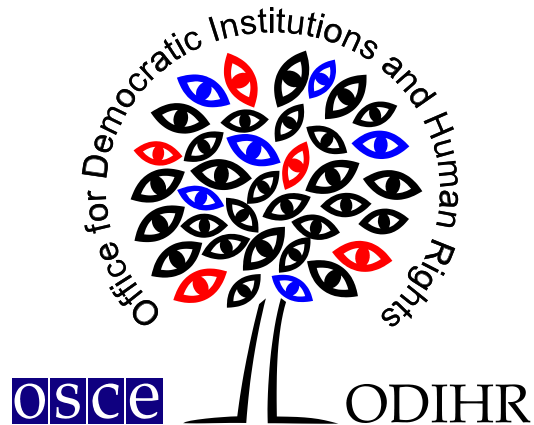


Варшава, 19 октября 2005 г.

Заключение-Номер.: CONST-
KGZ/043/2005 (IU/DP)

*(Перевод на русский язык. Официальной
версией является английский вариант
Экспертного Заключения.)*

www.legislationline.org



ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

ПО ПРОЕКТУ ВНЕСЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ В КОНСТИТУЦИЮ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Согласно тексту, одобренному Конституционным Собранием 9 июня 2005 г.

Данное заключение было подготовлено на основании экспертного заключения, сделанного г-ном Мареком Зубиком (Заместитель Директора Департамента предварительной проверки заявлений и конституционных жалоб, Конституционный Суд Республики Польша) и г-ном Александром Домриньым (Старший научный сотрудник, Институт законодательного и сравнительного права, Москва, Российская Федерация; Приглашенный профессор юридического факультета Университета Штата Айова, США). Разделы заключения, относящиеся к свободе вероисповедания или совести, были подготовлены на основе экспертного заключения, предоставленного Консультативным советом экспертов по вопросам свободы вероисповедания и совести БДИПЧ ОБСЕ.

Аллеи Уяздовские 19

PL-00-557 Варшава тел. +48 22 520 06 00

факс +48 22 520 0605

Экспертное Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту внесения изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики

СОДЕРЖАНИЕ:

1. ВВЕДЕНИЕ
2. СФЕРА АНАЛИЗА
3. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ
4. АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Экспертное Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту внесения изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики

1. ВВЕДЕНИЕ

1. Данное заключение было подготовлено в рамках трехстороннего сотрудничества с Правительством Кыргызской Республики и Европейской Комиссией по Демократии через Закон (далее – Венецианская Комиссия) с целью оказания помощи правительству Кыргызстана в ходе осуществления конституционной реформы.
2. Изменения и дополнения были разработаны и одобрены 9 июня 2005 г. Конституционным Совещанием – органом *ad hoc*, состоящим из депутатов Парламента, представителей исполнительной власти, судей и представителей гражданского общества, и созданным согласно Резолюции Жогорку Кенеш (Парламента) 25 апреля 2005 г. специально для разработки проекта изменений и дополнений в Конституцию и их дальнейшего вынесения на общественное обсуждение. Конституционное Совещание, в котором участвует 114 человек, возглавляет Спикер Жогорку Кенеша. В его состав входит рабочая группа из 28 человек, которая является основным ядром, ответственным за подготовку проекта изменений и дополнений.
3. Данное Заключение было подготовлено на базе русского и английского переводов Проекта изменений и дополнений.
4. Текст Заключения Венецианской Комиссии по предложенным изменениям и дополнениям был передан БДИПЧ ОБСЕ, которое настоящим выражает свою полную поддержку рекомендациям и выводам, содержащимся в данном Заключении.

2. СФЕРА АНАЛИЗА

5. Данное Заключение имеет своей целью (а) дать оценку соответствия проекта изменений и дополнений в Конституцию (далее «Проекта») международному праву, а также передовому международному опыту и европейскому конституционному наследию; и (б) выдвинуть рекомендации с учетом соответствующих международных стандартов.
6. В основе данного анализа и всех его аспектов лежит понимание того факта, что специфика конституционных положений характеризуется высокой степенью гибкости.
7. Данное Заключение не имеет своей целью дать всеобъемлющий анализ и не предпринимает попытки дать оценку Конституции, выходя за рамки положений, подвергшихся изменениям и дополнениям. Однако, необходимо отметить, что некоторые положения, в отношении которых не было сделано

Экспертное Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту внесения изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики

никаких изменений и дополнений, могут попасть в сферу анализа, если их значение меняется в свете предложенных изменений. В то же время, такие случаи очень ограничены и особо упоминаются в тексте данного Заключения.

8. Отсутствие замечаний по какому либо положению не может интерпретироваться таким образом, что данное положение отвечает точке зрения БДИПЧ ОБСЕ.
9. БДИПЧ ОБСЕ хотело бы отметить, что мнение, представленное здесь, не имеет предвзятого характера по отношению к любым будущим мнениям или рекомендациям, которые БДИПЧ пожелает сделать по данному вопросу.

3. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

10. БДИПЧ ОБСЕ приветствует предложенные изменения и дополнения в Конституцию Кыргызской Республики в том виде, в каком они были разработаны Конституционным совещанием и одобрены в июне 2005 г. Положительными моментами являются сдвиг в сторону более устойчивого распределения власти среди трех ветвей правительства и, в особенности, упор, сделанный на усиление роли Жогорку Кенеша (Парламента Кыргызской Республики), а также на укреплении позиции правительства в рамках исполнительной власти. Приветствуется также категорический запрет на смертную казнь. Однако, все еще остается ряд вопросов, вызывающих озабоченность, при этом самыми значительными из них являются последствия предложенных изменений для свободы вероисповедания или убеждений и недостаточные гарантии судебной независимости.

11. Ниже приводится полный перечень рекомендаций:

- а) Рекомендуются, чтобы вопросы, касающиеся органа, правомочного объявлять референдум, и правовые последствия референдума, недвусмысленно регулировались на конституционном уровне. В отношении объявления референдума по иным вопросам, нежели конституционная реформа, важно, чтобы законодательные полномочия Жогорку Кенеша не ограничивались или подвергались сомнению. В этой связи, можно предложить, чтобы законопроекты выносились на референдум только с предварительного согласия Жогорку Кенеша. [см. Пункт 15]
- б) В целом, рекомендуется пересмотреть положения, относящиеся к допустимым ограничениям на основополагающие свободы. Поскольку ограничительные положения в Международном пакте о гражданских и политических правах (МПГПП) слегка различаются для свободы вероисповедания, свободы выражения и свободы

Экспертное Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту внесения изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики

ассоциаций, рекомендуется, чтобы эти различия нашли отражение в параллельных формулировках Конституции. [см. Пункт 16]

- c) Перечень источников для исключений из принципа одинакового обращения, предусмотряемого Статьей 22, нуждается в пересмотре, для того, чтобы предотвратить его произвольное применение. В целях соблюдения последовательности было бы целесообразнее, если бы принцип одинаковых прав и одинакового обращения, а также допустимых исключений из этого принципа, излагался в одной статье [см. Пункты 23-25]
- d) Рекомендуется, чтобы предложенное изменение к Статье 8(3) в отношении свободы вероисповедания или убеждений, было исключено из текста проекта. Рекомендуется также, чтобы авторы проекта рассмотрели возможность дополнения соответствующих положений в Статье 16(7), которая гарантирует свободу вероисповедания и убеждений в Кыргызской Республике, ограничительным положением, четко поясняющим, что исповедание религии может ограничиваться только на условиях, допускаемых в Статье 18(3) МПГП. Также, для достижения большей последовательности, следует рассмотреть возможность переноса запрета «религиозных культов, унижающих достоинство личности и противоречащих принципам человечности» из Статьи 8(3) (светское государство) в Статью 16(7) (права и свободы человека, включая свободу вероисповедания и убеждений) [см. Пункт 31]
- e) Рекомендуется пересмотреть предложенные изменения к Статье 9(4) с тем, чтобы они звучали следующим образом : *“[з]апрещаются действия, которые представляют неминуемую опасность мирной жизни людей, а также пропаганда и другие действия прямо и неминуемо нацеленные на разжигание международных военных действий или межнационального или религиозного насилия”*. [см. Пункт 34]
- f) Следует также рассмотреть возможность аналогичных изменений, сужающих диапазон положения Статьи 8(3) о разжигании религиозной ненависти в его варианте до внесения изменений. Рекомендуется перенести это положение в Статью 16(7) с тем, чтобы оно стало его частью, и также с тем, чтобы оно интерпретировалось с должным уважением к свободе вероисповедания. Важно, чтобы положения о разжигании ненависти не использовались как предлог для подавления религиозных разногласий, не имеющих характера насилия, которые естественным образом возникают из-за религиозного своеобразия и свободы выражать подобные разногласия мирными путями. [см. Пункт 34]

Экспертное Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту внесения изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики

- g) Поэтому, в Проекте следует предусмотреть, чтобы права на свободу вероисповедания могли не приниматься во внимание только при специально оговоренных обстоятельствах в соответствии с международным правом [см. Пункт 39]
- h) Рекомендуются, чтобы изменения к Статье 43(3) были сформулированы иначе, с тем, чтобы они чрезмерно не ограничивали права кандидатов [см. Пункт 43]
- i) Хотя предложенные изменения к Статье 66(4) в целом приветствуются, вполне очевидно, что отказ Президента подписать закон автоматически приведет к конфликту с Жогорку Кенешем. Если такая ситуация будет иметь место, в Конституции должен быть указан государственный орган, уполномоченный подтвердить истечение конституционных сроков, установленных в Статьях 66(2) и 66(3). Роль «арбитра» может выполняться Торага (Спикером) Жогорку Кенеша. [см. Пункт 60]
- j) Следует пересмотреть Статью 51(3) с тем, чтобы придать обязательный характер решению Конституционного Суда по обвинениям, выдвинутым против Президента, тем самым делая это решение директивным по отношению к последующим действиям Жогорку Кенеша. [см. Пункт 61]
- k) Рекомендуются исключить предложенные изменения к Статье 58(10), которые позволяют Жогорку Кенешу высказать вотум недоверия к отдельному члену Правительства, так как это может фактически привести к ненужным конфликтам и в результате снизить эффективность. Вместо этого рекомендуется, чтобы Правительство, как коллективный орган, было подотчетно Жогорку Кенешу. [см. Пункт 63]
- l) Следует переработать Статью 58(1)(3) с тем, чтобы передать полномочия по официальному толкованию действующего законодательства под юрисдикцию Конституционного Суда, как независимого судебного органа. [см. Пункт 64]
- m) В свете предложенных изменений и дополнений к Статье 70(3) остается неясным, создает ли первое предложение Статьи 71(2) еще один элемент связи между выборами нового Президента и выдвижением кандидатов на пост Премьер Министра. Следует пересмотреть проект, чтобы прояснить этот вопрос. [см. Пункт 66]

Экспертное Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту внесения изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики

- n) Представляется, что две трети большинства для принятия вотума недоверия – это слишком много. Поэтому, при возможности рекомендуется пересмотреть это требование. [см. Пункт 70].
- o) Не следует необоснованно ограничивать законодательные органы в их возможностях инициировать вотум недоверия. Следует также прояснить формулировку Статьи 72(3) в отношении вопросов, возникающих тогда, когда имеется два вотума недоверия в течение периода трех месяцев. [см. Пункт 71];
- p) Следует пересмотреть предложенное изменение к Статье 73(2) Конституции, так как новая формулировка этого положения может стать потенциальным источником конфликта между Правительством и Жогорку Кенешем. [см. Пункт 72]
- q) Рекомендуется изменить Статью 80 с тем, чтобы обеспечить бессрочное пребывание в должности для судей. [см. Пункт 74]
- r) Рекомендуется переработать Статью 64 с тем, чтобы лишить Верховный Суд права на законодательную инициативу [см. Пункт 75]
- s) Предложенные изменения к Статье 82(1)(6) не дают Конституционному Суду полномочий оценивать законность порядка внесения изменений и дополнений в Конституцию и нуждаются в пересмотре. Более того, не следует принимать предложенное исключение из Статьи 82(3) полномочий выносить решения по поводу конституционности деятельности политических партий, неправительственных и религиозных организаций. [см. Пункты 76-77]
- t) В то время, как предложенные изменения к Статье 58(1)(12-14) переносят выборы судей в компетенцию Жогорку Кенеша, настоятельно рекомендуется не передавать в ведение Парламента их освобождение от должности, так как это отрицательно повлияет на независимости судебной власти. [см. Пункт 80]
- u) Рекомендуется сократить и четко определить пределы полномочий, предоставленных Прокуратуре. Элементы, которые надо будет отрегулировать на конституционном уровне, должны быть сбалансированы в рамках всеобъемлющей реформы Прокуратуры, основанной на принципах верховенства права и разделения властей. И, наконец, рекомендуется, чтобы полномочия Генерального Прокурора, а также структура и организация подчиненных ему

Экспертное Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту внесения изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики

органов, регулировались на уровне конституционных законов. [см. Пункт 82]

- v) Следует пересмотреть положения Статьи 95(1), устанавливающие процедуру выборов в местные Кенешы. [см. Пункт 84]
- w) Можно также рекомендовать определить формы ответственности органов местного самоуправления в Статье 95(5), а также любые возможные санкции, которые могут быть наложены, если орган местного самоуправления не справится с выполнением своих обязанностей, вытекающих из этого конституционного положения. Однако, такие вопросы могут также рассматриваться на уровне специального законодательства, касающегося местного самоуправления. [см. Пункт 85]

12. Ниже следуют рекомендации, которые, несмотря на то, что они не касаются конкретных предложенных изменений, комментируют положения, смысл которых может поменяться в свете предложенных изменений.

- a) Хотя Статья 44(4), которая предусматривает, что *«[в]ыборы Президента Кыргызской Республики считаются состоявшимися, если в них приняло участие более пятидесяти процентов избирателей Кыргызской Республики»*, не подлежит изменениям, мы, тем не менее, рекомендуем рассмотреть возможность внесения в нее изменений для того, чтобы исключить повторение ряда несостоявшихся выборов и стимул к совершению неправомерных действий в отношении выборов. [см. Пункт 57]
- b) Рекомендуется, чтобы в проекте были отражены потенциальные проблемы толкования в отношении Статьи 73(5) данной Конституции. Согласно этой статье, организация и порядок действий Правительства должны определяться конституционным правом. Хотя Премьер Министр может принимать решения по структуре Правительства без каких-либо ограничений (изменения к Статье 70(2)), в то же время, он/она существенно ограничены положениями конституционного права (Статья 73(5) данной Конституции). [см. Пункт 67].

4. АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ

4.1 Общие принципы

4.1.1 Референдум и процедура конституционных изменений

13. Если изменения в Конституцию будут приняты, последующие «изменения и дополнения в Конституцию Республики Киргизстан» не могут быть «вынесены на референдум (всенародное голосование).»¹ Только «законы ... и иные наиболее важные вопросы государственного значения» могут выноситься для решения на референдум. Что касается конституционной реформы, эти изменения и дополнения должны рассматриваться в сочетании с предложенной новой Статьей 96 (Глава 8).

14. Среди ученых и специалистов по конституционному и сравнительному праву нет единого мнения касательно того, должны ли конституционные изменения быть обязательно одобрены на референдуме. Этот вопрос обычно остается на усмотрение государственных властей. Он обычно решается после должного рассмотрения ряда параметров, вытекающих как из конституционной базы, так и политической реальности.

15. Однако, говоря о типах референдумов, указанных в Статье 1(5), рекомендуется, чтобы такие вопросы как те, что касаются органа, правомочного объявлять референдум, и юридические последствия самих референдумов, недвусмысленно регулировались на конституционном уровне. Что касается вопроса об объявлении референдума по иным вопросам, нежели конституционная реформа, важно, чтобы законодательные полномочия Жогорку Кенеша не ограничивались и не подвергались сомнению. В этой связи, можно предложить, чтобы законопроекты выносились на референдум только с предварительного согласия Жогорку Кенеша.

4.2 Права и свободы человека

16. В целом, следует пересмотреть положения, касающиеся допустимых ограничений на основополагающие свободы. Поскольку ограничительные положения в МПГПП слегка варьируются для свободы вероисповедания, свободы выражения и свободы ассоциаций, следует отразить эти различия в параллельных формулировках в Конституции.

4.2.1 Свобода и безопасность личности

17. Предложенные изменения в Статью 16(3) вносят очень важные элементы, обеспечивая свободу и безопасность личности, предусматривая, что «никто не

¹ Проект изменений, Статья 1(5).

Экспертное Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту внесения изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики

может быть арестован или содержаться под стражей иначе как по мотивированному решению суда и только на основаниях и в порядке, установленных законом ... Каждое задержанное лицо имеет право в срочном порядке предстать перед судьей для решения вопроса о законности его задержания.» Это полностью отвечает международным (в частности, Международному пакту о гражданских и политических правах²) и европейским нормам прав человека.

18. Следует заметить, однако, что новая формулировка этой статьи позднее повторяется в первом предложении Статьи 18(3) настоящей Конституции. В целях более четкой последовательности не рекомендуется повторять то же самое положение в других местах теста.

4.2.2 Недопустимость произвольного или незаконного вмешательства в чью-либо частную жизнь, семью, жилище или переписку

19. Предложенные изменения идут далее простого подтверждения защиты права личности на *«тайну переписки, телефонных переговоров, телеграфных, почтовых и иных сообщений»*, но также устанавливают право каждого на *«судебную защиту в случае нарушения этого права»*³, что, несомненно, приветствуется.

20. Кроме того, предложенные изменения провозглашают, что *«каждый имеет право на неприкосновенность жилища. Никто не может проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц»*. Они также устанавливают, что *«обыск в жилище может быть произведен только по решению суда. В исключительных случаях, предусмотренных законом, допускается проникновение в жилище представителей органов государственной власти против воли проживающих в нем лиц с целью проведения спасательных работ или оперативно-следственных действий. Законность и обоснованность проведения таких действий могут быть обжалованы в судебном порядке.»*⁴

4.2.3 Запрет на смертную казнь

21. Предложенное изменение в Статью 18, которое запрещает смертную казнь в Кыргызской Республике, приветствуется.

4.2.4 Равенство перед законом и запрещение дискриминации

² Кыргызстан присоединился 7 октября 1994 г. Полный текст документа можно найти на <http://www.ohchr.org/english/law/ccpr.htm> (последнее посещение 10 октября 2005 г.).

³ Проект изменений, Статья 16(5).

⁴ Там же, Статья 16(6).

Экспертное Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту внесения изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики

22. Согласно Статье 22, закон о правах и обязанностях граждан, должен применяться одинаково ко всем гражданам и не создавать ни для кого из них преимуществ и привилегий. Перечень исключений из этого общего принципа включает случаи, предусмотренные данной Конституцией и «законами по социальной защите граждан»⁵, а также, согласно проекту изменений, «законами по обеспечению равных возможностей между женщинами и мужчинами».
23. Предложенные изменения в Статью 22(1) не только поднимают ряд важных вопросов, но и более тщательное изучение статьи в целом показывает, что она представляет собой в некотором роде повторение уже сказанного и поэтому может быть исключена из текста. Положения Статьи 15(3) уже зафиксировали принцип равенства перед законом и общий запрет на дискриминацию. Неясно, что является конкретной целью Статьи 22(1), так как она, по всей видимости, дублирует конституционную гарантию равенства перед законом, предусматривая, вместе с тем, ряд законных исключений из этого принципа. В интересах соблюдения принципа последовательности было бы целесообразнее объединить принцип равных прав и одинакового обращения с допустимыми исключениями из него в одной статье.
24. Что касается исключений, то неясность назначения Статьи 22(1) делает также неясной и конкретное назначение самих исключений. Можно, однако, предположить, что исключения, указанные в изменениях и дополнениях, должны расцениваться, как исключения из общего принципа одинакового обращения и недискриминации (например, такие как «позитивная дискриминация»). Если это так, то произвольный выбор исключений, ограниченных главным образом, гендерным равенством, является неприемлемым.

4.2.5 Свобода вероисповедания или убеждений

4.2.5.1 Вмешательство государства в свободу вероисповедания или убеждений

25. Предложенные изменения в Статью 8(3)⁶, которые, если будут приняты, потребуют «согласования с соответствующими государственными органами»

⁵ Действующая Конституция, Статья 22(1).

⁶ Проект изменений, Статья 8(3) («Религия и все культы отделены от государства. Запрещается распространение и пропаганда религий и культов, унижающих достоинство личности и противоречащих принципам человечности. Деятельность иностранных религиозных организаций на территории Кыргызской Республики, а также назначение иностранными религиозными центрами руководителей религиозных организаций в Кыргызской Республике осуществляются по согласованию с

Экспертное Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту внесения изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики

в качестве предпосылки работы иностранной религиозной организации в стране, заслуживают отдельного рассмотрения, как потенциально посягающие на свободу вероисповедания или убеждений.

26. Предложенные изменения будут означать чрезмерное вмешательство в религиозную автономию, тем самым нарушая права, как религиозных групп, так и их отдельных членов, ограничивая законный диапазон религиозной деятельности. Данные изменения нарушают принцип 16(d) Итогового Венского Документа ОБСЕ⁷, который предусматривает, что государства-участники будут *«уважать право этих религиозных объединений ... выбирать, назначать и заменять свой персонал согласно своим соответствующим требованиям и стандартам, а также любым свободно достигнутым договоренностям между ними и их государством.»*⁸
27. Только в случае некоторых религий, которые могут добровольно принять *«согласование с государством»* - например, согласование с государственной церковью в странах, разрешающих такие договоренности – допустимы ограничения, связанные с *«согласованием»*. Предложенное изменение позволит недопустимое вмешательство государства в вопросы назначения религиозных руководителей. Требуя *«согласования с соответствующими государственными органами»*, по самой ли Конституции, или согласно *«порядку, установленному законом»*, явно несовместимо с обязательствами Кыргызстана по ОБСЕ.
28. Более того, когда независимые права религиозной группы по осуществлению своей определенной деятельности вступают в конфликт с другими общественными установками, допускаются только ограничения, разрешенные Статьей 18(3) Международного пакта о гражданских и политических правах. Ограничения свободы вероисповедания или убеждений, которые могут быть санкционированы предложенным изменением, идут гораздо дальше узкой категории государственных действий, допустимых по Статье 18(3), которая предусматривает, что *«[с]вобода исповедовать религию или убеждения подлежит лишь ограничениям, установленным законом и необходимым для охраны общественной безопасности, порядка, здоровья и морали, равно как и основных прав и свобод других лиц»*. Здесь уместно вспомнить интерпретацию значения Статьи 18(3) Коммиссией ООН по правам человека, так как Комиссия

соответствующими государственными органами Кыргызской Республики в порядке, установленном законом.»)

⁷ Итоговый документ Венской встречи 1986 г. представителей государств-участников Совещания по Безопасности и Сотрудничеству в Европе. Полный текст документа можно найти на http://www.osce.org/documents/mcs/1986/11/4224_en.pdf (последнее посещение 12 августа 2005 г.).

⁸ Подчеркнуто нами.

Экспертное Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту внесения изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики

по правам человека особо подчеркивает, что «[о]граничения могут применяться только в тех целях, для которых они были предписаны, и должны быть напрямую связаны и соразмерны конкретной необходимости, которая их вызвала», а также предостерегает против наложения ограничений «в дискриминационных целях».⁹

29. Кроме того, предложенное изменение может отразиться на принципе недискриминации, так как оно касается пересечения государственных границ. Международное право признает полномочия государства регламентировать въезд иностранцев в свою страну. Однако, если государство создает категории для исключения, основанные только на факторе исповедания религии, это может вступить в противоречие с требованием религиозной нейтральности государства. Предложенное изменение будет способствовать исключению религиозных лиц или групп только на основе соображений религии в противоположность критериям нейтральности и недискриминации.
30. Все сказанное выше ни в коей мере не означает, что иностранные религиозные организации должны находить «убежище» в Кыргызстане и не могут быть призваны к ответу за явно незаконное поведение. Однако, в Конституции уже имеется достаточно гарантий безопасности, применимых к каждому, независимо от гражданства, следовательно, дополнительные ограничения, разработанные специально, чтобы предотвратить незаконные действия иностранных религиозных групп, представляются излишними и дискриминационными.
31. Поэтому, мы рекомендуем, чтобы предложенное изменение в Статью 8(3) было исключено из текста изменений и дополнений. Следует также рассмотреть возможность дополнения соответствующих положений Статьи 16(7), которые гарантируют свободу вероисповедания и убеждений в Кыргызской Республике, ограничительным положением, которое четко говорит о том, что исповедание религии может быть ограничено только на условиях, допустимых в Статье 18(3) МПГПП. Также, в интересах соблюдения последовательности, следует рассмотреть возможность переноса запрета «религиозных культов, унижающих

⁹ Общее замечание №22 (48) Комиссии по Правам человека ООН, принятое Комиссией по Правам человека ООН 20 июля 1993 г. U/N/ Doc/ CCPR/C/21/Rev.1/add.4 (1993), переиздано в U/N/ Doc HRI/GEN/1/Rev.1 at 35 (1994) («параграф 3 статьи 18 должен истолковываться строго: не допускаются ограничения на основаниях, не указанных там, даже если они будут допущены как ограничения других прав, защищенных в данном Пакте, таких как национальная безопасность. Ограничения могут применяться только в тех целях, для которых они были предписаны, и должны быть напрямую связаны и соразмерны конкретной необходимости, которая их вызвала. Ограничения не могут быть наложены в дискриминационных целях или применяться дискриминационным образом»).

Экспертное Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту внесения изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики

достоинство личности и противоречащих принципу человечности» из Статьи 8(3) (светское государство) в Статью 16(7) (права и свободы человека, включая свободу вероисповедания и убеждений).

4.2.5.2 Свобода вероисповедания или убеждений и свобода выражения

32. Еще одна потенциальная проблема возникает в связи со Статьей 9(4) Проекта, которая гласит, что

Кыргызская Республика соблюдает общепризнанные принципы международного права, стремится к всеобщему и справедливому миру, взаимовыгодному сотрудничеству, разрешению глобальных и региональных проблем мирным путем. Не допускаются действия, способные нарушить мирную совместную жизнь народов, пропаганда и разжигание межнациональной или религиозной розни.

33. Опыт показывает, что существует значительный риск того, что запреты на «разжигание ненависти», пусть и обусловленные благими намерениями, но нечетко выраженные, слишком часто приводят к ситуациям, когда государственные служащие злоупотребляют своими полномочиями для того, чтобы ограничить права политических оппонентов или религиозных меньшинств. Выражение «религиозная рознь» особенно проблематично; оно включает не только физическое насилие, которое нарушает права личности, но и религиозные разногласия и дебаты, которые защищены. Предложенное изменение в Статью 9(4) проблематично в этом плане.

34. Предложенное изменение следует переработать следующим образом: «[з]апрещаются действия, которые представляют неминуемую опасность мирной жизни людей, а также пропаганда и другие действия прямо и неминуемо нацеленные на разжигание международных военных действий или межнационального или религиозного насилия». Следует рассмотреть аналогичные изменения, которые сократили бы сферу действия данного положения Статьи 8(3) о религиозной ненависти в его варианте до внесения изменений. Мы рекомендуем перенести это положение в Статью 16(7), с тем, чтобы оно стало его частью, а также, чтобы оно интерпретировалось с должным уважением к свободе вероисповедания. Важно, чтобы положения о религиозной ненависти не могли использоваться в качестве предлога для подавления религиозных разногласий ненасильственного характера, которые естественным путем возникают на почве религиозного своеобразия и свободы выражения этих разногласий мирными путями.

4.2.5.3 Свобода исповедания религии или убеждений: Общие вопросы

35. Предложенное изменение в Статью 16(7) заменяет существующее в настоящий момент положение о том, что «[к]аждому гарантируется свобода совести,

Экспертное Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту внесения изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики

вероисповедания, религиозной или атеистической деятельности. Каждый вправе свободно исповедовать любую религию или не исповедовать никакой, выбирать, иметь и распространять религиозные либо атеистические убеждения» положением о том, что «*[к]аждый в Кыргызской Республике имеет право на ... свободу вероисповедания, духовную и культурную свободу».*

36. Целью формулировки в предложенном положении, несомненно, является передача фразы из Статьи 18(1) МПГПП, которая заверяет, что «*[к]аждый имеет право на свободу мысли, совести и религии».* Однако, предложенная здесь формулировка является довольно расплывчатой и даже двусмысленной.
37. Государство, приверженное нейтралитету, может соответствующим образом исключить это положение из действующей Конституции из-за его спорного уклона в сторону атеизма (то есть нынешняя формулировка делает неподходящий акцент на пропаганде атеистических взглядов), в то время как международные обязательства Кыргызстана обязывают его оставаться нейтральным, защищая свободу вероисповедания или убеждений, включая атеистические или агностические взгляды. В то же время, как было замечено выше в связи с анализом Статьи 8(3), было бы целесообразнее включить сюда положение, четко говорящее о том, что права религиозной свободы могут быть не приняты во внимание только при очень узком диапазоне обстоятельств.
38. Возможно, Статья 12(3) действующей конституции решает эту проблему, делая ограничительное положение Статьи 18(3) МПГПП действующим напрямую, как часть Кыргызского законодательства. Аналогично, Статья 15(4) предусматривает, что «*[п]рава и свободы человека являются в Кыргызской Республике действующим ... [и] определяют смысл, содержание и применение законов».* Статья 15(4) далее говорит, что права человека имеют обязательную силу для всех ветвей государственной власти. Можно полагать, что признаваемые ограничения на эти права, вероятно, применяются. Однако, все это представляет собой довольно завуалированный способ гарантировать, что ограничения на свободу вероисповедания или убеждений не выйдут за рамки, допустимые по международному праву.
39. Поэтому, в проекте следует предусмотреть, чтобы права на свободу религии не принимались во внимание только при специально оговоренных обстоятельствах в соответствии с международным правом.

4.2.6 Социальная защита

40. Обе Статьи - 27 и 34 - провозглашают финансовую поддержку государства системам государственного и частного здравоохранения. Статья 27 с поправками гарантирует социальное обеспечение по старости, в случае болезни и инвалидности, потери кормильца и в других случаях, как предусмотрено законом. Следует подчеркнуть, что эффективность осуществления этих

Экспертное Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту внесения изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики

конституционных положений будет зависеть от возможностей национального бюджета.

4.2.7 Государственный язык и право на участие в политической жизни

41. Предложенные изменения в Статью 5(2), по-видимому, используются с тем, чтобы устранить нынешнюю парадоксальность, когда «официальный» язык (русский) отличается от «государственного» языка.¹⁰ Однако, с их помощью решить проблему все же не удастся, так как единственным предложенным изменением является использование «официального» языка «наряду с» «государственным» языком. Неясно, что это изменение может повлечь за собой на практике, а также какую цель оно преследует.
42. Хотя требование Статьи 43(3) о том, что Президент должен «владеть государственным языком» уже имеется в действующей Конституции, оно, тем не менее, нуждается в комментарии, так как предложенные изменения в Статью 5(2) могли быть разработаны в качестве решения – хотя и частичного – проблемы, возникающей в связи с этим требованием.
43. Конституционное требование о том, что Президент должен «владеть государственным языком», будучи не обязательно проблематичным само по себе, используется в качестве основы для положения о языковом экзамене при регистрации кандидата на пост Президента, предусмотренного Законом о выборах. Ранее БДИПЧ уже высказывал озабоченность¹¹ в связи с использованием языкового экзамена, поскольку он может ограничить возможности участия в политической жизни для национальных меньшинств. В контексте Кыргызстана он использовался в прошлом, чтобы ограничить возможности для участия кандидатов из оппозиции¹². Поэтому, нашей рекомендацией будет переформулировать изменение в Статью 43(3) с тем, чтобы чрезмерно не ограничивать права кандидатов.

4.3 Равновесие властей: Отношения между конституционными органами государства

¹⁰ Проект изменений, Статья 5(2).

¹¹ БДИПЧ ОБСЕ, Кыргызская Республика: Оценка Закона о выборах после внесения изменений и дополнений Законодательной Ассамблеей во втором чтении 25 декабря 2003 г. С полным текстом Оценки можно ознакомиться на http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/4382_en.pdf.html.

¹² БДИПЧ ОБСЕ, Президентские выборы в Кыргызской Республике, 29 октября 2000 г.: Итоговый Отчет БДИПЧ ОБСЕ (16 января 2001 г.). С полным текстом документа можно ознакомиться на http://www.osce.org/documents/html/pdftohtml/1383_en.pdf.html.

Экспертное Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту внесения изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики

44. В целом, предложенные изменения в Конституцию приветствуются, так как их целью является пояснить взаимоотношения между конституционными государственными органами и помочь избежать будущих конфликтов. С учетом последнего пересмотра Конституции в 2003 г., и экспертным заключением по проекту изменений и дополнений к ее тексту, принятому Венецианской Комиссией¹³, новые предложения представляют собой еще один шаг в построении демократического конституционного государства.
45. В то же время, следует заметить, что некоторые изменения, похоже, придают дополнительные полномочия парламенту, не трансформируя действующую президентскую систему, что вызывает сомнения в необходимости последовательности и жизнеспособности выбранной модели. Однако, практическое осуществление будет самой лучшей проверкой для этой модели.

4.3.1 Разделение властей

46. В целом, большинство изменений и дополнений, относящихся к центральным конституционным органам государства, по-видимому, выражают и акцентируют принцип разделения властей, упомянутый в Статье 7 Конституции. Таким образом, предложенное изменение в Статью 7(1), которое гласит, что не только *«Президент страны, избранный всенародно»*, но и *«Жогорку Кенеш (Парламент) Кыргызской Республики» «представляют и обеспечивают ... верховенство власти народа»* Кыргызстана, определенно является одним из самых передовых нововведений, укрепляющих законодательную ветвь государственной власти и делающих разделение властей в стране более сбалансированным. Статья 7(1) является первой нормой – из всего комплекса новых конституционных положений – которая поставила Жогорку Кенеш (Парламент) в равные условия с Главным Должностным Лицом государства.
47. Заметим, что в новой формулировке данной статьи не упоминается взаимодействие между законодательной, исполнительной и судебной ветвями, как элементами отправления государственной власти. В ней четко выражен элемент разделения. Конечно, на этот общий принцип могут повлиять более специфические конституционные положения, касающиеся роли каждой из ветвей власти.

4.3.4 Положение Президента

¹³ Экспертное заключение № 229.2002, принятое Венецианской Комиссией на своей 53-ой Пленарной Сессии (13-14 декабря 2002 г.). С полным текстом документа можно ознакомиться на [http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD\(2002\)033-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2002/CDL-AD(2002)033-e.asp) (последнее посещение 10 октября 2005 г.).

Экспертное Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту внесения изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики

48. Предложенные изменения в Статью 43 содержат очень интересное новшество, предпринимающее попытку устранить возможность, которая потенциально может использоваться Президентом (не только в Кыргызстане) для того, чтобы увеличить свое пребывание в должности сверх двух последовательных сроков: «Внесение изменений и дополнений в настоящую Конституцию не является основанием для повторного избрания, либо продления полномочий действующего Президента Кыргызской Республики». Несмотря на хорошие намерения, стоящие за ними, предложенные изменения все же не решают проблему полностью, так как более поздние изменения к Конституции могут исключить это конкретное положение. По-видимому, у этой проблемы нет иного решения, как всеобъемлющее укрепление равновесия и разделения ветвей власти.
49. Предложенные изменения поднимают верхнюю возрастную границу для Президента с 65 до 70 лет.¹⁴ Гражданин может подать свою кандидатуру на пост Президента, если он/она проживают в Республике по крайней мере 15 лет в совокупности, а не непрерывно, что является положительным моментом в том плане, что такое требование резиденства будет способствовать большему охвату в реализации пассивного права голоса.
50. Что касается полномочий Президента, предложенные изменения в Статью 46 не вносят каких-либо значительных изменений в сравнении с действующей Конституцией. Президент по-прежнему отвечает за назначение Премьер-Министра и утверждение структуры Правительства¹⁵, выдвижение кандидатов на должности судей Верховного суда¹⁶, а также Председателя и судей

¹⁴ Проект изменений, Статья 43(3)

¹⁵ Проект изменений, Статья 46(1)(1-4)(«1) *по предложению Премьер-министра Кыргызской Республики вносит на утверждение Жогорку Кенеша Кыргызской Республики структуру Правительства Кыргызской Республики;*

2) назначает и освобождает Премьер-министра Кыргызской Республики с согласия Жогорку Кенеша Кыргызской Республики;

3) назначает по предложению Премьер-министра Кыргызской Республики и с согласия Жогорку Кенеша Кыргызской Республики членов Правительства Кыргызской Республики; по своей инициативе или по предложению Премьер-министра Кыргызской Республики и с согласия Жогорку Кенеша Кыргызской Республики освобождает членов Правительства Кыргызской Республики;

4) принимает прошение об отставке Правительства Кыргызской Республики, Премьер-министра Кыргызской Республики или отдельного члена Правительства Кыргызской Республики».

¹⁶ Там же, Статья 46(2)(2)(«представляет Жогорку Кенешу Кыргызской Республики кандидатуры для избрания судей Верховного суда Кыргызской Республики»).

Экспертное Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту внесения изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики

Конституционного суда¹⁷, назначение и освобождение от должности Председателя, Заместителей Председателя и Членов Правления Национального Банка¹⁸. Даже при том, что предложенные изменения лишают Президента полномочий руководить внешней политикой Кыргызской Республики, он/она будут тем не менее обладать широкой юрисдикцией, связанной с иностранными делами государства¹⁹. Кроме того, другие изменения, целью которых было укрепить позицию Премьер Министра и Жогорку Кенеша (см. подробности в подразделах «Роль Правительства» и «Роль Парламента»), не подрывают общего характера президентской системы, характерной для Кыргызской Республики. Предложенные изменения в Статью 46 делают также дальнейшие попытки ограничить президентские полномочия и более равномерно перераспределить их между ветвями государственной власти. Например, если они будут приняты, изменения позволят Президенту назначать и освобождать только одну треть состава Центральной Комиссия по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики и Счетной Палаты Кыргызской Республики, а не половину их членов²⁰.

¹⁷ Там же, Статья 46(2)(1)(«представляет Жогорку Кенешу Кыргызской Республики кандидатуры для избрания на должности Председателя Конституционного суда Кыргызской Республики, его заместителя и судей Конституционного суда Кыргызской Республики»).

¹⁸ Там же, Статья 46(2)(5-6)(«5) назначает и освобождает с согласия Жогорку Кенеша Кыргызской Республики председателя Национального банка Кыргызской Республики;
6) назначает с согласия Жогорку Кенеша Кыргызской Республики заместителей председателя Национального банка Кыргызской Республики и членов правления Национального банка Кыргызской Республики; освобождает их от должности»).

¹⁹ Там же, Статья 46(3) («Президент Кыргызской Республики:
1) ведет переговоры и подписывает международные договоры Кыргызской Республики;
2) подписывает ратификационные грамоты;
3) назначает с согласия Жогорку Кенеша Кыргызской Республики дипломатических представителей Кыргызской Республики в иностранных государствах и международных организациях; отзывает их; принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при Президенте Кыргызской Республики глав дипломатических представительств иностранных государств и представителей международных организаций; 4) решает вопросы принятия в гражданство и выхода из гражданства Кыргызской Республики, предоставления политического убежища»).

²⁰ Там же, Статья 46(6)(6,8)(« 6. Президент Кыргызской Республики:

1) вправе досрочно созвать заседание Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и определить

Экспертное Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту внесения изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики

51. Данные изменения также ограничивают полномочия Президента по изданию указов и распоряжений²¹. Если нынешняя Конституция Кыргызстана просто констатирует, что «[п]резидент Кыргызской Республики издает указы и распоряжения», изменения диктуют, что Президент может пользоваться этим полномочием только «на основе и во исполнение» Кыргызской Конституции и ее законов.

52. Изменения, внесенные в пункты 49-51, приветствуются.

53. Предложенное изменение в Статью 51 содержит чрезвычайно важную норму, упрощающую порядок проведения импичмента и превращая ее в рабочий

вопросы, подлежащие рассмотрению;

2) принимает решение о назначении референдума по инициативе не менее трехсот тысяч избирателей, большинства от общего числа депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики;

3) назначает выборы в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики, осуществляет досрочный роспуск Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в предусмотренных настоящей Конституцией случаях;

4) назначает выборы в органы местного самоуправления, в предусмотренных законом Кыргызской Республики случаях осуществляет их роспуск;

5) назначает и освобождает с согласия Жогорку Кенеша Кыргызской Республики председателя Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики;

6) назначает и освобождает 1/3 часть состава Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики.

7) назначает и освобождает с согласия Жогорку Кенеша Кыргызской Республики председателя Счетной палаты Кыргызской Республики;

8) назначает и освобождает 1/3 часть состава аудиторов Счетной палаты Кыргызской Республики; [...]

8. Президент Кыргызской Республики объявляет общую или частичную мобилизацию; объявляет состояние войны в случае агрессии или непосредственной угрозы агрессии на Кыргызскую Республику и незамедлительно вносит этот вопрос на рассмотрение Жогорку Кенеша Кыргызской Республики; объявляет в интересах защиты страны и безопасности ее граждан военное положение и незамедлительно вносит этот вопрос на рассмотрение Жогорку Кенеша Кыргызской Республики».

²¹ Там же, Статья 47(1)(«Президент Кыргызской Республики в пределах полномочий на основе и во исполнение Конституции Кыргызской Республики и законов Кыргызской Республики издает указы и распоряжения»).

Экспертное Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту внесения изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики

механизм путем устранения «драконовского» положения: «отрицательное решение Конституционного суда Кыргызской Республики по обвинению, выдвинутому Жогорку Кенешем Кыргызской Республики влечет за собой роспуск Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». Действующая норма (процитированная) является аномалией, противоречащей современным конституционным нормам процедуры импичмента в мировых демократиях, и попытка устранить ее является положительным шагом.

54. Еще одной идеей, которую мы приветствуем, является предложение сократить число голосов в Жогорку Кенеш, необходимых для импичмента Президента, с «четырех пятых» до «трех четвертей». С точки зрения международного опыта, в идеале его можно было бы сократить до двух третей, но «три четверти» является, безусловно, положительным шагом.
55. Заслуживают упоминания предложенные изменения в Статью 49(2). Если они пройдут, эти изменения потребуют от Кыргызской Республики «обеспечения, обслуживания и охраны» («за счет государства») только для Президента страны, а не для его/ее семьи. Аналогично, предложенные изменения в Статью 53(4) обуславливают, что «финансовое обеспечение, обслуживание и охрана» будет предоставлена бывшему Президенту, но не членам его/ее семьи.
56. В отличие от действующей версии Конституции, гарантирующей неприкосновенность бывшему Президенту²², предложенные изменения уполномочивают Жогорку Кенеш отменить эту неприкосновенность²³.

²² Действующая Конституция, Статья 53(2-3) («2.Экс-президент Кыргызской Республики обладает неприкосновенностью. Он не может быть привлечен к уголовной и административной ответственности за действие или бездействие, совершенное им в период исполнения полномочий Президента Кыргызской Республики, а также задержан, арестован, подвергнут обыску, допросу либо личному досмотру.

3. Неприкосновенность экс-президента Кыргызской Республики распространяется на занимаемые им жилые и служебные помещения, используемые им транспортные средства, средства связи, принадлежащие ему архивы, документы, багаж, иное имущество и на его переписку.»).

²³ Проект изменений, Статья 53(2) («Экс-президент не может быть задержан или арестован, подвергнут обыску или личному досмотру, кроме случаев, когда был застигнут на месте совершения преступления. Привлечение экс-президента к уголовной, а также к административной ответственности, допускается только с согласия Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

3. Обеспечение, обслуживание и охрана экс-президента Кыргызской Республики осуществляется в порядке, установленном законом»).

Экспертное Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту внесения изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики

57. И, наконец, хотя Статья 44(4), которая предусматривает, что «*[в]ыборы Президента Кыргызской Республики считаются состоявшимися, если в них приняло участие более пятидесяти процентов избирателей Кыргызской Республики*», не подлежит изменениям, мы рекомендуем рассмотреть возможность ее пересмотра. Благодаря конституционному положению, аналогичное положение появляется в Законе о выборах. Поскольку вся процедура выборов должна проводиться повторно в случае невыполнения требования участия в выборах минимально необходимого количества избирателей, требование 50-процентного участия создает вероятность повторения ряда несостоявшихся выборов. Кроме того, это положение может создать условия, благоприятные для нарушений выборного процесса - искусственного занижения или завышения числа голосующих.

4.3.2 Роль Парламента

58. Еще одним положительным аспектом предложенных изменений является общая тенденция к усилению роли Жогорку Кенеша в конституционной системе. К такому выводу можно прийти после ознакомления с предложенной новой формулировкой Статьи 7(1), а также ряда других конституционных положений. Предложенная Статья 7(1) ограничивает законодательные полномочия Президента, позволяя ему издавать указы и распоряжения только «*в пределах полномочий на основе и во исполнение Конституции Кыргызской Республики и законов Кыргызской Республики*». Это, безусловно, не дает Президенту возможности брать на себя всю законодательную власть. Кроме того, предложенные изменения в Статью 68²⁴ исключают возможность делегирования законодательной власти Жогорку Кенеш Президенту.

59. Позиция Жогорку Кенеша в законодательном процессе была также усилена предложенными изменениями в Статью 66(3)²⁵. Возможные возражения Президента по поводу закона, представленного ему на подпись, могут быть рассмотрены Жогорку Кенешем без каких-либо дополнительных сроков. Предложенная формулировка Статьи 66(3) также выражает намерение оставить последнее слово в законодательном процессе за Кенешем, что приветствуется.

²⁴ Проект изменений, Статья 68 («*Жогорку Кенеш Кыргызской Республики не вправе делегировать свои полномочия иным органам государственной власти или должностным лицам*»).

²⁵ Там же, Статья 66(2-3) («*2. Президент Кыргызской Республики не позднее одного месяца со дня получения закона подписывает или возвращает его с возражениями в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики для повторного рассмотрения. 3. Если при повторном рассмотрении закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, он подлежит подписанию Президентом Кыргызской Республики в течение месяца со дня поступления.*»).

Экспертное Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту внесения изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики

60. Новое положение Статьи 66(4)²⁶ также приветствуется (см. также изменение в Статью 59)²⁷. Однако, вполне очевидно, что отказ Президента подписать закон автоматически приведет к конфликту с Жогорку Кенешем. На этот случай Конституция должна включать указание на государственный орган, уполномоченный подтвердить истечение конституционных сроков, зафиксированных в Статьях 66(2) и 66(3). Роль «арбитра» в таком случае может выполняться Торага (Спикером) Жогорку Кенеша.
61. Положение Жогорку Кенеша укрепилось в отношении процедуры импичмента. Согласно предложенной Статье 51(3)²⁸, у Жогорку Кенеша есть право принять окончательное решение в отношении освобождения Президента от должности. Возможное отрицательное решение Конституционного суда по обвинению, выдвинутому Жогорку Кенешем, не повлечет за собой его роспуска. Более того, даже если Конституционный суд примет решение о том, что Президент виновен, его решение не будет носить обязательный характер для Жогорку Кенеша. Согласно предложенному изменению, Жогорку Кенеш может решить не утверждать решение Конституционного суда в течение конституционного периода двух месяцев. В конечном итоге этого означает, что политический орган (Жогорку Кенеш) может подтвердить судебное решение Конституционного суда. Наша рекомендация – сделать решение Конституционного суда обязательным для Жогорку Кенеша и направляющим для его последующих действий.
62. Как уже говорилось выше в подразделе «Положение Президента», предложенная Статья 52(1) устанавливает более четкое распределение обязанностей между Торага (Спикером) Жогорку Кенеша и Премьер Министром в случае невозможности осуществления Президентом своих обязанностей.

²⁶ Там же, Статья 66(4) («В случае не подписания закона Президентом Кыргызской Республики в сроки, установленные пунктами 2 и 3 настоящей статьи, такой закон считается подписанным и подлежит опубликованию»).

²⁷ Исключается фраза «Закон не может быть введен в действие и опубликован без подписания его Президентом Кыргызской Республики».

²⁸ Проект изменений, Статья 51(3) («С учетом заключения Конституционного суда Кыргызской Республики по выдвинутому Жогорку Кенешем Кыргызской Республики обвинению против Президента Кыргызской Республики об отрешении его от должности решение Жогорку Кенеша Кыргызской Республики должно быть принято большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики не позднее чем в двухмесячный срок со дня выдвижения Жогорку Кенешем Кыргызской Республики обвинения. Если в этот срок решение Жогорку Кенешем Кыргызской Республики не будет принято, обвинение считается отклоненным»).

Экспертное Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту внесения изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики

63. Измененная Статья 58²⁹ перечисляет полномочия Жогорку Кенеша. Хотя,

²⁹ Там же, Статья 58 («1. К ведению Жогорку Кенеша Кыргызской Республики относятся:

1) внесение изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики в установленном Конституцией порядке;

2) принятие законов Кыргызской Республики;

3) официальное толкование принятых им законов;

4) изменение границ Кыргызской Республики;

5) утверждение республиканского бюджета и отчета о его исполнении, общегосударственных программ социально-экономического развития, внесенных Правительством Кыргызской Республики;

6) решение вопросов административно-территориального устройства Кыргызской Республики;

7) назначение выборов Президента Кыргызской Республики;

8) утверждение по представлению Президента Кыргызской Республики структуры Правительства Кыргызской Республики;

9) дача согласия на назначение Премьер-министра Кыргызской Республики, членов Правительства Кыргызской Республики;

10) выражение недоверия Премьер-министру Кыргызской Республики, отдельному члену Правительства Кыргызской Республики большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов или Правительству Кыргызской Республики в целом;

11) избрание и освобождение от должности по представлению Президента Кыргызской Республики Председателя Конституционного суда Кыргызской Республики, его заместителя и судей Конституционного суда Кыргызской Республики;

12) избрание и освобождение от должности по представлению Президента Кыргызской Республики судей Верховного суда Кыргызской Республики;

13) дача согласия на назначение и освобождение судей местных судов;

14) дача согласия на назначение и освобождение председателей местных судов Кыргызской Республики и их заместителей;

15) дача согласия на назначение Генерального прокурора Кыргызской Республики;

16) дача согласия на назначение и освобождение председателя Национального банка Кыргызской Республики;

17) дача согласия на назначение заместителей председателя Национального банка Кыргызской Республики и членов правления Национального банка Кыргызской Республики;

18) дача согласия на назначение и освобождение председателя Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики;

Экспертное Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту внесения изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики

- 19) избрание и отзыв 1/3 состава Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики по предложению депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и 1/3 состава по предложению общественных организаций;
- 20) дача согласия на назначение и освобождение председателя Счетной палаты Кыргызской Республики;
- 21) избрание и отзыв 1/3 состава аудиторов Счетной палаты Кыргызской Республики по предложению депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и 1/3 состава по предложению общественных организаций;
- 22) избрание и освобождение от должности Омбудсмена (Акыйкатчы) Кыргызской Республики и его заместителей;
- 23) дача согласия Генеральному Прокурору Кыргызской Республики на задержание Омбудсмена (Акыйкатчы) Кыргызской Республики и его заместителей, а также на арест и привлечение Омбудсмена (Акыйкатчы) Кыргызской Республики и его заместителей к уголовной, гражданской и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке;
- 24) ратификация и денонсация международных договоров;
- 25) введение чрезвычайного положения, утверждение или отмена указов Президента Кыргызской Республики по этому вопросу;
- 26) решение вопросов войны и мира; введение военного положения, объявление состояния войны, утверждение или отмена указов Президента Кыргызской Республики по этому вопросу;
- 27) решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Кыргызской Республики за ее пределами при необходимости выполнения межгосударственных договорных обязательств по поддержанию мира и безопасности;
- 28) установление воинских званий, дипломатических рангов, классов чинов и иных специальных званий Кыргызской Республики;
- 29) учреждение государственных наград и почетных званий Кыргызской Республики;
- 30) издание актов об амнистии;
- 31) заслушивание посланий и заявлений Президента Кыргызской Республики, выступлений руководителей и иных представителей иностранных государств, международных организаций;
- 32) заслушивание ежегодных докладов Конституционного суда Кыргызской Республики о состоянии конституционной законности в стране, Омбудсмена (Акыйкатчы) Кыргызской Республики - о положении дел в стране в сфере соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина;
- 33) заслушивание ежегодных отчетов Премьер-министра Кыргызской Республики, Генерального прокурора Кыргызской Республики, председателя Национального банка Кыргызской Республики, председателя Счетной палаты Кыргызской Республики;

Экспертное Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту внесения изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики

скорее всего, эти поправки были продиктованы намерением изменить равновесие властей в лучшую сторону, поправка, позволяющая Жогорку Кенешу выразить вотум недоверия отдельному члену Правительства, может фактически повлечь за собой ненужные конфликты и, как результат, снизить эффективность. Мы рекомендуем, чтобы Правительство, как коллективный орган, было подотчетно Жогорку Кенешу.

64. Большую озабоченность вызывает измененная Статья 58(1)(3) Конституции. Несмотря на то, что Жогорку Кенеш лишился своей правомочности толковать Конституцию, он все еще имеет право официально толковать принятые законы. Неопределенная формулировка этого положения может навести на мысль, что это толкование будет обязательным для других субъектов, включая суды. Отсюда возникает вопрос о связи между этим правом Жогорку Кенеша и задачами Конституционного суда, вытекающими из Статьи 82(3) Конституции. Следует пересмотреть Статью 58(1)(3) с тем, чтобы передать обязанность официально толковать существующие законы под юрисдикцию Конституционного суда, как независимого судебного органа.
65. Важное изменение предложено в отношении Статьи 65(5)³⁰. Оно, безусловно, расширяет рамки законопроектов, которые могут быть представлены Жогорку Кенешу только на основе предварительного заключения Правительства.

34) отрешение Президента Кыргызской Республики от должности.

Заслушивание ежегодных отчетов и докладов должностных лиц, указанных в настоящем пункте, осуществляется с учетом положений настоящей Конституции и законов Кыргызской Республики о самостоятельности и независимости соответствующих государственных органов и их должностных лиц.

35) принимает Регламент Жогорку Кенеша

2. Жогорку Кенеш Кыргызской Республики по вопросам, указанным в подпунктах 2-22 и 31-33 пункта 1 настоящей статьи, а также по вопросам осуществления контроля за исполнением законов принимает постановления.

3. Законы и постановления Жогорку Кенеша Кыргызской Республики принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, если настоящей Конституцией не предусмотрен иной порядок»).

³⁰ Проект изменений, Статья 65(5) («Проекты законов, предусматривающие увеличение расходов, покрываемых за счет государственного бюджета, либо сокращение его доходной части, об отмене налогов, освобождение от их уплаты, об изменении финансовых обязательств государства могут быть внесены в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики при наличии заключения Правительства Кыргызской Республики»).

Экспертное Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту внесения изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики

66. Согласно предложенным изменениям в Статьи 70(2) и 70(3)³¹, избранный Жогорку Кенеш будет определять состав Правительства. В отличие от действующей Конституции, вступление в должность вновь избранного Президента не повлечет за собой отставку Правительства. Согласно Статье 71(2) действующей Конституции, предложение о кандидатуре Премьер Министра вносится в Жогорку Кенеш не позднее двухнедельного срока со дня вступления в должность вновь избранного Президента. Однако, Статья 71(2) Конституции вызывает серьезную озабоченность. В свете предложенных изменений в Статью 70(3), остается неясным, создает ли первое предложение Статьи 71(2) еще один элемент связи между выборами нового Президента и назначением на пост Премьер Министра.

4.3.3 Роль Правительства

67. Согласно предложенным изменениям, Конституция не оговаривает обязательную структуру Правительства, что должно обеспечить Премьер Министру больше свободы в этом вопросе. Однако, в свете данных изменений могут возникнуть некоторые проблемы с толкованием в связи со Статьей 73(4) действующей Конституции³². Согласно этой статье, организация и порядок деятельности Правительства должны определяться конституционным законом. Несмотря на то, что Премьер Министр может принять решение о структуре Правительства без каких-либо ограничений (поправка к Статье 70(2)), в то же время он/она существенно ограничен(а) положениями конституционного права (Статья 73(4) действующей Конституции).

68. В целом, представляется, что целью изменений, касающихся положения Правительства, было внести больше элементов, характерных для парламентской системы. Ясно прослеживается тенденция укрепления положения Правительства в отношении Президента. Это намерение можно увидеть в предложенной поправке в Статью 72(1), которая исключает возможность для Президента руководить заседанием Правительства. Согласно этой статье, Правительство в своей деятельности ответственно не только перед Президентом, но также и перед Жогорку Кенешем.

³¹ Проект изменений, Статья 70 («2. Деятельность Правительства Кыргызской Республики возглавляет Премьер-министр Кыргызской Республики. Структура Правительства Кыргызской Республики утверждается законом. 3. Избрание нового состава Жогорку Кенеша Кыргызской Республики влечет отставку Правительства Кыргызской Республики в порядке и в сроки, установленные законодательством Кыргызской Республики»).

³² Действующая Конституция, Статья 73(4) («Организация и процедура работы Кабинета Кыргызской Республики определяется конституционным правом»).

Экспертное Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту внесения изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики

69. Кроме того, Жогорку Кенеш может решить призвать Правительство к ответу, используя процедуру вотума недоверия. Согласно Статье 73(2), Жогорку Кенеш может выразить недоверие по итогам рассмотрения ежегодного отчета. Однако, на этой стадии, Президент не обязан следовать итогам голосования, а Правительство может продолжать оставаться у власти. Только если будет выражен еще один вотум недоверия в период трех месяцев после первого голосования, и голосование пройдет успешно, согласно предложенным изменениям, Правительство будет вынуждено выйти в отставку. Такой порядок контрастирует с действующей Конституцией, которая предусматривает, что Президент может альтернативно предпочесть распустить Жогорку Кенеш. Состоявшийся вотум недоверия требует подавляющего большинства в две трети голосов от общего числа депутатов. Более того, попытки выразить вотум недоверия ограничены. Вместе взятые, эти две черты (ограничение по числу вотумов недоверия и требование подавляющего большинства голосов) отличают систему Кыргызстана от парламентских систем.
70. Требование подавляющего большинства голосов делает возможным продолжение работы Правительства без поддержки двух третей депутатов Жогорку Кенеша. Это может серьезно отразиться на способности Правительства выполнять свои обязанности по, например, Статье 73(3) (налогообложение и бюджет; здравоохранение, культура, социальное обеспечение, образование и т.д.). Правительство может оказаться не в состоянии провести через Жогорку Кенеш законы, необходимые для осуществления стратегии, направленной на выполнение его обязанностей. Поэтому, следует сделать это правило менее строгим.
71. Кроме того, нам кажется, что требование о том, чтобы вотум недоверия был выражен только тогда, когда Правительство представляет Жогорку Кенешу свой ежегодный отчет, противоречит положению о том, что Правительство должно выйти в отставку только после следующего вотума недоверия в течение периода трех месяцев после первого голосования, при условии, что повторное голосование пройдет успешно. Следует пересмотреть эту формулировку с тем, чтобы рассеять любое возможное непонимание. К тому же, следует отметить, что в принципе, законодательный орган не должен быть необоснованно ограничен в своих правах, чтобы инициировать вотум недоверия.
72. И, наконец, следует пересмотреть предложенную поправку в Статью 73(2) Конституции, так как новая формулировка этого положения может стать источником потенциального конфликта между Правительством и Жогорку Кенешем. На основании этой статьи Жогорку Кенеш сможет потребовать, чтобы Правительство гарантировало исполнение таких юридических актов (решений), которые имеют меньшую юридическую силу по отношению к юридически обязательным законам. Она явно противоречит общему принципу разделения законодательной и исполнительной властей государства.

Экспертное Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту внесения изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики

4.4 Судебная власть

73. Несмотря на, что предложенные изменения в положения, касающиеся организации судебной власти в Кыргызской Республике, по-видимому, нацелены на укрепление независимости судов и судей, остается ряд серьезных нерешенных вопросов.

74. Один из вопросов, требующих особого внимания, это срок пребывания судей в должности. Независимость судебной власти будет непрочной до тех пор, пока судьи остаются избранными или назначенными только на определенный период времени. Предложенные изменения в Статьи 80(5) и 80(6)³³ только продлевают срок пребывания в должности для судей, что не решает проблему полностью.

³³ Проект изменений, Статья 80 («Судьей Конституционного суда Кыргызской Республики может быть гражданин Кыргызской Республики не старше 70 лет, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее десяти лет.

Судьей Верховного суда Кыргызской Республики может быть гражданин Кыргызской Республики не старше 70 лет, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы судьей не менее 5 лет.

Судьи Конституционного суда Кыргызской Республики и Верховного суда Кыргызской Республики избираются Жогорку Кенешем Кыргызской Республики по представлению Президента Кыргызской Республики сроком на 15 лет.

Председатель Верховного суда Кыргызской Республики, его заместители избираются по представлению Президента Кыргызской Республики из числа судей Верховного суда Кыргызской Республики Пленумом Верховного суда Кыргызской Республики сроком на пять лет.

6. Судьей местного суда может быть гражданин Кыргызской Республики не моложе 25 лет и не старше 65 лет, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет.

Судьи местных судов назначаются Президентом Кыргызской Республики с согласия Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в первый раз сроком на 5 лет, в последующем – на 15 лет

Председатели местных судов Кыргызской Республики и их заместители назначаются Президентом Кыргызской Республики с согласия Жогорку Кенеша Кыргызской Республики из числа судей местных судов сроком на пять лет; председатели местных судов Кыргызской Республики и их заместители освобождаются Президентом Кыргызской Республики с согласия Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.»).

Экспертное Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту внесения изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики

Полная независимость судей должна быть гарантирована их назначением на неограниченное время. В то время как такие соответствующие международные нормы, как «Основные принципы независимости судебной власти» ООН³⁴ и «Рекомендация Совета Европы R(94)12 по независимости, эффективности и роли судей»³⁵, не требуют открыто бессрочного пребывания судей в должности, но, скорее, предусматривают, что «[с]удьи, как назначаемые, так и избираемые, должны иметь гарантированный срок пребывания в должности до достижения ими возраста обязательного выхода на пенсию или же до истечения срока их полномочий, если такой срок установлен законом»³⁶, это положение должно пониматься, как принцип абсолютной гарантии срока пребывания судей в должности, означая, что «назначаемые судьи не могут быть сняты с должности без веских оснований до достижения ими возраста обязательного выхода на пенсию»³⁷, при этом единственными исключениями могут быть только «случаи, когда судьи должны быть переизбраны после определенного периода времени или когда некоторые судьи проходят период «испытательного срока», когда они впервые приступают к исполнению своих обязанностей»³⁸.

75. Кроме того, независимость судебной власти может подвергнуться серьезному риску в результате того, что Статья 64 Конституции предлагает дополнить полномочия Верховного суда правом на законодательную инициативу. Верховный суд, как один из главных элементов судебной системы в Кыргызской Республике, не должен быть вовлечен в политические процессы, которые имеют место в момент проведения конкретных законопроектов через Парламент. Поэтому, рекомендуется, чтобы Верховный суд не имел права на законодательную инициативу.

³⁴ «Основные принципы независимости судебной власти» ООН. С полным текстом документа можно ознакомиться на http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_comp50.htm (последнее посещение 10 октября 2005 г.)

³⁵ «Рекомендация № R (94)12 Совета Европы о независимости, эффективности и роли судей» С полным текстом документа можно ознакомиться на http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_cooperation/Legal_professionals/Judges/Instruments_and_documents/Rec_94_12E%20+20explanatory%20memorandum.pdf (последнее посещение 10 октября 2005 г.).

³⁶ Там же, Принципы I(3).

³⁷ Пояснительный меморандум к «Рекомендации R(94)12 Совета Европы о независимости, эффективности и роли судей». С полным текстом документа можно ознакомиться на http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_cooperation/Legal_professionals/Judges/Instruments_and_documents/Rec_94_12E%20+20explanatory%20memorandum.pdf (последнее посещение 10 октября 2005 г.)

³⁸ Там же.

Экспертное Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту внесения изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики

76. Более того, в отношении изменений в Статью 82(3)³⁹, перечисляющую полномочия Конституционного суда, важно подчеркнуть, что Конституционный суд, как высший судебный орган в Кыргызской Республике, должен иметь возможность оценить законность процедуры внесения изменений и дополнений в Конституцию. Предложенные изменения в Статью 82(1)(6) не обеспечивают этот тип полномочий Конституционного суда.

77. Далее, не рекомендуется исключение права принятия решения по конституционности деятельности политических партий, неправительственных и религиозных организаций⁴⁰, так как это, безусловно, один из элементов, призванных защищать Конституцию в демократическом государстве. «Руководящие принципы запрета и роспуска политических партий и аналогичных мер» Венецианской комиссии⁴¹ четко диктуют, что «[р]ешение о запрете или роспуске политической партии должно приниматься конституционным судом или другим компетентным судебным органом в ходе процедуры, предоставляющей все гарантии должного процесса, открытости и справедливого судебного разбирательства». Те же самые аргументы справедливы и в отношении различных организаций гражданского общества,

³⁹ Проект изменений, Статья 82(3) («Конституционный суд Кыргызской Республики:

1) признает неконституционными законы и иные нормативные правовые акты в случае их противоречия Конституции Кыргызской Республики;

2) решает споры, связанные с действием, применением и толкованием Конституции Кыргызской Республики;

3) дает заключение о правомерности выборов Президента Кыргызской Республики;

4) дает заключение по вопросу об отрешении от должности Президента Кыргызской Республики, а также отстранения судей Конституционного суда Кыргызской Республики, Верховного суда Кыргызской Республики;

5) дает согласие на привлечение судей местных судов к уголовной ответственности;

6) отменяет решения органов местного самоуправления, противоречащие Конституции Кыргызской Республики;

7) принимает решение о конституционности правоприменительной практики, затрагивающей конституционные права граждан.“).

⁴⁰ Ср. со Статьей 82(3)(8) действующей Конституции

⁴¹ Венецианская комиссия, «Руководящие принципы запрета и роспуска политических партий и аналогичных мер» (приняты на 41-ой пленарной сессии Венецианской комиссии, 10-11 декабря 1999 г.). С полным текстом этого документа можно ознакомиться на

[http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF\(2000\)001-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-INF(2000)001-e.asp) (последнее посещение 10 октября

2005 г.)

Экспертное Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту внесения изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики

таких как НПО, благодаря центральной роли гражданского общества, как обязательного элемента и, в действительности, одного из столпов демократии.

78. В то же время, дополнительная возможность принимать решения по конституционности осуществления законов, воздействующего на «конституционные результаты граждан», должна расцениваться как положительная. Она может привести к возникновению особой формы иска, касающегося конституционных нарушений, как важной меры по защите свободы и прав.
79. Целью Статей 83⁴² и 84⁴³ Проекта является, по-видимому, создание надлежащих условий для деятельности судов и гарантии их независимости. В этой связи важное положение содержится в предложенной поправке в Статью 84, которая устанавливает, что суды самостоятельно распоряжаются выделенными из республиканского бюджета средствами.
80. И, наконец, определенную озабоченность в связи с судебной системой вызывает порядок освобождения от должности судей местных судов, а также председателей и заместителей председателей местных судов. В то время, как предложенные изменения в Статью 58(1)(11-14)⁴⁴ передают выборы судей в

⁴² Проект изменений, Статья 83 (*«Верховный суд Кыргызской Республики является высшим органом судебной власти в сфере гражданского, уголовного, административного судопроизводства, а также по иным делам, предусмотренным законами Кыргызской Республики.»*

2. *В Верховном суде Кыргызской Республики образуются судебные коллегии и составы, полномочия которых определяются законами.*

3. *Верховный суд Кыргызской Республики осуществляет надзор за судебной деятельностью местных судов в форме пересмотра судебных актов по жалобам участников судебного процесса.*

4. *Пленум Верховного суда Кыргызской Республики в составе всех судей Верховного суда Кыргызской Республики вправе давать обязательные для нижестоящих судов руководящие разъяснения по вопросам судебной практики»).*

⁴³ Там же, Статья 84 (*«Государство обеспечивает финансирование и надлежащие условия для функционирования судов и деятельности судей.*

Финансирование судов производится за счет средств республиканского бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с законом.

Суды самостоятельно распоряжаются, выделенными из республиканского бюджета, средствами, в порядке установленном законодательством»).

⁴⁴ Там же, Статья 58 («11) *избрание и освобождение от должности по представлению*

Экспертное Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту внесения изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики

компетенцию Жогорку Кенеша, мы настоятельно рекомендуем, чтобы освобождение судей от должности не передавалось в ведение Парламента, так как это отрицательно скажется на независимости судебной власти.

4.5 Прокуратура

81. Предложенные изменения в Статью 78⁴⁵ очевидно не претендуют на то, чтобы заложить основу для всеобъемлющей реформы прокуратуры в Кыргызской Республике. Эти положения, по всей видимости, оставят без изменений систему, в которой государственные органы прокуратуры являются частью исполнительной власти и имеют широкий диапазон полномочий, превалирующей из которых является широкая и общая «контролирующая» функция, идущая через все ветви государственной власти. Введение процедуры назначения в пункте 2 данной Статьи усиливает это восприятие. Аналогичным образом, предложенные изменения, которые делают Генерального Прокурора ответственным как перед Президентом, так и перед Жогорку Кенешем, представляются отголоском прошлого.

Президента Кыргызской Республики Председателя Конституционного суда Кыргызской Республики, его заместителя и судей Конституционного суда Кыргызской Республики;

12) избрание и освобождение от должности по представлению Президента Кыргызской Республики судей Верховного суда Кыргызской Республики;

13) дача согласия на назначение и освобождение судей местных судов;

14) дача согласия на назначение и освобождение председателей местных судов Кыргызской Республики и их заместителей»)

⁴⁵ Проект изменений, Статья 78 («1. Органы прокуратуры Кыргызской Республики осуществляют высший надзор за точным и единообразным исполнением законов Кыргызской Республики, участвуют в судебных заседаниях в защиту прав и свобод человека, законных интересов государства и общества, осуществляют уголовное преследование в предусмотренных законом случаях и порядке.

2. Органы прокуратуры Кыргызской Республики составляют единую систему, возглавляемую Генеральным прокурором Кыргызской Республики, назначаемым Президентом Кыргызской Республики с согласия Жогорку Кенеша Кыргызской Республики сроком на 7 лет.

3. Генеральный прокурор Кыргызской Республики ответственен перед Президентом Кыргызской Республики и Жогорку Кенешем Кыргызской Республики.

4. Полномочия, организация и порядок деятельности органов прокуратуры Кыргызской Республики определяются законодательством»).

Экспертное Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту внесения изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики

82. Несмотря на недостаток общепризнанных норм в отношении прокуратуры, с течением времени появился ряд руководящих принципов⁴⁶. Общее в них то, что все они делают упор на уважении ко всем элементам, которые формируют основу верховенства права. Среди этих принципов – принцип разделения властей, принцип юридической уверенности и принцип равновесия сил. Учитывая вышесказанное, мы рекомендуем, чтобы элементы, которые должны быть отрегулированы на конституционном уровне, были взвешены в рамках всеобъемлющей реформы Прокуратуры, основанной на указанных выше ключевых параметрах. И, наконец, рекомендуется, чтобы полномочия Генерального Прокурора, а также структура и организация подчиненных ему органов регулировались на уровне конституционных законов.

4.6 Местное самоуправление

83. Предложенные изменения в Статью 92 укрепляют независимость органов местного самоуправления как фактически, так и в плане финансов. В то время, как включение положений о том, что *«[д]епутат местного Кенеша избирается сроком на пять лет и не может подвергаться преследованиям за высказанное мнение и голосование в местном Кенеше»⁴⁷, «местные Кенешы действуют независимо от местной государственной администрации»⁴⁸ и «местные Кенешы и другие органы местного самоуправления несут ответственность перед государством за соблюдение и исполнение законов, а перед местным сообществом - за результаты своей деятельности»⁴⁹* усиливает фактическую независимость местного самоуправления, предложенные изменения в Статью 92 укрепляют финансовую и экономическую основу их независимости, устанавливая, что *«[ф]инансовую и экономическую основу местного самоуправления составляют муниципальная собственность, другое движимое и недвижимое имущество местных сообществ, налоговые и неналоговые источники доходов местного бюджета, доходы от использования и распоряжения муниципальной собственности, кредитные и иные ресурсы, формируемые в порядке, установленном законом»*.

84. Однако, предложенные изменения в Статью 95(1), устанавливающие порядок выборов в местные Кенешы, могут вызвать некоторую озабоченность. Согласно Проекту, половина всех депутатов в местный Кенеш избирается по

⁴⁶ Чтобы ознакомиться с подробной презентацией европейских стандартов в отношении Прокуратуры см. Заключение Венецианской Комиссии № 340/2005 по поводу «Федерального закона о Прокуратуре Российской Федерации», принятое на ее 63-ей пленарной сессии (Венеция, 10-11 июня 2005 г.), CDL-AD(2005)014

⁴⁷ Проект изменений, Статья 95(1).

⁴⁸ Там же, Статья 95(3).

⁴⁹ Там же, Статья 95(5).

Экспертное Заключение БДИПЧ ОБСЕ по проекту внесения изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики

единому избирательному округу на пропорциональной избирательной основе, в то время как другая половина избирается по мажоритарной системе. Такое решение не может автоматически подвергнуться критике, особенно в свете тех изменений, которые связаны с выборами в Жогорку Кенеш. Однако, избирательная система всегда должна приспосабливаться к специфике территориального деления государства. Как показывает практика, существует риск того, что пропорциональная избирательная система не будет исправно функционировать, там, где она применяется по отношению к мелким единицам местного самоуправления.

85. Можно также порекомендовать определить формы ответственности местного самоуправления в Статье 95(5), а также возможные санкции, которые могут налагаться, если орган местного самоуправления не справляется с выполнением своих обязанностей, вытекающих из этого конституционного положения. Однако, эти вопросы могут быть рассмотрены на уровне специального законодательства, касающегося местного самоуправления.

[КОНЕЦ ТЕКСТА]