



Страсбург, 11 декабря 2020

CDL-AD(2020)040

ориг. англ.

ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО
(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)

КЫРГЫЗСТАН

СРОЧНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ AMICUS CURIAE

**В СВЯЗИ С ПЕРЕНОСОМ ВЫБОРОВ
МОТИВИРОВАННЫМ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМОЙ**

**одобрено Венецианской комиссией
на 125-м пленарном заседании в режиме онлайн
(11-12 декабря 2020 г.)**

на основе комментариев

**Г-на Ричарда БАРРЕТТА (член, Ирландия)
Г-жи Марты КАРТАБИА (заместитель члена, Италия)
Г-жи Ханны СУХОЦКОЙ (почётный председатель, бывший член,
Польша)**

Opinion co-funded
by the European Union



Содержание

I.	Введение.....	3
II.	Запрос.....	3
III.	Общий контекст	4
IV.	Анализ.....	5
	A. Объем полномочий Парламента в период между истечением срока его полномочий и первой сессией вновь избранного Парламента и, в частности, намерение провести конституционную реформу в период между отменой результатов выборов и проведением повторных / новых парламентских выборов....	5
	B. Приостановка выборов в высший законодательный орган с целью проведения конституционной реформы.....	10
	C. Поправки к избирательному законодательству, принятые постоянно действующим законодательным органом, влекущие за собой приостановление избирательного процесса	11
	D. Поправки в законодательство без учета установленного порядка принятия законов.....	14
V.	Заключение.....	16

I. Введение

1. Письмом от 4 ноября 2020 года Председатель Конституционной палаты Верховного Суда Кыргызской Республики г-н Карыбек Дуйшеев обратился в Венецианскую комиссию с просьбой подготовить в срочном порядке заключение *amicus curiae* по вопросу переноса парламентских выборов на более поздний срок по причине конституционной реформы.

2. Г-н Ричард Барретт, г-жа Марта Картабия и г-жа Ханна Сухоцкая участвовали в качестве докладчиков в подготовке этого заключения *amicus curiae*.

3. Это срочное заключение *amicus curiae* было подготовлено на основе их замечаний. Оно было одобрено расширенным бюро комиссии 6 ноября 2020 года и издано в соответствии с Протоколом Венецианской комиссии о подготовке срочных заключений (CDL-AD(2018)019) 17 ноября 2020 года. Оно было одобрено Венецианской комиссией на 125-м пленарном заседании 11-12 декабря 2020 года.

II. Запрос

4. Настоящий запрос о проведении *amicus curiae* brief относится к делу, находящемуся на рассмотрении Конституционной палаты Верховного Суда Кыргызской Республики о конституционности положений Конституционного закона Кыргызской Республики "О приостановлении действия некоторых положений Конституционного закона Кыргызской Республики "О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики", принятого Жогорку Кенешем Кыргызской Республики 22 октября 2020 года (см. пункт 2 статьи 2). 9 ниже; см. также CDL-REF(2020)077). Для этого заключения *amicus curiae* brief Конституционная палата задала Венецианской комиссии четыре вопроса:

1) При отсутствии четких ограничений в Конституции Кыргызской Республики, с точки зрения общепринятых демократических принципов, насколько может быть расширен объём полномочий Парламента в период между истечением срока его полномочий и первой сессией вновь избранного Парламента? В частности, насколько соответствует общепринятым демократическим принципам проведение конституционной реформы в период между отменой результатов выборов и проведением повторных / новых парламентских выборов?

2) Насколько соответствует демократическим принципам приостановление избирательного процесса по формированию высшего законодательного органа с целью проведения конституционной реформы (в период между аннулированием результатов выборов и проведением повторных/новых выборов)?

3) В какой степени изменения избирательного законодательства, влекущие за собой приостановление избирательного процесса, соответствуют демократическим принципам и международным стандартам?

4) Насколько соответствует демократическим принципам несоблюдение законодательным органом установленного порядка принятия законов?

5. Венецианская комиссия учитывая срочность запроса ограничится вышеизложенными вопросами и ответит на них с точки зрения сравнительного конституционного права. Она не намерена комментировать политическую ситуацию/споры в Кыргызской Республике, которые являются фоном для рассмотрения дела, выступать за определенный результат рассмотрения или высказываться на тему толкования Конституции Кыргызстана.

6. Цель настоящего заключения состоит в том, чтобы помочь Конституционной палате, предоставив общий обзор международных демократических принципов, имеющих

отношение к вопросам, поставленным Судом. Комиссия понимает эти принципы как воплощение трех основополагающих принципов европейского конституционного наследия - демократии, прав человека и верховенства права.

III. Общий контекст

7. Статья 70 часть 2 Конституции Кыргызской Республики предусматривает, что Парламент (Жогорку Кенеш) избирается сроком на пять лет. Полномочия предыдущего Жогорку Кенеша, в соответствии с частью 3 статьи 71 Конституции, прекращаются со дня первого заседания вновь избранного Жогорку Кенеша. Срок полномочий (мандата) Парламента, избранного 4 октября 2015 года, заканчивается в октябре 2020 года. Новые выборы были проведены 4 октября 2020 года. Однако в результате гражданских беспорядков, вызванных обвинениями в фальсификации выборов, 6 октября 2020 года Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов (ЦИК) Кыргызской Республики отменила результаты этих выборов.

8. 21 октября 2020 года в соответствии со статьями 38 и 63 Конституционного Закона Кыргызской Республики "О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики" (CDL-REF(2020)077) ЦИК Кыргызской Республики приняла решение о проведении повторных выборов и назначила дату выборов на 20 декабря 2020 года.

9. Днем позже, 22 октября 2020 года, Парламент принял в трех чтениях Конституционный Закон "О приостановлении действия некоторых норм Конституционного закона Кыргызской Республики "О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики", которым предусматривалось:

"Статья 1.

В целях стабилизации общественно-политической, эпидемиологической и связанной с ними экономической ситуации в стране, повышения уровня доверия населения к избирательному процессу, в связи с необходимостью учета мнений широких слоев общества и проведения конституционной реформы, предусматривающей внесение изменений в действующую Конституцию Кыргызской Республики, приостановить действие статей 38 и 63 Конституционного Закона Кыргызской Республики "О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики" от 2 июля 2011 года №. 68.

Статья 2.

В связи с признанием проведенных 4 октября 2020 года выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики недействительными, повторные выборы либо новые выборы депутатов Жогорку Кенеша объявляются в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, но не позднее 1 июня 2021 года.

Статья 3.

1. Настоящий Конституционный Закон вступает в силу со дня его официального опубликования и действует до завершения конституционной реформы.

2. Правительству Кыргызской Республики и Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики:

- привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим конституционным Законом;

- принять необходимые меры, вытекающие из настоящего Конституционного Закона".¹

10. Положения этого нового закона были оспорены в Конституционной палате Верховного суда как противоречащие Конституции. По мнению заявителей, оспариваемый конституционный Закон был принят с серьезными нарушениями порядка принятия законов, предусмотренного законами Кыргызской Республики "О регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики" и "О нормативных правовых актах Кыргызской Республики", поскольку изменения в конституционный закон были приняты в трех чтениях в день подачи законопроекта в Жогорку Кенеш и без публичного обсуждения. Решением от 2 ноября 2020 года Палата удовлетворила запрос (см. CDL-REF (2020)076). Принятие решения ожидается до 20 ноября 2020 года.

IV. Анализ

А. Объем полномочий Парламента в период между истечением срока его полномочий и первой сессией вновь избранного Парламента и, в частности, намерение провести конституционную реформу в период между отменой результатов выборов и проведением повторных/новых парламентских выборов.

11. Этот первый вопрос включает в себя два вопроса: - а) насколько широкими могут быть полномочия парламента в период между истечением его мандата и первой сессией вновь избранного парламента и б) - насколько соответствует общепринятым демократическим принципам проведение конституционной реформы в период между аннулированием результатов выборов и проведением повторных выборов?

12. Одной из основных особенностей современной демократии является то, что законодательная власть обновляется в ходе периодических выборов. Как указала Венецианская комиссия в своем мнении 2019 года о сфере полномочий президента по определению сроков проведения выборов в Албании:

Принцип демократии требует, чтобы выборы проводились периодически, в том числе на местном (муниципальном) уровне. Это вытекает из статьи 25 (b) Международного пакта о гражданских и политических правах и статьи 3 Первого протокола к Европейской конвенции о правах человека и определено в качестве одного из принципов, лежащих в основе избирательного наследия Европы в Кодексе добросовестной практики в области проведения выборов. Без периодических выборов на местном уровне местное самоуправление будет лишено необходимой легитимности.

Таким образом, периодические выборы являются одновременно требованием принципа демократии и одним из основных прав. Любое ограничение права на участие в периодических выборах должно быть предусмотрено законом, иметь законную цель и быть соразмерным".²

13. Конституция Кыргызской Республики предусматривает, что государство является демократическим, а народ Кыргызстана является единственным источником государственной власти. Международные договоры, такие как Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП), участником которого является

¹ Перевод предоставлен Конституционной Палатой Кыргызской Республики

² Венецианская комиссия, CDL-AD(2019)019, Мнение о сфере полномочий президента по назначению даты выборов в Албании, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)019-e).

Кыргызская Республика, и общие принципы международного права являются частью правовой системы страны.

14. Конституция Кыргызской Республики следует модели, в которой мандат законодательного органа заканчивается через пять лет, но его деятельность продолжается до заседания нового законодательного органа. Согласно этой схеме в октябре 2020 года должны быть проведены выборы для избрания нового созыва парламента, и когда этот созыв собирается, выбывающий созыв теряет свои полномочия. В частности, согласно части 2 статьи 70 Конституции депутаты избираются "на пятилетний срок", а согласно части 4 статьи 71 "полномочия депутатов Жогорку Кенеша начинаются со дня принесения ими присяги". С учетом этих положений срок полномочий, предоставленных избирателями Жогорку Кенешу, составляет 5 лет, а срок их действия начинается со дня принесения присяги депутатами вновь избранного законодательного органа. Однако проведенные выборы были объявлены недействительными, и Центральная избирательная комиссия назначила повторные выборы на дату, которую впоследствии отменила после принятия поправок к избирательному законодательству, внесенных парламентом предыдущего созыва.

1. Объем полномочий Парламента в период между истечением его мандата и первой сессией вновь избранного Парламента

15. Первый заданный вопрос касается объема полномочий уходящего парламента, в ситуации, когда истек его пятилетний мандат, но отсутствие новых выборов задержало заседание нового парламента. Может ли он принимать законы или осуществлять другие полномочия в этот период? В Конституции Кыргызстана нет четкого определения объема полномочий выбывающего парламента в течение этого периода, хотя статья 71, часть 3 ("3. Полномочия предыдущего Жогорку Кенеша прекращаются со дня первого заседания вновь созванного Жогорку Кенеша.") может означать, что его полномочия продолжают до созыва нового парламента. В некоторых конституционных уходящий законодательный орган будет признан обладающим некоторой ролью временно исполняющего обязанности с ограниченной дееспособностью.

16. В этом отношении можно утверждать, что 5-летний срок, установленный статьями 70 и 71, означает, что должность депутата и мандат Парламента начинаются с присяги депутатов и заканчиваются через 5 лет. Затем начинается период, когда старый Парламент все еще находится на своем посту, с тем, чтобы Кыргызская Республика никогда не была лишена Парламента, способного в случае необходимости осуществлять свои полномочия. Цель части 3 статьи 71 состоит в том, чтобы предотвратить любую форму институционального вакуума.

17. Конституция не предусматривает фиксированной даты проведения выборов по истечении пятилетнего срока полномочий парламента (который начинается с присяги депутатов) и, следовательно, предоставляет определенные дискреционные полномочия органу, ответственному за определение даты выборов. В соответствии со статьей 64 Конституции Президент наделен полномочиями по назначению выборов. Это соответствует практике многих других государств. Фактически, согласно докладу Венецианской комиссии об определении даты выборов,³ не существует общепринятой практики определения точной даты выборов, предусмотренной Конституцией или избирательным законодательством, и компетентные органы во многих странах обладают, по крайней мере, некоторой свободой усмотрения для принятия решения по этому вопросу. Таким образом, ни демократические стандарты, ни основные права избирателей

³ CDL-AD(2007)037, Отчет об определении даты выборов.
[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)037-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)037-e).

не будут нарушены, если выборы пройдут через некоторое время после истечения срока полномочий депутатов. Как правило, для объявления новых выборов устанавливается средний интервал времени, а для их организации - период от 30 до 70/80 дней.

18. Конституция предусматривает, что после выборов "Жогорку Кенеш собирается на свою первую сессию не позднее, чем через 15 дней после определения результатов выборов" (пункт 1 статьи 71). Оспариваемый конституционный закон устанавливает, что новые выборы должны быть созваны до 1 июня 2021 года, т.е. до 8 месяцев после истечения срока полномочий выбывающего законодательного органа: такая задержка превышает средний срок и должна быть хорошо обоснована и обусловлена чрезвычайными обстоятельствами.

19. В период, который начинается по истечении пятилетнего срока и заканчивается первой сессией нового парламента, действующий парламент продолжает осуществлять некоторые полномочия и полномочия. Это имеет важное значение для принципа непрерывности действий государства. Функции государства обеспечиваются в любое время без задержек и перерывов.

20. Однако, когда срок действия мандата парламента заканчивается, его политическая легитимность уменьшается. Поэтому во многих странах общепринятая конституционная практика заключается в том, что после роспуска парламента или после истечения его мандата, действующий парламент имеет право только принимать срочные и необходимые меры или вести повседневную работу и выполнять формальные обязанности. После истечения мандата Парламента его полномочия ограничены.

21. Такой постоянный потенциал основан на теории необходимости, согласно которой в отсутствие любого другого органа власти уходящий законодательный орган может предусмотреть такие правовые шаги, которые необходимы и соразмерны для содействия выборам в целях формирования нового законодательного органа, и, возможно, для поддержания деятельности правительства. Не имея намерения навязывать определённую точку зрения, можно предположить, что важными соображениями могут быть возможные политические последствия действия, способность нового парламента эффективно отменить это решение, воздействие на права человека, политический «мандат» действия (т.е. был ли он частью ранее объявленных целей), а также необходимость самого действия.

22. В этой связи, было бы полезно напомнить, что верховенство права, как правило, не допускает безответственного осуществления властных полномочий, и это распространяется и на законодательные полномочия. Таким образом, было бы полезно рассмотреть вопрос о том, продолжает ли законодательная власть в качестве вопроса права быть надлежащим образом подотчетной электорату и/или другим механизмам "сдержек и противовесов", предусмотренных в конституции в период до созыва нового законодательного органа. Если предположить, что законодательная власть по-прежнему принадлежит законодательному органу в соответствующий период, ограничивается ли она принципами демократии, прав человека и верховенства права? Демократия основывается на постулате, что политический суверенитет исходит от граждан. Демократическое управление осуществляется с согласия избирателей. В этом контексте легитимность управления имеет основополагающее значение для верховенства права - легитимность в той же мере, в какой права личности являются защитой от неправомерного осуществления властных полномочий. Разумеется, легитимность через согласие не означает, что каждое действие одобряется электоратом - в современных демократических государствах согласие осуществляется через представителей, избираемых путем регулярных, периодических, свободных и справедливых выборов, основанных на всеобщем избирательном праве и тайном голосовании. Проще говоря, легитимность управления в демократическом обществе

обусловлена тем, что согласие электората выражается в решениях представителей, избранных в ходе регулярных выборов.

23. Теоретическое разграничение может быть полезным: всегда следует различать "продление" и "*prorogatio*" - слово, производное от древнеримского права *prorogatio imperii* – продление полномочий парламента: во время продления срока полномочий парламент сохраняет полную дееспособность и полномочия; в то время как во время *prorogatio*, необходимого для предотвращения перерывов в работе парламента, действующий парламент имеет ограниченную дееспособность. Идея проистекает из римского опыта, когда претор или консул время от времени занимал должность, но на другом посту - своего рода "заместитель претора или заместитель консула", в некотором смысле подчиняясь главному должностному лицу.

24. Таким образом, во время *пророгации*, которая происходит после истечения срока полномочий законодательного органа, парламенту разрешается выполнять лишь некоторые обычные функции, в то время как ему не разрешается утверждать чрезвычайные меры, в том числе конституционные реформы.

25. Таким образом, в данном случае в Кыргызстане есть два проблемных вопроса: один - это вопрос времени - как долго действующий парламент может оставаться у власти после окончания срока полномочий? Другой - вопрос полномочий - что может сделать парламент в *пророгационный* период? По обоим аспектам конституционный закон, утвержденный парламентом Кыргызстана 22 октября, не отражает дух подлинных демократических принципов, хотя и не нарушает открыто никаких конституционных положений: во-первых, перенос выборов нового парламента на июнь 2021 года, дает парламенту полномочия еще на 6-8 месяцев, что является длительным периодом времени, значительно превышающим обычные несколько недель, необходимых для обеспечения подготовки к выборам; во-вторых, действующий парламент, в период *пророгации*, т.е. в период сокращения полномочий, приостановил действие конституционного закона и изменил правила демократической игры.

26. В свете этих предложений принципы демократии и верховенства права требуют, чтобы Конституционная палата рассмотрела вопрос о том, обладает ли законодательное решение, даже если оно является *prima facie* законным, легитимностью по согласованию в промежутке между завершением мандата и вступлением в должность нового законодательного органа. Скорее всего в этот период уровень легитимности законодательных решений ниже. Не имеет особого значения, происходит ли истечение срока действия парламентского мандата в результате действия закона или в результате политического решения. Последствия одни и те же - запланированы выборы для избрания представителей, которые могут обеспечить легитимность решений. До тех пор, пока эти выборы не состоятся, будет сложно должным образом её обеспечить.

27. Заданный вопрос еще более узок, он скорее заключается в том, можно ли расширить такие полномочия, которые продлены. Если у парламента есть какие-то продолжающиеся функции, может ли он их использовать для расширения самих полномочий? В принципе, ответ должен быть отрицательным. Любые переходные функции, осуществляемые в период между окончанием срока мандата и первым заседанием парламента нового созыва, ограничены и не могут включать в себя полномочия по расширению роли самого парламента, срок полномочий которого заканчивается.

2. *Вопрос об осуществлении программы конституционной реформы путем продолжения работы законодательного органа*

28. Первый вопрос также касается того, соответствует ли принятым демократическим принципам, осуществление программы конституционной реформы законодательным органом, который продолжает действовать после завершения своего мандата. Процесс инициирования и проведения конституционной реформы требует всестороннего анализа и публичного обсуждения как внутри, так и за пределами законодательного органа. Во многих конституционных традициях процесс конституционной реформы требует специального мандата для конституционного собрания или проведения специальных выборов до принятия изменений. Этот процесс выходит за рамки временных функций. Такая действующая власть с ограниченными полномочиями не может использовать эту возможность для того, чтобы превратить себя в конституционное собрание.

29. Подлинное уважение демократической воли и, следовательно, основных демократических принципов предполагает необходимость отложить все конституционные изменения до избрания нового парламента. В то же время действующий парламент должен воздерживаться от принятия каких-либо поправок к Конституции в период между завершением срока действия его мандата и первой сессией нового парламента.

30. Другой сценарий имеет место, когда во всей стране формально объявляется чрезвычайное положение или состояние войны: в этих случаях многие конституции предусматривают возможность надлежащего продления срока полномочий парламента и переноса выборов (это не относится к конституции Кыргызской Республики). Несколько конституций также ограничивают возможность принятия конституционных поправок или законодательства во время чрезвычайного положения (так обстоит дело и в Кыргызстане: см. статью 80 Конституции).

31. В Кыргызстане официальное чрезвычайное положение действовало только на части территории страны в период с 25 марта по 15 апреля из-за Ковида-19, и было вновь введено только *после* октябрьских выборов, которые должны были завершиться 15 октября 2020 года.

32. Действительно, одним из оснований для переноса выборов является "стабилизация социально-политической, эпидемиологической и связанной с ними экономической ситуации в стране" (см. статью 1 Закона от 22 октября 2020 года, пункт 9 выше). Это говорит о том, что в Кыргызской Республике сложилась - необъявленная - чрезвычайная ситуация. Венецианская комиссия напоминает, что ранее она подчеркивала в контексте чрезвычайного положения, что "если выборы откладываются, то легитимность парламента в определенной степени ограничена". Таким образом, парламент должен воздержаться от принятия поправок к конституции, органическим законам или от других важных реформ в рамках политических дебатов, которые не являются необходимыми для возвращения к нормальной ситуации.⁴

33. Следует также провести различие между общей конституционной реформой и конкретными техническими поправками, которые могут показаться необходимыми для проведения выборов (или возвращения к нормальной жизни). Последнее может быть оправданным даже в контексте пророгации. Однако в Кыргызской Республике предусмотрена весьма общая "конституционная реформа, предусматривающая

⁴ Венецианская комиссия, Соблюдение принципов демократии, прав человека и верховенства права во время чрезвычайного положения: размышления, CDL-AD(2020)014, параграф 119.

внесение изменений в действующую Конституцию Кыргызской Республики" (см. статью 1 Закона от 22 октября 2020 года, пункт 9 выше).

34. Наконец, Венецианская комиссия напоминает, что поправки в Конституцию должны вноситься в соответствии с соответствующей процедурой, предусмотренной в самой Конституции. Венецианская комиссия имела возможность подчеркнуть ранее в контексте предыдущего предложения конституционной реформы в Кыргызской Республике, "изменения, определяющие полномочия по внесению поправок в Конституцию, не являются юридической формальностью, но они могут сильно влиять на фундаментальные политические процессы или определять их". Помимо обеспечения конституционной и политической стабильности, положения о квалифицированных процедурах внесения поправок в Конституцию направлены на достижение широкого консенсуса; это укрепляет легитимность Конституции и, таким образом, политической системы в целом". Крайне важно, чтобы эти поправки вносились в строгом соответствии с положениями, содержащимися в самой Конституции. Не менее важно обеспечить широкое принятие этих поправок".⁵ Статья 114 Конституции Кыргызской Республики устанавливает порядок внесения изменений в Конституцию и сроки их внесения.⁶ Эти сроки должны соблюдаться. Необходимость организации повторных выборов не может оправдать несоблюдение конституционной процедуры.

35. Комиссия считает, что акт, направленный на расширение полномочий парламента и/или проведение конституционной реформы, должен рассматриваться со всей тщательностью. Такое действие может привести к изменению соотношения сил в стране и, таким образом, повлиять на соблюдение принципов верховенства права.

В. Приостановка выборов в высший законодательный орган с целью проведения конституционной реформы.

36. Вторым вопросом, заданный Конституционной палатой, заключается в том, соответствует ли демократическим принципам приостановление избирательного процесса для формирования высшего законодательного органа в целях проведения конституционной реформы до этих выборов. Что касается фактической цели приостановки, то уже подчеркивалось, что парламент во время периода пророгации в принципе не будет обладать демократической легитимностью для проведения конституционной реформы; фактическим основанием для переноса выборов, скорее всего, явился массовый отказ населения Кыргызстана признавать результаты фальсифицированных парламентских выборов.

37. Могут возникать обстоятельства, требующие временной приостановки выборов: это действительно предусмотрено пунктом 3 статьи 7 Конституционного закона "О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики" при наличии формальной чрезвычайной ситуации. Однако мотивом для

⁵ Венецианская комиссия, CDL-AD(2015)014, Совместное заключение по проекту Закона Кыргызской Республики "О внесении изменений и дополнений в Конституцию", пункт 23.

⁶ Закон о внесении изменений в настоящую Конституцию может быть принят путем референдума, созываемого Жогорку Кенешем. 2. Изменения в положениях разделов третьей, четвертой, пятой, шестой, седьмой и восьмой настоящей Конституции могут быть приняты Жогорку Кенешем по предложению большинства от общего числа депутатов или по инициативе не менее 300 000 избирателей. 3. Жогорку Кенеш принимает закон о внесении изменений в настоящую Конституцию не позднее 6 месяцев со дня его внесения на рассмотрение Жогорку Кенеша. Закон о внесении изменений в настоящую Конституцию принимается большинством не менее двух третей от общего числа депутатов Жогорку Кенеша после проведения не менее трех чтений с перерывом в 2 месяца между ними. По инициативе не менее двух третей от общего числа депутатов Жогорку Кенеша закон о внесении изменений в настоящую Конституцию может быть вынесен на референдум. 4. Принятие закона о внесении изменений в настоящую Конституцию запрещается в период чрезвычайного или военного положения. 5. Принятый закон о внесении изменений в настоящую Конституцию представляется Президенту на подпись.

приостановки избирательного процесса должна быть узкая направленность чрезвычайного положения или особого кризиса. Желание провести конституционную реформу, как правило, выходит за эти рамки.

38. Приостановка выборов сказывается на гражданских и политических правах электората и может подрывать демократию. Таким образом, приостановка выборов в любых целях ограничивается принципами пропорциональности и необходимости. Проведение конституционной реформы вполне может потребоваться, однако её предполагаемая срочность в этом контексте должна толковаться как необходимость обеспечения полномасштабных и свободных выборов, в ходе которых может быть надлежащим образом определена воля народа. Кроме того, даже если конституционная реформа и ее приостановка избирательного процесса необходимы, любой перенос выборов должен осуществляться на как можно более короткий срок. В основе вышесказанного лежит основополагающая посылка о том, что любые действия не должны и не будут рассматриваться как подрывающие избирательный процесс. Вместе с тем конституционная реформа влечет за собой установление конституционных сроков, которые, как правило, являются длительными, с тем чтобы обеспечить возможность тщательного обсуждения и достижения широкого согласия политических сил и общества в целом.

39. В свете демократических принципов и верховенства права следует решительно подчеркнуть, что конституционализм подразумевает, что основополагающие правила эффективного осуществления государственной власти и защиты индивидуальных прав человека должны быть стабильными и предсказуемыми, а не меняться в ходе избирательного процесса.

40. Как было отмечено Венецианской комиссией в случае конституционной реформы в Румынии: *"Основополагающей идеей, возможно, было то, что большинство может делать все, что захочет, потому что оно является большинством". Очевидно, что это ошибочное представление о демократии. Демократия не может сводиться к правлению большинства; правление большинства ограничено Конституцией и законом, в первую очередь в целях защиты интересов меньшинств".*⁷

41. Конституция должна быть создана как выражение максимально широкого общественного консенсуса. Она должна быть межпартийным инструментом в том смысле, что последующие изменения между большинством и оппозицией не должны влиять на готовность лояльно соблюдать конституцию.⁸

42. Процедура, нарушающая демократические стандарты, в процессе принятия самого Конституционного закона, приостанавливающего выборы, вызывает опасения, что конституционная реформа будет осуществляться таким же образом. Может сложиться впечатление, что приостановление выборов по причине необходимости конституционной реформы является чисто инструментальным восприятием Конституции, которое не может рассматриваться как соответствующее демократическим стандартам.

С. Поправки к избирательному законодательству, принятые постоянно действующим законодательным органом, влекущие за собой приостановление избирательного процесса

43. Вопрос здесь заключается в том, в какой степени изменение избирательного законодательства, влекущее за собой приостановление избирательного процесса,

⁷ CDL-AD(2014)010. Мнение по законопроекту о пересмотре Конституции Румынии. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)010-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)010-e).

⁸ CDL-AD(2010)001. Доклад о внесении поправок в Конституцию.

соответствует демократическим принципам и международным стандартам. Это зависит от сроков внесения поправки и мотивации приостановления процесса. Демократические принципы и международные стандарты требуют стабильности избирательного законодательства⁹ и институтов, с тем чтобы заинтересованные стороны, участвующие в выборах, могли соответствующим образом планировать свою деятельность. Поэтому неожиданное приостановление избирательного процесса само по себе будет проблематичным.

44. Любое приостановление избирательного процесса влечет за собой ограничение основных политических прав граждан, которые подразумевают проведение периодических выборов, и этот принцип защищен пунктом b) статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах и статьей 3 Первого протокола к Европейской конвенции о правах человека. Он определен в качестве одного из принципов, лежащих в основе избирательного наследия Европы в Своде рекомендуемых норм для проведения выборов¹⁰. Как было отмечено Венецианской комиссией, *"Периодические выборы, таким образом, являются одновременно требованием принципа демократии и одним из основных прав. Любое ограничение права на участие в периодических выборах должно быть предусмотрено законом, иметь законную цель и быть соразмерным"*.¹¹

45. Если предположить, что приостановка избирательного процесса необходима для обеспечения эффективности и справедливости этого процесса, а также соразмерна, то новые выборы должны быть проведены без промедления. Как Комиссия прокомментировала в своем докладе выбор даты проведения выборов:

"Поскольку крайне важно, чтобы у политических партий было достаточно времени для подготовки выборов и чтобы новый парламент был избран без неоправданной задержки, может быть полезно определить минимальный и максимальный период времени между принятием решения о дате выборов и самими выборами. Поэтому, как представляется, эффективная практика заключается в том, что письменный или неписанный конституционный закон содержит эти гарантии во избежание злоупотреблений".¹²

46. Венецианская комиссия также указала в своем заключении по Албании на условие, необходимое для переноса выборов на более поздний срок:

"Как правило, перенос выборов осуществляется при наличии четких условий: чрезвычайные ситуации, требующие принятия такой меры, подробно предусмотрены Конституцией или законом (война, угроза национальной целостности, стихийные бедствия и т.д.), и мера по переносу выборов может быть предпринята Президентом только в обстоятельствах, свидетельствующих о существовании одной из таких ситуаций".

В настоящее время Норвегия пересматривает свой Закон о выборах 2002 года, в частности, с целью введения чрезвычайного положения в случае стихийных бедствий, террористических нападений или других чрезвычайных событий, прерывающих выборы (пандемии или серьезный сбой в связи, например, в результате кибератаки или перебоя в энергоснабжении), и в соответствии с которыми выборы должны быть отложены или продлены.

⁹ Свод рекомендуемых норм для проведения выборов, II.2b.

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e).

¹⁰ Идем, пар 57.

¹¹ CDL-AD(2019)019 . Албания, Мнение о сфере полномочий президента по определению сроков проведения выборов. 75. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)019-e)

¹² CDL-AD(2007)037. Отчет о выборе даты выборов.

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)037-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)037-e).

Представляется, что такие чрезвычайные положения есть только в нескольких странах, но, учитывая риск кибератак или массовых дезинформационных кампаний на выборах, возможно, было бы разумно иметь такие положения".

И дальше,

*"В соответствии с европейской конституционной правовой традицией возможно откладывать выборы в ограниченных обстоятельствах. Ранее это происходило в отношении муниципальных выборов и везде, где для этого имелись правовые основания, например, в Азербайджане, Боснии и Герцеговине, Канаде, Эстонии, Польше, Российской Федерации, Швейцарии и Украине. Такое решение должно быть принято компетентным органом. Этот компетентный орган должен быть определен в законе или процесс переноса должен быть прямо предусмотрен в законе. Компетентный орган, который может отложить выборы, не обязательно является учреждением, компетентным устанавливать дату выборов. Насколько известно Венецианской комиссии, за исключением чрезвычайного положения, как представляется, не существует стран, в которых выборы могут быть отменены без указания новой даты их проведения."*¹³

47. Подводя итог, можно сказать, что выборы, которые проводятся вскоре после истечения срока полномочий, не будут проблематичными, если они основываются на консенсусе основных заинтересованных сторон и если соответствующая правовая основа для переноса сроков либо уже существует, либо создается на разовой основе.

48. Таким образом, Комиссия считает, что приостановление избирательного процесса ограничивается принципами необходимости и строгой пропорциональности. Оценка "законной цели" и "пропорциональности" ограничения прав избирателей может проводиться только в контекстуальном порядке с учетом фактического положения дел в стране.

49. В случае отмены выборов в Кыргызстане в 2020 году влияние оспариваемого конституционного закона на права избирателей может быть более серьезным, чем в случае простого переноса: не только выборы были отложены, но и проводимая избирательная процедура была приостановлена, а дата перенесена. *Приостановка и перенос выборов* связаны, но все же отделены от концептуальной точки зрения. Приостановка может потребовать более тщательного изучения, поскольку она влечет за собой резкое прерывание продолжающейся демократической процедуры, уже начавшуюся избирательную кампанию и уже возникшие ожидания избирателей в отношении обновления состава парламента.

50. Конституционный закон, принятый 22 октября, гласит, что решение о приостановлении действия статей 38 и 63 Конституционного закона о выборах направлено на *"стабилизацию общественно-политической, эпидемиологической и связанной с ними экономической ситуации в стране, повышение уровня доверия населения к избирательному процессу в связи с необходимостью учета мнений самых широких слоев общества и проведения конституционной реформы, предусматривающей внесение изменений в действующую Конституцию Кыргызской Республики"*. С этой целью выборы были приостановлены на срок не более восьми месяцев.

¹³ CDL-AD(2019)019. Албания, Мнение о сфере полномочий президента по определению сроков проведения выборов, пункт 14. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)019-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)019-e).

51. В качестве общего принципа, согласно вышеупомянутому документу Венецианской комиссии, "законная цель поддержания конституционного порядка может оправдывать перенос выборов в исключительных ситуациях, таких как состояние войны или стихийные бедствия". Когда страна переживает серьезный кризис, выборы действительно могут обострить политические конфликты, и, возможно, придется искать выход из этого кризиса". В весьма исключительных условиях власти могут быть обязаны отложить выборы с целью ослабления напряженности и предоставления избирателям возможности выразить свою волю в безопасном и хорошо организованном контексте".¹⁴

52. Если предположить, что такая опасность могла возникнуть, то вопрос заключается в том, было ли такое решение о чрезвычайном положении или состоянии войны, принято в соответствии с Конституцией страны и, следовательно, осуществляются ли ограничения прав избирателей на законном основании. Однако, как сообщалось в решении Конституционной палаты Верховного суда, при принятии оспариваемого конституционного закона Кыргызская Республика не находилась в состоянии чрезвычайного положения, чрезвычайной ситуации или форс-мажорных обстоятельств. Поэтому Конституционная палата должна будет определить, соразмерны ли ограничения политических прав граждан законной цели.

D. Поправки в законодательство без учета установленного порядка принятия законов.

53. Несоблюдение закона и установленного порядка принятия законов само по себе наносит ущерб верховенству права, поскольку подрывает законные ожидания в отношении прозрачности и доступности процесса законотворчества. Контрольный список Венецианской комиссии по вопросам верховенства права предполагает в отношении процедур законотворчества, что право граждан на участие в публичных делах требует, чтобы общественность имела доступ к проектам законов и возможность внести свой вклад.¹⁵

54. Процедура законотворчества, являясь общей ценностью в европейской правовой культуре, имеет большое значение для демократического правового государства. В докладе Венецианской комиссии о верховенстве права¹⁶ законность, в том числе прозрачный, подотчетный и демократический процесс принятия законов, упоминается как один из элементов определения верховенства права. Это означает, что в подлинно демократическом государстве, основанном на верховенстве права, необходимо в обязательном порядке обеспечить, чтобы на всех этапах любого процесса реформ все заинтересованные стороны были вовлечены либо непосредственно, либо путем соответствующих консультаций в законодательный процесс.

55. На функцию конституционного законодателя всегда распространяются специальные процедуры и требования. Наиболее распространенными особенностями являются время между инициативой и первым чтением, требование нескольких чтений и особые требования к голосованию. Венецианская комиссия и БДИПЧ неоднократно указывали на практику, не соответствующую демократическим стандартам, в отношении законодательной процедуры и выявили следующие общие проблемы:

1. ускоренная (поспешная) процедура принятия закона, включая внесение конституционных поправок;
2. отсутствие прозрачности в законодательном процессе.

¹⁴ Идем, пар 54.

¹⁵ Венецианская комиссия, CDL-AD(2016)007, Контрольный список по вопросам верховенства права, стр.

15. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e).

¹⁶ CDL-AD (2011)003rev; CDL-AD(2016)007.

3. сокращение минимального рабочего времени на различных этапах законодательного процесса и между чтениями в парламенте;
4. отсутствие общественных консультаций;
5. отсутствие диалога в ходе обсуждения и окончательного принятия Конституции или закона между большинством и оппозицией или гражданским обществом.¹⁷

56. Эти вопросы затрагивались в предыдущих¹⁸ заключениях Венецианской комиссии, в которых она выражала свою озабоченность по поводу непрозрачности процесса принятия новой Конституции и недостаточных консультаций с обществом в связи с оперативной процедурой внесения этих поправок.

57. Соответствующие примеры можно также найти в национальном прецедентном праве конституционных судов. Дело К9/11 польского Конституционного суда может представлять особый интерес, поскольку в нем рассматривается вопрос об ускоренной процедуре принятия избирательного законодательства. В своем решении от июля 2011 года трибунал постановил, что законодатель не может действовать в рамках срочной процедуры (статья 123 Конституции). Таким образом, он выразил свою убежденность в том, что изменения в избирательном законодательстве не должны вноситься поспешно, им должны предшествовать серьезное рассмотрение в рамках парламентских дебатов.¹⁹

58. Еще одним значимым примером может служить недавнее решение, принятое Конституционным судом Италии: в жалобе рассматривалась парламентская процедура утверждения годового закона о бюджете, которая сводилась к обсуждению в течение нескольких часов в одной из двух палат парламента. В этом случае Конституционный суд, исходя из этой аргументации, установил баланс между вышеупомянутыми различными принципами:

"4.1.- С самого начала необходимо заявить, что процедурные разногласия, против которых возражают заявители, заставляют этот Суд обратить внимание на необходимость соблюдения роли Парламента в соответствии с Конституцией в рамках процедуры законотворчества не только номинально, но и по существу. Статья 70 наделяет обе палаты законодательными полномочиями, в то время как статья 72 Конституции конкретно предусматривает, что каждый законопроект должен рассматриваться как на стадии комитета, так и перед палатой палаты, требуя, чтобы голосование проводилось сначала постатейно, а затем по окончательному тексту. Эти принципы призваны дать возможность всем политическим силам, как большинству, так и оппозиции, а также отдельным членам парламента, сотрудничать на информированной основе при формулировании текста, в частности на этапе работы комитета, путем обсуждения и предложения альтернативных текстов и поправок. Процедурные этапы, изложенные в статье 72 Конституции, касаются некоторых из основных частей законодательной процедуры, которые, согласно Конституции, должны всегда соблюдаться, с тем чтобы гарантировать роль парламента как форума для дебатов и обсуждений между различными политическими силами, а также для утверждения отдельных законодательных актов и гарантировать правопорядок в целом, который основывается на предпосылке, что всем

¹⁷ CDL-AD (2019)015- Параметры отношений между парламентским большинством и оппозицией в условиях демократии. Контрольный список; см. также отчет по Румынии (CDL-AD (2012)026).

¹⁸ CDL-AD(2011)001 по трем правовым вопросам, возникающим в процессе разработки новой Конституции; CDL-AD(2011)016 по новой Конституции Венгрии; CDL-AD(2013)012 по четвертой поправке к Основному Закону Венгрии. CDL-AD(2016)001, Мнение о поправках к Закону от 25 июня 2015 года о Конституционном Трибунале в Польше.

¹⁹ Постановление Конституционного трибунала в Польше от 20 июля 2011 года, К 9/11.

представителям будет предоставлена широкая свобода действий для внесения вклада в формирование воли парламента. ”²⁰

59. Все парламентские процедуры разработаны таким образом, чтобы уравновесить два противоположных принципа: с одной стороны, принцип оперативного и эффективного осуществления законодательной власти; и, с другой стороны, принцип открытого обсуждения, обсуждения и участия всех политических сил. Кроме того, на конституционном уровне все процедуры призваны обеспечить надлежащий баланс между жесткостью и гибкостью.²¹

60. Оспариваемый конституционный закон Кыргызской Республики в своей статье 1 декларирует стремление к достижению цели социально-политической стабилизации в стране. Для этого соблюдение соответствующей конституционной процедуры и правил и проведение общественных обсуждений очень важны, тем более, что речь идет о внесении поправок в конституционный закон о выборах.

61. Действующие Правила процедуры Жогорку Кенеша предусматривают два срока: срок в 10 дней - для замедления процедуры и организации подлинного парламентского и общественного обсуждения; и срок в 30 дней - для обеспечения завершения процедуры в разумные сроки. Венецианская комиссия подчеркнула, что когда в парламентской процедуре предусмотрен срок между несколькими чтениями, цель состоит в том, чтобы дать большинству время для спокойной и взвешенной оценки, а также для обеспечения более тщательного процесса принятия решений и более широких общественных дебатов²². Таким образом, соблюдение десятидневного срока является ответом на логическое обоснование предоставления возможности для проведения всеохватывающих политических дебатов и широкого демократического участия.

62. В любом случае парламент не имеет права игнорировать и нарушать процедуры, установленные Конституцией и действующим законодательством. Даже в тех странах, где автономия Парламента высоко ценится, а судебный контроль за внутренними актами Парламента весьма ограничен - в соответствии с доктриной "*interna corporis*" - Парламент все равно обязан соблюдать то, что можно было бы назвать "надлежащим законотворческим процессом" или способом и формировать требования, установленные Конституцией.

63. В свете этих принципов, которые применимы ко всем парламентским демократиям, парламентские процедуры всегда должны соблюдаться не только номинально, но и по существу, с тем чтобы защитить роль парламента как форума для общественных дебатов, участия в политической жизни и обсуждениях.

64. В рассматриваемом случае три парламентских обсуждения были проведены в течение одного часа. Таким образом, формального соблюдения трех чтений, как представляется, недостаточно для того, чтобы обеспечить существенную роль парламента в ущерб основным принципам парламентской демократии.

V. Заключение

65. Конституционная палата Верховного Суда Кыргызской Республики задала четыре вопроса Венецианской комиссии. В качестве общего замечания Венецианская комиссия отмечает, что, несмотря на отсутствие национальной практики в таких областях, как

²⁰ Решение Конституционного суда Италии № 17 от 2019 года .

²¹ Доклад о поправке к Конституции, стр. 21. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)001-e).

²² Идем, стр. 19.

перенос выборов уходящим парламентом, существует несколько контрольных показателей, которые должны соблюдаться для обеспечения соблюдения международных принципов и передовой демократической практики.

66. Комиссия пришла к следующим выводам:

- 1) В отсутствие четких ограничений в Конституции Кыргызской Республики, с точки зрения общепринятых демократических принципов, насколько широкими могут быть полномочия Парламента в период между истечением срока его полномочий и первой сессией вновь избранного Парламента? В частности, в какой степени это соответствует общепринятым демократическим принципам проведения конституционной реформы в период между отменой результатов выборов и проведением повторных / новых парламентских выборов?

67. Перенос парламентских выборов на более поздний срок, определяемый конституционной продолжительностью мандата уходящего парламента, а следовательно, и пророгацией его полномочий, должен быть подкреплен специальными обоснованиями и чрезвычайными обстоятельствами. Конституционный закон, утвержденный Парламентом Кыргызской Республики 22 октября, не отражает истинных демократических принципов, хотя и не нарушает открыто никаких конституционных положений: в первую очередь, перенос выборов нового законодательного органа на июнь 2021 года дает Парламенту еще от 6 до 8 месяцев полномочий, что представляет собой длительный период времени, намного превышающий обычные несколько недель, необходимых для проведения избирательного процесса.

68. Во-вторых, в период пророгации, т.е. при уменьшении полномочий, парламент может выполнять лишь некоторые обычные функции, в то время как он не может утверждать чрезвычайные меры, в том числе конституционные реформы. Вместо этого действующий парламент приостановил действие конституционного закона и изменил правила демократической игры. Процесс инициирования и проведения конституционной реформы требует всестороннего анализа и публичного обсуждения как внутри, так и вне законодательной власти. Во многих конституционных традициях процесс конституционной реформы требует специального мандата для конституционного собрания или проведения специальных выборов до принятия изменений. Этот процесс выходит за рамки полномочий в переходный период. В любом случае необходимо соблюдать конституционную процедуру и сроки внесения конституционных поправок.

- 2) Насколько соответствует демократическим принципам приостановление выборов в высший законодательный орган с целью проведения конституционной реформы (в период между аннулированием результатов выборов и проведением повторных / новых выборов)?

69. Необходимость проведения конституционной реформы должна толковаться как необходимая для обеспечения полномасштабных и свободных выборов, в ходе которых можно будет надлежащим образом определить волю народа. При необходимости конституционная реформа, направленная на решение существующих институциональных проблем, может быть принята новым законодательным органом.

70. Любое приостановление выборов должно производиться на как можно более короткий срок. Конституционная реформа, однако, подразумевает установленные Конституцией сроки, которые, как правило, являются длительными, с тем чтобы обеспечить возможность тщательного обсуждения и достижения широкого согласия политических сил и общества в целом. За исключением пунктуальной и технической реформы, необходимой для проведения новых выборов, любая другая конституционная реформа не может быть начата после переноса очередных выборов.

71. Процедура, нарушающая демократические стандарты в процессе принятия самого Конституционного закона, приостанавливающего выборы, вызывает опасения, что конституционная реформа будет осуществляться таким же образом. Может сложиться впечатление, что приостановление выборов по причине необходимости конституционной реформы является чисто инструментальным восприятием Конституции и не может считаться соответствующим демократическим стандартам.

- 3) В какой степени изменения избирательного законодательства, влекущие за собой приостановление избирательного процесса, соответствуют демократическим принципам и международным стандартам?

72. Любое приостановление выборов влияет на гражданские и политические права электората и может подорвать демократию. Оценка "законной цели" и "пропорциональности" ограничения прав избирателей может проводиться только в контекстуальном порядке с учетом фактического положения дел в стране. В Кыргызской Республике не только перенесены выборы, но и приостановлена избирательная процедура. Приостановка может потребовать более тщательной проверки, поскольку влечет за собой резкое прерывание действующей демократической процедуры, уже начавшуюся избирательную кампанию и ожидания избирателей в отношении обновления состава Парламента.

73. Комиссия считает, что приостановление избирательного процесса ограничивается принципами необходимости и строгой пропорциональности. Исключительная ситуация действительно может оправдать перенос выборов. Однако, когда был принят оспариваемый конституционный закон, Республика Кыргызстан не находилась в состоянии чрезвычайного положения, чрезвычайной ситуации или форс-мажорных обстоятельств. Поэтому Конституционная палата должна будет определить, являются ли ограничения политических прав граждан достаточно пропорциональными для достижения законной цели.

- 4) Насколько согласуется с демократическими принципами то, что уходящий парламент принимает поправки к законодательству без учета установленного порядка принятия законов?

74. Соблюдение по существу конституционных процедур и правил и адекватное участие общественности и политических дебатов имеют основополагающее значение в ходе законодательного процесса. Принятие важных изменений в избирательном законодательстве вне процедур, установленных Конституцией и действующим законодательством, подрывает принципы парламентской демократии. Парламент обязан соблюдать то, что можно назвать "надлежащим законодательным процессом", или требования к форме и порядку действий, установленные Конституцией. В свете этого принципа, который применяется ко всем парламентским демократиям, парламентские процедуры всегда должны соблюдаться не только номинально, но и по существу, с тем чтобы защитить роль парламента как форума общественных дебатов, политического участия и дискуссий.

75. Венецианская комиссия остается в распоряжении Конституционной палаты Верховного Суда Кыргызской Республики для дальнейшего содействия в этом вопросе.