

АНАЛИЗ
проекта Закона Кыргызской Республики
«О внесении изменений в Закон
Кыргызской Республики «О
государственных наградах и почетных
званиях в Кыргызской Республике»

(опубликован на Едином портале общественного обсуждения проектов
нормативных правовых актов Кыргызской Республики <http://koomtalkuu.gov.kg>
19 мая 2022 года)

г. Бишкек, 31 мая 2022 года

Настоящий анализ открыт для государственных, правоохранительных, судебных органов, органов местного самоуправления, международных, неправительственных, правозащитных организаций, СМИ, гражданских активистов, практикующих юристов, студентов учебных заведений, а также всех иных заинтересованных лиц.

В связи с высокой важностью положений проекта Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О государственных наградах и почетных званиях в Кыргызской Республике», а также во избежание некорректного цитирования, способного привести к неверному пониманию содержания настоящей работы, при использовании анализа следует указывать ссылку на ОФ «Правовая Клиника «Адилет» (<http://www.adilet.kg/>).

19 мая 2022 года на Едином портале общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов Кыргызской Республики (<http://koomtalkuu.gov.kg>) был опубликован проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О государственных наградах и почетных званиях в Кыргызской Республике». В качестве инициатора проекта Закона КР выступает Министерство юстиции Кыргызской Республики.

Согласно части 2 статьи 22 Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», общественное обсуждение проекта нормативного правового акта обеспечивается нормотворческим органом путем принятия, рассмотрения и обобщения предложений, поступающих от участников общественного обсуждения. По результатам общественного обсуждения нормотворческий орган подготавливает итоговую информацию о поступивших предложениях с обоснованием причин включения либо не включения их в проект нормативного правового акта. Итоговая информация отражается в справке-обосновании к проекту нормативного правового акта.

В реализацию статьи 22 Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», ОФ «Правовая Клиника «Адилет» были подготовлены предложения и замечания к вышеуказанному проекту Закона:

1. По вопросу дополнения положений Закона КР «О государственных наградах и почетных званиях» нормами, устанавливающими правовой статус государственных премий.

Проектом Закона КР предлагается дополнить наименование и статьи Закона КР «О государственных наградах и почетных званиях» положениями, устанавливающими правовой статус и виды государственных премий, субъектов и основания присуждения государственных премий.

В соответствии с пунктом 1 части 10 статьи 70 Конституции КР Президент помимо награждения государственными наградами и присвоения почетных званий награждает государственными премиями.

Согласно действующей редакции абзаца второго статьи 1 Закона КР «О государственных наградах и почетных званиях» *не допускается включение или установление государственных наград и почетных званий в других законах.*

В проекте Закона предлагаемая норма расширяется и устанавливает запрет на включение, установление или лишение государственных наград, почетных званий и

государственных премий в других законах (абзац третий пункта а) пункта 1 статьи 1 проекта Закона).

При этом в проекте Закона и тексте действующего Закона КР «О государственных наградах и почетных званиях» отсутствуют положения, регламентирующие порядок лишения **государственных премий**.

Если обратиться к статье 24, изложенной в пункте 18 статьи 1 проекта Закона в новой редакции, то данная статья предлагает установить процедуру лишения лиц, награжденных государственными наградами или удостоенных почетными званиями, не предусматривая процедуру лишения лиц, которым присуждена **государственная премия**.

При этом следует обратить внимание, что в справке-обосновании к проекту Закона не указаны причины, объясняющие не включение в статью 24 Закона «О государственных наградах и почетных званиях» порядка лишения **государственных премий**.

В любом случае данное обстоятельство свидетельствует о наличии внутренних противоречий в положениях проекта Закона, порождаемых поправками в статьи 1 и 24 Закона КР «О государственных наградах и почетных званиях», изложенных в пунктах 1 и 18 статьи 1 представленного проекта Закона.

Учитывая изложенное и принимая во внимание требования Закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», касающиеся содержания и оформления справки-обоснования, в целях недопущения внутренних противоречий в Законе КР «О государственных наградах и почетных званиях», рекомендуем доработать пункты 1 и 24 статьи 1 проекта Закона доработать и обосновать эти изменения в справке-обосновании.

2. Относительно положений в Законе КР «О государственных наградах и почетных званиях», касающихся прав иностранных лиц и лиц без гражданства, вступающих во внутреннее противоречие в проекте Закона.

Действующая редакция части 2 статьи 1 Закона КР «О государственных наградах и почетных званиях» устанавливает, что *государственные награды и почетные звания Кыргызской Республики являются высшей формой поощрения граждан Кыргызской Республики, иностранных граждан, лиц без гражданства и признания их вклада в защиту и укрепление государства и демократического общества, единства народа, приумножение экономического, интеллектуального и духовного потенциала страны, а также заслуг в общественной, гуманитарной, благотворительной и иных видах деятельности перед государством и народом.*

Согласно части 3 статьи 1 вышеуказанного Закона *государственными наградами Кыргызской Республики награждаются граждане Кыргызской Республики, юридические лица и административно-территориальные единицы Кыргызской Республики, а также иностранные граждане, лица без гражданства, юридические лица иностранных государств, имеющие заслуги перед Кыргызской Республикой.*

Вместе с тем следует обратить внимание, что предлагаемая редакция части 2 статьи 1 Закона КР «О государственных наградах и почетных званиях», изложенная в подпункте б) пункта 2 статьи 1 проекта Закона, предлагает установить, что:

«2. Государственные награды, почетные звания и государственные премии Кыргызской Республики являются высшей формой поощрения граждан Кыргызской Республики, иностранных граждан, лиц без гражданства и признания их вклада в защиту и укрепление государства и демократического общества, единства народа, приумножение экономического, интеллектуального и духовного потенциала страны, а также заслуг перед государством и народом в общественной, гуманитарной,

благотворительной деятельности, в сферах науки и техники, литературы, образования, культуры, искусства, медицины, архитектуры и в других областях.

Государственные премии Кыргызской Республики являются высшей формой поощрения граждан Кыргызской Республики и признания заслуг деятелей науки и техники, литературы и искусства перед государством и народом.».

При этом отмечаем, что в предлагаемой редакции части 2 статьи 1, изложенной в проекте Закона, имеются внутренние противоречия, в абзаце первом части 2 статьи 1 предлагается награждать государственными наградами, государственными премиями и почетными званиями граждан Кыргызской Республики, иностранных граждан, лиц без гражданства. Однако во втором абзаце предлагается определить, что государственные премии Кыргызской Республики являются высшей формой поощрения только граждан Кыргызской Республики.

Аналогичное противоречие наблюдается и в абзаце четвертом подпункта б) пункта 2 статьи 1 проекта Закона, согласно которому *государственные премии Кыргызской Республики являются высшей формой поощрения граждан Кыргызской Республики*.

В соответствии с частью 1 статьи 52 Конституции КР в Кыргызской Республике иностранцы граждане и лица без гражданства имеют права и обязанности наравне с гражданами Кыргызской Республики, кроме случаев, установленных законами или вступившими в силу в установленном законодательством порядке международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика.

Вместе с тем стоит заострить внимание на том, что уже действующим Законом КР «О государственных наградах и почетных званиях» установлено, что иностранные граждане и лица без гражданства награждаются государственными наградами за установленные законом заслуги (части 2 и 3 статьи 1 Закона).

В целях недопущения противоречий с частью 1 статьи 52 Конституции КР и внутренних противоречий в Законе КР «О государственных наградах и почетных званиях», вышеуказанные положения, ограничивающие права иностранных граждан и лиц без гражданства, полагаем целесообразным пересмотреть и доработать проект Закона в выше отмеченных частях.

3. Относительно положений в проекте Закона КР «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О государственных наградах и почетных званиях», касающихся награждения лиц орденом «Баатыр эне» и медалью «Эне данкы».

Проектом Закона предлагается установить исключение, предусматривающее, что при награждении орденом «Баатыр эне» *не учитываются внуки и внучки, усыновленные или удочеренные при живых родителях, если они не лишены родительских прав в установленном порядке*.

В контексте действующего законодательства КР, регулирующего вопросы усыновления, предлагаемая формулировка не позволяет понять какая взаимосвязь между усыновлением/удочерением, произошедшим вследствие обстоятельств, связанных с лишением или не лишением родительских прав и наличием живых родителей.

Так, согласно Кодексу КР о детях при усыновлении детей приоритетом является соблюдение принципа наилучших интересов ребенка.

В соответствии со статьей 44 Кодекса КР о детях усыновление или удочерение (далее - усыновление) - это мера защиты прав и законных интересов ребенка, который лишен родительской заботы в своем семейном окружении.

При этом процедура усыновления сопровождается обязательным согласием на усыновление родителями/опекунов и самим ребенком (статья 50 Кодекса КР о детях).

При этом, в соответствии со статьей 51 согласие родителей не требуется не только в случае, если они лишены родительских прав, но и в случае, если они:

- *неизвестны или признаны судом безвестно отсутствующими;*
- *признаны судом недееспособными;*
- *по причинам, признанным судом неуважительными, более 6 месяцев не проживают совместно с ребенком и уклоняются от его воспитания и содержания.*

В этой связи остается неясным вопрос, ввиду каких обстоятельств предлагается именно исключение в виде *«не учета внуков и внучек, усыновленных или удочеренных при живых родителях, если они не лишены родительских прав в установленном порядке»*.

При этом отдельного внимания заслуживает другая сторона предлагаемого исключения, насколько данный факт, заключающийся в не учете *внуков и внучек, усыновленных или удочеренных при живых родителях, если они не лишены родительских прав в установленном порядке*, должен влиять на решение в пользу награждения матери.

Поскольку в данном случае, усыновленные дети, независимо от обстоятельств усыновления, становятся детьми усыновляемых родителей, которые несут все правовые последствия усыновления и всю полноту забот и ответственности за усыновленного ребенка.

Так, например, в соответствии со статьей 58 Кодекса о детях *усыновленные дети и их потомство по отношению к усыновителям и их родственникам, а усыновители и их родственники по отношению к усыновленным детям и их потомству приравниваются в личных неимущественных и имущественных правах и обязанностях к родственникам по происхождению. Усыновленные дети утрачивают личные неимущественные и имущественные права и освобождаются от обязанностей по отношению к своим родителям (своим родственникам)*.

Дополнительно отмечаем, что в справке-обосновании к проекту Закона отсутствует информация, раскрывающая необходимость внедрения предлагаемых норм и обосновывающих предлагаемое проектом Закона исключение.

С учетом изложенного, считаем, что предлагаемое проектом Закона дополнение в статью 9 Закона КР «О государственных наградах и почетных званиях» требует доработки с учетом тщательного анализа законодательства Кыргызской Республики о детях.

Кроме того, следует отметить, что, принимая во внимание часть 1 статьи 11 Закона КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», в соответствии с которой текст нормативного правового акта излагается с соблюдением норм литературного языка и юридической терминологии, при формулировании нормы предлагаем исходить из специфики юридической лексики, используемой в специальных нормативных правовых актах, регламентирующих вопросы усыновления.

Аналогичные замечания и по изменениям в статью 12 Закона касательно награждения медалью «Эне данкы», изложенным в подпункте б) пункта 6 статьи 1 проекта Закона и устанавливающим, что при награждении медалью «Эне данкы» не

учитываются внуки и внучки, усыновленные или удочеренные при живых родителях, если они не лишены родительских прав в установленном порядке.

4. По вопросу лишения лиц государственных наград или удостоенных почетных званий.

Представленным проектом Закона предлагается статью 24 Закона «О государственных наградах и почетных званиях» изложить в новой редакции и установить следующие случаи, при наступлении которых лицо лишается государственной награды или удостоенного почетного звания:

– *осуждения награжденного лица за тяжкое или особо тяжкое преступление – по представлению суда;*

– *совершения награжденным лицом проступка, порочащего его честь и достоинство, – по представлению Комиссии по государственным наградам при Президенте Кыргызской Республики.*

Предлагаемый проектом Закона случай лишения государственной награды или почетного звания «на основании представления суда» на наш взгляд в дальнейшем затруднит действия правоприменителей, поскольку остается неясным, что представляет собой документ «представление суда» и какова дальнейшая процедура лишения государственной награды осужденного лица. Следует отметить, что действующая формулировка данной нормы звучит «на основании вступившего в законную силу судебного акта» и означает, что в судебном решении должно быть указано, что лицо лишается государственной награды или почетного звания в соответствии с нормами статьи 60 Уголовного кодекса, устанавливающими лишение государственных наград как дополнительный вид наказания.

В связи с чем, рекомендуем доработать абзац второй части 1 статьи 24 Закона, изложенный в пункте 18 статьи 1 проекта Закона, с учетом действующей редакции части 1 статьи 24 Закона КР «О государственных наградах и почетных званиях».

Относительно другого случая лишения государственной награды или почетного звания, предлагаемого проектом Закона, – *совершения награжденным лицом проступка, порочащего его честь и достоинство, – по представлению Комиссии по государственным наградам при Президенте Кыргызской Республики*, обращаем внимание на нижеследующие противоречия с действующим законодательством Кыргызской Республики.

1. В соответствии с уголовным законодательством Кыргызской Республики, введенным в действие Законом Кыргызской Республики «О введении в действие Уголовного кодекса Кыргызской Республики, Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской Республики, Кодекса Кыргызской Республики о правонарушениях и внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики» от 28 октября 2021 года, Кодекс Кыргызской Республики о проступках был признан утратившим силу.

Поскольку теперь в законодательстве Кыргызской Республики понятие проступка и соответственно ответственность за проступки отсутствуют, применение предлагаемой нормы права не представляется возможным.

2. Отнесение полномочия по оценке проступка к компетенции Комиссии по государственным наградам при Президенте Кыргызской Республики тоже вызывает ряд вопросов, на который из текста проекта Закона не даны ответы.

Во-первых, остается не ясным как определить является ли какое-либо действие проступком или не является, насколько данное действие порочит честь и достоинство?

Во-вторых, в Законе КР «О государственных наградах и почетных званиях» не ясен и не указан правовой статус и компетенция Комиссии по государственным наградам при Президенте Кыргызской Республики, а также порядок ее формирования.

Учитывая изложенное, в целях устранения не соответствий законодательству Кыргызской Республики и дискреционных полномочий должностного лица в законе, рекомендуем вышеуказанные положения проекта Закона оставить в прежней редакции.

5. Антикоррупционная экспертиза проекта Закона КР «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О государственных наградах и почетных званиях».

Наличие дискреционных полномочий.

По абзацу четвертому пункта в) части 2 статьи 1 проекта Закона, предлагаемому установить, что *государственные премии Кыргызской Республики присуждаются гражданам Кыргызской Республики за выдающиеся открытия и научные достижения, за глубокие по содержанию и отличительные по форме творческие произведения*, отмечаем следующее.

Устанавливаемые отдельные формулировки норм права носят расплывчатый характер, что способствует в правоприменительной практике проявлению коррупционных нарушений, так как предоставляют соответствующим субъектам дискреционные полномочия. Так, словосочетания «за выдающиеся открытия», «за глубокие по содержанию», используемые в вышеуказанной части статьи 1 проекта Закона, может привести к наличию дискреционных полномочий должностного лица при принятии решения и отборе творческих произведений, предлагаемых к присуждению государственной премии Кыргызской Республики.

Аналогичные замечания по словосочетанию «большим эстетическим и воспитательным воздействием и получившим широкое общественное признание», используемому в части 2 статьи 15¹, изложенной в части 7 статьи 1 проекта Закона.

Дополнительно отмечаем, что поскольку проект Закона вносятся изменения в Закон КР «О государственных наградах и почетных званиях» в рамках проведения антикоррупционной экспертизы положений Закона, не затрагиваемых проектом Закона, но требующих изменения предлагаем следующее.

Частью 2 статьи 18 вышеуказанного Закона установлено полномочие Президента в исключительных случаях наградить лицо государственной наградой или присвоить ему почетное звание до истечения 5-летнего срока.

В целях недопущения разночтений и домыслов при использовании данной нормы в правоприменительной практике, данное положение требует установления в Законе исчерпывающего перечня таких случаев либо исключения данной нормы с целью предоставления полного права Президенту по досрочному награждению лица.

Наличие бланкетных и (или) отсылочных положений проекта закона.

В частях 3 и 4 статьи 24 Закона, изложенной в пункте 18 статьи 1 проекта Закона рекомендуем проанализировать отрасль законодательства и указать сферу регулирования законодательства либо исключить слова «в соответствии с законодательством Кыргызской Республики».

Аналогичные замечания по словосочетаниям «в установленном порядке», используемым в абзаце втором пунктах б) пунктов 5 и 6 статьи 1 проекта Закона.

ВЫВОДЫ:

Проект Закона требует тщательной доработки ввиду:

- внутренних противоречий в законопроекте и явных противоречий с действующим законодательством Кыргызской Республики;
- не соблюдения требований Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» (не проведены специализированные виды экспертиз, справка-обоснование не раскрывает суть предлагаемых изменений).