



## **Анализ к проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»**

### **Введение**

Настоящий правовой анализ подготовлен ОФ «Гражданская платформа» в целях информирования граждан об иницилируемых законопроектах субъектами законодательной инициативы.

2 июня 2023 году на общественное обсуждение был вынесен проект закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», регистрационным номером № 6-7847\23 от 1 июня 2023 года. Инициаторами законопроекта выступают депутаты Жогорку Кенеша Марлен Маматалиев представляющий парламентскую фракцию «Ынтымак» и Нурланбек Азыгалиев представляющий депутатскую группу «Элдик».

Напомним, Регламент Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (далее –Регламент Жогорку Кенеша) определяет порядок и процедуры осуществления Жогорку Кенешем полномочий, предусмотренных Конституцией Кыргызской Республики (далее – Конституция) и законами Кыргызской Республики, который был принят Жогорку Кенешем 20 октября 2022 года.

### **По проекту закона**

Рассматриваемым проектом закона предлагается:

- дополнить новым пунктом полномочия Жогорку Кенеша;
- рассмотреть подготовку объединенных проектов законов;
- дополнить статью относительно порядка ратификации международных договоров, а также ратификацию международного договора по установлению, **изменению** государственной границы;
- привести некоторые нормы в соответствие с нормативными правовыми актами Кыргызской Республики;
- продлить сроки рассмотрения проектов законов ответственным комитетом;
- рассмотреть вопрос вхождения в парламентскую фракцию и другие.

1. Проектом закона предлагается в статье 34 Регламента Жогорку Кенеша, убрать норму, когда Жогорку Кенеш **в исключительных случаях** может принять решение о рассмотрении вопроса повестки дня заседания в закрытом режиме, тем самым Жогорку Кенеш наделяется правом на свое усмотрение, без никаких оснований устанавливать режим закрытого заседания.

Тогда как, в соответствии с частью 1 статьи 34 Регламента Жогорку Кенеша ... *«заседания Жогорку Кенеша являются открытыми, за исключением заседаний по вопросам государственной, военной и иной тайны, определенной законодательством, а в исключительных случаях **при наличии оснований** Жогорку Кенеш вправе принять решение о рассмотрении вопроса повестки дня в закрытом режиме.*

Решение о проведении закрытого заседания принимается большинством голосов от общего числа депутатов. На закрытом заседании праве участвовать Президент Кыргызской

Республики, Председатель Кабинета Министров, Акыйкатчы (Омбудсмен), постоянный представитель Президента и Кабинета Министров<sup>1</sup>, председатель Конституционного суда, председатель Верховного суда, председатель Национального банка, председатель Счетной палаты, Генеральный прокурор, члены Кабинета Министров вправе участвовать в закрытых заседаниях Жогорку Кенеша по вопросам их ведения. Другие должностные лица вправе участвовать в закрытых заседаниях по приглашению Торага, а в его отсутствие – заместителей Торага.

Немаловажным остается тот факт, что исключительные случаи, когда Жогорку Кенеш может принять решение о закрытости заседания, само по себе носит размытый характер, а предложенная разработчиками норма об исключении «исключительных случаях прохождения закрытого заседания», может нарушить принцип открытости и гласности деятельности Жогорку Кенеша.

К тому, же стоит отметить, что в международной практике подчеркивается роль открытости и прозрачности в ведении государственных дел, включая законотворческую деятельность, а также важность эффективного участия всех граждан в общественной и политической жизни.

Так, документом Копенгагенского совещания ОБСЕ 1990 года государства-участники вновь подтвердили «свое обязательство эффективно обеспечивать право отдельного лица знать права человека и основные свободы и поступать в соответствии с ними и самостоятельно или совместно с другими вносить активный вклад в их развитие и защиту».

В связи с этим, считаем необходимым исключить предложенную норму в статью 34 Регламента Жогорку Кенеша из проекта закона и предлагаем дополнить Регламент Жогорку Кенеша положениями, обеспечивающими более значимое участие гражданского общества и экспертов/профессионалов в комитетских и парламентских слушаниях, а также встречах.

2. В действующей редакции Закона Регламента Жогорку Кенеша, результаты регистрации депутатов на заседании, их открытого голосования и другие данные о ходе заседания Жогорку Кенеша подлежат размещению на официальном сайте Жогорку Кенеша.

Настоящим проектом закона, разработчики исключают эту норму в статье 92 Регламента Жогорку Кенеша, и предлагают **выдавать информацию о регистрации, голосования только с разрешения председательствующего.**

Однако, принятие такой нормы противоречит Регламенту Жогорку Кенеша, а также может отрицательно сказаться на взаимодействии Парламента и общества, следуя логике, можно отметить, если заседание проходит открыто соответственно и решение должно быть доступными и открытым для граждан.

**Стоит отметить, что парламент является представительным органом власти и по сравнению с исполнительной и судебной ветвями власти законодательная власть характеризуется более открытым механизмом принятия решений, когда обсуждение тех или иных вопросов проводится при непосредственном участии общественности. Примером могут служить открытые парламентские слушания, участие граждан в заседаниях**

---

<sup>1</sup> <http://kenesh.kg/ru/article/show/9705/reglament-zhogorku-kenesha-kirgizskoy-respubliki>

парламента. Подобные механизмы вовлечения населения в процесс принятия решений являются отличительной чертой парламента. Так, например, в исполнительной власти чиновники принимают решения за закрытыми дверями, в то время как судьи - в одиночестве<sup>2</sup>. Ниже приведем пример почему парламент должен быть открытым и доступным:

**Во-первых, парламент – это представительный орган в демократическом обществе. Во-вторых, это орган, требующий прозрачности и подотчетности государственных органов, и поэтому он сам должен отвечать высоким требованиям прозрачности и подотчетности. В-третьих, парламент отличается процедурами и организацией своей деятельности, призванной быть ближе к народу<sup>3</sup>.**

Таким образом, прозрачная и подотчетная деятельность парламента перед общественностью предопределена природой и спецификой деятельности данного института, поэтому каждый парламент должен принимать серьезные шаги, направленные на достижение прозрачности и подотчетности.

Одновременно, в соответствии со статьей 95 Регламента Жогорку Кенеша, протоколы открытых заседаний Жогорку Кенеша, комитетов и комиссий, а также отдельных заседаний фракций, депутатских групп по их решению размещаются на официальном сайте и передаются в библиотеку Жогорку Кенеша. Исходя из норм, вышеотмеченной статьи, получается, что открытость и доступность Жогорку Кенеша определяют депутаты, путем принятия решения о размещении информации по открытому заседанию. Отсюда появляется вопрос: Стоит ли вообще принимать решение для размещения информации открытого заседания?

На сегодняшний день это лишь проект закона, однако если его примут, то на сайте Жогорку Кенеша информация о голосовании депутатов Жогорку Кенеша будет ограничена.

В порядке информации сообщаем, что ранее ОФ «Гражданская платформа» было подготовлено открытое обращение Жогорку Кенешу, по аналогичному вопросу <https://platforma.kg/our-priorities/parliamentarism-in-kr/otkrytoe-obrashhenie-zhogorku-eneshu/>.

3. Проектом закона предлагается, статью 3 Закона о Регламенте Жогорку Кенеша дополнить новым пунктом нормой «36-б», где Жогорку Кенеш вправе заслушивать

---

<sup>2</sup> <https://www.transparencyslcv.gov/LinkClick.aspx?fileticket=Nr4kdYBf3CU%3D&tabid=57&mid=379>

Жогорку Кенеш: вопросы эффективности и прозрачности; Отчет подготовлен Правозащитным Центром «Граждане против коррупции» в рамках реализации проекта «Прозрачность доходов политических партий и политических лидеров при парламентской системе правления через гражданскую экспертизу»

<sup>3</sup> <https://www.transparencyslcv.gov/LinkClick.aspx?fileticket=Nr4kdYBf3CU%3D&tabid=57&mid=379>

информацию Кабинета Министров Кыргызской Республики (далее – Кабинет Министров) по отдельным вопросам по мере необходимости. Как отмечают инициаторы проекта закона данная поправка вносится в целях реализации депутатами Жогорку Кенеша представительской функции в соответствии с частью 6 статьи 1 Конституции.

Вместе с тем, следует отметить, что в соответствии со статей 76 Конституции, Жогорку Кенеш - является высшим представительным органом, осуществляющим законодательную власть **и контрольные функции в пределах своих полномочий**, в связи с этим, а также в целях реализации своих конституционных полномочий Жогорку Кенеш вправе заслушивать информацию по отдельным вопросам у Кабинета Министров Кыргызской Республики.

Однако, в целях ясности и доступности языка нормативного правового акта, предлагаем слова «заслушивание информации Кабинета Министров об отдельных вопросах» заменить на слова «заслушивание информации Кабинета Министров по общественно-значимым вопросам по мере необходимости».

4. В части 1 статьи 10 закона о Регламенте Жогорку Кенеша, предлагается изменить понятие парламентской фракции. Так, в действующей редакции парламентская фракция - объединение депутатов Жогорку Кенеша, избранных по списку от политической партии и по одномандатному избирательному округу. Действующая формулировка, обязывает депутата входить в парламентскую фракцию, тогда как в соответствии с 76 статьей Конституции депутаты Жогорку Кенеша *могут* объединяться *во фракции и депутатские группы*. . Отсюда следует, что вхождение депутата во фракцию или депутатскую группу – это не обязанность, а право. Следовательно, депутат Жогорку Кенеша может и не входить в состав фракции или депутатской группы.

Настоящим проектом закона, разработчики в целях приведения Регламента Жогорку Кенеша в соответствие с Конституцией предлагает следующую формулировку ... «Парламентская фракция - объединение депутатов Жогорку Кенеша, избранных по списку политической партии. **В парламентскую фракцию вправе входить депутаты Жогорку Кенеша, избранные по одномандатному избирательному округу.**».

Напомним, что ранее в подготовленном нами анализе <https://platforma.kg/our-priorities/open-data/informatsiya-otnositelno-vozzrazheniya-prezidenta-kyrgyzskoj-respubliki-k-zakonu-kyrgyzskoj-respubliki-o-reglamente-zhogorku-kenesha-kyrgyzskoj-respubliki/> и <https://deputat.kg/expert-opinions/analiz-o-reglamente-zhogorku-kenesha/> было отмечено, что такая норма не допустима для правоприменения, также наличие такой нормы усиливает коррупционные факторы, теряется разносторонность и эффективность работы депутатов в целом.

5. В статье 25 Регламента Жогорку Кенеша предлагается снизить минимальный количественный состав комитетов Жогорку Кенеша с 8 депутатов на 5 депутатов, а также предлагается снизить количественный состав представленности от одной фракции, и депутатской группы в комитет Жогорку Кенеша с 5 депутатов на 3 депутатов.

Напомним, что увеличении минимального количественного состава комитета Жогорку Кенеша было увеличено принятым новым Регламентом Жогорку Кенеша от 17 ноября 2022 года, ранее в Регламенте Жогорку Кенеша от 25 ноября 2011 года N 223,

количественный состав членов комитета Жогорку Кенеша был таким как в настоящем проекте закона.

Вместе с тем, следует отметить, что процесс формирования состава комитетов, включая их председателей и членов, должен быть инклюзивным и представительным (как с точки зрения политического спектра, так и с точки зрения гендерных аспектов и разнообразия, включая исторически маргинализированные группы). Руководство и состав комитетов должны быть гендерно сбалансированными и разнообразными, а для повышения роли оппозиции можно рассмотреть возможность выделения определенной доли мест председателей комитетов и/или их заместителей представителям оппозиции. Обеспечить учет гендерного баланса и разнообразия в процессе назначения председателей комитетов, заместителей председателей и состава комитетов<sup>4</sup>.

6. Проектом закона, предлагается изменить требования к рассмотрению проектов законов, так ответственный комитет может продлить срок рассмотрения проекта закона, предусмотренный частью 10 настоящей статьи, один раз до двух месяцев, в действующем Регламенте Жогорку Кенеш в статье 53 ответственный комитет может продлить срок рассмотрения только на один месяц.

7. В статье 58 Регламента Жогорку Кенеша, разработчики проекта закона вносят изменение в процедуру подготовки окончательного текста принятого закона, в действующей редакции при выпуске нормативных правовых актов, окончательный текст принятого Жогорку Кенешем закона согласовывается с председателем ответственного комитета, заведующим отделом ответственного комитета, руководителем юридической службы и руководителем отдела перевода и лингвистической службы. Однако в этом списке отсутствуют инициаторы проекта закона, тем самым в целях сохранения точности текста закона, разработчики предлагают при выпуске окончательного текста нормативного правового акта согласовывать с инициаторами проекта закона.

8. Проектом закона вносятся изменения в порядок ратификации международных договоров. В действующей редакции закона, в статье 65 Регламента Жогорку Кенеша, наименование статьи изложено в следующей редакции «Порядок ратификации международных договоров. Ратификация международного договора по **изменению государственной границы**», однако в содержании этой статьи в части б отсутствует норма по изменению государственные границы, а предусмотрена норма по **установлению государственной границы**. Исходя из вышеизложенного, можно сделать выводы о наличии расхождений между названием статьи и ее содержанием. В связи с этим,

---

<sup>4</sup> <https://legislationline.org/>

разработчики проекта закона предлагают привести в соответствие название и содержание статьи 65 Регламента Жогорку Кенеша, в следующей редакции ... «Статья 65. Порядок ратификации международных договоров. Ратификация международного договора по *установлению, изменению* государственной границ. Проекты законов о ратификации или денонсации международных договоров, *устанавливающие, изменяющие* государственные границы Кыргызской Республики, принимаются Жогорку Кенешем после проведения не менее трех чтений большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов.».

### **Рекомендации**

На основании вышеизложенного, считаем, что настоящий проект закона предусматривает исключение пробелов и недостатков, имеющих в действующем Регламенте Жогорку Кенеша. Однако, выявлены нормы несоответствующие законодательству Кыргызской Республики, а также нормы, которые могут негативно повлиять на продвижение политики информационной открытости, возможности доступа к информации о принятых решениях Жогорку Кенеша, в связи с этим считаем необходимым пересмотреть или исключить предложения в статьях 34,92 и 95 Регламента Жогорку Кенеша.