает: «Проекты законов, внесенные депутатами, а также в порядке народной инициативы, после регистрации направляются субъектам права законодательной инициативы, по вопросам, относящимся к ним». Предлагается указать конечную цель данной процедуры – для чего направляются?

з) В ч. 5 статьи 45 предлагается заменить формулировку «отказаться от участия в инициировании проекта закона», так как на данном этапе инициаторы проекта закона уже инициировали его, и формулировка словосочетания является не логичной и нецелесообразной.

и) В ч. 1 статьи 56 устанавливается, что «В исключительных случаях 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**». Предлагается исключить словосочетание «влияющих на содержание закона», так как в случае обнаружения любого рода ошибок (влияющих, или не влияющих на содержание проекта закона) возврат к процедуре второго чтения необходим.

5. Грамматические и технические ошибки

В проекте Конституционного Закона КР «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» присутствует значительное количество ошибок грамматического и технического характера. Так, например:

а) В статье 15 следует заменить «нового кандидата» на «двух кандидатов», так как смысловое значение нормы предполагает употребление словосочетания во множественном числе.

б) В ч. 4 статьи 16 следует заменить «Правительство» на «Кабинет Министров»

в) В ч. 14 статьи 16 следует рассмотреть вопрос правильности названия государственных органов – Аппарата и Управления делами Жогорку Кенеша, так как согласно Указу Президента «О совершенствовании материально-технического и финансового обеспечения деятельности органов государственной власти Кыргызской Республики», **теперь материально-техническое и финансовое обеспечение деятельности Жогорку Кенеша будет осуществлять Управление делами Президента**

г) В ч. 4 статьи 32 следует исправить «Конституционной Суда» на «Конституционного Суда»

д) В части 11 статьи 23 указано, что «Комитет по своему усмотрению вправе приглашать на закрытое заседание некоторых лиц» - употребление словосочетания «**некоторые лица**» является стилистически неверным. При этом следует отметить, что список лиц, которые могут участвовать в закрытых заседаниях было бы логичнее включить в данную норму (На данный момент этот список лиц перечислен в ч. 4 статьи 32)

е) В п. 3 ч. 1 статьи 47 изменить «возвращенный» на «возвращенного»

ж) В ч. 5 статьи 58 изменить «законопроекта» на «закона», так как после прохождения процедуры третьего чтения, законопроект становится законом.

з) Рекомендуется исключить слово «конституционный» из словосочетания «**конституционным составом Жогорку Кенеша**» в ч. 5 статьи 59, так как во всем остальном тексте Закона употребляется просто «состав Жогорку Кенеша».

и) Ч. 6. статьи 20 устанавливает, что «Депутаты фракции, депутатских групп, численность которой не позволяет обеспечить ей членство во всех комитетах, состоят по предложению их руководителей в двух комитетах с правом решающего голоса. При этом количество членов этой фракции, депутатской группы в составе комитета не превышает одного члена с решающим голосом». Для уточнения к словосочетанию «с правом

решающего голоса» следует добавить «в случае равенства голосов», или более точно изложить видение разработчика законопроекта.

к) Ч. 4 статьи 32 перечисляет список лиц, которые вправе участвовать во всех закрытых заседаниях Жогорку Кенеша: Президент, Председатель Кабинета Министров, Акыйкатчы (Омбудсмен), **полномочные и постоянные представители Президента в Жогорку Кенеше**. Однако в законодательстве отсутствует понятие «постоянный представитель Президента в Жогорку Кенеше», на данный момент закон предусматривает только Полномочного представителя Президента и Кабинета Министров в Жогорку Кенеше в одном лице.

6. Другие вопросы для рассмотрения

а) В ч. 1 статьи 45 указывается, что экспертная группа готовит заключение о соответствии законопроектов основам национальной безопасности. В случае если экспертная группа дает отрицательное заключение, законопроект возвращается инициатору. Встает вопрос о правильности присуждения таких существенно широких полномочий экспертной группе, во-первых, потому что на данный момент не существует экспертизы по национальной безопасности и остается неясным по каким критериям будет оцениваться соответствие законопроектов основам национальной безопасности. А, во-вторых, остается неясным кто имеет право входить в данную группу, какими нормативными правовыми актами регулируется ее деятельность. Более того, насколько известно экспертам, данная норма на сегодня не работает. В связи с вышеуказанным следует тщательно рассмотреть вопрос изменения, или дополнения данной нормы.

б) Ч. 4 статьи 55 устанавливает, что «Перед итоговым голосованием по законопроекту ответственным комитетом с участием соответствующих подразделений Аппарата проводится редакционная правка текста для устранения возможных внутренних противоречий и установления правильной взаимосвязи статей». Формулировка «**для устранения возможных внутренних противоречий и установления правильной взаимосвязи статей**» является слишком абстрактной, что может привести к тому, что на основании данной нормы содержание изначального проекта закона может быть в корне изменено. В последствии депутаты ЖК не смогут тщательно изучить изменения, так как изменения можно вносить перед самым итоговым голосованием и закон может быть принят не в том варианте, в котором рассматривался изначально.

в) Ч. 4 статьи 59 устанавливает, что «Жогорку Кенеш в случае принятия решения о согласии с возражениями Президента поручает ответственному комитету совместно с соответствующими отделами Аппарата доработать текст закона с учетом возражений Президента и направить на подпись Президенту. **Если Жогорку Кенеш согласится с возражением Президента о нецелесообразности принятия закона в целом, закон считается отклоненным**». Необходимо установить процедуру согласия, или несогласия Жогорку Кенеша с возражением Президента.

г) Согласно ч. 4 статьи 86 проекту Конституционного Закона «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» во время голосования по законопроектам. передавать право голоса другому депутату запрещается. Более того, согласно предлагаемым изменениям в статье 87 проекта Закона, голосование по вопросам, не относящимся к законопроектам, теперь также не допускает передачу права голоса. Однако необходимо рассмотреть вопрос об усилении механизмов реализации данной нормы, так как учитывая частую практику того, что за депутатов голосуют другие депутаты, при чем не всегда по согласованию, очевидно, что вышеуказанные нормы не работают. **Предлагается рассмотреть введение системы голосования по отпечатку пальца/Face ID, а также введение санкций за попытку проголосовать за другого депутата.**

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ:

1. Рекомендуется полностью пересмотреть структуру законопроекта в сторону упрощения, систематизации и упорядочивания норм (нормы должны быть логично построены и внутренне согласованны, избегая чрезмерной детализации или чрезмерной обобщенности), текст статьи (пункта) не должен излагаться повторно в других статьях (пунктах).
2. Предлагаемый законопроект имеет ряд недостатков, внутренних противоречий и коллизий. Считаем, что это произошло по причине того, что за основу для разработки законопроекта был взят действующий Закон КР «О регламенте ЖК КР», который был принят 2011 году, с тех пор он не раз изменялся и дорабатывался (изменения вносились 14 раз).
В связи с чем, рекомендуется разработать новый законопроект, после проведения анализа работы ЖК КР с действующим регламентом, его положительных и отрицательных моментов, а также видением (концепцией) совершенствования процедур (регламента) работы ЖК КР принимая во внимание сокращение штата Аппарата ЖК, так чтобы регламент способствовал эффективной работе ЖК в целом.
3. При разработке нового законопроекта учитывать опыт других стран по внедрению механизма взаимодействия депутатов, избранных по партийным спискам и от одномандатных округов.

Схема «ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ПРОЦЕДУРА»

