



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 Министров¹, 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

¹ <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 одиночестве². 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 народу³.

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 «36-6», где Жогорку Кенеш вправе заслушивать

² <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»

³ <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 статьями 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 увеличению 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 маргинализованные 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 комитетов⁴.

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,

⁴ <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.