
Варшава, 24 мая 2023 года
Заключение № GEN-KGZ/456/2023 [NS]

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ПО РЕГЛАМЕНТУ ЖОГОРКУ КЕНЕША КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА

Настоящее заключение подготовлено на основе комментариев **г-жи Лолиты Чигане**, члена Основной группы экспертов БДИПЧ по политическим партиям, **г-жи Тимеи Дриночи**, приглашенного профессора юридического факультета Федерального университета Минас-Жерайс, Бразилия, и **г-жи Тамары Отиашвили**, старшего эксперта по правам человека и демократическому управлению.

Заключение основано на неофициальном переводе Регламента Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, предоставленном Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека.



Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека

Ul. Miodowa 10, PL-00-251 Warsaw
Office: +48 22 520 06 00, Fax: +48 22 520 0605
www.legislationline.org

КРАТКИЙ ОБЗОР

Новый Регламент Жогорку Кенеша (далее «Регламент») был принят 20 октября 2022 года с целью обеспечить его соответствие положениям новой Конституции, принятой в 2021 году, которая обеспечила переход страны на президентскую систему, что, в частности, привело к изменению избирательной системы и роли парламента.

Настоящее заключение не представляет собой полного и комплексного анализа всей правовой базы, регулирующей работу Жогорку Кенеша, либо всего законодательного процесса в Кыргызской Республике.

Настоящее заключение следует рассматривать вместе с основными выводами и рекомендациями, приведенными в Совместном заключении БДИПЧ и Венецианской комиссии по проекту Конституции Кыргызской Республики 2021 года («Совместное заключение 2021 года»), поскольку оно касается роли и функционирования Жогорку Кенеша и статуса членов парламента (далее «депутатов»), а также вместе с Заключением БДИПЧ 2022 по Кодексу депутатской этики Жогорку Кенеша (Парламента) Кыргызской Республики 2022 года.

В целом, Регламент представляет собой достаточно подробный документ и охватывает широкий круг вопросов, начиная от ролей депутатов, фракций и комитетов и заканчивая процедурными вопросами, включая законодательный процесс. Хотя принятие таких парламентских правил в качестве первичного законодательства обеспечивает определенный уровень безопасности, это может создать некоторые ограничения при внесении изменений в текст.

В то же время, ряд аспектов можно усовершенствовать, особенно для обеспечения более заметной роли Жогорку Кенеша и его органов в выполнении их основных представительских и надзорных функций.

В частности, можно усовершенствовать положения, касающиеся парламентского надзора, чтобы сделать этот процесс более прозрачным, эффективным и весомым. Было бы также целесообразно усовершенствовать Регламент в плане обеспечения более открытого, прозрачного, эффективного и инклюзивного участия общественности и вовлечения экспертов в процессы общественных консультаций, как в контексте законотворчества, так и в плане осуществления надзорных функций.

Кроме того, ряд положений, касающихся фракций и политических групп, роли оппозиции, а также отзыва депутатских мандатов, нуждаются в пересмотре для обеспечения их соответствия международным стандартам в области прав человека и обязательствам ОБСЕ, хотя следует отметить, что для этого может потребоваться внесение поправок в Конституцию, как это было подчеркнуто в Совместном заключении 2021 года. Действительно, Регламент был принят в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики, принятой в 2021 году, и отражает или имплементирует ее положения. Многие из вышеупомянутых недостатков проистекают из соответствующих норм Конституции, которые, как представляется, не поддерживают принцип разделения властей с наличием системы сдержек и противовесов между различными институтами.

Регламент также может быть усовершенствован с целью введения более коллегиального принятия решений вместо концентрации таких полномочий в

руках председателя (спикера) Жогорку Кенеша, а также для обеспечения гендерной перспективы и многообразия во всем Регламенте.

Более конкретно, в дополнение к вышеизложенному, БДИПЧ представляет следующие основные рекомендации, направленные на совершенствование Регламента и обеспечение более полного соответствия международным стандартам и рекомендациям в области прав человека и демократического управления, а также обязательствам ОБСЕ в области человеческого измерения:

А. Рассмотреть вопрос о введении норм, применимых конкретно к пересмотру Регламента; [п. 22]

В. В отношении руководства Жогорку Кенеша и коллегиального принятия решений:

1. указать количество заместителей, которых может иметь председатель, одновременно гарантируя, что одна или несколько из этих должностей будет отведена представителям оппозиции, а также рассмотреть возможность усиления существующих положений о гендерном равенстве, чтобы способствовать более плюралистическому, сбалансированному по полу и разнообразию представительству на уровне руководства парламента; [п. 24]
2. пересмотреть Регламент с целью укрепления коллегиальных механизмов принятия решений в Жогорку Кенеше, в том числе путем усиления и более четкого определения роли Координационного совета и правил, регулирующих процесс принятия им решений; [п. 28]

С. В отношении фракций и политических групп:

1. пересмотреть положение, запрещающее членам парламента покидать фракцию; [п.п. 29-31]
2. обеспечить, чтобы требования к созданию депутатской группы были не строже в плане минимального количества членов парламента, чем требования к созданию самой малочисленной парламентской фракции; [п.п. 32-33]
3. добавить отдельную статью, четко перечисляющую основные индивидуальные права каждого депутата, независимо от принадлежности или непринадлежности к фракции/депутатской группе, до выработки дополнительных прерогатив, которые могут иметь фракции/депутатские группы с целью обеспечения эффективности парламентской работы, пропорционального представительства и участия во внутренних органах парламента; а также рассмотреть вопрос о выделении отдельным депутатам соответствующих финансовых, материальных и технических ресурсов и средств для надлежащего выполнения своих функций и обязанностей; [п.п. 34-35]

Д. В отношении процедуры отзыва депутатских мандатов:

1. четко определить перечень «уважительных причин», обосновывающих отсутствие депутата на пленарных заседаниях, предусмотрев лишение мандата за наиболее серьезные нарушения парламентских правил, а также виды доказательств, которые должны быть представлены в качестве обоснования отсутствия, и простой механизм их оценки; [п. 37]

2. Пересмотреть предусмотренный Конституцией институт отзыва избранных представителей, в соответствии с рекомендацией Совместного заключения БДИПЧ и Венецианской комиссии от 2021 года; [п. 38]

Е. В отношении парламентских комитетов:

1. рассмотреть возможность определения постоянных комитетов и их тематических направлений в Регламенте; [п. 42]
2. обеспечить учет гендерного баланса и разнообразия в процессе назначения председателей, заместителей председателей и состава комитетов, а также рассмотреть возможность выделения доли мест председателей комитетов и/или их заместителей представителям оппозиции; [п. 42]

Ф. Более подробно прописать правила реализации права граждан на законодательную инициативу, соответствующую процедуру и помощь парламента в этом вопросе; [п.п. 46-48]

Г. В отношении общественных консультаций:

1. уточнить в Регламенте необходимость приглашения организаций гражданского общества и общественности на парламентские слушания для проведения общественных консультаций с их участием, а также определить практические аспекты таких консультаций и обеспечить их открытость, прозрачность, доступность, инклюзивность и эффективность; [п. 50]
2. рассмотреть возможность введения конкретных контрольных списков и сроков для проведения общественных консультаций с привлечением экспертов и гражданского общества, включая представителей меньшинств и других разнообразных групп, а также предоставления женщинам и мужчинам равных возможностей быть услышанными и внести значимый вклад в обсуждения, обеспечивая при этом создание адекватных механизмов обратной связи; [п. 52]

Н. В отношении законодательных процедур:

1. предусмотреть возможность дальнейшего продления сроков парламентских чтений, если сложность вопроса, охватываемого законопроектом, чрезвычайные обстоятельства или другие уважительные причины являются основанием для этого, или предусмотреть, что такие причины и основания для несоблюдения сроков будут учитываться при принятии решения об отклонении законопроекта; [п. 56]
2. предусмотреть четкую методологию проведения оценки воздействия законопроектов на гендерную ситуацию и права человека, внедрив более комплексный подход, который будет включать в себя прогнозирование желаемого результата законопроекта, анализ воздействия предлагаемой законодательной инициативы на права человека, потенциально прямое или косвенное дискриминационное воздействие предлагаемых положений и т.д.; [п. 54]
3. разработать более подробные положения, определяющие основания для прекращения прений, обеспечивающие право членов парламента, особенно представляющих оппозицию, на полноценное участие в парламентских прениях; [п. 57]

4. дополнить статью 76 таким образом, чтобы применение ускоренных процедур для принятия закона рассматривалось как исключение, основанное на конкретных, четких и заранее определенных критериях, с требованием обосновать необходимость применения таких процедур и предоставить парламенту возможность отклонить требование об их применении; [п. 61]

К. В отношении парламентского контроля:

1. внести изменения в статью 109, введя исключение для парламентских запросов в отношении существа дел, рассмотренных или находящихся на рассмотрении судов; [п. 74]
2. ввести правовые последствия за непредоставление ответов на запросы парламента, депутатов и комитетов с целью усиления механизмов надзора; [п. 77]

И. Продолжить совершенствование главы 29 как с точки зрения основополагающих этических ценностей, так и с точки зрения надзорного механизма [п.п. 97-98]

В тексте настоящего Заключения все вышеперечисленные и дополнительные рекомендации выделены жирным шрифтом.

В рамках своего мандата по оказанию помощи государствам-участникам ОБСЕ в выполнении обязательств ОБСЕ, БДИПЧ ОБСЕ по запросу рассматривает проекты и действующее законодательство, а также соответствующие документы для оценки их соответствия международным стандартам в области прав человека и обязательствам ОБСЕ и предоставляет конкретные рекомендации по их совершенствованию.

СОДЕРЖАНИЕ

I. ВВЕДЕНИЕ.....	7
II. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА.....	7
III. АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ	9
1. СООТВЕТСТВУЮЩИЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ И ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ОБСЕ	9
2. Общая информация и замечания общего характера.....	11
3. Парламентская структура: Жогорку Кенеш и его органы.....	13
3.1. <i>Руководство Жогорку Кенеша и коллегиальное принятие решений</i>	<i>13</i>
3.2. <i>Фракции и политические группы.....</i>	<i>15</i>
3.3. <i>Процедуры прекращения депутатских полномочий</i>	<i>19</i>
3.4. <i>Парламентские комитеты.....</i>	<i>20</i>
4. Законодательная процедура	21
4.1. <i>Право законодательной инициативы.....</i>	<i>22</i>
4.2. <i>Общественные консультации</i>	<i>23</i>
4.3. <i>Общие процедуры.....</i>	<i>25</i>
4.4. <i>Специальные законодательные процедуры.....</i>	<i>27</i>
4.5. <i>Порядок ратификации и денонсации международных договоров</i>	<i>29</i>
4.6. <i>Официальное толкование законов.....</i>	<i>31</i>
5. Парламентский контроль	31
5.1. <i>Парламентский запрос.....</i>	<i>32</i>
5.2. <i>Контроль за исполнением законов и решений</i>	<i>33</i>
5.3. <i>Парламентские слушания</i>	<i>34</i>
6. Назначение, освобождение и лишение иммунитета отдельных государственных должностных лиц Жогорку Кенешем	35
7. Депутатская этика	40
8. Гендерные аспекты и многообразие	42

I. ВВЕДЕНИЕ

1. 30 ноября 2022 года вице-Председатель Жогорку Кенеша Кыргызской Республики обратился в Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (далее «БДИПЧ») с запросом о проведении правовой экспертной оценки закона №106 «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (далее «Регламент»)), принятого 16 ноября 2022 года.
2. 8 декабря 2022 года БДИПЧ ответило на вышеуказанный запрос, подтвердив свою готовность подготовить правовое заключение о соответствии Регламента международным стандартам в области прав человека и демократического государственного управления, а также обязательствам ОБСЕ в области человеческого измерения.
3. Настоящее заключение следует рассматривать вместе с основными выводами и рекомендациями, приведенными в Совместном заключении БДИПЧ и Венецианской комиссии по проекту Конституции Кыргызской Республики 2021 года («Совместное заключение 2021 года»)¹, особенно в отношении роли и функционирования Жогорку Кенеша и статуса членов парламента (далее «депутатов»). БДИПЧ также опубликовал Заключение по поводу Кодекса депутатской этики Жогорку Кенеша (Парламента) Кыргызской Республики, в котором приведены полезные выводы и рекомендации, которые дополняют настоящее Заключение в отношении вопросов парламентской этики.² Жогорку Кенеш также в настоящее время обсуждает с БДИПЧ проведение гендерной оценки парламента в целях лучшего учета гендерных аспектов в работе этого органа.
4. Настоящее заключение было подготовлено в ответ на вышеуказанный запрос. БДИПЧ провело данную оценку в рамках своего мандата по оказанию помощи государствам-участникам ОБСЕ в выполнении их обязательств в рамках ОБСЕ

II. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА

5. Предметом представленного в настоящем заключении экспертного анализа является исключительно представленный на рассмотрение Регламент. В отдельных пунктах этого заключения также приводятся ссылки на Конституции Кыргызской Республики в той ее части, которая определяет общие рамки, регулирующие разделение властей, роль и полномочия парламента в стране, и Регламент должен соответствовать положениям Конституции. Таким образом, данное заключение не представляет собой полного и комплексного анализа всей правовой базы, регулирующей работу Жогорку Кенеша, либо всего законодательного процесса в Кыргызской Республике.
6. Настоящее заключение затрагивает ключевые вопросы и указывает на области, вызывающие озабоченность. В интересах краткости заключение больше фокусируется на аспектах Регламента, требующих поправок или совершенствования, чем на тех аспектах, которые не вызывают вопросов. Представленный ниже правовой анализ основан на международных и региональных

¹ См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Совместное заключение по проекту Конституции Кыргызской Республики](#) (19 марта 2021 года).

² См. БДИПЧ, [Заключение по поводу Кодекса депутатской этики Жогорку Кенеша \(Парламента\) Кыргызской Республики](#) (2022 г).

стандартах, нормах и рекомендациях в области прав человека и демократического управления, а также на соответствующих обязательствах ОБСЕ в области человеческого измерения. По мере необходимости в настоящем заключении также приводится передовой опыт других государств-участников ОБСЕ в этой области. Приводя примеры того или иного национального законодательства, БДИПЧ не выступает за модель какой-либо конкретной страны, а стремится к предоставлению четкой информации о применимых международных стандартах, иллюстрируя ее примерами практической реализации этих стандартов в законодательстве тех или иных стран. К любому примеру национального законодательства другого государства следует подходить с осторожностью, поскольку он не всегда может быть воспроизведен в другой стране и должен рассматриваться в свете более широкой национальной институциональной и правовой базы, а также контекста и политической культуры страны.

7. Кроме того, в соответствии с Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (далее «CEDAW»)³ и Планом действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства 2004 года⁴, а также обязательствами по учету гендерной проблематики в деятельности, программах и проектах ОБСЕ, в настоящем заключении, по мере необходимости, затрагиваются гендерные аспекты и вопросы многообразия⁵.
8. Настоящее заключение основано на неофициальном переводе Регламент на английский язык, организованном БДИПЧ, который прилагается к настоящему документу. Возможные ошибки могут быть следствием перевода. Заключение также доступно на русском языке, однако английская версия остается единственной официальной версией данного документа.
9. В связи с вышеизложенным, БДИПЧ хотело бы подчеркнуть, что данное заключение никоим образом не препятствует дальнейшему формулированию им письменных или устных рекомендаций или комментариев по соответствующим вопросам в адрес Кыргызской Республики в будущем.

³ См. Конвенцию ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (далее «CEDAW»), принятую резолюцией 34/180 Генеральной Ассамблеи 18 декабря 1979 года, на сайте: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>. Кыргызская Республика присоединилась к Конвенции 10 февраля 1997 года.

⁴ См. [План действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства](#), принятый Решением № 14/04, MC.DEC/14/04 (2004), п. 32.

⁵ Для целей настоящего заключения определение термина «разнообразие/многообразие» включает в себя как «многообразие на рабочем месте» (т.е. справедливое представительство в органах и в штате парламента различных групп общества в условиях, которые признают, соблюдают и в разумной степени учитывают различия, тем самым способствуя полной реализации потенциала всех его членов и сотрудников), в также уважение и поощрение многообразия в его процедурах и практике, а также в результатах работы парламента. Это не исключает других аспектов разнообразия, которые могут быть приняты во внимание Парламентом при реформировании рабочей среды и рабочих процедур, а также в целом при выполнении всех своих функций.

III. АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ

1. СООТВЕТСТВУЮЩИЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ И ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ОБСЕ

10. Государства-участники ОБСЕ обязались строить, консолидировать и укреплять демократию как единственную систему правления и признали ее неотъемлемым элементом верховенства права⁶. Демократия также является одной из универсальных основных ценностей и принципов Организации Объединенных Наций и Совета Европы⁷. Уважение прав человека и основных свобод является неотъемлемой частью демократии и верховенства права. Кроме того, важность плюрализма в отношении политических организаций⁸, а также институциональной и индивидуальной добросовестности парламента и парламентариев и их подотчетности обществу признаны государствами-участниками ОБСЕ в качестве основных аспектов политической жизни⁹.
11. В своем Общем замечании №25 (1996 г.) Комитет ООН по правам человека отметил, что право на участие в ведении государственных дел, право голосовать и быть избранным и допускаться к государственной службе, отраженные в статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах (далее «МПГПП») ¹⁰, требуют, чтобы граждане принимали участие «в ведении государственных дел в рамках общенародных дискуссий»¹¹. Кроме того, формы участия граждан, которые включают общенародные дискуссии и диалог, должны устанавливаются конституцией и другими законами соответствующего государства.
12. В многочисленных обязательствах ОБСЕ подчеркивается роль открытости и прозрачности в ведении государственных дел, включая законотворческую деятельность, а также важность эффективного участия всех граждан в общественной и политической жизни. 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»¹². Обязательства ОБСЕ также требуют принятия законодательства «в результате открытого процесса, отражающего волю народа либо непосредственно, либо через избранных им представителей», а также «по завершении соответствующей гласной

⁶ СБСЕ/ОБСЕ, [Документ копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ](#) (Документ копенгагенского совещания ОБСЕ 1990 года, 5 июня – 29 июля 1990 г.), п. 3.

⁷ Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) Совета Европы: [Параметры взаимоотношений между парламентским большинством и оппозицией в условиях демократии: контрольный список](#), 24 июня 2019 года, п. 10. См. также постановление ЕСПЧ по делу «Гайд Парк против Молдовы (№ 1)» от 31 марта 2009 г., п. 27, в котором Суд вновь подчеркнул, что демократия «является единственной политической моделью, предусмотренной Конвенцией, и единственной моделью, совместимой с ней».

⁸ СБСЕ/ОБСЕ, [Документ московского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ](#) (Документ копенгагенского совещания ОБСЕ 1991 года), 3 октября 1991 года, п. 5.

⁹ См., например, [Парижскую хартию для новой Европы](#), Париж, 19 - 21 ноября 1990 года, которая гласит: «Демократия, имеющая представительный и плюралистический характер, влечет за собой подотчетность избирателям, обязательство государственных властей соблюдать законы и беспристрастное отправление правосудия». См. также [Стамбульский документ ОБСЕ 1999 года](#), 19 ноября 1999 г., в котором государства-участники ОБСЕ обязались «содействовать формированию позитивной основы для надлежащей практики государственного управления и должностной порядочности» в рамках согласованных усилий по борьбе с коррупцией.

¹⁰ См. [Международный пакт ООН о гражданских и политических правах](#) (далее МПГПП), принятый Резолюцией 2200А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 года. Кыргызская Республика присоединилась к Пакту 7 октября 1994 года.

¹¹ Комитет ООН по правам человека, [Замечание общего порядка № 25](#), 1996, п. 8.

¹² См. [Документ копенгагенского совещания ОБСЕ 1990 года](#), п. 10.

процедуры»¹³. Государства-участники ОБСЕ также взяли на себя конкретное обязательство по «обеспечению безопасной обстановки и соответствующих институтов для мирной дискуссии и выражения своих интересов всеми лицами и общественными группами»¹⁴.

13. Государства-участники ОБСЕ также конкретно обязались обеспечить равные возможности для эффективного участия в политической и общественной жизни женщин, лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, представителей народностей рома и синти, особенно женщин из числа рома и синти, а также лиц с ограниченными возможностями¹⁵. В Люблянских руководящих принципах по интеграции разнообразных сообществ (2012 г.) Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств отмечается, что «[р]азнообразие является характерной чертой всех современных обществ и групп их составляющих»¹⁶, и рекомендуется, чтобы законодательная и политическая база позволяла признать, что индивидуальная идентичность может быть множественной, многослойной, контекстуальной и динамичной.
14. Хотя Кыргызская Республика не является членом Совета Европы (далее «СЕ»), однако она является членом Европейской комиссии за демократию через право Совета Европы (далее «Венецианская комиссия»), таким образом, инструменты СЕ, соответствующая судебная практика Европейского суда по правам человека (далее «ЕСПЧ») и документы Венецианской комиссии также имеют значение и могут служить для страны полезными справочными документами в сравнительной перспективе. В частности, «Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права»¹⁷ Венецианской комиссии содержит полезные рекомендации относительно процесса принятия законов, который должен быть прозрачным, подотчетным, инклюзивным и демократичным.
15. Также полезными являются ряд других документов необязательного характера, разработанных на различных международных и региональных форумах, поскольку они содержат более практические рекомендации и примеры, которые могут быть использованы для повышения гендерной чувствительности и разнообразия Жогорку Кенеша Кыргызской Республики¹⁸. В их числе:
 - руководство БДИПЧ 2019 года «Люди с инвалидностью и обеспечение их права на участие в общественно-политической жизни»¹⁹;

¹³ См. [Документ московского совещания ОБСЕ 1991 года](#), п. 18.1, и [Документ копенгагенского совещания ОБСЕ 1990 года](#), п. 5.8.

¹⁴ [Маастрихтский документ ОБСЕ 2003 года](#), п. 36.

¹⁵ См. ОБСЕ, [План действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства](#), принятый Решением № 14/04, MC.DEC/14/04 (2004 г.), п. 44(d); [2003 OSCE Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area](#), п. 88; Совет министров ОБСЕ, [Решение № 4/13 о наращивании усилий ОБСЕ по выполнению плана действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ с уделением особого внимания женщинам, молодежи и детям этих народностей](#) (2013 г.), п. 4.2; [Доклад совещания экспертов ОБСЕ по вопросам национальных меньшинств](#) (Женева, 1991 г.); СБСЕ/ОБСЕ, [Документ московского совещания СБСЕ 1991 года](#), п. 41.1.

¹⁶ См. [Люблянские рекомендации по интеграции разнообразных сообществ](#), 7 ноября 2012 года.

¹⁷ Венецианская комиссия Совета Европы, [Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права](#), принят на 106-м пленарном заседании Венецианской комиссии (Венеция, 11-12 марта 2016 года), п. 18.

¹⁸ См., напр., БДИПЧ, [Руководство «Люди с инвалидностью и обеспечение их права на участие в общественно-политической жизни»](#), 2019 г., включая контрольный список вопросов с дальнейшим подробным руководством на стр. 110-117; Межпарламентский союз (МПС), [«Парламент и демократия в двадцать первом веке: Справочник практического опыта»](#), 2006 г.; МПС и ПРООН, [«Многообразие в парламенте: Прислушиваясь к голосам меньшинств и коренных народов»](#), 2010 г. Дополнительная информация относительно отношения Палаты общин Великобритании к вопросу разнообразия см.: доклад проф. Сары Чайлдс, «Хороший парламент» (Professor Sarah Childs, [Report – The Good Parliament](#)) (2015 г.).

¹⁹ См. БДИПЧ, [Руководство «Люди с инвалидностью и обеспечение их права на участие в общественно-политической жизни»](#) (2019 г.).

- инструмент БДИПЧ 2022 года, «Борьба с насилием в отношении женщин в парламенте»²⁰;
- пособие БДИПЧ 2021 года, «Обеспечение гендерного равенства в парламенте»²¹;
- практическое пособие БДИПЧ 2017 года, «Пособие по учету гендерной проблематики в законодательстве ОБСЕ»²²;
- публикации Межпарламентского Союза (МПС), включая, помимо прочих, «План действий для парламентов, учитывающих гендерную проблематику» 2012 года²³ и доклад «Вовлечение общественности в работу парламента» 2022 года²⁴;
- Публикации ОЭСР, касающиеся надлежащего государственного управления и подотчетных и эффективных государственных институтов.²⁵

2. ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ И ЗАМЕЧАНИЯ ОБЩЕГО ХАРАКТЕРА

16. 11 апреля 2021 года на общенациональном референдуме была принята новая Конституция Кыргызской Республики, вводящая президентскую модель правления. После ее принятия власти Кыргызской Республики начали процесс пересмотра национального законодательства с целью обновления правовой базы в соответствии с положениями новой Конституции.
17. С целью обеспечения соответствия требованиям новой Конституции, 20 октября 2022 года парламентом был принят новый закон №106 «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». Закон был подписан Президентом Кыргызской Республики 16 ноября 2022 года.
18. Вышеупомянутые конституционные изменения, в результате которых страна перешла от парламентской системы к сильной президентской модели управления, были оценены в совместном заключении БДИПЧ и Венецианской комиссии от 2021 года.²⁶ Согласно изложенным в заключении выводам, *«одной из основных проблем, вызывающих озабоченность в связи с нынешним проектом Конституции, является чрезмерно важная роль и прерогативы президента по отношению к исполнительной и другим ветвям власти, а также ослабление роли парламента и опасность негативного влияния на независимость судебной власти. Это создает реальную угрозу разделению властей и верховенству права в Кыргызской Республике»*.²⁷
19. Рамочные правила, касающиеся полномочий и состава Жогорку Кенеша, регулируются Конституцией и далее детализируются в различных законах и

²⁰ См. БДИПЧ, *Борьба с насилием в отношении женщин в регионе ОБСЕ: инструментарий БДИПЧ* (2022 г.), включая конкретный *Инструмент 2 «Борьба с насилием в отношении женщин в парламенте»* (2022 г.).

²¹ См. БДИПЧ, *Обеспечение гендерного равенства в парламенте: пособие для парламентов стран региона ОБСЕ* (2021 г.).

²² См. БДИПЧ, *Законы, работающие на благо мужчин и женщин: пособие по учету гендерной проблематики в законодательстве* (2017 г.).

²³ МПС, *План действий для парламентов, учитывающих гендерную проблематику* (2012 г.), стр. 8-9, который определяет гендерно-чувствительный парламент как «парламент, который отвечает потребностям и интересам как мужчин, так и женщин в своем составе, структурах, деятельности, методах и работе». «Гендерно-чувствительные парламенты устраняют барьеры для полноценного участия женщин и служат положительным примером или моделью для общества в целом. Они гарантируют, что их деятельность и ресурсы эффективно используются для продвижения гендерного равенства. [...] Таким образом, гендерно-чувствительный парламент - это современный парламент, который учитывает и отражает требования современного общества в области равенства. В конечном итоге, такой парламент является более эффективным, действенным и легитимным». См. также *Кигальскую декларацию МПС 2022 года и Стратегию МПС на 2017-2021 годы*.

²⁴ МПС, *Глобальный парламентский доклад 2022 - Вовлечение общественности в работу парламента*.

²⁵ См. <Государственное управление - ОЭСР>.

²⁶ См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, *Совместное заключение по проекту Конституции Кыргызской Республики* (19 марта 2021 года).

²⁷ Там же, п. 16 (*Совместное заключение* 2021 года).

Регламенте парламента. Следовательно, в ходе правового анализа Регламента необходимо учитывать конституционные положения, которые послужили основой для разработки Регламента. Вопросы, затронутые в Совместном заключении 2021 года, особенно в части, касающейся роли и функционирования Жогорку Кенеша и статуса депутатов, в большинстве своем сохраняют свою актуальность, о чем подробно говорится далее.

20. Регламент состоит из девяти разделов и 33 глав, охватывающих следующие вопросы: основы деятельности Жогорку Кенеша; организация его работы; законодательная процедура; специальные законодательные процедуры (конституционные поправки, законы о международных договорах и национальном бюджете); процедуры обсуждения и принятия решений; контрольные процедуры, т.е. парламентский контроль; рассмотрение Жогорку Кенешем вопросов, относящихся к его ведению; взаимодействие с избирателями, государственными органами, органами местного самоуправления и организациями гражданского общества; обеспечение деятельности Жогорку Кенеша, включая экспертную и лингвистическую службы аппарата.
21. В Регламенте достаточно подробно прописаны законодательные и надзорные функции. Хотя в разделе VIII рассматривается вопрос взаимодействия с избирателями и обеспечения открытости и прозрачности работы Жогорку Кенеша, участие и вовлечение широкой общественности в законодательную и надзорную деятельность не отражено должным образом в соответствующих разделах III, IV и VI о законодательной процедуре, специальной законодательной процедуре и контрольных процедурах, соответственно. **При рассмотрении законодательных и надзорных функций рекомендуется сделать надлежащие перекрестные ссылки на соответствующие положения, касающиеся участия общественности в парламентской работе, или более подробно описать, как именно Жогорку Кенеш будет взаимодействовать с общественностью и объединениями при осуществлении своих основных функций.** Аналогичные замечания относятся и к «парламентским слушаниям», которые рассматриваются в разделе VI «Контрольные процедуры», поскольку они также являются важнейшими составляющими открытой и инклюзивной законодательной процедуры или обеспечения участия общественности в целом (см. также подраздел 5.3 ниже).
22. Также отмечается, что Регламент не содержит специальных положений относительно внесения поправок в сам Регламент. Поскольку Регламент является первичным законодательным актом, предполагается, что внесение изменений и пересмотр Регламента регулируются общими нормами, относящимися к внесению изменений в законодательство. Хотя принятие регламента в виде первичного законодательства обеспечивает определенный уровень безопасности, это также может создать некоторые ограничения в плане внесения изменений в текст, что также следует принимать во внимание. В то же время, рекомендуется рассмотреть возможность введения норм, применимых именно к пересмотру Регламента. Важно, чтобы текст Регламента был стабилен и не подвергался регулярным изменениям; следовательно, каждая поправка в Регламент должна быть надлежащим образом обсуждена и принята — предпочтительно квалифицированным большинством голосов²⁸. **Рекомендуется дополнить Регламент соответствующим образом.**
23. Наконец, Регламент неизбежно является довольно объемным документом, поскольку охватывает широкий спектр вопросов. Учитывая, что парламентские слушания зачастую требуют срочного обращения к Регламенту, важно, чтобы

²⁸ См., напр., Венецианская комиссия, [Параметры взаимоотношений между парламентским большинством и оппозицией в условиях демократии: контрольный список](#), CDL-AD(2019)015-е, п.п. 35-38.

Регламент был составлен и представлен как можно более четко и логично. В этом контексте следует отметить, что в Регламенте **отсутствует оглавление или указатель, что сделало бы его более доступным для пользователей**²⁹. Было бы целесообразно дополнить Регламент соответствующим образом.

РЕКОМЕНДАЦИЯ А.

Рассмотреть возможность добавления в Регламент норм, конкретно регулирующих процедуру его пересмотра.

3. ПАРЛАМЕНТСКАЯ СТРУКТУРА: ЖОГОРКУ КЕНЕШ И ЕГО ОРГАНЫ

3.1. Руководство Жогорку Кенеша и коллегиальное принятие решений

24. Согласно Регламенту, Жогорку Кенеш возглавляет председатель («Торага» или «Торайым»)³⁰ и его/ее заместители (статья 16). В Регламенте не указано, сколько заместителей может иметь председатель (спикер) Жогорку Кенеша. Также не гарантируется, что должность заместителя председателя (вице-спикера) будет занимать представитель оппозиции. Отсутствие ясности в этом вопросе может привести к принятию произвольных решений о количестве заместителей председателя и потенциально ослабить парламент как демократический и устойчивый институт. Таким образом, **рекомендуется определить в Регламенте количество заместителей председателя Жогорку Кенеша. Для обеспечения плюрализма и более сбалансированного по гендерному признаку и разнообразию представительства на уровне руководства парламента также рекомендуется, чтобы одну или несколько должностей заместителя председателя Жогорку Кенеша занимал депутат от оппозиции**³¹, при этом следует обеспечить гендерный баланс в составе заместителей (см. также подраздел 8 ниже, посвященный гендерным аспектам и разнообразию).
25. В статье 81(2) Конституции перечислены общие полномочия и компетенции председателя Жогорку Кенеша³², которые должны быть более детально прописаны в Регламенте. Статья 18 Регламента также наделяет председателя широким спектром полномочий по принятию решений – от политических решений до повседневного управления парламентскими делами³³. Некоторые из этих полномочий дают председателю Жогорку Кенеша широкую свободу действий в вопросах, которые в

²⁹ См., напр., БДИПЧ, *Заключение по проекту разделов I-III Регламента Национального Собрания Армении* (2016 г.), п.п. 18-19.

³⁰ В статье 3(1)(42) Регламента упоминаются «Торага» или «Торайым» Жогорку Кенеша, но затем уточняется, что во всем тексте Регламента будет использоваться термин «Торага». Следует отметить, что термин «Торага» не является гендерно нейтральным, что может означать, что данную должность занимает только мужчина. Сложившаяся международная практика требует, чтобы законодательство было составлено с использованием гендерно-нейтральных формулировок / с учетом гендерной проблематики, и поэтому при упоминании должностей или определенных категорий лиц следует использовать гендерно-нейтральные слова (См. также Подраздел 7 настоящего Заключение).

³¹ См. *Документ московского совещания ОБСЕ 1991 года*, в котором говорится, что "Государства-участники вновь подтверждают, что демократия является неотъемлемым элементом верховенства закона и что плюрализм важен в отношении политических организаций". См. также Парламентская Ассамблея СЕ (ПАСЕ), Резолюция № 1601 (2008) от 3 января 2008 года о *Процедурных рекомендациях относительно прав и обязанностей оппозиции в демократическом парламенте*.

³² Статья 81(2) Конституции гласит, что Председатель парламента « 1) ведет заседания Жогорку Кенеша; 2) осуществляет общее руководство подготовкой вопросов к рассмотрению на заседаниях Жогорку Кенеша; 3) подписывает акты, принятые Жогорку Кенешем; 4) 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; 5) осуществляет общее руководство и контроль за деятельностью аппарата Жогорку Кенеша; 6) осуществляет иные полномочия по организации деятельности Жогорку Кенеша, предусмотренные Регламентом Жогорку Кенеша. ».

³³ Этот перечень включает в себя 29 полномочий, среди которых, в частности, назначение парламентского персонала, осуществление общего руководства и контроля над деятельностью персонала, обеспечение соблюдения требований гендерного представительства (не более 70% лиц одного пола), издание распоряжений о командировках членов парламента и утверждение их отчетов, осуществление контроля над использованием парламентской собственности, распределение полномочий между депутатами, формирование консультативных советов.

принципе должны быть предметом институционального парламентского контроля, и, следовательно, создают риск создания вертикальной структуры, в которой доминирует председатель парламента, но отсутствуют необходимые сдержки и противовесы, а также четкие и прозрачные механизмы отчетности. В Регламенте не указано, имеет ли председатель полную свободу действий в этом отношении и же существует некая форма институционального парламентского контроля. **В Регламенте следует указать степень и порядок осуществления этих полномочий, в частности, необходимо обязать председателя парламента предоставлять причины для увольнения должностных лиц, чтобы избежать чисто произвольных решений.**

26. Статья 18(2) Регламента определяет, что распоряжения председателя Жогорку Кенеша, противоречащие нормам Конституции и законам Кыргызской Республики, могут быть изменены или отменены по решению Жогорку Кенеша. Однако эта статья не предусматривает подробных процедурных правил по реализации данного положения. Таким образом, **необходимо дополнить Регламент соответствующими процедурами, либо, если такая норма предусмотрена другими законодательными актами, привести в Регламенте перекрестную ссылку на соответствующие законодательные положения.**
27. В то же время Регламент не содержит точного перечня полномочий или обязанностей заместителей председателя Жогорку Кенеша. В соответствии со статьей 20(1), заместители выполняют отдельные полномочия председателя в соответствии с его/ее распоряжением о распределении обязанностей. Кроме того, в случае отсутствия председателя или его/ее временной нетрудоспособности исполняет один из его заместителей в соответствии с распоряжением председателя (статья 20(2)). Это дает Председателю широкие полномочия в определении полномочий своих заместителей, что может привести к отсутствию надлежащего механизма обеспечения внутриинституционального баланса. Даже при возможности предоставления одной из должностей заместителя представителю оппозиции, как рекомендовано выше, председатель сможет определять круг обязанностей заместителей, исходя из своих политических интересов. Более того, такое неограниченное делегирование полномочий председателя его/ее заместителям может подразумевать даже делегирование тех полномочий, которые касаются основных функций или политических решений (например, подписание законов в соответствии со статьей 18(3) Регламента), что приведет к политической и институциональной дестабилизации. **Рекомендуется определить четкий круг полномочий первого и других заместителей председателя, который должен включать, прежде всего, организацию работы парламента и замещение председателя во время его отсутствия, включая вопрос о том, кто должен вести парламентские сессии в отсутствие председателя (как правило, это должен быть первый заместитель или, в его отсутствие, другие заместители председателя).**
28. Статья 1(7) определяет Координационный совет Жогорку Кенеша как «постоянный орган, созданный для коллективного решения вопросов эффективной организации деятельности Жогорку Кенеша», который, согласно статье 22(1), осуществляет «общее планирование деятельности Жогорку Кенеша, обсуждение и решение организационных вопросов, направленных на эффективное осуществление Жогорку Кенешем своих полномочий». В состав Координационного совета входят Председатель парламента, его заместители, председатели комитетов, лидеры фракций и руководители депутатских групп, а в случае их отсутствия – заместители. Достаточно общие и ограниченные функции Координационного совета по сравнению с обширным перечнем полномочий Председателя парламента позволяют

предположить, что Совет является скорее консультативным органом, чем платформой для коллегиального принятия решений в парламенте. **Поэтому рекомендуется пересмотреть Регламент с целью укрепления коллегиальных механизмов принятия решений в Жогорку Кенеше, в том числе путем усиления и более четкого определения роли Координационного совета и правил, регулирующих процесс принятия им решений.** Помимо этого, статья 16 Регламента гласит, что руководство Жогорку Кенеша состоит из Председателя и его заместителей», **при этом не уточняя, что это означает с процедурной, институциональной точки зрения, а также с точки зрения устойчивости и прозрачности принятия решений. Необходимо более четко прописать этот вопрос.**

РЕКОМЕНДАЦИЯ В.

1. Указать количество заместителей, которых может иметь Председатель, одновременно гарантируя, что одна или несколько из этих должностей будет отведена представителям оппозиции, а также рассмотреть возможность усиления существующих положений о гендерном равенстве, чтобы способствовать более плюралистическому, сбалансированному по полу и разнообразию представительству на уровне руководства парламента.
2. Пересмотреть Регламент с целью укрепления коллегиальных механизмов принятия решений в Жогорку Кенеше, в том числе путем усиления и более четкого определения роли Координационного совета и правил, регулирующих процесс принятия им решений.

3.2. Фракции и политические группы

29. Регламент Жогорку Кенеша предусматривает формирование парламентских фракций (статья 10) и депутатских групп (статья 11). Депутат, избранный по партийному списку, становится членом соответствующей фракции с момента принесения присяги. Согласно пункту 4 статьи 10, отказ депутата, избранного по партийному списку, от вступления во фракцию и выход из фракции этой же партии не допускается. В принципе, признавая, что отдельный депутат получает мандат от избирателей посредством всеобщего голосования, а не от политической партии, следует признать, что он вправе сменить партию или стать независимым³⁴. Кроме того, запрет на выход из фракции подрывает фундаментальное право депутата на свободу объединения, которое также включает в себя негативное право не вступать и не становиться членом партии, которое закреплено в пункте 2 статьи 20 Всеобщей декларации прав человека³⁵. Члены партии должны быть вправе отказаться от политической идеологии, религии, убеждений или социально-экономических принципов, на которых основана партия, и, в качестве ключевого элемента добровольного характера объединения, должны иметь возможность покинуть фракцию в любое время также, как и отказаться от членства в партии³⁶. В свете

³⁴ См. БДИПЧ-Венецианская комиссия, *«Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий»* (2^е издание, 2020), п.п. 131-132. См. также Венецианская комиссия, *«Параметры взаимоотношений между парламентским большинством и оппозицией в условиях демократии: контрольный список»*, CDL-AD(2019)015-е, п.п. 51-55 и п. 40, в которой упомянуто «право на изменение партийной принадлежности».

³⁵ *Всеобщая декларация прав человека*, провозглашенная Генеральной Ассамблеей ООН в Париже 10 декабря 1948 года (резолюция 217 А Генеральной Ассамблеи).

³⁶ См. БДИПЧ-Венецианская комиссия, *«Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий»* (2^е издание, 2020), п.п. 142-143.

вышесказанного, **прямой запрет на выход из фракции представляется чрезмерно ограничительным и нуждается в пересмотре.**

30. В то же время, для принятия коллективных решений важна фракционная и групповая дисциплина. Обоснованием вышеуказанного запрета на выход из фракции вероятно послужило предотвращение дробления фракций и конъюнктурного перехода депутатов из одной фракции в другую, что вполне понятно. Однако следует отметить, что в большинстве стран такие процессы предотвращаются не при помощи конституционных или правовых механизмов, а, к примеру, при помощи партийной дисциплины³⁷. В любом случае, отдельный депутат не должен быть юридически связан партийными инструкциями при обсуждении или голосовании по конкретному вопросу³⁸ и должен иметь возможность свободно формировать свое мнение, не обязательно разделяя политические взгляды фракции, и голосовать вопреки партийным инструкциям или даже менять партийную принадлежность.
31. Неясно, каковы будут последствия такого отказа от вступления во фракцию. В любом случае, **выход из фракции не должен приводить к потере депутатского мандата**³⁹. Как уже подчеркивалось в Совместном заключении 2021 года, отзыв избранных представителей противоречит принципу представительства, а также ослабляет независимость депутатов от фракции и партии⁴⁰. Поскольку членство во фракции связано с членством в партии, отменив свое членство в партии, отдельный депутат должен иметь возможность выйти из фракции. В принципе, отказ от членства в партии **не должен влечь за собой наложение какого-либо штрафа**⁴¹ **или наказания, и то же самое должно быть применимо в отношении выхода из фракции вследствие отказа от членства в партии.**
32. Согласно Регламенту, депутаты Жогорку Кенеша, избранные по одномандатным округам, могут создать депутатскую группу, состоящую как минимум из семи членов, и могут быть распущены, если число членов меньше семи (пункт 7 статьи 11). Однако для создания фракции с депутатами, избираемыми по партийному списку, минимальное количество не определено (статьи 10-11). Это может поставить некоторых депутатов в неравное положение, поскольку фракции могут быть сформированы менее чем семью членами, что, как представляется, противоречит пункту 4 статьи 11 Регламента, согласно которой «фракции и депутатские группы имеют равные полномочия». Для соблюдения этого принципа равенства между фракциями и депутатскими группами было бы желательно, чтобы **требования для создания политической группы были не строже, чем требования для создания политической фракции.**

³⁷ Там же, п.п. 53-55 (Венецианская комиссия, «Контрольный список» 2010 года). Конституции ряда стран напрямую запрещают императивный мандат (напр., Андорра, статья 53; Армения, статья 66; Хорватия, статья 74; Франция, статья 27; Германия, статья 38. 1; Италия, статья 67; Литва, статья 59 - в которой говорится об отсутствии ограничений представителей другими мандатами; Румыния, статья 69; Испания, статья 67.2). В большинстве европейских государств нет императивного мандата, и следует отметить, что некоторые бывшие коммунистические режимы решительно отвергли попытки вновь ввести императивный мандат. Так, в Литве Конституционный суд неоднократно постановлял, что мандат означает, что избиратели не имеют права отозвать члена Сейма и его/ее свобода не может быть ограничена выдвинувшими его/ее партиями или организациями (см. Венецианская комиссия, *Доклад по вопросу об императивном мандате и аналогичной практике* (14 марта 2009 г.), п. 11). Например, в Латвии, если член парламента выходит из фракции или политической группы, он становится независимым депутатом с меньшими возможностями доступа к парламентским ресурсам и возможностями представительства, но при этом может сохранить свой мандат до истечения срока своих полномочий.

³⁸ См. БДИПЧ-Венецианская комиссия, *«Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий»* (2^е издание, 2020), п. 131.

³⁹ См. БДИПЧ-Венецианская комиссия, *«Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий»* (2^е издание, 2020 г.), п. 131.

⁴⁰ См. БДИПЧ-Венецианская комиссия, *Совместное заключение по проекту Конституции Кыргызской Республики* (19 марта 2021 года), п. 69.

⁴¹ См. БДИПЧ-Венецианская комиссия, *«Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий»* (2^е издание, 2020 г.), п. 143.

33. Когда речь идет о минимальном количестве депутатов при создании фракций и/или депутатских групп, особое внимание необходимо уделить особенностям партийной системы той или иной страны. Определение адекватного порога для минимального числа депутатов в депутатской группе будет зависеть от политической ситуации в стране и уровня политической фрагментации в парламенте. В некоторых парламентах для формирования фракции требуется некое минимальное число депутатов, и если это число слишком велико, то это может стать проблемой для небольших оппозиционных партий, имеющих лишь несколько мест в парламенте⁴². Должное внимание следует уделить также необходимости обеспечения эффективности работы, поскольку будет сложно добиться принятия решений в парламенте, если в нем будет слишком много фракций/депутатских групп с равными правами процедурного участия⁴³. Законодателям следует **обеспечить, чтобы соответствующие требования для создания депутатской группы были не строже в плане минимального количества депутатов, чем требования для создания самой малочисленной парламентской фракции, учитывая при этом необходимость обеспечения эффективности работы парламента, а также отсутствие дискриминации в отношении малых партий**⁴⁴.
34. В пункте 1 статьи 13 Регламента перечислены права фракций и депутатских групп; пункт 2 статьи 13 гласит, что депутаты, избранные по одномандатным округам и не вошедшие во фракции и депутатские группы, пользуются теми же правами, что и члены фракций и депутатских групп. Это положение можно только приветствовать, поскольку все члены парламента должны иметь одинаковые индивидуальные права, независимо от того, принадлежат ли они к правящему большинству, оппозиции или являются независимыми⁴⁵. Тем не менее, некоторые из прав, перечисленных в пункте 1 статьи 13, например, рассмотрение обращений избирателей на действия членов фракции, депутатской группы и принятие необходимых дисциплинарных мер, отзыв кандидатов от фракции/депутатской группы и др., вряд ли могут быть переданы/применены к отдельным депутатам. Более того, представляется, что ряд положений Регламента содержат перечень дополнительных прав для фракций и депутатских групп, которые не применимы к отдельным депутатам. Например, Регламент не предусматривает наличие вспомогательного персонала для отдельных депутатов, в то время как работа фракций и депутатских групп обеспечивается секретариатом (статья 14). Аналогичным образом, фракция или депутатская группа может объявить себя оппозиционной (статья 15), в то время как для отдельных депутатов такая возможность не предусмотрена. Только фракции и депутатские группы могут поднять вопрос о невозможности осуществления Президентом своих обязанностей по болезни (статья 133), или внести предложение о досрочном прекращении мандата депутата (статья 135). В то же время, для обеспечения эффективности работы парламента иногда может потребоваться корректировка принципа равенства депутатов в отношении процедурных вопросов и предоставление дополнительных прерогатив фракциям/депутатским группам⁴⁶ для обеспечения эффективности, а также пропорционального представительства и

⁴² См. Венецианская комиссия, *Доклад о роли оппозиции в демократическом парламенте*, принятый Венецианской комиссией на 84-й пленарной сессии, Венеция 15-16 октября 2010 года (Роль оппозиции), п. 62.

⁴³ Там же, п. 110 (Венецианская комиссия, *Доклад о роли оппозиции в демократическом парламенте*, 2010 г.).

⁴⁴ В нынешнем созыве Жогорку Кенеша самая малочисленная фракция включает 5 депутатов.

⁴⁵ См., например, ПАСЕ, Резолюция № 1601 (2008) от 3 января 2008 года – *Процедурное руководство по правам и обязанностям оппозиции в демократическом парламенте*, согласно которой, «необходимо обеспечить равное обращение с членами парламента в отношении всех сфер их деятельности и привилегий». См. также, например, Венецианская комиссия, *Параметры взаимоотношений между парламентским большинством и оппозицией в условиях демократии: контрольный список*, CDL-AD(2019)015-е, п. 40.

⁴⁶ См. Венецианская комиссия, *Доклад о роли оппозиции в демократическом парламенте*, принятый Венецианской комиссией на 84-й пленарной сессии, Венеция 15-16 октября 2010 года (Роль оппозиции), п.п. 109-110.

участия во внутренних органах парламента при условии равенства основных личных прав всех депутатов⁴⁷. **И это несмотря на возможные корректировки принципа равенства депутатов, предоставляющие определенные привилегии фракциям/депутатским группам.** Также принципиально важно, чтобы отдельным депутатам предоставлялись соответствующие финансовые, материальные и технические ресурсы и средства, позволяющие им надлежащим образом выполнять свои функции и обязанности⁴⁸.

35. Для обеспечения ясности было бы целесообразно начать с более четкого изложения основных индивидуальных прав каждого депутата, независимо от его принадлежности или непринадлежности к фракции/депутатской группе (например, право вносить законопроекты и предложения; участвовать в прениях; задавать устные или письменные вопросы правительству; участвовать в работе комитетов; получать информацию и документы, представляемые парламенту; парламентский иммунитет, например, освобождение от ответственности (свобода слова) и депутатская неприкосновенность (свобода от ареста); свобода политических убеждений, включая защиту от «императивного мандата»; право менять партийную принадлежность (см. подраздел 3.3.) и т.д.), а затем более детально прописать дополнительные прерогативы, которые могут иметь фракции/депутатские группы с целью обеспечения эффективности работы парламента, пропорционального представительства и участия во внутренних органах парламента. Регламент также должен гарантировать отдельным депутатам выделение соответствующих финансовых, материальных и технических ресурсов и средств для надлежащего выполнения ими своих функций и обязанностей.
36. Наконец, статья 15 Регламента признает право фракций и депутатских групп заявлять о своей принадлежности к оппозиции. Кроме того, признается, что Регламент позволяет парламентским фракциям и депутатским группам, включая оппозицию, проводить парламентское расследование. В то же время, Регламент не устанавливает каких-либо различий в осуществлении парламентских полномочий оппозицией по сравнению с другими фракциями/группами в таких случаях, как избрание заместителей Председателя парламента (статья 19), руководства и состава парламентских комитетов (статьи 23 и 24), представительства во временных следственных комиссиях (статья 31), а также права депутатов задавать или уточнять вопросы представителю правительства (статьи 103 и 104). Как подчеркивается в Руководящих принципах правового регулирования деятельности политических партий БДИПЧ и Венецианской комиссии, «в некоторых случаях оппозиционные партии должны иметь возможность определять повестку дня парламента, проводить публичные слушания, участвовать в обсуждении бюджета и проводить расследования без согласия исполнительной власти или партий, поддерживающих исполнительную власть, в целях усиления контрольной функции оппозиции»⁴⁹.

⁴⁷ Они должны включать, как минимум, право голосовать (по законопроектам, бюджету и т.д.); вносить законопроекты и предложения; выступать в дебатах; задавать устные или письменные вопросы правительству; участвовать в работе комитетов; получать информацию и документы, представленные парламенту; формы парламентского иммунитета, такие как освобождение от ответственности за высказывания (свобода слова) и депутатская неприкосновенность (свобода от ареста); свобода политических убеждений, включая защиту от "императивного мандата" и право менять партийную принадлежность; право возбуждать дела в Конституционном суде (если он существует). См. Венецианская комиссия, *Параметры взаимоотношений между парламентским большинством и оппозицией в условиях демократии: контрольный список*, CDL-AD(2019)015-e, п. 40.

⁴⁸ См., например, ПАСЕ, Резолюция № 1601 (2008) от 3 января 2008 года – *Процедурное руководство по правам и обязанностям оппозиции в демократическом парламенте*, п. 3. См. также БДИПЧ-Венецианская комиссия, *«Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий»* (2^{-е} издание, 2020 г.), п. 127, согласно которому «как минимум, всем группам оппозиционных партий и их отдельным членам должны быть предоставлены адекватные ресурсы для выполнения их функций. Такие ресурсы включают, но не ограничиваются доступом к правительственным документам, контролем над разумной долей парламентского времени и поддержкой со стороны депутатских помощников».

⁴⁹ См. БДИПЧ-Венецианская комиссия, *«Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий»* (2^{-е} издание, 2020 г.), п. 128.

Рекомендуется рассмотреть возможность дополнения Регламента в части прав и прерогатив оппозиции, в том числе в отношении избрания заместителей Председателя парламента, руководства и состава парламентских комитетов, представительства во временных следственных комиссиях, а также права депутатов задавать или уточнять вопросы представителю правительства, с целью дальнейшего усиления контрольной функции парламента.

РЕКОМЕНДАЦИЯ С.

1. Пересмотреть положение, запрещающее членам парламента покидать фракцию.
2. Обеспечить, чтобы требования к созданию депутатской группы были не строже в плане минимального количества членов парламента, чем требования к созданию самой малочисленной парламентской фракции.
3. Ввести отдельную статью, четко перечисляющую основные индивидуальные права каждого депутата, независимо от принадлежности или непринадлежности к фракции/депутатской группе, до выработки дополнительных прерогатив, которые могут иметь фракции/депутатские группы с целью обеспечения эффективности парламентской работы, пропорционального представительства и участия во внутренних органах парламента; а также рассмотреть вопрос о выделении отдельным депутатам соответствующих финансовых, материальных и технических ресурсов и средств для надлежащего выполнения своих функций и обязанностей.

3.3. Процедуры прекращения депутатских полномочий

37. Конституция Кыргызской Республики (статья 79) и статья 134 Регламента определяют основания для досрочного прекращения полномочий депутатов, которые включают, среди прочего, «отсутствие на заседаниях Жогорку Кенеша без уважительных причин 10 рабочих дней в течение одной сессии». В Регламенте не предусмотрен перечень «уважительных причин», обосновывающих отсутствие (за исключением пункта 2 статьи 85, который относится к ситуации, когда депутат отсутствует во время голосования по вопросам, не связанным с законопроектами, и, похоже, не применим ко всем другим случаям отсутствия). **Поэтому представляется целесообразным четко определить в Регламенте перечень «уважительных причин», обосновывающих отсутствие депутата на пленарных заседаниях, а также виды доказательств, которые должны быть представлены в качестве обоснования, и простой механизм их оценки**⁵⁰. Кроме того, вопрос о лишении мандата должен рассматриваться только в самых серьезных случаях нарушения дисциплины. Применение этой меры непосредственно после отсутствия в течение 10 рабочих дней без предварительного применения других, менее жестких мер, может показаться непропорциональным.
38. Далее, пункт 3 статьи 2 предусматривать возможность «отзыва» депутатов Жогорку Кенеша *«в порядке и случаях, предусмотренных настоящим Регламентом и законом о статусе депутата Жогорку Кенеша»*. Это положение основано на пункте 3 статьи 76 Конституции, согласно которому, *«депутат Жогорку Кенеша может быть*

⁵⁰ См. БДИПЧ, [Заключение по поводу Кодекса депутатской этики Жогорку Кенеша \(Парламента\) Кыргызской Республики](#) (2022 г.), п. 42, касающийся аналогичного положения Кодекса депутатской этики.

отозван в порядке и случаях, предусмотренных конституционным законом». Отмечая, что порядок такого отзыва не был проработан в Конституции, в Совместном заключении 2021 БДИПЧ и Венецианская комиссия выразили озабоченность в связи с системой отзыва избранных представителей и отметили, что она противоречит принципу представительства, и что отзыв тесно связан с системой императивного мандата, что способствует ослаблению независимости депутатов от фракции и партии⁵¹. Предполагается, что в проекте конституционного закона о статусе депутатов парламента⁵² будут более подробно прописаны основания и условия отзыва, анализ которых выходит за рамки настоящего заключения. Таким образом, **БДИПЧ подтверждает озабоченность, выраженную в Совместном заключении 2021 года**, а также важность гарантии свободы депутатского мандата. В любом случае, после принятия Конституционного закона «О статусе депутатов парламента» следует пересмотреть Регламент на предмет соответствия его положениям в соответствии с принципом иерархии норм, который является основополагающим для верховенства права.

РЕКОМЕНДАЦИЯ D.

1. Четко определить перечень «уважительных причин», обосновывающих отсутствие депутата на пленарных заседаниях, предусмотрев лишение мандата за наиболее серьезные нарушения парламентских правил, а также виды доказательств, которые должны быть представлены в качестве обоснования отсутствия, и простой механизм их оценки.
2. Пересмотреть предусмотренный Конституцией институт отзыва избранных представителей, в соответствии с рекомендацией Совместного заключения БДИПЧ и Венецианской комиссии от 2021 года.

3.4. Парламентские комитеты

39. Парламентские комитеты являются основным инструментом парламентского контроля и демократического законотворчества. Именно в комитетах проходят детальные и всесторонние дебаты, отражающие сложности современной демократии, экономики и социальной сферы. Однако в соответствующих положениях Регламента о комитетах не хватает подробностей и конкретики для полноценного выполнения ими этой важной роли.
40. К примеру, пункт 2 статьи 23 гласит, что Жогорку Кенеш «определяет количество комитетов, вопросы их ведения, а также формирует их состав». Однако в нем не оговаривается, в соответствии с какой процедурой это должно происходить. Это может создать условия для политических манипуляций при определении структуры комитетов и сферы их деятельности, что подразумевает возможность того, что тематические направления работы комитетов будут определяться заново на каждый новый срок. Это может привести к потере согласованности и опыта в конкретных

⁵¹ См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, *Совместное заключение по проекту Конституции Кыргызской Республики* (19 марта 2021 года), п. 69. См. также п. 7.9 *Документа Копенгагенского совещания ОБСЕ 1990 года*, который требует «обеспечить, чтобы кандидаты, получившие необходимое по закону количество голосов, были должным образом введены в должность и получили возможность оставаться на посту до истечения срока их полномочий или прекращения их действия иным способом, регулируемым законом в соответствии с демократическими парламентскими и конституционными процедурами». См. также Венецианская комиссия, *Отчет об отзыве мэров и местных выборных представителей*, CDL-AD(2019)011, п.п. 17-18.

⁵² С проектом конституционного закона о статусе депутатов парламента, принятым во втором и третьем чтениях 28 декабря 2022 года, можно ознакомиться [здесь](#). 24 февраля 2023 года Президент наложил вето на этот закон, а 16 марта 2023 года была создана согласовательная группа для дальнейшей доработки закона.

областях, которые формируются в течение длительного времени⁵³. В то время как Жогорку Кенеш должен иметь возможность создавать специальные или временные комитеты, **список постоянных комитетов, включающий комитеты, занимающиеся наиболее важными вопросами, такими как конституция, законодательство, права человека, финансы/бюджет и т.д., должен быть определен в Регламенте.**

41. Председатели парламентских комитетов могут избираться пленарным заседанием, как это предусмотрено в настоящее время статьей 24 Регламента. В качестве альтернативы **можно рассмотреть возможность избрания председателей комитетов депутатами, входящими в их состав. Такое положение позволит обеспечить большую децентрализацию парламентской работы, укрепить внутреннюю демократию и расширить возможности отдельных депутатов путем создания более горизонтальной структуры руководства**⁵⁴.
42. 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 (см. пункт 109 ниже). Как подчеркивалось выше, для повышения роли оппозиции можно рассмотреть возможность выделения определенной доли мест председателей комитетов и/или их заместителей представителям оппозиции**⁵⁵.

РЕКОМЕНДАЦИЯ Е.

1. Рассмотреть возможность определения постоянных комитетов и их тематических направлений в Регламенте.
2. Обеспечить учет гендерного баланса и разнообразия в процессе назначения председателей комитетов, заместителей председателей и состава комитетов, а также рассмотреть возможность выделения доли мест председателей комитетов и/или их заместителей представителям оппозиции.

4. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ПРОЦЕДУРА

43. В разделе III Регламента изложена законодательная процедура, в частности, главы 7-10 охватывают вопросы законодательной инициативы (представление и подготовка законопроектов), рассмотрение и общие дебаты по законопроектам, первое и второе чтения законопроектов, рассмотрение законов, возвращенных Президентом, и официальное толкование законов. Раздел IV охватывает специальные законодательные процедуры, к которым относятся внесение изменений в Конституцию (глава 11), принятие законов о ратификации или денонсации

⁵³ Например, Регламенты парламентов Эстонии, Литвы и Латвии предусматривают конкретные парламентские комитеты, но также содержат четкие положения о том, как могут быть созданы специальные и следственные комитеты. Регламент парламента Литвы даже включает описание тематических полномочий каждого комитета (См. Регламент Сейма Литовской Республики, глава XI).

⁵⁴ Например, в парламенте Латвии состав комитетов утверждается на пленарном заседании парламента, но соответствующие председатели избираются членами комитета.

⁵⁵ См. БДИПЧ-Венецианская комиссия, [«Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий»](#) (2^е издание, 2020 г.), п. 127.

международных договоров (глава 12) и утверждение республиканского бюджета (глава 13).

4.1. Право законодательной инициативы

44. Глава 7 Регламента описывает процесс внесения законопроектов в Жогорку Кенеш. Статья 44 определяет субъекты права законодательной инициативы, среди которых (1) 10 000 избирателей (народная инициатива); (2) Президент; (3) депутаты Жогорку Кенеша; (4) Председатель Кабинета Министров; (5) Верховный суд по вопросам, относящимся к его ведению; (6) Народный курултай и (7) Генеральный прокурор по вопросам, относящимся к их ведению, тем самым дублируя статью 85 Конституции.
45. **В связи с этим БДИПЧ указывает на озабоченность, выраженную в Совместном заключении 2021 года по поводу статьи 85 Конституции, особенно в отношении полномочий Верховного суда по выдвижению законодательной инициативы⁵⁶ и неясного статуса Народного курултая по отношению к Жогорку Кенешу⁵⁷. Было бы полезно разработать более подробные правила по осуществлению законодательной инициативы Народным Курултаем.**
46. В отношении народной инициативы, упомянутой в пункте 1 статьи 44 Регламента, пункт 4 статьи 148 также предусматривает рассмотрение и принятие парламентом законодательных предложений граждан и их объединений, а также поощрение гражданских инициатив, согласно пункту 3 (3) статьи 153. Наделение граждан правом инициировать новое законодательство заслуживает одобрения, поскольку это важный способ реализации гражданами своего права на непосредственное участие в государственных делах. В то же время, Регламент не предусматривает отдельной процедуры, регулирующей прохождение этих инициатив через парламент, создавая впечатление, что происходит обычный законодательный процесс. В то же время, законодательные предложения граждан заслуживают особого внимания или дополнительной детализации, особенно в отношении сроков, процесса сбора подписей, порядка организации общественного обсуждения и общественных слушаний, которые должны предшествовать представлению инициативы, порядка представительства и требования о предоставлении парламентом разъяснений, в случае отклонения инициативы.
47. Кроме того, Регламент не предусматривает никакой помощи в формулировании и представлении народной инициативы, хотя в то же время существует требование о соблюдении правил, установленных для внесения законопроектов (статья 46). Когда речь идет о представлении отдельных законопроектов и необходимых консультациях, парламенты, как правило, предлагают помощь законодательного совета (или Министерства юстиции) и/или разработку законопроектов при содействии парламентской комиссии⁵⁸. Статья 46 вполне обоснованно требует предоставления необходимых сопроводительных документов к законодательной инициативе, причем эти документы должны быть представлены как на государственном, так и на официальном языках. Однако без оказания помощи

⁵⁶ См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Совместное заключение по проекту Конституции Кыргызской Республики](#) (19 марта 2021 года), п. 94, в котором, в частности, отмечается озабоченность по поводу совместимости с принципом независимости судебной власти, особенно с учетом того, что задачей Верховного суда является толкование законодательства после его принятия, что означает, что Суд не должен быть вовлечен в политический процесс принятия законодательства, и подчеркивается, что это также может вызвать сомнения в объективной беспристрастности судей Верховного суда, если они будут призваны толковать и применять закон, в разработку которого они внесли свой вклад.

⁵⁷ См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Совместное заключение по проекту Конституции Кыргызской Республики](#) (19 марта 2021 года), п. 94.

⁵⁸ См., в частности, пример Канады: [Private Members' Business - Introduction \(ourcommons.ca\)](#).

авторам народных инициатив реализация этого права может оказаться обременительной и неэффективной.

48. Следовательно, рекомендуется более подробно прописать правила реализации права граждан на законодательную инициативу, соответствующую процедуру и помощь парламента в этом вопросе⁵⁹.

РЕКОМЕНДАЦИЯ F.

Более подробно прописать правила реализации права граждан на законодательную инициативу, соответствующую процедуру и помощь парламента в этом вопросе.

4.2. Общественные консультации

49. Надлежащий процесс консультаций способствует прозрачности, подотчетности и инклюзивности процесса законотворчества, а также способствует повышению осведомленности и понимания проводимой политики среди соответствующих заинтересованных сторон и общественности⁶⁰. Похвально, что для представления законопроекта необходимы результаты публичных слушаний и общественных обсуждений (статья 46). Для расширения консультаций с заинтересованными сторонами на этапе, предшествующем принятию закона, следует также предусмотреть требование о предоставлении отзывов участникам консультаций⁶¹.
50. В то же время, Регламент не содержит подробных правил по организации общественных консультаций и общественных слушаний, которые должны предшествовать представлению законопроекта. Согласно пункту 3 статьи 115 Регламента, проведение фракциями, депутатскими группами, комитетами и комиссиями *«парламентских слушаний по проектам законов об обеспечении конституционных прав, свобод и обязанностей граждан, правового статуса политических партий, некоммерческих организаций и средств массовой информации, о бюджете, налогах и других обязательных сборах, о введении новых видов государственного регулирования предпринимательской деятельности, об обеспечении экологической безопасности и борьбе с правонарушениями является обязательным»*. Это может означать, что в этих случаях парламентские слушания являются обязательными. В то же время следует отметить, что статья 151 Регламента оставляет вопрос о приглашении представителей организаций гражданского общества (далее «ОГО») на заседания комитетов на усмотрение комитетов. Хотя можно предположить, что соответствующие комитеты должны приглашать представителей организаций гражданского общества на слушания, остается неясным, следует ли в вышеупомянутых случаях (определенных статьей 115) организовывать парламентские слушания с участием ОГО или общественности в обязательном порядке или это зависит от усмотрения соответствующего комитета (как в случае со статьей 151, которая предоставляет комитетам право приглашать представителей организаций гражданского общества и экспертов на слушания

⁵⁹ Там же. См. также БДИПЧ, *Оценка законодательного процесса в Кыргызской Республике* (2015 г.), в которой рекомендуется «повысить качество законопроектов, подготовленных депутатами Жогорку Кенеша, Жогорку Кенеш может рассмотреть вопрос о создании такого подразделения», п. 60.

⁶⁰ Согласно рекомендациям международных и региональных органов и передовой практике в регионе ОБСЕ, общественные консультации обычно длятся от минимум 15 дней до двух-трех месяцев, хотя при необходимости этот срок должен быть продлен с учетом характера, сложности и объема предлагаемого проекта акта и сопроводительных данных/информации; см. БДИПЧ, *Заключение по проекту Закона Украины «Об общественных консультациях»* (2016 г.), п. 40. См. также Венецианская комиссия, *Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права*, Часть II.A.5.

⁶¹ См. БДИПЧ, *Оценка законодательного процесса в Кыргызской Республике* (2015 г.), п. 64.

комитета). Эта неопределенность является проблематичной и требует решения, при этом необходимо обеспечить внешнее участие в общественных слушаниях при обсуждении законопроектов с предоставлением возможности для постановки вопросов.

51. Регламент следует дополнить положениями, обеспечивающими более значимое участие гражданского общества и экспертов/профессионалов в комитетских/парламентских слушаниях и встречах. Обсуждения должны быть не только инклюзивными (в смысле участия всех депутатов), иногда требуется присутствие на слушаниях сторонних участников, таких как эксперты (т.е. профессионалы в соответствующей области) и различные группы и лица, особенно те, кого может затронуть законопроект, и организации заинтересованных сторон (например, представляющие социальные, этнические, профессиональные, религиозные и другие группы, на которые влияет рассматриваемая политика). Согласно Регламенту, они могут присутствовать на парламентских слушаниях (статья 117), на открытых пленарных заседаниях Жогорку Кенеша (статья 153), а также вносить письменные предложения к проектам законов (статья 151) и экспертные оценки/мнения (статья 152). В то же время, целесообразно предусмотреть более систематизированные и подробные правила организации консультаций с привлечением всех заинтересованных и затрагиваемых сторон и лиц. Важно, чтобы, например, члены парламентского меньшинства имели возможность приглашать экспертов и заинтересованные стороны для выступления на заседаниях комитетов, и чтобы такие просьбы в основном удовлетворялись⁶².
52. Учитывая, что сфера применения настоящего заключения ограничивается представленным на рассмотрение Регламентом, и не исключая того, что правила проведения общественных консультаций могут быть определены другими действующими законодательными актами Кыргызской Республики, **было бы целесообразно определить способы проведения консультаций на практике, чтобы обеспечить их открытость, прозрачность, доступность, инклюзивность и эффективность. Для этого может потребоваться разработка более конкретных контрольных списков и рекомендаций, а также адаптация сроков** для обеспечения участия экспертов и гражданского общества, включая представителей меньшинств и других групп, а также предоставление женщинам и мужчинам равных возможностей быть услышанными и внести значимый вклад в обсуждение, обеспечивая при этом создание адекватных механизмов обратной связи. Соответствующие правила проведения консультаций должны надлежащим образом корректировать сроки и методы их проведения путем активизации работы с особо маргинализированными группами, проведения небольших или более крупных мероприятий на местном или региональном уровне в режиме онлайн или офлайн, в зависимости от соответствующих групп и их потребностей. По мере необходимости, следует предусмотреть перевод и толкование различных проектов концепций или законов в интересах различных групп меньшинств. **При выборе средств для проведения консультаций, онлайнowych или письменных консультаций, а также консультационных мероприятий и помещений следует также учитывать особое положение маргинализированных или недопредставленных групп**⁶³. В частности, при необходимости следует обеспечить наличие разумных

⁶² См. Венецианская комиссия, *Параметры взаимоотношений между парламентским большинством и оппозицией в условиях демократии: контрольный список*, CDL-AD(2019)015-е, п. 77.

⁶³ См. *Рекомендации по расширению участия ассоциаций в процессах принятия государственных решений* (2015 г.), подготовленные экспертами гражданского общества при поддержке Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека, п. 19. См. также обзор [WCAG 2 Overview | Web Accessibility Initiative \(WAI\) | W3C](#) по доступности веб-контента для людей с ограниченными возможностями (последняя версия 2.2 будет выпущена в мае 2023 года).

приспособлений, с тем чтобы консультации были доступны для лиц с ограниченными возможностями, в том числе путем рассмотрения адаптационных мер – таких как передача информации в адаптированных форматах, легко читаемых и понятных версиях, физический доступ к местам проведения мероприятий и консультаций и т.д.⁶⁴ (см. также подраздел 8 о гендерных аспектах и разнообразии).

53. Кроме того, соответствующие международные рекомендации по правам ребенка требуют, чтобы с детьми также проводились консультации по проектам политики и законов, которые затрагивают их интересы⁶⁵. Таким образом, государства обязаны систематически создавать соответствующие условия, чтобы содействовать выражению детьми своих взглядов, путем создания институционализированных структур, закрепленных в законодательстве и политике, принятия целенаправленных мер и создания дискуссионных платформ с участием широкого круга молодежных групп по защите прав и интересов на протяжении всего процесса разработки политики и законодательства⁶⁶.

РЕКОМЕНДАЦИЯ Г.

1. Уточнить в Регламенте необходимость приглашения представителей организаций гражданского общества и общественности на парламентские слушания для проведения общественных консультаций с их участием, а также определить практические аспекты таких консультаций и обеспечить их открытость, прозрачность, доступность, инклюзивность и эффективность.
2. Рассмотреть возможность введения конкретных контрольных списков и сроков для проведения общественных консультаций с привлечением экспертов и гражданского общества, включая представителей меньшинств и других разнообразных групп, а также предоставления женщинам и мужчинам равных возможностей быть услышанными и внести значимый вклад в обсуждения, обеспечивая при этом создание адекватных механизмов обратной связи.

4.3. Общие процедуры

54. Согласно статье 46, проект закона сопровождается официальным письмом, к которому прилагается ряд других документов. Это, в частности, информация о финансовой составляющей, результатах общественных слушаний и общественного обсуждения, возможных социальных, экономических, правовых, правозащитных, гендерных, экологических и коррупционных последствиях, а также оценка регулирующего воздействия (далее «ОРВ») законопроекта, направленного на регулирование предпринимательской деятельности, проведенная в соответствии с методикой, утвержденной Кабинетом Министров. Однако получается, что если в отношении предпринимательской деятельности четко предусмотрено требование о проведении предварительной ОРВ, то для оценки воздействия законопроекта на гендерное равенство, права человека и другие важные сферы такой порядок не

⁶⁴ БДИПЧ, *Руководство «Люди с инвалидностью и обеспечение их права на участие в общественно-политической жизни»*, 2019 г., стр. 87-88.

⁶⁵ БДИПЧ, *Заключение по закону Сербии «О молодежи»*, 8 ноября 2021 года, п. 15.

⁶⁶ Комитет по правам ребенка, Замечание общего порядка № 12: «Право ребенка быть услышанным», CRC/C/GC/12, п. 127, в котором отмечается, что местные молодежные парламенты, муниципальные советы по делам детей, специальные консультации, продление часов консультаций политиков и чиновников и посещение школ могут помочь детям в максимально возможной степени участвовать в жизни своих сообществ на местном и национальном уровне.

предусмотрен. В этой связи рекомендуется установить четкую методологию проведения оценок вероятного воздействия законодательства (например, воздействие на бюджет, регулирующее воздействие, воздействие на права человека, гендерное равенство, экологию и т.д.). Существующие правила и практика должны отражать аспекты гендерного равенства и разнообразия, особенно те, которые связаны с оценкой воздействия законопроектов. Целью должно стать внедрение более комплексного подхода к оценке гендерных аспектов и прав человека, который будет включать анализ воздействия предлагаемой законодательной инициативы на права человека на основе данных с разбивкой по полу, анализ потенциального прямого или косвенного дискриминационного воздействия предлагаемых положений на различные группы, прогнозирование желаемого результата законопроекта, направленного на снижение существующего неравенства между женщинами и мужчинами и другими лицами и группами. Среди документов, предусмотренных статьей 46, необходимых для регистрации законопроекта, должно быть также заключение о проведении отдельной оценки его воздействия на гендерные аспекты и права человека, а его отсутствие должно служить основанием для возвращения проекта закона инициатору (согласно статье 48).

55. Согласно статье 47, если проект закона соответствует всем установленным требованиям, Торага не позднее 2 рабочих дней на основании справки юридической службы накладывает резолюцию о направлении законопроекта в соответствующие комитеты. Далее проект закона и сопроводительные документы направляются во фракции, депутатские группы, комитеты, депутатам, экспертным службам, осуществляющим специальные экспертизы, а также размещается на официальном сайте Жогорку Кенеша. Экспертные службы в обязательном порядке представляют заключения с результатами правовой, правозащитной, гендерной, экологической, антикоррупционной «экспертизы» (пункт 1 статьи 49) на различных этапах законотворческого процесса. Хотя вышеупомянутая экспертиза заслуживает одобрения, она не должна заменять собой надлежащую предварительную оценку воздействия, которую следует проводить как можно раньше, в идеале – на стадии разработки политики до внесения законопроекта в парламент, и, если этого еще не произошло, соответствующую практику следует надлежащим образом регламентировать в рамках действующего законодательства.
56. В соответствии с Регламентом, законы принимаются в трех чтениях, а промежуток времени между каждым чтением должен составлять не менее 10 и не более 30 рабочих дней, за исключением принятия законопроектов в связи с введением чрезвычайного положения, чрезвычайной ситуации и (или) обстоятельств непреодолимой силы (пункт 13 (9) статьи 53). Ответственный комитет может продлить этот срок лишь единожды на один месяц. Следует отметить, что достаточность времени для парламентских прений может быть оценена только в конкретном контексте, и в этом отношении не существует единого стандарта. Таким образом, хотя определить количество времени, необходимого для обсуждения законопроекта в парламенте, довольно сложно, все же важно рассмотреть вопрос о выделении достаточного времени для обсуждения с учетом сложности и важности законопроекта, который обычно требует более длительного времени, включая время, необходимое для полноценных общественных консультаций (например, поправки к Конституции принимаются не менее чем в трех чтениях с перерывом между чтениями в два месяца (статья 63)). Это особенно важно, поскольку, согласно пункту 12 статьи 53 Регламента, в случае несоблюдения сроков законопроект подлежит отклонению. Несмотря на важность соблюдения сроков, несоблюдение этого

требования не должно служить основанием для отклонения законопроекта, и следует предусмотреть большую гибкость на тот случай, если сроки могли быть нарушены с определенной целью. **В этой связи целесообразно предусмотреть возможность дальнейшего продления сроков парламентских чтений, если сложность вопроса, охватываемого законопроектом, чрезвычайные обстоятельства или другие уважительные причины являются основанием для этого, или предусмотреть, что такие причины и основания для несоблюдения сроков будут учитываться при принятии решения об отклонении законопроекта.**

57. Что касается парламентских прений, то, согласно пункту 4 статьи 79, *«председательствующий, получив предложение о прекращении прений, информирует депутатов о числе записавшихся и выступивших, выясняет кто из записавшихся настаивает на выступлении и с учетом этого ставит на голосование вопрос о прекращении прений»*. Однако неясно, кто, когда и при каких обстоятельствах может внести такое предложение. Также проблематично, что данное положение предоставляет Председателю парламента значительную свободу действий при принятии решения по данному вопросу, что в некоторых случаях может подорвать независимость парламентских прений и свободу слова в целом. В результате единоличного решения Председателя, не все члены парламента, зарегистрировавшиеся для выступления, получают такую возможность, даже если у них есть возможность представить письменный текст своих выступлений для включения в стенограмму заседания (пункт 5 статьи 79). Несмотря на то, что у Председателя должна быть возможность регулировать права отдельных депутатов на выступление, Председатель парламента, связанный с большинством, может злоупотребить этим правом, чтобы заглушить законную критику, высказанную оппозиционными депутатами, тем самым подрывая свободу политических дебатов⁶⁷. Следовательно, **должна существовать возможность обжаловать решения Председателя о прекращении прений в коллективном органе с адекватным представительством оппозиции. Таким образом, необходимо включить в Регламент более подробные положения, чтобы обеспечить членам парламента, особенно представителям оппозиции, реальную возможность выступать и участвовать в прениях.**

4.4. Специальные законодательные процедуры

58. В статье 63 Регламента содержится ссылка на статью 116 Конституции о внесении изменений и дополнений в Конституцию. Пункт 3 статьи 63 также гласит, что *«изменения и дополнения в положения третьего и четвертого разделов Конституции принимаются Жогорку Кенешем по инициативе Президента или двух третей от общего числа депутатов Жогорку Кенеша»* – тем самым, дублируя пункт 3 статьи 116 Конституции. Однако Регламент не предусматривает порядок внесения изменений и дополнений в положения первого, второго и пятого разделов Конституции, которые могут быть приняты по инициативе не менее 300 тысяч избирателей или Президента, или двух третей от общего числа депутатов Жогорку Кенеша на референдуме, назначаемом Президентом. В Совместном заключении 2021 года была выражена озабоченность по поводу возможности принятия новой Конституции и конституционных поправок на референдуме, но без участия законодательного

⁶⁷ Право каждого человека, включая парламентариев, на свободу выражения мнения защищено статьей 19 МПГПП (статья 10 Европейской конвенции по правам человека). Свобода выражения мнения является основным критерием демократического государства, а свобода слова – наиболее важной парламентской привилегией. Для справки, ЕСПЧ отметил, что *«[...] вмешательство в свободу выражения мнения члена парламента от оппозиции [...] требует самого пристального внимания со стороны Суда [...]»*; для сравнения см. ЕСПЧ, *Кастеллс (Castells) против Испании*, жалоба №11798/85, 23 апреля 1992 года.

органа⁶⁸. В Совместном заключении далее подчеркивается, что референдуму «должен предшествовать этап, на котором парламент обсуждает и дебатировать новый текст, а затем принимает его усиленным большинством голосов» «на основе четко определенных сроков и процедуры квалифицированного голосования»⁶⁹. В любом случае, в Регламенте не прописаны сроки и процедура внесения изменений в первый, второй и пятый разделы Конституции. **Процедура внесения поправок в Конституцию должна быть регламентирована более подробно, или, если она должна следовать обычной законодательной процедуре, необходимо сделать перекрестную ссылку на применимые правила Регламента.**

59. Согласно пункту 6 статьи 53 Регламента, проекты законов, «определенные Президентом и Председателем Кабинета Министров как неотложные, рассматриваются Жогорку Кенешем вне очереди при наличии заключения ответственного комитета». Пункт 1 статьи 76 гласит, что Жогорку Кенеш по предложению председательствующего, фракции, депутатской группы, ответственного комитета или не менее одной трети депутатов может принять решение о рассмотрении вопроса по ускоренной процедуре. Однако статья 76 не предусматривает никаких особенностей в отношении ускоренной процедуры, таких как случаи, в которых допустимо (или не допустимо) ускоренное производство, сроки и порядок голосования.
60. Оперативность или срочность в законотворческом процессе может быть оправдана в кризисных ситуациях. Однако, поскольку ускоренные процедуры сужают пространство для парламентского контроля, должны существовать предельно четкие предписания относительно того, как и в каких случаях может применяться конкретная процедура. В принципе, базовое законодательство или процедуры должны содержать четкие и ясные критерии и ситуации, в которых допустимо ускоренное производство⁷⁰, а правительство или другие органы, обладающие законодательной инициативой, должны подробно обосновывать необходимость применения таких процедур⁷¹. Ускоренные процедуры не должны использоваться для внесения поправок в Конституцию⁷². Они также не должны применяться к законодательству, которое вводит важные или широкомасштабные реформы, включая законодательство, существенно влияющее на осуществление прав человека и основных свобод, за исключением случаев введения чрезвычайного положения или равнозначного статуса. Несмотря на то, что ускоренные процедуры могут использоваться в случаях чрезвычайного положения или по другим веским причинам, важно, чтобы они были должным образом обоснованы. Хотя различные формы ускоренного законодательного процесса, осуществляемые минуя некоторые элементы обычного законодательного цикла, иногда могут быть необходимы, они не должны использоваться для обхода правил об общественных консультациях. Несмотря на срочность некоторых решений, следует позаботиться о том, чтобы максимально привлечь к принятию решений экспертов и гражданское общество, включая меньшинства, гендерные и другие группы. Регламент должен также предоставлять парламентам возможность отклонения запроса на применение ускоренной процедуры в случае несоблюдения необходимых критериев.

⁶⁸ См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Совместное заключение по проекту Конституции Кыргызской Республики](#) (19 марта 2021 года), п. 154.

⁶⁹ Там же, п. 157 ([Совместное заключение 2021 года](#)).

⁷⁰ См. БДИПЧ, [Оценка законодательного процесса в Республике Армения](#), 2014 г., п. 51. См. также БДИПЧ, [Оценка законодательного процесса в Республике Молдова](#), 2010 г., стр. 40.

⁷¹ БДИПЧ, [Оценка законодательного процесса в Республике Молдова](#), 2010 г., стр. 40.

⁷² В этом контексте см. Венецианская комиссия, [Заключение по трем правовым вопросам, возникшим в процессе разработки новой Конституции Венгрии](#), 28 марта 2011 г., п.п. 16-19.

61. Исходя из формулировок статей 53 и 76, Президент, правительство, а также ответственные комитеты не обязаны предоставлять какое-либо обоснование для инициирования ускоренных процедур. Также не предусмотрено никаких ограничений в отношении ситуаций, когда допустимо ускоренное производство, и не существует возможности отклонить требование о применении ускоренной процедуры. Таким образом, отсутствуют гарантии, препятствующие применению Жогорку Кенешем ускоренной процедуры в отношении многих важных законопроектов, что может привести к снижению важности парламентского контроля и надзора. **В свете вышесказанного рекомендуется дополнить статью 76 таким образом, чтобы применение ускоренных процедур для принятия закона рассматривалось как исключение, основанное на конкретных, четких и заранее определенных критериях, с требованием обосновать необходимость применения таких процедур и предоставить парламенту возможность отклонить требование об их применении.**
62. Кроме того, в целях правовой определенности следует уточнить термин «исключительный», являющийся основанием для проведения закрытых заседаний (Статья 34).

РЕКОМЕНДАЦИЯ Н.

1. Предусмотреть возможность дальнейшего продления сроков парламентских чтений, если сложность вопроса, охватываемого законопроектом, чрезвычайные обстоятельства или другие уважительные причины являются основанием для этого, или предусмотреть, что такие причины и основания для несоблюдения сроков будут учитываться при принятии решения об отклонении законопроекта.
2. Предусмотреть четкую методологию проведения оценки воздействия законопроектов на гендерную ситуацию и права человека, внедрив более комплексный подход, который будет включать в себя прогнозирование желаемого результата законопроекта, анализ воздействия предлагаемой законодательной инициативы на права человека, потенциально прямое или косвенное дискриминационное воздействие предлагаемых положений и т.д.
3. Разработать более подробные положения, определяющие основания для прекращения прений, обеспечивающие право членов парламента, особенно представляющих оппозицию, на полноценное участие в парламентских прениях.
4. Дополнить статью 76 таким образом, чтобы применение ускоренных процедур для принятия закона рассматривалось как исключение, основанное на конкретных, четких и заранее определенных критериях, с требованием обосновать необходимость применения таких процедур и предоставить парламенту возможность отклонить требование об их применении.

4.5. Порядок ратификации и денонсации международных договоров

63. Пункт 2 статьи 65 Регламента содержит перечень документов, которые должны быть представлены (Президентом или Кабинетом Министров) в Жогорку Кенеш вместе с

проектом закона о ратификации или денонсации международного договора. Эти документы включают в себя, помимо текста договора, заключение Кабинета Министров о соответствии договора законодательству Кыргызской Республики и оценку возможных финансово-экономических и иных последствий его ратификации; информацию о ходе подготовки и подписания международного договора; заключение Конституционного суда о конституционности международного договора. Требуя представления заключения Конституционного суда, данное положение может подразумевать требование обязательного контроля конституционности всех международных договоров, представляемых на ратификацию в Жогорку Кенеш. Более того, из текста статьи следует, что такой контроль потребуется и в случае денонсации международного договора. Следовательно, представляется, что Регламент накладывает обязательства как на судебную, так и на исполнительную власть: Президент или Кабинет министров должны обратиться в Конституционный суд, который должен дать заключение в ответ на это обращение.

64. Полномочия Жогорку Кенеша по ратификации и денонсации международных договоров «*в порядке, определяемом законом*», закреплены в пункте 1(4) статьи 80 Конституции, как и полномочия Конституционного суда давать «*заключение о конституционности не вступивших в силу международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика*» (пункт 2(3) статьи 97 Конституции).
65. Кроме того, Конституционный закон «О Конституционном суде Кыргызской Республики» гласит, что контроль конституционности международных договоров должен осуществляться только в случае существования неопределенности в вопросе о том, соответствует ли Конституции не вступивший в силу для Кыргызской Республики международный договор (пункт 2 статьи 26 Конституционного закона). Такая формулировка предполагает, что контроль должен осуществляться только в случае наличия сомнений относительно соответствия договора или некоторых его положений Конституции, а не автоматически в отношении всех положений всех международных договоров, подлежащих ратификации. Кроме того, в статье 22 Конституционного закона говорится о «*праве на обращение о даче заключения о конституционности не вступивших в силу для Кыргызской Республики*», указывая на то, что обращение о предварительном контроле конституционности международных договоров является необязательным.
66. В свете вышесказанного, чтобы не расширять пределы полномочий или задач, возложенных на другие государственные органы, и не создавать риск перегрузки Конституционного суда подобными предварительными проверками конституционности международных договоров, пункт 2 статьи 65 не должен толковаться как требование обязательного контроля. В этой связи БДИПЧ ссылается на «Заключение Венецианской о поправках к закону «О Регламенте Парламента Кыргызской Республики»⁷³.
67. В свете приведенных выше соображений и во избежание двусмысленности **рекомендуется уточнить, что представление заключения Конституционного суда является обязательным не во всех случаях ратификации (и, соответственно, денонсации договора), а только тогда, когда оно запрошено компетентными органами/организациями в соответствии с Конституционным законом «О Конституционном суде».**

⁷³ См. Венецианская комиссия, [Заключение о поправках к Закону о Регламенте Парламента Кыргызской Республики](#), с поправками, принятыми Венецианской комиссией на 134-м пленарном заседании, Венеция, 10-11 марта 2023 года.

4.6. Официальное толкование законов

68. Глава 10 Регламента подробно описывает роль Жогорку Кенеша в отношении официального толкования законов, как это предусмотрено в пункте 1(3) статьи 80 Конституции. Как подчеркнуто в Совместном заключении 2021 года, хотя парламент может принимать законы, которые более детально регулируют те или иные сферы с тем, тем не менее, функция толкования законов, должна принадлежать судебным органам⁷⁴.

5. ПАРЛАМЕНТСКИЙ КОНТРОЛЬ

69. Парламенты играют важнейшую роль в осуществлении общего контроля за исполнительной властью, обладая высшими полномочиями по принятию законодательства. Механизмы контроля качества, реализуемые через надзор, позволяют обеспечивать практическое функционирование инструментов регулирования, которыми располагают государства. Такие механизмы в разных странах применяются в широком диапазоне: от предоставления консультаций и обратной связи в процессе применения инструментов до выдачи официального заключения об их качестве, которое либо сохраняется в тайне, либо публикуется в открытом доступе⁷⁵. Это способствует более эффективному управлению и поддержанию необходимого баланса полномочий в демократическом обществе. парламентский контроль также необходим для повышения прозрачности действий правительства и укрепления доверия общества к исполнительной власти. В то же время, надзорные полномочия подразумевают как способность (правовой мандат), так и достаточные возможности (финансовые, человеческие и организационные) для выполнения необходимых задач. Более того, эффективный надзор требует от парламента тесного сотрудничества с государственными учреждениями, в число которых входят аудиторские учреждения, национальные правозащитные органы и институт омбудсмана, а также организации гражданского общества. Наконец, четкие нормы парламентской этики, такие как кодексы поведения, политика в отношении конфликта интересов, также играют ключевую роль в создании условий и обеспечении эффективного контроля.
70. Раздел VI Регламента описывает различные аспекты парламентского контроля, включая рассмотрение годовых отчетов и бюджета (статьи 100-102), процедуры постановки вопросов и ответа на них (статьи 103-104), процедуры и условия проведения парламентских расследований (статьи 105 – 111), комитетский контроль исполнения законов и решений Жогорку Кенеша (статьи 112-114) и парламентские слушания (статьи 115 – 119).
71. В Совместном заключении 2021 года БДИПЧ и Венецианская комиссия выразили обеспокоенность по поводу ослабления роли парламента и рекомендовали предоставить Жогорку Кенешу более широкие контрольные полномочия, в том числе через комитеты, как по инициированию, так и по рассмотрению законопроектов, а также обеспечить соответствующий бюджет для поддержки этой важной функции по контролю над полномочиями Президента и исполнительной власти⁷⁶. Хотя этот вопрос должен быть урегулирован Конституцией, следует

⁷⁴ См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Совместное заключение по проекту Конституции Кыргызской Республики](#) (19 марта 2021 года), п. 71.

⁷⁵ См. ОЭСР: *Передовая практика регулирования в Европейском Союзе*, 2019, Глава 1: Регуляторная политика в ЕС и государствах-членах ЕС, Контроль качества инструментов регуляторного управления.

⁷⁶ См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Совместное заключение по проекту Конституции Кыргызской Республики](#) (19 марта 2021 года), п.п. 16 и 17(С).

отметить отсутствие адекватного надзора за полномочиями президента, что ослабляет контрольные полномочия законодательной власти и подрывает ее эффективность.

72. В целом положение, касающееся контрольных функций, нуждается в дальнейшей доработке. В то же время, поскольку существует отдельный закон о контрольных функциях парламента⁷⁷, такие аспекты могут быть также проработаны в этом законе в дополнение к внедрению эффективных механизмов контроля в Регламенте. В любом случае, важно обеспечить согласованность и соответствие с таким законом, делая соответствующие перекрестные ссылки по мере необходимости.

5.1. Парламентский запрос

73. Регламент предусматривает возможность направления отдельными депутатами запросов государственным органам по вопросам, входящим в их компетенцию (статья 110), а также направления Председателем парламента, фракцией, депутатской группой, комитетом или группа депутатов парламентских запросов по вопросам, представляющим общественный интерес, по вопросам проводимой Кабинетом Министров социально-экономической политики, а также практики применения законов и решений Жогорку Кенеша (статья 109). Депутат вправе направлять депутатские запросы государственным органам, за исключением судов и судей по существу рассмотренных или находящихся в их производстве дел (статья 110). Аналогичное исключение можно найти в статье 113 в связи с функцией контроля комитетов за исполнением законов и решений парламента. В то же время, статья 109 Регламента не содержит такого ограничения в отношении парламентских запросов. Это может вызвать обеспокоенность относительно принципа разделения властей и уважения независимости судебной власти, если под этим подразумевается функция парламентского надзора над судебной властью⁷⁸. Любой парламентский запрос или аналогичные процедуры должны соответствовать правилу *sub judice*, то есть воздерживаться от действий или проведения расследований, которые могут предпринять или повлиять на исход текущего дела, расследования, или судебных процессов, которые уже начались или начнутся в ближайшее время⁷⁹.
74. Это особенно актуально, поскольку, согласно статье 109, парламентский запрос может быть инициирован «группой депутатов», которая отличается от «депутатской группы», как описано в подразделе 3.2 выше, что потенциально может означать, что даже два члена парламента могут обратиться с таким запросом в судебные органы⁸⁰. Поэтому **рекомендуется дополнить статью 109 таким же исключением в отношении судов и судей по существу рассмотренных или находящихся в их производстве дел.**
75. Парламентский запрос направляется инициаторами в Координационный совет для включения в повестку дня заседания Жогорку Кенеша и по результатам его рассмотрения принимается постановление (пункт 3 статьи 109). Регламент не предусматривает каких-либо сроков, в течение которых соответствующие органы или должностные лица должны ответить на парламентский запрос, упоминая лишь,

⁷⁷ См. [Закон №121 «О порядке осуществления контрольных функций Жогорку Кенешем Кыргызской Республики»](#) от 13 августа 2004 г., с поправками.

⁷⁸ См. БДИПЧ, [Докладная записка о парламентских расследованиях судебной деятельности](#) (2020 г.).

⁷⁹ Там же, п. 17.

⁸⁰ Регламент обычно должен определять точное количество людей, которые могут инициировать различные процедуры. Например, десять членов финского парламента имеют право потребовать от Конституционного комитета провести расследование поведения министра правительства, в то время как в Норвегии право инициировать расследование и созывать слушания имеет одна треть членов Комитета по конституционному контролю. См. Венецианская комиссия, [Доклад о роли оппозиции в демократическом парламенте](#), принятый Венецианской комиссией на 84-й пленарной сессии, Венеция 15-16 октября 2010 года (Роль оппозиции), п. 122.

что срок предоставления ответа определяется отдельно по каждому запросу, и что срок может быть продлен Координационным советом, но не более чем на 10 дней (пункт 4 статьи 109). В случае депутатских запросов, регулируемых статьей 110, орган или должностное лицо обязаны ответить на запрос в течение одного месяца (пункт 4 статьи 110). Отсутствие в Регламенте четких сроков для ответа на парламентский запрос может привести либо к произвольно коротким, либо к более длительным срокам, что может оставить вопрос нерешенным. Поэтому рекомендуется указать в Регламенте соответствующие сроки.

76. Согласно пункту 3 статьи 109 Регламента, парламентский запрос направляется инициаторами в Координационный совет для включения в повестку дня заседания Жогорку Кенеша и по результатам его рассмотрения принимается постановление. Однако он не предусматривает никаких конкретных условий в этом отношении, включая то, какое большинство требуется для принятия резолюции. **Было бы целесообразно указать в Регламенте количество голосов, необходимое для поддержки парламентского запроса, учитывая важность обеспечения того, чтобы парламентские меньшинства имели возможность осуществлять свои надзорные полномочия**⁸¹ (см. также пункты 24, 36 и 42 выше относительно роли оппозиции).
77. Наконец, в соответствии с Регламентом, должностные лица обязаны отвечать на депутатские запросы (пункт 4 статьи 110), однако в нем не предусмотрены последствия невыполнения законного требования ответить на запрос. **Поэтому рекомендуется уточнить правовые последствия отсутствия ответа на запросы с целью усиления механизмов надзора**⁸².

5.2. Контроль за исполнением законов и решений

78. Парламентские комитеты уполномочены контролировать исполнение законов и решений Жогорку Кенеша, которые могут причинить вред правам и интересам граждан. В случае нарушений комитеты могут принять решение об их устранении (статья 112). Комитеты также могут обращаться в соответствующие государственные органы, учреждения и организации (за исключением судов и судей по существу рассмотренных или находящихся на рассмотрении дел) по фактам нарушения или несоблюдения положений законов и постановлений Жогорку Кенеша, а также по другим вопросам государственного и общественного значения, привлекать соответствующих представителей, запрашивать документы и материалы (статья 113). Ответчики обязаны предоставить комитетам запрошенные ими документы, материалы и информацию в течение одного месяца (пункт 5 статьи 113).
79. Как и в случае с парламентскими запросами, для государственных органов, учреждений и организаций не предусмотрены правовые последствия за отсутствие ответа на запрос комитета. **Для повышения эффективности контрольных функций комитетов рекомендуется дополнить статью 113 соответствующим образом.**
80. Парламентские комитеты также уполномочены ежегодно проводить мониторинг и оценку принятых законов и решений, относящихся к их профилю (статья 114). Результаты проведенного мониторинга и оценки публикуются в СМИ и размещаются на официальном сайте Жогорку Кенеша. **Для обеспечения общей**

⁸¹ See e.g., PACE, Resolution No. 1601 (2008) of 3 January 2008 on the [Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament](#); and Venice Commission, [Report on the Role of Opposition in Democratic Parliaments](#), adopted by the Venice Commission at its 84th Plenary Session, Venice 15-16 October 2010 (Role of Opposition), paras. 120-121.

⁸² В этом отношении практика государств-участников ОБСЕ сильно различается; См. БДИПЧ [Докладная записка о парламентских расследованиях судебной деятельности](#) (2020 г.), п. 43, и приведенные в ней ссылки.

прозрачности процесса вышеуказанные положения о публикации должны быть применимы и к решениям комитетов по статье 112, которые также должны быть опубликованы.

81. В целом, похоже, что Регламент поддерживает идею ретроспективной оценки законодательства (например, в пункте 10 статьи 27), хотя и не требует никакой информации об этом, когда речь идет о сопроводительных материалах к законодательной инициативе. Законодательный процесс необходимо рассматривать как циклический процесс, в котором результаты любой проведенной оценки могут быть одним из оснований и обоснований для законодательной инициативы. **Таким образом, рекомендуется уделять больше внимания роли ретроспективной оценки в законодательном процессе.**
82. Учитывая масштаб законотворческой деятельности, объем законодательства, который приходится рассматривать (некоторым, не обязательно всем) комитетам, возникает вопрос, достаточно ли у парламентских комитетов времени и ресурсов для обеспечения эффективного надзора, в том числе в плане ежегодного мониторинга и оценки исполнения законов. Хотя не существует быстрого и эффективного решения этого вопроса, один из возможных подходов заключается в повышении потенциала и ресурсов комитетов. БДИПЧ и Венецианская комиссия ранее подчеркивали необходимость выделения соответствующего бюджета для обеспечения работы комитетов⁸³.

5.3. Парламентские слушания

83. Согласно статье 115 Регламента, Фракции, депутатские группы, комитеты и комиссии иницируют и проводят парламентские слушания по вопросам своего ведения. Как подчеркивалось выше, вызывает вопросы тот факт, что парламентские слушания рассматриваются исключительно в разделе VI о процедурах контроля, поскольку они также имеют важное значение для осуществления законодательной и представительской функций Жогорку Кенеша. Информация о теме парламентских слушаний, времени и месте их проведения должна размещаться в Интернете после утверждения соответствующего решения, не позднее чем за пять дней до их проведения. Похвально, что Регламент стремится обеспечить открытость парламентских слушаний, допуская представительство граждан и общественных организаций (статья 117) и публикацию информации о них на официальном сайте Жогорку Кенеша (статья 119). Однако сомнительно, что пять дней являются достаточным сроком предварительного уведомления для обеспечения участия общественности. **Для обеспечения значимого участия заинтересованных сторон рекомендуется рассмотреть возможность увеличения срока размещения информации о датах парламентских слушаний и публикации соответствующей информации, чтобы дать заинтересованным сторонам достаточно времени, для того чтобы узнать о предстоящих слушаниях.**
84. Что касается открытости и гласности парламентской деятельности, отмечается, что статья 95 Регламента не обеспечивает свободного доступа к оригиналам стенограмм пленарных заседаний Жогорку Кенеша, которые доступны только ограниченному кругу лиц, т.е. фракциям, депутатским группам, комитетам, комиссиям и депутатам. Кроме того, похоже, что широкая общественность не имеет права знакомиться с материалами парламентских заседаний (статья 96). Эти ограничения противоречат общей идее парламентской открытости и гласности, воплощенной в ключевых

⁸³ См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Совместное заключение по проекту Конституции Кыргызской Республики](#) (19 марта 2021 года), п.66.

принципах парламентской деятельности (статья 4) и в статье 151 («Открытость и гласность в законодательной деятельности Жогорку Кенеша»).

РЕКОМЕНДАЦИЯ К.

1. Внести изменения в статью 109, введя исключение для парламентских запросов в отношении существа дел, рассмотренных или находящихся на рассмотрении судов.
2. Ввести правовые последствия за непредоставление ответов на запросы парламента, депутатов и комитетов с целью усиления механизмов надзора.

6. НАЗНАЧЕНИЕ, ОСВОБОЖДЕНИЕ И ЛИШЕНИЕ ИММУНИТЕТА ОТДЕЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ЖОГОРКУ КЕНЕШЕМ

85. Глава 23 Регламента касается назначения или одобрения назначения, отстранения от должности, увольнения и лишения иммунитета некоторых государственных должностных лиц, включая судей и председателей Конституционного суда и Верховного суда⁸⁴, членов Центральной избирательной комиссии (ЦИК)⁸⁵, Акыйкатчы (Омбудсмана)⁸⁶ и его/ее заместителей, а также двух членов Совета юстиции⁸⁷. Такие прерогативы отражают полномочия Жогорку Кенеша, предусмотренные статьей 80 Конституции. Конкретные положения, касающиеся критериев приемлемости и отбора, оснований для увольнения, а также процедур отбора/назначения и увольнения вышеупомянутых государственных должностных лиц или членов этих судебных или иных органов, более подробно изложены в соответствующих конституционных законах и/или обычном законодательстве. Анализ такого законодательства, особенно положений, касающихся оснований для увольнения/отстранения от должности, выходит за рамки настоящего Заключение.
86. В Совместном заключении 2021 года БДИПЧ и Венецианская комиссия уже выразили обеспокоенность по поводу прерогатив президента в отношении судебных

⁸⁴ Жогорку Кенеш не менее половиной голосов от общего числа депутатов по представлению Президента на основании предложения Совета по делам правосудия избирает судей Конституционного суда и Верховного суда; Жогорку Кенеш не менее половиной голосов от общего числа депутатов по представлению Президента на основании предложения Совета судей дает согласие на назначение из числа председателей соответствующих судов (ст. 122 (5) и (6) Регламента). Жогорку Кенеш вправе открытым голосованием принять решение о досрочном освобождении от должности председателей Конституционного суда и Верховного суда не менее половиной голосов от общего числа депутатов вправе открытым голосованием - не менее чем половиной голосов от общего числа депутатов - принять решение о досрочном освобождении от должности судей Конституционного суда и Верховного суда, на основе предложения Президента с обоснованием (статьи 123(3)(1) и (2) и 123(4)(2)); а председателей соответствующих судов - на основе предложения Президента с обоснованием на основании предложения Совета судей (статья 123(4)(3)).

⁸⁵ Жогорку Кенеш тайным голосованием избирает половину членов Центральной избирательной комиссии (ЦИК) – по представлению Президента, половину – по инициативе фракций, депутатских групп, депутатов, избранных по одномандатным округам и не вошедших во фракции и депутатские группы (ст. 122(8)(2) Регламента); и большинством голосов от общего числа депутатов освобождает от должности половину состава ЦИК, избранных ими, по предложению Президента о досрочном освобождении от должности с обоснованием этого предложения (ст. 123(3)(2) и 123(4)(5) и (6)). В соответствии со статьей 122(8) Регламента Жогорку Кенеш тайным голосованием избирает Акыйкатчы (Омбудсмана) - по представлению парламентских фракций, депутатских групп, депутатов, избранных по одномандатным округам и не вошедших во фракции и депутатские группы (п. 4); заместителей Омбудсмана - по предложению Омбудсмана (п. 5). Решение о досрочном освобождении от должности Омбудсмана принимается Жогорку Кенешем открытым голосованием большинством голосов от общего числа депутатов на основании предложения о досрочном освобождении с обоснованием, поступившего от фракций, депутатских групп, депутатов, избранных по одномандатным избирательным округам и не входящих во фракции и депутатские группы (ст. 123(4)(9)).

⁸⁷ Согласно статье 122(8)(6) Регламента, Жогорку Кенеш назначает одного представителя из числа депутатов Жогорку Кенеша в состав Совета по делам правосудия – по предложению фракций и депутатских групп, депутатов, избранных по одномандатным округам и не вошедших во фракции и депутатские группы; одного представителя из числа кандидатов от представителей юридического сообщества в состав Совета по делам правосудия – по представлению общественного объединения юристов.

назначений и влияния президента на состав и/или независимые институты, такие как ЦИК или Совет правосудия, высокой степени политизации процедуры назначения судей, а также по поводу конкретной процедуры назначения председателя и заместителей председателя Верховного и Конституционного судов⁸⁸. Тем самым БДИПЧ ссылается на выводы и рекомендации, содержащиеся в Совместном заключении⁸⁹. Что касается Омбудсмана, в Совместном заключении рекомендовалось дополнить Конституцию таким образом, чтобы в ней также были прописаны общие полномочия, гарантии институциональной независимости, срок полномочий и основания для увольнения омбудсмана, однако этот вопрос так и не был рассмотрен.

87. Отстранение от должности судей Верховного и Конституционного судов, а также председателей соответствующих судов – Принципиально важно повторить, что несменяемость этих судей является жизненно необходимым элементом их независимости, и крайне важно, чтобы политические органы, такие как парламент, не были уполномочены прекращать полномочия отдельных судей Конституционного или Верховного судов⁹⁰. В Совместном заключении 2021 года БДИПЧ и Венецианская комиссия особо рекомендовали «пересмотреть порядок увольнения судей Конституционного суда с целью ограничения потенциального влияния политических соображений или злоупотреблений со стороны Президента и/или Жогорку Кенеша»⁹¹.
88. Пункты 2 и 3 статьи 122 Регламента предусматривают, что для увольнения председателей Верховного суда и Конституционного суда и их судей, соответственно, требуется не менее половины голосов от общего числа депутатов. Следует отметить, что в пункте 3 статьи 80 Конституции не указано, какое именно большинство требуется для отставки судей Верховного и Конституционного судов, а также их председателей, что предположительно может означать, что в данном случае применяется то же большинство, что и при избрании этих судей или при даче согласия на назначение председателей. Пункт 2 статьи 14 Конституционного закона о Верховном суде уточняет, что для дачи согласия на досрочное освобождение от должности председателя Верховного суда требуется большинство «не менее половины голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша», но статья 15, касающаяся досрочного отстранения/увольнения судей Верховного суда, просто ссылается на основания и процедуру, указанные в Конституции и Конституционном законе «О статусе судей», что само по себе не проясняет этот вопрос⁹². Статья 7 Конституционного закона «О Конституционном суде», касающаяся оснований для увольнения председателя, не указывает требуемое большинство голосов, равно как и не рассматривает вопрос об увольнении судей Конституционного суда, поскольку пункт 3 статьи 3 Конституционного закона в целом ссылается на «конституционные законы и законы» для регулирования данного вопроса без каких-либо уточнений.
89. При рассмотрении проекта поправок к Конституции Кыргызской Республики в 2016 году БДИПЧ и Венецианская комиссия выразили сильную озабоченность по поводу

⁸⁸ См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Совместное заключение по проекту Конституции Кыргызской Республики](#) (19 марта 2021 года), раздел IV.D.6, касающийся судебной системы, особенно п.п. 78-79, 92-93, 95-97, а также раздел IV.D.10, касающийся Центральной избирательной комиссии.

⁸⁹ См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Совместное заключение по проекту Конституции Кыргызской Республики](#) (19 марта 2021 года), п. 71.

⁹⁰ См., например, БДИПЧ, [Заключение по проекту Конституционного закона «О Конституционном суде Казахстана»](#) (2022 г.), п. 59. См. также Венецианская комиссия, [Доклад о независимости судебной системы](#), Часть I: «Независимость судей», п.п. 39-43; а также [Украина - Срочное заключение о реформе Конституционного суда](#), CDL-AD(2020)039 (9 декабря 2020 года), п. 35.

⁹¹ См. БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Совместное заключение по проекту Конституции Кыргызской Республики](#) (19 марта 2021 года), п. 97.

⁹² См. [«Конституционный закон Кыргызской Республики №134 от 15 ноября 2021 года «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах» \(minjust.gov.kg\)»](#).

снижения порога голосования с двух третей до большинства от общего числа депутатов для увольнения судей Верховного суда и Конституционной палаты и его потенциальной способности негативно повлиять на независимость судебных органов⁹³. Таким образом, для защиты их независимости рекомендуется, чтобы большинство, необходимое для увольнения судей Конституционного суда, Верховного суда и председателей этих судов, было квалифицированным большинством, превышающим большинство, необходимое для их избрания/назначения.

90. Освобождение от должности прокурора – В целом, процедура, в соответствии с которой парламент может уволить Генерального прокурора, также вызывает определенные опасения, поскольку может негативно повлиять на автономность прокуратуры от политических ветвей власти и функциональную независимость прокуроров в целом⁹⁴. Как правило, рекомендуется обеспечить квалифицированное большинство⁹⁵, что не соответствует пункту 3(10) статьи 80 Конституции, согласно которому для увольнения генерального прокурора по предложению президента требуется согласие не менее половины от общего числа депутатов.
91. Освобождение от должности омбудсмена – Прежде всего, необходимо еще раз подчеркнуть жизненно важную роль, которую играют национальные правозащитные учреждения (НПЗУ) в продвижении и защите прав человека на национальном уровне. Важность НПЗУ также признается в обязательствах ОБСЕ, которые, среди прочего, требуют, чтобы государства-участники «содействовали созданию и укреплению независимых национальных институтов в области прав человека и верховенства закона»⁹⁶. Принципы ООН, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы)⁹⁷ подчеркивают, что без стабильного мандата «не может быть независимости» НПЗУ⁹⁸. Замечание общего порядка 2.1 Подкомитета по аккредитации Глобального альянса национальных правозащитных институтов (GANHRI)⁹⁹ содержит дополнительные указания относительно гарантий пребывания в должности для членов директивного органа НПЗУ.¹⁰⁰

⁹³ См. БДИПЧ-Венецианская комиссия, *Кыргызстан - Совместное заключение ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской Комиссии по проекту конституции Кыргызской Республики, принято Венецианской комиссией на 126-м Пленарном заседании в режиме онлайн*, CDL-AD(2016)025, п. 54.

⁹⁴ См., например, БДИПЧ, *Укрепление функциональной независимости прокуроров в восточноевропейских государствах-участниках: Отчет по оценке потребностей*, 4 марта 2020 г., стр. 52. См. также Венецианская комиссия, *Сборник заключений и докладов Венецианской комиссии, касающихся прокуроров* (2022 г.), раздел IV.B.3.

⁹⁵ См., например, Венецианская комиссия, *Заключение по Конституции Черногории*, CDL-AD(2007)047, п. 108.

⁹⁶ См. *Документ Копенгагенского совещания ОБСЕ 1990 года*, п. 27.

⁹⁷ *Принципы ООН, касающиеся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека* (далее «Парижские принципы»), были приняты резолюцией 48/134 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 декабря 1993 года.

⁹⁸ Там же, Парижский принцип В.3.

⁹⁹ Глобальный альянс национальных правозащитных институтов (GANHRI), ранее известный как Международный координационный комитет национальных правозащитных учреждений (ICC), был создан в 1993 году и является международной ассоциацией национальных правозащитных учреждений со всех уголков земного шара. GANHRI продвигает и укрепляет НПИ в соответствии с Парижскими принципами и обеспечивает лидерство в продвижении и защите прав человека; См. <<https://ganhri.org/>>.

¹⁰⁰ См. Подкомитет по аккредитации (SCA) Глобального альянса национальных правозащитных институтов (GANHRI), *Общие замечания*, принятые 21 февраля 2018 года. Общее замечание 2.1, в частности, предусматривает, что «законодательство о создании НПИ должно предусматривать независимый и объективный процесс увольнения, аналогичный процессу, который проходят члены других независимых государственных учреждений» и что «основания для увольнения должны быть четко определены и надлежащим образом ограничены только теми действиями, которые негативно влияют на способность члена выполнять свой мандат». Общее замечание 2.1 далее уточняет, что «в соответствующих случаях в законодательстве должно быть указано, что применение того или иного основания для увольнения должно быть подкреплено решением суда или другого независимого органа, обладающего соответствующей юрисдикцией». В обосновании к Общему замечанию 2.1 Подкомитет подчеркивает, что «сотрудники могут быть уволены только на серьезных основаниях, связанных с проступком или некомпетентностью, в соответствии со справедливыми процедурами, обеспечивающими объективность и беспристрастность, предусмотренными национальным законодательством», поскольку это важно для того, чтобы глава НПИ мог выполнять свои обязанности без страха и неуместного вмешательства со стороны государства или других субъектов.

92. Согласно пункту 3(8) статьи 80 Конституции, Жогорку Кенеш «избирает, в случаях, предусмотренных законом, освобождает от должности Акыйкатчы (Омбудсмена); дает согласие на привлечение его к уголовной ответственности». Пункт 5(2) статьи 80 гласит, что Жогорку Кенеш «заслушивает ежегодные доклады Акыйкатчы (Омбудсмена)». В соответствии со статьей 110 Конституции, организация и порядок деятельности Акыйкатчы, а также гарантии их независимости определяются конституционными законами. Подразумевается, что указанный Конституционный закон еще не принят и что действующий Закон «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» 2002 года с внесенными в него изменениями остается в силе¹⁰¹. В соответствии с пунктом 3(2) статьи 123 Регламента, Жогорку Кенеш вправе принять решение о досрочном освобождении Омбудсмена от должности путем открытого голосования большинством голосов от общего числа депутатов. Предложение о досрочном освобождении от должности с обоснованием вносят фракции, депутатские группы, депутаты, избранные по одномандатным избирательным округам и не входящие во фракции и депутатские группы (пункт 4(9) статьи 123).
93. Как правило, если в процессе освобождения Омбудсмена от должности участвует парламент, необходимо обеспечить, чтобы освобождение не происходило по политическим причинам и осуществлялось квалифицированным большинством голосов, предпочтительно более высоким, чем это требуется для избрания¹⁰². Это имеет принципиальное значение для защиты независимости Омбудсмена и предотвращения политизации его или ее возможного увольнения. **Поэтому рекомендуется увеличить большинство голосов, необходимое для освобождения Омбудсмена от должности.** Также необходимо предусмотреть процедуру оспаривания решения о досрочном освобождении от должности в судах (предположительно в Конституционном суде, если решение принято парламентом)¹⁰³.
94. Следует отметить, что в пункте 5(2) статьи 80 говорится о заслушивании ежегодного доклада Омбудсмена. Статья 130 Регламента далее уточняет, что Омбудсмен должен представлять в Жогорку Кенеш ежегодный доклад о состоянии прав и свобод человека в Кыргызской Республике. В этой же статье установлено, что по результатам заслушивания докладов Омбудсмена Жогорку Кенеш обязан оценить целесообразность выполнения рекомендаций Омбудсмена государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами и принять соответствующее решение. Необходимо подчеркнуть, что заслушивание ежегодного доклада Омбудсмена предусмотрено главой 25 Регламента, которая касается «Заслушивания посланий, заявлений, выступлений и ежегодных докладов» и не подпадает под статью 100 Регламента, которая касается отчетов государственных органов, которые должны быть утверждены Жогорку Кенешем с оценкой деятельности соответствующего государственного органа. Однако следует отметить, что пункт 7 статьи 7 действующего Закона «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» 2002 года, который остается в силе до принятия нового Конституционного закона, предусматривает, что Акыйкатчы и депутаты могут быть

¹⁰¹ См. Закон №136 от 31 июля 2002 года «Об Омбудсмене (Акыйкатчы) Кыргызской Республики» (minjust.gov.kg).

¹⁰² См., например, БДИПЧ, [Заключение по проекту конституционного закона об Уполномоченном по правам человека в Казахстане](#) (1 сентября 2022 года), п. 68. См. также, например., Венецианская комиссия, [Принципы защиты и продвижения института омбудсмена \(Венецианские принципы\)](#), CDL-AD(2019)005, 3 мая 2019 года, Принцип 11, который подчеркивает, что парламентское большинство, необходимое для смещения – самим парламентом или судом по запросу парламента - должно быть равно, а предпочтительно превышать большинство, необходимое для избрания.

¹⁰³ См., например, БДИПЧ, [Заключение по проекту федерального закона о поддержке национального правозащитного института Швейцарии](#) (Opinion on the Draft Federal Law on the Support to the National Human Rights Institution of Switzerland) (2017 г.), п. 75, и [Заключение по проекту закона о независимом национальном правозащитном институте Исландии](#) (2017 г.), п. 56. См. также Венецианская комиссия, [Заключение о Законе о народном адвокате \(омбудсмене\) Республики Молдова](#), принятое Венецианской комиссией на 103-м пленарном совещании (Венеция, 19-20 июня 2015 г.), CDL-AD(2015)017, п. 61.

уволены в случае неодобрения представленного ими в парламент доклада. Это положение не соответствует Парижским принципам, так как ставит под угрозу гарантии пребывания в должности, что является одной из основных гарантий независимости НПЗУ. В этой связи в своем отчете от марта 2012 года Комитет по аккредитации указал, что данное положение «*потенциально может повлиять на способность [Омбудсмена] представлять независимые и беспристрастные доклады о ситуации с правами человека в стране*» и далее «*выразил обеспокоенность в связи с тем, что данное положение является настолько широким, что может повлиять на гарантии пребывания в должности [...] и негативно сказаться на независимости [Омбудсмена]*», также отметив, что «*увольнение не должно допускаться исключительно по усмотрению назначающих органов*»¹⁰⁴. Действительно, **очень важно, чтобы парламент не был обязан официально утверждать такой ежегодный доклад, поскольку подобное голосование косвенно поставило бы под сомнение независимость института омбудсмена**¹⁰⁵, тем более, если непринятие доклада является основанием для увольнения, что не соответствует Парижским принципам, как указано выше. Действительно, как подчеркивалось в предыдущих заключениях БДИПЧ, основная цель парламентских прений должна носить информационный характер, чтобы довести до сведения парламента проблемы, поднятые в докладе, и чтобы парламент принял меры по их решению, в случае необходимости¹⁰⁶.

95. Процедурные гарантии в случае увольнения – Еще одна проблема, связанная с вопросом увольнения, заключается в том, что Регламент не предусматривает права вышеупомянутых государственных должностных лиц быть в заслушанными парламенте до голосования по вопросу об их увольнении¹⁰⁷. Рекомендуются **прописать в статье 123 Регламента процедуру, обеспечивающую проведение публичных слушаний с целью обнародования дела, а также мнений указанных должностных лиц.**
96. Лишение иммунитета Генерального прокурора и Омбудсмена – Согласно пункту 1 статьи 126 Регламента, Жогорку Кенеш дает согласие на привлечение Генерального прокурора и Омбудсмена (и его заместителей) к уголовной ответственности по представлению соответственно Президента или Генерального прокурора. Комиссия по расследованию, занимающаяся данным вопросом, обязана заслушать должностных лиц, в отношении которых поступило предложение о лишении иммунитета (пункт 3 статьи 126). Пункт 5 статьи 126 требует абсолютного большинства от установленного числа депутатов Жогорку Кенеша для принятия постановления о лишении указанных лиц иммунитета. Как подчеркивалось выше в отношении увольнения, в целях защиты независимости государственных должностных лиц важно, чтобы в случае принятия парламентом решения о лишении

¹⁰⁴ См. Подкомитет по аккредитации (SCA), *Доклад за март 2012 года*, стр. 11.

¹⁰⁵ См., например, БДИПЧ, *Заключение по проекту закона о независимом национальном правозащитном институте Исландии* (2017 г.), п. 80. См. также, например, Венецианская комиссия, *Заключение по проекту закона об омбудсмене по правам человека Боснии и Герцеговины*, принятое Венецианской комиссией на 104-м пленарном совещании (Венеция, 23-24 октября 2015 г.), [CDL-AD\(2015\)034](#), п. 36.

¹⁰⁶ См., например, БДИПЧ, *Заключение по проекту закона о независимом национальном правозащитном институте Исландии* (2017 г.), п. 80.

¹⁰⁷ В отношении генеральной прокуратуры см., например, БДИПЧ, *Заключение по проекту Конституционного закона Республики Казахстан «О прокуратуре»* (2022 г.), подраздел 4.2; Венецианская комиссия, *Сборник заключений и докладов Венецианской комиссии, касающихся прокуроров* (2022 г.), раздел IV.B.3; а также Венецианская комиссия, *Заключение по проекту закона о прокуратуре и проекту закона о Совете прокуроров «бывшей Югославской Республики Македония»*, [CDL-AD\(2007\)011](#), п. 61. В отношении национальных правозащитных институтов см., например, Венецианская комиссия, *Заключение о Законе о народном адвокате (омбудсмене) Республики Молдова*, [AD\(2015\)017](#), п.п. 60-61.

иммунитета требовалось специальное большинство¹⁰⁸. Хотя указанное большинство представляет собой более высокий порог, чем простое большинство депутатов, присутствующих на парламентской сессии, сомнительно, что такое большинство предотвратит потенциальную политизацию решения о лишении иммунитета¹⁰⁹. **Поэтому можно рассмотреть вопрос о введении более высокого большинства для того, чтобы избежать политизации и злоупотребления процедурой.**

7. ДЕПУТАТСКАЯ ЭТИКА

97. В главе 29 рассматриваются некоторые вопросы, связанные с депутатской этикой. Статья 141 в основном касается случаев конфликта интересов, в том числе со ссылкой на Кодекс депутатской этики, а также общего поведения во время заседаний. Статья 142 касается дисциплины и норм поведения в зданиях Жогорку Кенеша, включая дресс-код и запрещенное поведение, а статья 143 подробно описывает меры, которые могут быть приняты в отношении депутатов, и связанные с этим процедурные вопросы. При рассмотрении некоторых вопросов этики, **главу 29 следует расширить как в отношении основополагающих этических ценностей, так и в отношении надзорного механизма.**
98. В этой связи применимы все рекомендации, представленные в **Заключении БДИПЧ по поводу Кодекса депутатской этики Жогорку Кенеша (Парламента) Кыргызской Республики от 2022 года, включая то, что члены парламента должны быть ознакомлены с Кодексом этики в начале своего срока в рамках вводного курса по повышению осведомленности о принципах и ценностях, которые продвигает Кодекс**¹¹⁰.
99. Кроме того, как ранее отмечалось БДИПЧ, в свете различных исследований, свидетельствующих о том, что подавляющее большинство женщин в парламентах подвергались (психологическому или физическому) насилию, необходимо, чтобы парламентские правила касались сексуальных или иных форм домогательств или насилия в отношении женщин в политике, делая парламенты безопасным местом для работы женщин¹¹¹. **Поэтому рекомендуется дополнить Регламент в этом отношении, четко предусмотрев высочайшие стандарты добропорядочности, вежливости и взаимного уважения по отношению к женщинам-парламентариям и представителям меньшинств, ясно указав на недопустимость сексистских и других исключаяющих высказываний. Это должно четко определять поведение и действия, которые запрещены как по отношению к другим депутатам, так и по отношению к сотрудникам парламента, а также наказания и последствия за такие нарушения**¹¹². **Также важно, чтобы применимое законодательство, Регламент или другая политика Жогорку**

¹⁰⁸ Например, в отношении НПИ, См. Подкомитет по аккредитации (SCA) Глобального альянса национальных правозащитных институтов (GANHRI), *Общее замечание 2.3*, в котором рекомендуется требовать «особое большинство парламента» в качестве гарантии независимости.

¹⁰⁹ В отношении национальных правозащитных институтов см., например, БДИПЧ, *Заключительное заключение по проекту закона о внесении изменений в закон об Уполномоченном по правам человека Польши* (2016 г.), п. 59. См. также, в контексте отстранения от должности, Венецианская комиссия, *Заключение о Законе о народном адвокате (омбудсмене) Республики Молдова*, CDL-AD(2015)017, п.п. 60-61.

¹¹⁰ См. БДИПЧ, *Заключение по поводу Кодекса депутатской этики Жогорку Кенеша (Парламента) Кыргызской Республики* (2022 г.), п. 73.

¹¹¹ Например, по данным исследования, проведенного Межпарламентским союзом (МПС), 85,2 процента женщин-парламентариев подвергались психологическому насилию, а 67,9 процента неоднократно сталкивались с сексистскими или сексуальными высказываниями в течение срока своих полномочий. См. МПС, *«Сексизм, домогательства и насилие в отношении женщин в парламентах стран Европы»*, 2018 г.

¹¹² См. БДИПЧ, *Заключение по поводу Кодекса депутатской этики Жогорку Кенеша (Парламента) Кыргызской Республики* (2022 г.), п. 31. См. также БДИПЧ, *Комментарии к закону «О Собрании и регламенте Собрания Северной Македонии»* (2020 г.), п. 66; и 2019 МПС, *Руководящие принципы по устранению сексизма, домогательств и насилия в отношении женщин в парламенте*, стр. 37-38.

Кенеша предусматривали эффективный и независимый механизм рассмотрения жалоб, применимый как к депутатам, так и к сотрудникам парламента, который был бы конфиденциальным, своевременным, отвечающим требованиям заявителей, справедливым по отношению ко всем сторонам, основанным на тщательном, беспристрастном и всестороннем расследовании.

100. Хотя в Кодексе депутатской этики указано, что он разработан в целях реализации Закона «О Регламенте Жогорку Кенеша» и Закона «О статусе депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», было бы целесообразно четко обозначить, какие вопросы, связанные с этикой, должны регулироваться Кодексом этики, а какие должны регулироваться Регламентом и другим законодательством. Учитывая дополняющий характер Кодекса этики, он не должен способствовать возможности дублирования и расхождения в толковании обязательных правовых норм, содержащихся в Регламенте и других законодательных актах.
101. Например, статья 141 Регламента устанавливает некоторые правила парламентской этики, которых должны придерживаться депутаты. Хотя в этом отношении в Регламенте имеется ссылка на Кодекс этики, было бы желательно обеспечить синхронизацию этих положений в целях юридической ясности и во избежание возможного дублирования. Аналогичным образом, статья 143 устанавливает меры, применяемые к депутатам в случае неподобающего поведения во время заседания (предупреждение; лишение слова при рассмотрении конкретного вопроса путем отключения микрофона; лишение слова до окончания текущего заседания), а также последствия отсутствия на парламентских заседаниях/сессиях без уважительных причин (вычет из ежемесячных депутатских выплат). В то же время, глава 10 Кодекса этики предусматривает ряд дисциплинарных мер за несоблюдение его положений, которые выходят далеко за рамки вышеупомянутых мер, определенных статьей 143 Регламента.
102. Правила о конфликте интересов, определенные в статье 141 Регламента, выглядят довольно обобщенно и могут оказаться неэффективными. Помимо требований, обязывающих каждого депутата придерживаться правил депутатской этики, Регламент не устанавливает никаких требований гласности/раскрытия информации для депутатов и не содержит определенных антикоррупционных положений, например, требований раскрытия информации или ограничений в отношении получения подарков или услуг. Если эти требования не предусмотрены другим законодательством, то следует дополнить Регламент соответствующими положениями.
103. Хотя в Кодексе этики содержится больше подробностей (несмотря на то, что соответствующие положения Кодекса этики о конфликте интересов также вызывают много вопросов¹¹³), рекомендуется **принять более систематизированные и детальные правила о конфликте интересов, либо, если такие правила уже имеются в других правовых актах, следует сделать перекрестную ссылку на них.** В любом случае, необходимо обеспечить последовательность и согласованность соответствующих правил с обязательными правовыми нормами, предусмотренными в других законодательных актах о конфликте интересов, предотвращении коррупции, получении подарков и т.д., чтобы избежать возможных дублирований и расхождений в толковании.

¹¹³ См. БДИПЧ, [Заключение по поводу Кодекса депутатской этики Жогорку Кенеша \(Парламента\) Кыргызской Республики](#) (2022 г.), Рекомендация G и подраздел 7.2.

104. Очевидно, что не существует правил о том, кто, помимо заинтересованного депутата, может инициировать процесс установления конфликта интересов и каковы условия этого процесса. Как уже отмечалось БДИПЧ, хотя существуют различные подходы к мониторингу и наказанию за потенциальные нарушения кодекса поведения/этики депутатами, в целом соответствующий механизм должен предусматривать четкую процедуру подачи жалоб на подозрения в нарушении депутатами кодекса. **В этом отношении, Регламент может установить четкий механизм подачи жалоб и мониторинга, включая определение и создание соответствующего органа, ответственного за надзор за соблюдением Кодекса этики и дисциплины, чтобы обеспечить его большую законность и применимость.**

РЕКОМЕНДАЦИЯ I.

Продолжить совершенствование главы 29 как с точки зрения основополагающих этических ценностей, так и с точки зрения надзорного механизма.

8. ГЕНДЕРНЫЕ АСПЕКТЫ И МНОГООБРАЗИЕ

105. В регламенте парламента должны быть отражены гендерные аспекты и вопросы многообразия. Учет гендерного фактора и многообразия должен быть важным элементом кадровой политики в отношении вспомогательного персонала и секретариата парламента.
106. Отмечается, что одним из ключевых принципов, определяющих деятельность Жогорку Кенеша, является обеспечение представительства не более 70 процентов лиц одного пола в его органах (пункт 9 статьи 4). Кроме того, пункт 1(13) статьи 18 Регламента гласит, что Председатель *«производит назначение должностных лиц Аппарата в соответствии с настоящим Регламентом с соблюдением принципа представительства не более 70 процентов лиц одного пола»*. Согласно пункту 1 статьи 122 Регламента, при рассмотрении и решении вопросов об избрании, о даче согласия на назначение, об одобрении и утверждении избрания на государственные должности и рассмотрении кандидатур на эти должности, Жогорку Кенеш учитывает необходимость представительства не более 70 процентов лиц одного пола.
107. Эти положения в принципе заслуживают одобрения и демонстрируют готовность к созданию управленческих структур, более сбалансированных с точки зрения гендерного представительства. В то же время следует поощрять парламент к дальнейшему усилению гендерного баланса за рамками указанного порога, иначе возникает риск создания «стеклянного потолка» для представителей недопредставленного пола, что потенциально может способствовать сохранению гендерного неравенства¹¹⁴. Поэтому целесообразно **рассмотреть возможность введения ступенчатого графика постепенного повышения целевого порога, чтобы создать надлежащие стимулы для постепенного достижения большего**

¹¹⁴ См., напр., БДИПЧ, [Заключение по проекту поправок об обеспечении равных прав и возможностей женщин и мужчин при назначении на политические должности в Украине](#) (2013 г.), п.п. 30-31.

гендерного баланса во всех органах Жогорку Кенеша, особенно на руководящих должностях¹¹⁵.

108. Более того, в Регламенте отсутствуют какие-либо положения, способствующие обеспечению более гендерно-сбалансированного или равного представительства женщин и мужчин, в том числе на должностях, связанных с принятием решений, а также какие-либо соображения, связанные с гендерными аспектами и многообразием, при формировании состава комитетов и парламентских органов. Важно обеспечить достаточное представительство женщин и групп меньшинств в парламентах и парламентских органах, в частности, обеспечить равные возможности для женщин и мужчин при назначении на государственные должности, при стремлении баллотироваться на государственные должности в парламентах, а также не допустить необоснованного ущемления интересов групп меньшинств. Руководство парламента, состав и руководство комитетов также должны быть гендерно сбалансированными и отвечать принципам разнообразия. При создании законодательными органами парламентских комитетов необходимо следить за тем, чтобы в состав этих органов входили не только представители различных политических партий, но и сбалансированное количество женщин и мужчин, а также представителей различных религиозных и этнических групп.
109. В этом отношении было бы целесообразно дополнить Регламент требованием о том, что в процессе назначения членов и руководства комитетов должен быть обеспечен определенный баланс между мужчинами и женщинами, а также соответствующее представительство различных групп. Одним из способов достичь этого было бы введение минимальных норм представительства женщин и мужчин-депутатов во всех парламентских рабочих органах и делегациях, а также минимальных норм представительства на руководящих должностях парламентских рабочих органов.
110. Кроме того, требования к гендерному равенству или многообразию не обязательно всегда или автоматически приводят к более сбалансированному или разнообразному представительству в указанных органах¹¹⁶. Часто это происходит потому, что в законодательстве не прописаны правовые последствия в случае несоблюдения указанных требований, не предусмотрены санкции и механизм мониторинга¹¹⁷. Для обеспечения эффективности требований в отношении гендерного баланса, **в Регламенте должны быть указаны последствия в случае несоблюдения минимального порога в контексте назначений и найма (например, основание для отказа в назначении)¹¹⁸, а также указано, что Председатель или**

¹¹⁵ Резолюция 1990/15 Экономического и социального совета ООН (ЭКОСОС) от 24 мая 1990 года рекомендовала установить целевой показатель в 30% женщин на руководящих должностях к 1995 году и 50% к 2000 году; Пекинская платформа действий (1995 г.) устанавливает цель достижения «гендерного баланса». Рекомендация Совета Европы о сбалансированном участии женщин и мужчин в принятии политических и общественных решений (2003) содержит определение гендерного баланса, согласно которому «представительство женщин или мужчин в любом органе, принимающем решения в политической или общественной жизни, не должно опускаться ниже 40%», что устанавливает «порог количественного паритета: 40% женщин и 40% мужчин, а оставшиеся 20% могут быть предоставлены любому из полов на гибкой основе» для достижения равного представительства. Цели устойчивого развития обязывают достичь «гендерного равенства» к 2030 году, с конкретным показателем «обеспечить полное и эффективное участие женщин и равные возможности для лидерства на всех уровнях принятия решений в политической, экономической и общественной жизни». Ключевой задачей Целей устойчивого развития (ЦУР 16.7) является обеспечение ответственного принятия решений репрезентативными органами на всех уровнях с участием всех слоев общества.

¹¹⁶ См., например, БДИПЧ/ОБСЕ, [Заключение по проектам законов Монголии о президентских, парламентских и местных выборах](#) (25 ноября 2019 года), п.п. 28-29.

¹¹⁷ См. БДИПЧ, [Комментарии к закону об Собрании и регламенте Собрания Северной Македонии с точки зрения гендерного равенства и разнообразия](#) (2019), п. 45. См. также, например, [Доклад Рабочей группы ООН по вопросу о дискриминации в отношении женщин в законодательстве и на практике](#), А/НRC/23/50, 19 апреля 2013 г., п. 39; и ОБСЕ [Гендерное равенство на выборах должностей: шестиступенчатый план действий](#) (2011), стр. 33-34.

¹¹⁸ Например, если в соответствующем законодательстве содержится четкое требование отражать гендерный баланс или способствовать многообразию, предложенный список, не отражающий гендерный баланс, может быть возвращен на доработку соответствующей парламентской группой. См. БДИПЧ, [Заключение по проекту поправок об обеспечении равных прав и возможностей женщин и мужчин при назначении на политические должности в Украине](#) (2013 г.), п.п. 32-35. См. также закон

руководитель аппарата должны ежегодно отчитываться о представительстве женщин и мужчин в парламентских структурах на всех уровнях.

111. Пункт 1 статьи 18 о полномочиях Председателя должен также включать разработку политики, мер или рекомендаций для лучшего обеспечения баланса между работой и личной жизнью, включая удобное для семьи и гибкое рабочее время и соответствующие права, а также создание в здании парламента помещений, удобных для семьи и детей, для депутатов и сотрудников парламента¹¹⁹. Необходимо также содействовать вовлечению людей с ограниченными возможностями в политическую жизнь путем включения их в состав ключевых парламентских органов и в целом в процессы принятия государственных решений, включая разработку политики и законов, а также обеспечить доступность веб-сайта Жогорку Кенеша, документов и помещений¹²⁰.
112. Наконец, обеспечение использования гендерно нейтральных и инклюзивных формулировок не только в законодательной процедуре, но и в законодательстве, в том числе в Регламенте, является важным вкладом в обеспечение гендерного равенства и инклюзивности. В этой связи необходимо пересмотреть Регламент, чтобы обеспечить использование гендерно нейтральных и инклюзивных формулировок во всем тексте. В этом отношении, к примеру, в пункте 1(42) статьи 3 упоминается «Торага» или «Торайым» Жогорку Кенеша, но затем уточняется, что во всем тексте Регламента будет использоваться термин «Торага». Поскольку термин «Торага» не является гендерно нейтральным, это может означать, что данную должность занимает только мужчина. Для обеспечения использования гендерно-нейтрального и инклюзивного языка рекомендуется, по возможности, адаптировать упоминание должностей или определенных категорий лиц с использованием гендерно-нейтральных слов, при этом избегая уничижительной коннотации¹²¹.

[КОНЕЦ ТЕКСТА]

Франции №2014-873 от 4 августа 2014 года в отношении реального равенства мужчин и женщин, ст. ст. 66 и 75, которые предусматривают, что указанные назначения аннулируются в случае несоблюдения гендерного баланса (за исключением назначений членов из числа недопредставленного пола), хотя это не делает недействительными решения, которые могли быть приняты данным органом за прошедшее время.

¹¹⁹ См., напр., БДИПЧ, [Заключение по поводу Кодекса депутатской этики Жогорку Кенеша \(Парламента\) Кыргызской Республики](#) (2022 г.), п. 32; БДИПЧ, [Комментарии к закону «О Собрании и регламенте Собрания Северной Македонии»](#) (2020 г.), п. 66; а также стр. 16-17 документа МПС, [План действий для парламентов, учитывающих гендерную проблематику](#) (2017 г.).

¹²⁰ См. БДИПЧ, [Руководство «Люди с инвалидностью и обеспечение их права на участие в общественно-политической жизни»](#), 2019 г., раздел V «Парламенты».

¹²¹ См., напр., <[Руководство ООН по учету гендерной специфики в устной и письменной речи](#)>. В качестве другого примера см. также: Европейский парламент, [Гендерно-нейтральные формулировки в Европейском парламенте](#) (2008 г., обновлено в 2018 г.); [Резолюция Европейского парламента о гендерном подходе в Европейском парламенте](#) (2021 г.); Совет Европейского союза, [Генеральный секретариат, Инклюзивные коммуникации в Генеральном секретариате Европейского Союза](#) (2018 г.).