



Страсбург, 8 июня 2010 г.

Заключение № 582 / 2010

CDL-AD(2010)015
только на англ. языке

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ ПО ПРОЕКТУ КОНСТИТУЦИИ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ¹**
(редакция, опубликованная 21 мая 2010 года)

**Принято Венецианской Комиссией
на ее 83 пленарном заседании
(Венеция, 4 июня 2010 года)**

На основании комментариев

Г-на Айварса Эндзиньша (член Комиссии, Латвия)
Г-на Николаэ Эшану (член Комиссии, Молдова)
**Г-жи Ангелики Нуссбергер (заместитель члена Комиссии,
Германия)**
Г-на Андерса Фогельклу (эксперт, Швеция)

¹ Неофициальный перевод с английского языка осуществлен в рамках Проекта Европейского Союза и ПРООН по поддержке конституционной и парламентской реформы

1. Введение

1. В письме от 23 апреля 2010 года, исполняющий обязанности заместителя Временного Правительства Кыргызской Республики г-н Омурбек Текебаев обратился к Венецианской Комиссии с просьбой об оказании помощи Временному Правительству Кыргызской Республики в разработке проекта новой Конституции Кыргызской Республики.

2. Новая Конституция Кыргызстана, которую предполагается принять на референдуме в июне 2010 года, основывается на тексте последней Конституции, принятой 21 октября 2007 года. Многие части - в особенности раздел первый, посвященный основным принципам конституционного устройства и раздел второй по правам человека, остались без существенных изменений. Другие разделы, в особенности касающиеся распределения власти между Президентом, Правительством и Парламентом, были фундаментально переработаны.

3. Венецианская Комиссия сопровождает процесс конституционной реформы в Кыргызстане с 2002 года. Комментарии относительно последней Конституции содержатся в «Заключении о конституционной ситуации в Кыргызской Республике», которое было принято Комиссией на 73 пленарном заседании (Венеция, 14-15 декабря 2007 года). Комментарии, касавшиеся неизменных разделов Конституции, не утратили силу и по сей день. Ввиду этого, в настоящем заключении будут рассмотрены новые положения проекта Конституции от 21 мая 2010 года, опубликованной в СМИ после его утверждения Конституционным Собранием и Временным Правительством 19 мая. Тем не менее, в нем также учтены и заключения, данные Венецианской Комиссией ранее.

4. По приглашению Временного Правительства, Бишкек посетила делегация Венецианской Комиссии в составе г-жи Нуссбергер, г. А. Эндзиньша, Н. Эшану и А. Фогельклу. Делегация имела встречи с представителями Временного Правительства, членами рабочей группы по разработке Конституции² и членами Конституционного Собрания³. Приведенное ниже заключение было составлено на основе проекта Конституции от 12 мая 2010 года, который был передан делегации Рабочей группой по разработке проекта Конституции (далее в тексте – рабочая группа).

5. Авторы настоящего заключения получили финальную версию проекта Конституции 21 мая 2010 года.

6. *Настоящее заключение было принято на 83 пленарном заседании Венецианской Комиссии (Венеция, 4 июня 2010 года).*

2. Общие замечания

7. В Конституции 2007 года сохранялась полу-президентская система, однако на деле политическая власть была сконцентрирована в руках Президента. При этом в Конституции 2007 года содержался ряд других положений, направленных на укрепление верховенства права, обеспечение гарантий прав и свобод человека и конституционной структуры в целом. Эти поправки в целом, а также ряд конкретных положений носят положительный характер и сохранились в настоящем проекте Конституции.

² Группа национальных экспертов, которым была поручена разработка проекта Конституции.

³ В состав Конституционного Собрания входит 75 представителей органов власти, политических партий, гражданского общества, а также независимые эксперты.

8. Представленный экспертам проект от 12 мая 2010 года представляет собой шаг вперед в направлении укрепления системы разделения властей. В нем принят во внимание ряд важных рекомендаций, данных Венецианской Комиссией в 2007 году.

9. В проект от 21 мая 2010 года рабочей группой был внесен ряд улучшений на основании предварительных комментариев, данных Венецианской Комиссией, указанные комментарии были переданы разработчикам в ходе посещения авторами настоящего документа Бишкека 12 – 14 мая 2010 года. Тем не менее, складывается впечатление, что в проекте от 21 мая имеется ряд моментов, которые нуждаются в дальнейшем разъяснении и/или внесении поправок. В настоящем заключении рассматриваются положения нового проекта, в нем представлен ряд рекомендаций и комментариев.

3. Раздел I: Фундаментальные основы конституционного строя

10. В **статье 1** изложены основные принципы современного демократического государства, основанного на верховенстве права. В целом, комментарии, содержащиеся в заключении 2007 года, были приняты во внимание.

11. В новой **Статье 2** указываются основания для организации референдумов. В то время как в прежней Конституции единственным установленным положением было то, что порядок проведения референдума должен быть определен в конституционном законе, в новой редакции этот вопрос рассматривается более подробно. В частности, указывается, что перечень вопросов, которые могут выноситься на референдум, должен быть предусмотрен в конституционном законе. Референдумы не должны стать основанием для прерывания регулярного законотворческого процесса.

12. Делегация Венецианской Комиссии приветствует решение Рабочей группы не включать положение об избирательных комиссиях, которое содержалось в проекте от 26 апреля. Вопросы, касающиеся порядка администрирования выборов, должны рассматриваться в специальном законе о выборах и законе о политических партиях.

13. В **Статье 3** определены принципы, на которых основывается государственная власть. Положительным моментом является включение принципа открытости.

14. В **статье 4**, параграфе 4.2 указано, что военнослужащие, сотрудники правоохранительных органов, а также судьи не могут являться членами политических партий. Указанное ограничение может повлечь за собой проблемы. Авторы проекта, как кажется, не проводят различий между военнослужащими, прокурорами и другими лицами, работающими в указанных структурах в качестве технического персонала или на основании специальных контрактов. Указанную проблему можно решить, например, путем разработки списка должностных лиц, которые не могут быть членами политических партий. Иначе данное положение можно рассматривать как несоразмерное и не являющееся необходимым в условиях демократического общества.

15. В **статье 12** проекта Конституции установлено достаточно необычное положение, касающееся регулирования вопросов о собственности. В тексте есть несколько проблемных положений. Для разных форм собственности, указанных в положении об изъятии, установлены различные уровни защиты. Это положение не только неясно, но и не вполне приемлемо, так как оно не соответствует международным стандартам, в соответствии с которыми предполагается баланс между частными и общественными интересами, а также своевременная и достаточная компенсация. В параграфе 4 предусмотрена защита собственности кыргызских граждан и кыргызских юридических лиц, а также государственного имущества Кыргызской Республики за рубежом. Не совсем ясно, каким образом указанное положение будет реализовано.

4. Раздел II: Фундаментальные права

16. Венецианская Комиссия приветствует положение статьи 6, в котором сказано, что международные договора по правам человека имеют прямое действие. Однако не ясно, имеют ли эти договора высшее положение в иерархии Кыргызских законов. Также не совсем ясно, каковы будут последствия действия других договоров в отношении Кыргызской правовой системы в случае конфликта. Было бы желательно указать, что международные договора, ратифицированные Кыргызской Республикой, имеют преимущественную силу в отношении Кыргызских законов. В качестве общего правила было бы также полезными принять положение, в соответствии с которым все нормы должны толковаться в свете международных договоров по правам человека, ратифицированных Кыргызстаном.

17. Раздел о правах и свободах человека заслуживает похвалы ввиду наличия далеко идущих обещаний. В сравнении с вариантом 2007 года, в данной редакции положения изложены более четко, так как различные права представлены в отдельных статьях, вместо того, чтобы быть частью параграфов или подпараграфов в одной или двух статьях. В данном разделе Конституции включен список гарантий защиты прав человека, который, как кажется, полностью соответствует международным стандартам.

18. В части ограничений прав человека в новой редакции имеются значительные положительные изменения в сравнении с Конституцией 2007 года. Во-первых, положение о соразмерности сформулировано намного лучше (**статья 20, параграф 2, последнее предложение**). Во-вторых, права и соответствующие гарантии запрета, которые не должны быть ограничены, четко прописаны (**Статья 20 параграф 4**). В-третьих, в проекте Конституции содержится четкий запрет на принятие «подзаконных нормативных правовых актов», касающихся прав и свобод человека (**статья 20, параграф 2, часть вторая**). Тем не менее, следует указать, что ограничивать права человека могут *только* Конституция и законы, принятые Парламентом (срав. **статья 20, параграф 2, первое предложение**).

19. Тем не менее, наличие отдельной главы о «Правах и обязанностях граждан» является достаточно необычным, даже притом, что положения статей 50 – 59 проблематичными по мнению авторов не являются.

20. Поскольку Венецианская Комиссия не получала специального запроса от властей Кыргызстана, докладчиками Венецианской Комиссии глава II подробно не рассматривалась.

5. Раздел III: Президент Кыргызской Республики

21. Раздел III разделен на две части. Первая часть посвящена избранию Президента, во второй рассматриваются его полномочия. Роль Президента определена в преамбуле к разделу III (**статья 60**).

- *Общее определение роли Президента*

22. Формулировка соответствующей статьи Конституции 2007 года подверглась резкой критике со стороны Венецианской Комиссии. В новую редакцию были внесены важные изменения.

23. Как отмечалось в заключении 2007 года, **параграф 1 статьи 60** содержит «обычное определение роли Президента в президентский и полу-президентских системах» (Президент как «глава государства», Президент как «высшее должностное лицо»). Необходимо подчеркнуть, что Президент не рассматривается как часть исполнительной власти, поскольку «высшим органом исполнительной власти» является по определению Правительство (статья 83 параграф 2). Таким образом, он / она стоит выше или по

крайней мере вне традиционной тройственной системы, описываемой в концепции «разделения властей».

24. В параграфе 2 статьи 60 указывается, что Президент «олицетворяет собой единство народа и государственной власти», однако отсутствует его характеристика как «гаранта Конституции Кыргызской Республики и прав и свобод человека и гражданина». Хотя и верно, что Конституции других стран Центральной и Восточной Европы содержат подобные положения, внесенное изменение заслуживает одобрения. Как правило, гарантом прав и свобод человека и конституционного строя в целом является судебная власть. Характеристика Президента как «гаранта» легко может быть истолкована неверно как ставящая его или ее вне конституционного строя. Авторы проекта Конституции совершенно правильно сочли, что защита прав и свобод является задачей судебной власти и, за счет исключения данной фразы, снижается риск размывания полномочий и нарушения конституционного принципа независимости судебной власти.

- Выборы Президента

25. В то время как Конституция 2007 года предусматривала, что одно и то же лицо не может быть избрано два раза подряд, в новой редакции (статья 61 параграф 2) указано, что одно и то же лицо не может быть избрано президентом даже дважды. Такое положение в сравнении с мировой практикой носит очень ограничительный характер.⁴ Тем не менее, его следует приветствовать, поскольку оно предусматривает обязательную смену президента по истечении шестилетнего периода и цель его состоит в том, чтобы избежать создания авторитарных структур. Если у Президента нет возможности быть переизбранным сразу же после истечения срока его полномочий, для него не будет создаваться никаких стимулов к созданию сильной политической основы и подавлению оппозиции. Как показывает опыт Кыргызстана, злоупотребление президентской властью представляет собой очень серьезную проблему. Новая редакция статьи 61 параграф 2 может стать хорошим средством защиты от подобных злоупотреблений при условии, что эти положения будут строго соблюдаться и не будут изменены в течение первого президентского срока.

26. Количество подписей, которые необходимо собрать для выдвижения кандидатуры на пост Президента, было сокращено с 50 000 до 30 000. Такое решение следует приветствовать, так как оно допускает бОльший уровень конкуренции. В статье 63, параграфе 3 указано, что Президент на период осуществления своих полномочий не может быть членом политической партии и не может совершать любые действия, связанные с деятельностью партий. Указанное положение заслуживает одобрения.

- Полномочия Президента

27. В статью 64 внесены значительные изменения. Очевидной целью реформы является ограничение полномочий Президента, вовлечение в большей степени государственные органы как в процесс принятия решений, так и в части назначений на ключевые посты. Было бы полезно вернуться к комментариям по редакции Конституции 2007 года для того, чтобы понять, почему все указанные изменения рассматриваются как очень полезные для процесса создания истинно демократического государства:

«Складывается впечатление, что список полномочий Президента, изложенных в данной и других статьях Конституции, объясняется стремлением разработчиков Конституции предоставить Президенту все полномочия, которые только можно найти в европейском, североамериканском, латиноамериканском или российском конституционном праве....»

⁴ См. Ангелика Нуссбегер, Setting Limits and Setting Limits aside – The Constitutional Framework of Presidential Power in Post-Communist Countries, in: Liber Amicorum Antonio La Pergola, Strasbourg, The Hague 2008, S. 206-228.

Президент, таким образом, обладает полным правом контролировать как администрацию в целом, так и структуры власти в частности, он (она) обладает доминирующим положением в исполнительной власти и имеет возможность оказывать решающее воздействие на назначение на судебские и иные независимые должности. Даже если он столкнется с сопротивлением своим желаниям, Президент может объявить референдум без участия других органов государственной власти». (CDL-AD(2007)045, параграфы 39, 41)

28. В список полномочий внесены существенные изменения:

1) Назначения в сфере исполнительной власти

- Президент имеет право назначать на должность или освобождать от должности Генерального Прокурора с согласия или по инициативе одной трети депутатов Парламента, однако только в случаях, предусмотренных законом (Статья **64 параграф 4.1**), система назначения указанных должностных лиц получила более четкое толкование, нежели это имело место в апрельской редакции Конституции. В целях обеспечения гарантий независимости указанного института, особенно важно четко прописать правовые основы в Законе о прокуратуре.
- Президент имеет право предлагать кандидатуру на должность Председателя Национального Банка, затем кандидат избирается Парламентом.
- Президент все еще сохраняет широкие полномочия. Он/она имеет право назначать членов правительства, отвечающих за вопросы обороны и безопасности, а также их заместителей. Как кажется, эти полномочия превышают права, определенные для Президента в условиях предлагаемой системы разделения властей. Президент (он/она) все еще определяет структуру своего аппарата, а также формирует и возглавляет Совет Безопасности. Кроме того, он/она является главнокомандующим Вооруженными Силами и назначает и освобождает от должности высший командный состав Вооруженных Сил. При этом, Президент более не может оказывать влияния на назначение следующих должностных лиц:
 - Руководителей административных департаментов
 - Глав местных государственных администраций
 - Государственного Секретаря
 - Государственных органов, непосредственно подчиненных и подотчетных Президенту

Президент более не определяет условия оплаты труда государственных и муниципальных служащих.

2) Назначения в других органах государственной власти

- Поскольку Конституционный Суд упразднен, права осуществлять назначения в этой области более нет;
- Президент больше не обладает правом давать свое согласие на уголовное преследование или осуществление административных процедур в отношении судей местных судов;
- Президенту установлено право назначать не половину, а одну треть членов Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов; он (она) более не имеет право назначать председателя указанной комиссии и освобождать от должности уже назначенных членов.

3) Полномочия в области внешней политики

- Президент более не имеет полномочий определять внешнюю политику;
- Право проводить переговоры и подписывать международные соглашения осуществляется по согласованию с Премьер-министром.

29. Полномочия Президента в части присвоения государственных наград и осуществления помилования остались без изменений.

4) Полномочия Президента в части законодательного процесса

- Президент более не имеет права направлять законопроекты в *Жогорку Кенеш*;
- Президент более не имеет права приостанавливать действие нормативно-правовых актов правительства и других органов исполнительной власти;
- Президент более не имеет права объявлять референдум по собственной инициативе, такое возможно только по инициативе 300 000 избирателей и большинства депутатов (кумулятивные условия);
- Право Президента издавать указы и распоряжения изменений не претерпело (статья 47 в предыдущей редакции, статья 65 новой редакции). В формулировке содержится потенциальная опасность – нет конкретных указаний на то, что указы не должны противоречить Конституции и законам и не должны заменять законы. Было бы разумным дополнить статью в том смысле, что ни один ни указ не может повлечь за собой сокращение прав человека;
- Президенту сохранено право возвращать законы (налагать вето) в *Жогорку Кенеш* (статья 64 параграф 2). В **статье 81 параграфе 3** указано, что Парламент может преодолеть наложенное Президентом вето на законы большинством голосов в две трети.

5) Полномочия Президента в случае чрезвычайных ситуаций и в случае войны

30. Президент все еще обладает правом предпринимать немедленные действия в случае чрезвычайных ситуаций или в случае войны. Однако обо всех таких случаях необходимо «незамедлительно сообщить *Жогорку Кенешу*», который имеет право утвердить или отменить указы Президента (статья 74).

31. Все эти изменения носят очень положительный характер, так как они значительно сокращают чрезмерные полномочия, которыми Президент обладал по Конституции 2007 года. Объем полномочий, определенных Президенту, все еще является вполне достаточным для обеспечения стабильности в стране в особенности в части принятия немедленных мер при возникновении чрезвычайных ситуаций.

6) Иммунитет и защита Президента

32. Положения, касающиеся иммунитета, обеспечения, обслуживания и охраны Президента были исключены. Этот шаг необходимо приветствовать, так как эти привилегии понимались как статус полной свободы от ответственности (*"legibus absolutus"*). Очевидно, что международные правила об иммунитете глав государств также распространяются и на Президента.

7) Прекращение полномочий Президента

33. Полномочия Президента могут быть прекращены по трем причинам: отставка, отрешение от должности и невозможность исполнения полномочий.

34. Процедура отрешения Президента от должности претерпела изменения. В то время как в соответствии с Конституцией 2007 года, Президента можно было отрешить от должности на основании обвинения в «государственной измене или совершении иного особо тяжкого преступления» (**статья 51 параграф 1**), в настоящее время достаточным основанием является совершение «преступления» (**статья 67 параграф 2**). В соответствии с Конституцией 2007 года, обвинение должно быть поддержано не только Жогорку Кенешем и Генеральной прокуратурой, но и Конституционным Судом, в новой редакции это условие не является необходимым. Положение о том, что обвинение против Президента должно быть поддержано большинством в две трети голосов, заменено соответствующим положением о простом большинстве; для инициирования достаточно голосов одной трети депутатов вместо их большинства. Решение об отрешении от должности принимается двумя третями депутатов, а не тремя четвертями, как было ранее. Короткие сроки в три месяца остались без изменений.

35. Из всего сказанного выше следует, что отрешить Президента от должности стало менее затруднительно. Принимая во внимание, что Президент может быть избран только на один срок, потенциал уzurпации власти значительно сократился.

6. Раздел IV: Законодательная власть Кыргызской Республики

1. Состав Жогорку Кенеша и статус депутатов

36. Общее описание роли *Жогорку Кенеша* как «высшего представительного органа, осуществляющего законодательную власть и контрольные функции в пределах своих полномочий», осталось без изменений (**Статья 70 параграф 1**).

37. Количество депутатов предлагается увеличить с 90 до 120. «Идеального» количества депутатов нет, в целом, количество депутатов зависит от размера страны и необходимости обеспечить равное представительство различных групп населения и регионов.

38. Депутаты будут избираться сроком на 5 лет на основе пропорциональной системы. Что касается избирательной системы в Кыргызстане, уже было испробовано несколько экспериментальных подходов: выборы проводились по смешанной системе и по мажоритарной системе. Проблема состоит в том, что в стране отсутствует стабильная партийная система, при которой партии имеют определенные традиции и точки зрения на жизнь, как это имеет место в таких демократических системах, как британская или французская. Решение внедрить пропорциональную систему может способствовать укреплению плюрализма политических мнений в Парламенте. Тем не менее, все это зависит от наличия соответствующих сил в гражданском обществе, необходимых для развития партий с существенно различными политическими профилями. В этой связи можно вернуться к предостережению, содержащемуся в Заключении 2007 года:

«Поскольку партийная система развита очень слабо, существует риск, что конституционная реформа будет способствовать созданию достаточно искусственной системы, при которой партии будут основываться сверху. Они могут контролироваться интересами бизнеса, а также интересами исполнительной власти, при этом не основываясь на конкретном политическом опыте населения. Более того, нет места для независимых кандидатов». (CDL-AD(2007)045, параграф 45).

39. В свете последних событий, данный комментарий оказался очень точным. Но при этом необходимо иметь в виду, что в соответствии с Конституцией 2007 года была создана сильная президентская система, не допускающая практически никаких возможностей Парламенту для действий. Можно выразить надежду на то, что придание

Парламенту значительных полномочий будет способствовать формированию политических партий.

40. Запрет для одной партии иметь более 65 депутатских мандатов из 120 направлен на то, чтобы предотвратить доминирование одной политической партии. Такое ограничение на размер большинства можно рассматривать как новаторство. Проблема заключается в том, что оно может повлечь за собой нарушение принципа равенства голосов. Голоса в пользу той партии, которая уже достигла соответствующей квоты, могут быть утеряны. Однако эти ограничения могут быть оправданы как меры, необходимые для создания плюралистической партийной системы. В специальном законе следует разъяснить, каким образом будут распределяться оставшиеся голоса. Ранние версии проекта Конституции содержали положения об избирательном пороге. В окончательном варианте сказано, что вопрос избирательного порога будет регулироваться конституционным законом.

41. В статье 70 параграфе 3 введены концепции «фракции» и «парламентского большинства», которые отсутствовали в предыдущих редакциях Конституции. Депутаты будут образовывать фракции. Фракция или коалиция фракций, объединяющая более половины депутатов, рассматриваются как «парламентское большинство». О создании коалиции необходимо объявить официально.

42. Эти положения направлены на то, чтобы обеспечить стабильность представительства партий в Парламенте. Поскольку депутаты теряют свой мандат после того, как они покидают фракцию или партию (**статья 73 параграф 1**), их «свобода» очевидно ограничена. Тем не менее, они имеют право голосовать за или против позиции фракции или партии. Более того, в отличие от Конституции 2007 года, более депутатов из партии исключить нельзя. Таким образом, предлагаемое положение можно рассматривать как сбалансированное в свете возможного злоупотребления политическими мандатами. При этом остается ряд вопросов. Возможно ли сформировать новые коалиции в течение пятилетнего периода? Если ли у депутатов возможность воздержаться от принадлежности к любой из фракций? Рекомендуются решить найти для этих вопросов однозначное решение на основе Конституции.

43. В парламентах постсоветских стран злоупотребление положениями об иммунитете стало широко распространенным явлением, в силу того, что статус депутата парламента мог стать привлекательным для лиц, которые хотели избежать уголовного преследования. Поэтому концепция крайне ограниченного иммунитета в новой редакции Конституции заслуживает всяческого одобрения. В отличие от предыдущей Конституции, в новом варианте нет общего положения о том, что «депутаты пользуются иммунитетом» (**статья 56 параграф 1** предыдущей редакции). В новой редакции сохранено положение, предусматривающее запрет на преследования «за высказываемые в связи с депутатской деятельностью суждения или за результаты голосования в Жогорку Кенеша» (**статья 72**). Отсутствуют также положения, обеспечивающие защиту от ареста и обыска. Согласие большинства депутатов *Жогорку Кенеша* является условием для возбуждения судебного преследования в отношении депутатов за исключением «особо тяжких преступлений». В случае, если данное положение не соответствует определенной категории преступлений Уголовного Кодекса, это понятие следует уточнить.

44. Остальные положения относительно состава Жогорку Кенеша, а также статуса депутатов, существенных изменений не претерпели. Можно отметить, что положение, касающееся несовместимости деловой активности со статусом депутата в особенности важно, однако, как кажется, на практике оно не выполняется.

45. В Конституции сохранено право Жогорку Кенеша на самороспуск (**статья 78**). Не рекомендуется обеспечивать гарантию этого права без каких-либо предварительных условий, так как в обратном случае оно может содействовать нестабильности в стране.

2. Полномочия Жогорку Кенеша

46. Изменения, внесенные в главу о полномочиях Жогорку Кенеша дополняют те изменения, которые коснулись полномочий Президента, они очевидно свидетельствуют о том, что вновь созданная система является парламентской. В то время как в Конституции 2007 года право «определять основные направления государственной внутренней и внешней политики» отводилось Президенту (статья 42 параграф 3), в новой редакции эти полномочия установлены для Правительства и Парламента (**статья 74 параграф 3.2**). Жогорку Кенеш также играет роль в принятии решений по всем назначениям на важные должности. Парламент дает свое согласие на структуру и состав Правительства (**статья 74 параграф 3.1.**), решает вопросы о выражении доверия или недоверия Правительству (**статья 74 параграфы 3.3 и 3.4**). Тем не менее, данное право не включает выражение недоверия отдельным членам Правительства, как это предусматривалось по Конституции 2007 года. Как уже отмечалось выше, Жогорку Кенеш также обладает полномочиями утверждать или отменять Указы Президента по вопросам войны и введения чрезвычайного положения.

47. Положения о статусе Торага Жогорку Кенеша во многом схожи с положениями Конституции 2007 года. Заместители Торага избираются из представителей оппозиции (**статья 75 параграф 1**).

48. В части работы Жогорку Кенеша следует отметить, что парламентскому меньшинству определены конкретные задачи, в частности, председательство в комитете по вопросам бюджета и комитете по вопросам правопорядка (**статья 77**). Такой порядок, как кажется, представляет собой хороший механизм внутрипарламентского контроля.

7. Раздел V: Исполнительная власть

49. Правила формирования Правительства претерпели удивительные изменения. В соответствии с Конституцией 2007 года, парламентское большинство имело право предложить кандидата и в случае неудачи, такое право могло перейти к другим партиям, сейчас же если большинство в Жогорку Кенеше не сможет сформировать Правительство, такое право передается другим партиям, представленным в Парламенте. Если их предложения не получают поддержки, то Правительство формирует Президент. Если же и его/ее предложение поддержано не будет, то он/она может объявить досрочные выборы. Предложенная система кажется очень сложной и может привести элемент нестабильности.

50. В отличие от Конституции 2007 года Правительство не подотчетно Президенту и Жогорку Кенешу, а только Парламенту. В силу этого логично предполагать, что Правительство должно быть поддержано большинством Жогорку Кенеша. В таком контексте неоднократное выражение недоверия со стороны Жогорку Кенеша вынуждает Президента объявить о проведении новых выборов.

51. В статье 89 проекта Конституции перечислены полномочия Премьер-министра. Из данного списка очевидно следует, что он является главой исполнительной власти в Кыргызстане.

8. Раздел VI: Органы судебной власти

52. В **статье 93** изложены основные принципы функционирования судебной власти, которые соответствуют требованиям, используемым в демократических странах. Тем не менее, следует отметить, что остались без изменений некоторые «советские» характеристики судебной системы, такие как право Верховного Суда давать разъяснения

по вопросам судебной практики (**статья 96 параграф 2**); не ясно, понимается ли система «надзора» в широком или узком смысле.

53. В соответствии с положениями **параграфа 7 Статьи 94**, Председатель Верховного Суда не может быть переизбран на второй срок. В параграфе 8 установлено такое же правило для председателей других судов. Этот подход является экспериментальным, его последствия следует тщательно отслеживать на практике.

54. В статье 94, параграф 9, установлен 5 летний испытательный срок для судей, что может привести к подрыву их независимости. В данном контексте Венецианская Комиссия уже указывала следующее в своем Отчете о независимости судебной системы (часть 1), принятом на 82 пленарном заседании (Венеция, 12-13 марта 2010 года)⁵ «Венецианская Комиссия настоятельно рекомендует назначать обычных судей на постоянной основе до их ухода на пенсию. Испытательные сроки для действующих судей являются проблематичными с точки зрения их независимости».

55. В этой связи, целесообразным также является вопрос о роли различных государственных органов в обеспечении независимости судебной системы. В Отчете о независимости судебной системы (часть 1) подчеркивается, что: «Мнение Венецианской Комиссии состоит в том, что подходящим методом для обеспечения гарантий независимости судебной системы является создание независимого совета судей, который играл бы решающую роль при принятии решений о назначении судей и их карьерном росте. Ввиду богатства правовой культуры Европы, которая представляет собой ценность и которую следует сохранять, единой модели, которую можно было бы применить для всех стран, нет. Признавая это разнообразие правовых систем, Венецианская Комиссия рекомендует государствам, которые еще не рассматривали вопрос создания независимого совета судей, рассмотреть такую возможность. В любых случаях, в состав такого совета должны входить представители разных групп, при этом значительная часть членов, если не большинство, должна быть представлена судьями. За исключением членов, назначаемых по должности, эти судьи должны избираться или назначаться своими коллегами»⁶.

56. В соответствии со **статьей 95** Парламенту определено право освобождения судей от должности двумя третями голосов депутатов. Применение такой процедуры может быть обусловлено политически мотивированными решениями. Указанная система в долгосрочной перспективе может подорвать полномочия судебной системы.

57. Однако наиболее важным решением в судебной системе стало упразднение Конституционного Суда как института. Общее описание функций судебной системы не изменилось, хотя сказано следующее: «Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, уголовного, административного и иных форм судопроизводства» (**статья 82, параграф 2 бывшей Конституции, статья 93 параграф 2**).

58. Функция конституционного контроля передана Конституционной Палате при Верховном суде. Из **статьи 97** следует, что Конституционной Палате определена достаточно высокая степень независимости. За Конституционной Палатой закреплены большинство полномочий, ранее исполнявшихся Конституционным Судом Кыргызстана.

59. В целом, Венецианская Комиссия поддерживает создание Конституционного Суда, так как указанный институт часто исполнял роль двигателя в обеспечении верховенства права в конкретной стране. Как Венецианская комиссия указывала в ранее принятых ей заключениях, доступ к судебному надзору должен быть обеспечен для всех

⁵ См. документ **CDL-AD (2010) 004 с. 38**.

⁶ Там же, с. 32.

заинтересованных сторон, то есть для всех лиц, которые потенциально могут подвергнуться опасности незаконного нарушения своих прав; с другой стороны, решения компетентных судебных властей должны влечь за собой последствия, соответствующие принципам правовой определенности. Как справедливо отмечалось в мнении Венецианской Комиссии по поводу Конституции Финляндии⁷, общего требования относительно наличия такого суда нет. Тем не менее, решение страны упразднить уже действующий Конституционный Суд может рассматриваться как шаг назад. Указанное решение следует пересмотреть.

9. Раздел VII: Другие органы государственной власти

60. Советский институт *прокуратуры* не претерпел никаких изменений. За прокуратурой оставлена функция *“надзора за точным и единообразным исполнением законов и других нормативных правовых актов органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами в пределах, предусмотренных законом”* в качестве основной задачи (**статья 104 параграф 1**). Хотя это не кажется правильным решением, вполне понятно, что в нынешних условиях реформы в основном нацелены на распределение власти между Президентом, Парламентом и Правительством. Другие реформы можно осуществить позднее.

10. Раздел VIII: Местное самоуправление

61. Этот раздел Конституции подробно не рассматривался.

11. Раздел IX: Порядок внесения изменений и дополнений в Конституцию

62. Глава о порядке внесения изменений в Конституцию претерпела далеко идущие изменения. Во-первых, исключена роль судебной власти, во-вторых, полномочия Президента в этом процессе были значительно сужены.

63. Отмена полномочий Президента инициировать проведение референдума по внесению изменений в Конституцию (статья 98 параграф 2 предыдущей редакции) соответствует основному направлению реформы конституционной системы от президентской к парламентской.

12. Выводы

64. Венецианская Комиссия приветствует усилия Временного Правительства и Конституционного Сопределения, направленные на разработку новой Конституции, полностью соответствующей демократическим стандартам.

65. Проект Конституции заслуживает высокой похвалы, так как он предполагает впервые создать форму парламентского правления в Центральной Азии. Даже с учетом того, что такая система может иметь определенные недостатки, опыт Кыргызстана свидетельствует о том, что президентская форма правления может легко перерасти в авторитарную. Хотя партийная система развита в меньшей степени, в Кыргызстане имеется достаточно сильное гражданское общество, которое может послужить основой для демократического развития в условиях парламентской системы.

⁷ CDL-AD(2008)010 Заключение Венецианской Комиссии относительно Конституции Финляндии, принятое на 74 пленарном заседании (Венеция, 14-15 марта 2008 года).

66. В то же время Комиссия отмечает, что Президент обладает рядом важных полномочий, в особенности в сфере безопасности и правоохранительных органов, а также имеет широкие права налагать вето на законы.

67. В рассмотренном тексте проекта Конституции нашли решение проблемы, которые имели место в Конституции 2007 года, в частности:

- 1) В нем предусмотрена более сбалансированная система распределения властных полномочий между Президентом, Парламентом и исполнительной властью;
- 2) В нем предусмотрено усиление роли законодательной власти;
- 3) Раздел, посвященный правам человека, изложен более удачно.

68. Тем не менее, Комиссия полагает, что ряд положений проекта Конституции можно еще доработать:

- 1) Необходимо ввести меры, направленные на обеспечение независимости судебной власти;
- 2) Следует пересмотреть сложные процедуры формирования Правительства, так как они допускают различные, порой значительно отличающиеся друг от друга толкования;
- 3) Следует пересмотреть роль *Прокуратуры*,
- 4) Следует более четко прописать ограничения на полномочия Президента в части издания указов и распоряжений.

69. Венецианская Комиссия также полагает, что упразднение Конституционного Суда как отдельного института не является лучшим решением. Она выражает надежду, что этот вопрос будет пересмотрен и что система конституционного контроля, выбранная Кыргызстаном, будет тем не менее, реализована таким образом, чтобы обеспечить полную защиту конституционных прав и свобод и внести вклад в формирование стабильной политической и правовой культуры в стране.

70. Комиссия еще раз подтверждает свою точку зрения, заключающуюся в том, что хороший текст Конституции сам по себе не обеспечивает стабильности и демократического развития общества без наличия соответствующей политической воли различных политических сил, дальнейшего принятия законодательства в соответствии с демократическими стандартами и надежной системы сдержек и противовесов, являющейся основой для ее воплощения в жизнь.