



СООБЩЕСТВО ЮРИСТОВ «ТАНДЕМ»

Facebook: <https://www.facebook.com/kyrgyzstan.stability>

Instagram: @kyrgyzstan.stability

e-mail: kyrgyzstan.stability@gmail.com

тел: +996 707 177 178

www.lawyers.kg

КРАТКИЙ ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

проекта конституционного закона «О Народном Курултае»

Дата: 04.04.2022

Введение

На общественное обсуждение был вынесен проект конституционного Закона «О Народном Курултае» (проект закона). В частности, со слов советника Президента Кыргызской Республики Чолпонбека Абыкеева он был вынесен на общественное обсуждение 4 марта 2022 года, официальный текст нам удалось в публичном пространстве найти только на сайте www.president.kg. К сожалению, мы узнали об этом только 1 апреля текущего года, хотя, данных, когда он размещен из вышеупомянутого сайта узнать не удалось.

Необходимо отметить, поскольку закон имеет статус – конституционного и затрагивает интересы общества в целом, считаем важным привлечь на обсуждение проекта закона в том числе и юридическое сообщество, правовых экспертов. В связи с чем, размещение проекта указанного закона на Едином портале общественного обсуждения проектов нормативно-правовых актов - <http://koomtalkuu.gov.kg/>, по нашему мнению привлекло бы широкий круг мнений и предложений.

Ниже предлагаем ознакомиться с кратким правовым анализом проект закона, проведенный Сообществом юристов «Тандем».

Глава 1. Концептуальные вопросы

Как указано в справке-обосновании к проекту конституционного Закона Кыргызской Республики «О Народном Курултае» (проект закона), он разработан в целях реализации части 2 статьи 7 Конституции Кыргызской Республики (Конституция) в рамках законодательной инициативы Президента Кыргызской Республики.

Так в соответствии с Конституцией:

- **Народный Курултай** - общественно-представительное собрание. Народный Курултай как совещательное, наблюдательное собрание дает рекомендации по направлениям общественного развития. Организация и порядок деятельности Народного Курултая определяются Конституцией и конституционным законом.» (часть 1, 2 статьи 7)

- Президент по собственной инициативе или с учетом предложения Жогорку Кенеша, **Народного Курултая в рамках закона** освобождает от должности членов Кабинета Министров и руководителей иных органов исполнительной власти (*пункт 4 части 1 статьи 70*)
- Президент обращается к народу, Жогорку Кенешу, **Народному Курултаю** с ежегодными посланиями о положении дел в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства и вправе выступать на заседаниях Жогорку Кенеша и Народного Курултая (*пункт 3, б части 3 статьи 70*)
- Торага представляет Жогорку Кенеш в Кыргызской Республике и за ее пределами, обеспечивает взаимодействие Жогорку Кенеша с Президентом, **Народным Курултаем**, государственными органами исполнительной власти, органами судебной власти и местного самоуправления (*пункт 4 части 1 статьи 81*)
- Право законодательной инициативы принадлежит:
 - 1) 10 тысячам избирателей (народная инициатива);
 - 2) Президенту;
 - 3) депутатам Жогорку Кенеша;
 - 4) Председателю Кабинета Министров;
 - 5) Верховному суду по вопросам его ведения;
- б) Народному Курултаю;**
- 7) Генеральному прокурору по вопросам его ведения (*статья 85*)
- Совет по делам правосудия формируется из числа судей, составляющих не менее двух третей его состава, представителей Президента, Жогорку Кенеша, Народного Курултая и юридической общественности, составляющих одну треть его состава (*пункт 7, части 3, статьи 96*)
- Граждане Кыргызской Республики имеют право участвовать в обсуждении и принятии законов и решений республиканского и местного значения (*часть 4 статьи 37*)

Таким образом в соответствии с Конституцией можно сделать следующий вывод:

Народный Курултай - общественно-представительное собрание, который дает рекомендации по направлениям общественного развития, его рекомендации могут быть учтены Президентом при принятии им решения об освобождении от должности членов Кабинета Министров и руководителей иных органов исполнительной власти. Также он имеет право законодательной инициативы и быть членом Совета по делам правосудия.

В связи с чем, предполагается, что проект закона должен раскрыть и конкретизировать вышеуказанные нормы Конституции.

Вместе с тем, **следует обратить внимание на нижеследующие концептуальные вопросы, правовые противоречия и дилеммы, которые возникли в результате правового анализа:**

1. В проекте закона, не указаны цели и задачи закона, принципы на которых он основывается.

2. Концепция о том, что решения Народного Курултая носят рекомендательный характер противоречива и не ясна.
3. Необходимость во внедрении принципов ограничения деятельности Народного Курултая или описания конкретных его функций, не дублировании функции органов власти и не вмешательстве в его деятельность, не нарушении прав и свобод граждан, не нарушении баланса ветвей власти, создавая основы для возникновения конфликтов, внедрение ответственности Народного Курултая и (или) его делегатов.
4. Внедрение принципов независимости и самостоятельности Народного Курултая от государственных органов власти.

Так, если остановиться на каждом из поставленных выше вопросов, то можно сделать следующие выводы и рекомендации по проекту закона:

1. В проекте закона, не указаны цели и задачи закона, принципы на которых он основывается.

Это крайне важно, так как это определяет саму его концепцию, основные начала и принципы закона, на основании которых можно делать выводы о видении и общем понимании проекта закона, цели, которые предположительно будут достигнуты или решены в результате принятия нормативного правового акта. Какими принципами будут руководствоваться нормы закона, а также субъекты правоотношений, имеющие отношение к предмету регулирования этого закона?

1. Концепция о том, что решения Народного Курултая носят рекомендательный характер противоречива, не совсем ясна его правовая природа.

Так, в преамбуле проекта закона указывается Народный Курултай – общественно-представительное, совещательное, наблюдательное собрание, которое дает **рекомендации** по направлениям общественного развития.

В части 4 статьи 20 проекта закона указывается, что решения Народного Курултая носят консультативный и рекомендательный характер, что в целом отвечает правовому определению статуса Народного Курултая.

Однако, в статье 13 проект закона устанавливает, что решения курултая местного сообщества, противоречащие законодательству, могут быть обжалованы в суде. Это норма, с одной стороны, противоречит правовому статусу Народного Курултая, где устанавливается, что его решения носят рекомендательный характер, тогда какой смысл обжаловать решение который носит рекомендательный характер? С другой стороны, вышеуказанная норма допускает, что решения могут противоречить законодательству, это как раз ввиду отсутствия в проекте закона принципов, которыми должны руководствоваться органы принимающие решения.

В связи с чем, возникает вопрос о правовой природе «решений» Народного Курултая:

- 1) «Решение» Народного курултая имеет нормативно-правовой характер (норма права) или является ненормативным актом?
- 2) Если имеет статус нормативно-правового документа будет регистрироваться в Министерстве юстиции?
- 3) Если «решение» Народного Курултая носят нормативно-правовой характер, то его правовой статус будет иметь характер органа государственной власти, что недопустимо.

В связи с вышеуказанным, рекомендуется избегать термина «решение» Народного Курултая, а использовать термин «рекомендации» Народного Курултая, что больше

соответствуют понятийному содержанию правового статуса Народного Курултая и в целом «духу» этого закона.

2. Необходимость во внедрении принципов ограничения деятельности Народного Курултая или описания конкретных его функций, не дублировании функции органов власти и не вмешательстве в его деятельность, не нарушении прав и свобод граждан, не нарушении баланса ветвей власти, создавая основы для возникновения конфликтов, внедрение ответственности Народного Курултая и (или) его делегатов. Следует отметить широкий круг полномочий Народного Курултая поскольку согласно части 1 статьи 15 проекта закона - Народный Курултай рассматривает и принимает решения по вопросам выработки рекомендаций органам государственной власти по основным направлениям внутренней и внешней политики государства; социально-экономического и общественно-политического развития Кыргызской Республики.

В связи с чем, несмотря на имеющее определение Народного Курултая как представительного-совещательного органа, у него есть достаточно широкий круг вопросов выработки рекомендаций по сути, касающийся неограниченного круга вопросов и их инициирования.

В связи с чем, по предложенному проекту закона возникает вопрос риска злоупотреблениями полномочиями, вмешательством в деятельность государственных органов, что может противоречить следующим фундаментальным принципам Конституции:

- верховенства власти народа, представляемой и обеспечиваемой всенародно избираемыми Президентом и Жогорку Кенешем;
- разделения ее на законодательную, исполнительную, судебную ветви, их согласованного функционирования и взаимодействия;

В связи с чем, рекомендуется в проекте закона заложить такие принципы, которые запрещают Народному Курултаю и его органам управления вмешиваться в внутреннюю деятельность органов государственной власти, руководствоваться Конституцией и законами, принципами уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, принципом ответственности, принципом презумпции невиновности, недопустимости ложного обвинения и т.д.

Внесение этих принципов внесет ясность и будет дополнять правовой статус Народного Курултая и снимет много «вопросов» и опасений, возникающих у правовых экспертов и общественности.

3. Внедрение принципов независимости и самостоятельности Народного Курултая от государственных органов власти.

В данном вопросе следует обратить внимание на формирование делегатов Народного Курултая, не понятны отличия органов управления Народного Курултая, Президиум от Совета Курултая, а также от Совета Старейшин. В самом проекте закона конкретно не определены их основные полномочия и обязанности и ответственность.

Кроме того, предлагается указать принципы и совершенствовать механизмы независимости Народного Курултая от органов государственной власти, чтобы снизить риск использования Народного Курултая как политический инструмент ввиду широты его полномочий и отсутствия ограничений (принципов) его деятельности.

Глава 2. Вопросы по конкретным статьям проекта закона

В части 4 статьи 14 проекта закона указывается норма о формировании делегатов Народного Курултая. Однако, возникает вопрос относительно порядка формирования 8 делегатов от творческих союзов, прошедших официальную регистрацию, 10 делегатов от Федерации профессиональных союзов, 10 делегатов от научной сферы, 10 делегатов от сферы образования, 20 делегатов из числа граждан Кыргызской Республики, проживающих за рубежом. Если по остальным делегатам имеются нормы как они формируются, то по вышеуказанным делегатам не совсем ясен порядок их формирования, что может привести к спорным ситуациям. В связи с чем, порядок их формирования должен быть прозрачен, ясен и отражен в проекте закона.

В части 2 статьи 6 проекта закона указывается, что решения курултая местного сообщества по вопросам жизнедеятельности местного сообщества, не противоречащие законодательству Кыргызской Республики и уставу местного сообщества, носят рекомендательный характер. Однако следует учесть, что законодательство Кыргызской Республики состоит не только из законов, но и нормативных правовых актов органов исполнительной власти (Указов Президента и Председателя Кабинета Министров), что ставит под сомнение независимость местного сообщества с одной стороны, с другой стороны де-юре любое решение какого-либо органа не должно противоречить законодательству Кыргызской Республики. В принципе достаточно, указать что решения местного сообщества носят рекомендательный характер, тем более это уже упомянуто в других нормах проекта закона.

В части 3 статьи 6 указывается, что решения Народного Курултая местного сообщества по вопросам местного бюджета, программы социально-экономического развития территории и социальной защиты местного населения, выражения недоверия главе местного самоуправления или главе местной государственной администрации, а также продления срока полномочий главы местного самоуправления и главы местной государственной администрации на второй срок носят рекомендательный характер, в обязательном порядке вносятся на рассмотрение сессии соответствующего кенеша и принимаются двумя третями голосов депутатов всего состава кенеша.

Однако это норма сама себе противоречит, если решения Народного Курултая местного сообщества носят рекомендательный характер, то они не могут выноситься на голосование местного кенеша. Иначе это решение не носит рекомендательных характер, а носит обязательный к исполнению характер.

В пункте 4 части 2 статьи 15 указано, что Народный Курултай вносит предложение Президенту Кыргызской Республики об освобождении от должности членов Кабинета Министров Кыргызской Республики и руководителей иных органов исполнительной власти. Вместе с тем, в целях исключения злоупотребления правом рекомендуется дополнить проект закона нормой, что такие предложения должны быть обоснованы и аргументированы.