



Законодательная власть в Кыргызстане

исследование

Законодательная власти в Кыргызстане

Исследование

Парламент Кыргызской Республики - является высшим представительным органом, осуществляющим законодательную власть и контрольные функции в пределах своих полномочий.

Законодательная власть занимает важное место в национальной антикоррупционной системе Кыргызстана в силу своих полномочий осуществлять контроль за деятельностью исполнительной власти.

На основании проведенной оценки, очевидно, что законодательный орган пока не в полной мере может использовать инструменты парламентского контроля, прописанные в законе, главным образом из-за ограничения независимости и политизации парламента в сторону президента, а также недостаточной прозрачности и подотчетности перед населением о своей деятельности.

Следует отметить и положительные стороны, где в целом, правовые положения, регулирующие деятельность законодательного органа, являются адекватными, как и наличие ресурсов и работы в плане повышения прозрачности в практической деятельности Парламента.

Общий балл: 53/100

Измерение	Индикатор	Де-юре	Де-факто
Потенциал 75/100	Ресурсы	100	75
	Независимость	100	25
Управление 46/100	Прозрачность	75	50
	Подотчетность	50	25
	Механизмы честности	50	25
Роль 38/100	Надзор за исполнением		50
	Правовые реформы		25
Средний балл		64	39

Структура и организация

В Кыргызстане с апреля 1990 года по сентябрь 1994 года работал Верховный Совет Кыргызской ССР двенадцатого созыва, оставшийся в народной памяти как «легендарный парламент». С мая 1993 года, после принятия новой Конституции, законодательный орган кыргызского государства стал называться Жогорку Кенеш Кыргызской Республики (далее

Парламент). Настоящий законодательный орган имеет 120 мест, однопалатный корпус, который избирается каждые пять лет по партийным спискам.

В настоящее время VI созыв Парламента состоит из 6 партий, таких как "СДПК" - 38 мест, "Республика - Ата Журт" - 28 мест, "Кыргызстан" - 18, "Онугуу - Прогресс" - 13, "Бир - Бол" - 12 и "Ата - Мекен" - 11. Общие принципы работы Парламента изложены в Конституции Кыргызской Республики, в то время как более конкретные правила приведены в парламентских правилах по процедурам. Конституция гласит, что - Парламент Кыргызской Республики - является высшим представительным органом, осуществляющим законодательную власть и контрольные функции в пределах своих полномочий.¹ Руководство Парламента состоит из Спикера (Торага) и его заместителей.

Парламент состоит из девяти постоянных комитетов,² по отдельным вопросам могут формироваться временные депутатские комиссии.³ Депутаты Парламента объединяются во фракции. Парламентским большинством считается фракция или коалиция фракций, официально объявившая о создании коалиции фракций в Парламенте и имеющая более половины депутатских мандатов.⁴ Парламентской оппозицией считаются фракция или фракции, не входящие в состав парламентского большинства и объявившие о своей оппозиции по отношению к нему. В общей сложности сегодня в парламенте Кыргызстана имеются шесть фракций.⁵

До середины апреля 2018 года коалиция большинства, сформированная 3 ноября 2016 года, объединяла в себе три фракции: СДПК, «Кыргызстан» и «Бир Бол» и состояла из 67 депутатов. Изменения в Парламенте произошли после того, как депутаты выразили вотум недоверия правительству С. Исакова, тогда к коалиции большинства присоединилась вторая по численности парламентская фракция «Республика-Ата-Журт», в количестве – 28 депутатов.⁶ В настоящее время коалиция большинства имеет 95 мест в Парламенте из 120 депутатов, в оппозиции остаются только фракции «Ата-Мекен» и «Онугуу-Прогресс».

Ресурсы (де-юре) - 100

Обеспечивается ли законодательный орган адекватными финансовыми, человеческими и инфраструктурными ресурсами для эффективного выполнения своих обязанностей?

Правовая база содержит соответствующие положения, направленные на обеспечение доступа к необходимым финансовым, человеческим и материально-техническим ресурсам в Парламенте.

В соответствии с законом,⁷ материально-техническое и финансовое обеспечение деятельности Парламента и его органов осуществляет соответствующее структурное подразделение Парламента, которое разрабатывает проект бюджета Парламента на следующий бюджетный год и направляет до 1 июля текущего года в Министерство финансов. В годовом бюджете Парламента предусматриваются отдельные статьи расходов на обеспечение деятельности Парламента, в том числе на обеспечение

¹ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 70 п. 1)

² <http://www.kenesh.kg/ru/committee/list/34>

³ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 76)

⁴ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 70 ч. 3)

⁵ <http://www.kenesh.kg/ru/fraction/33/fraction-list>

⁶ <http://www.kenesh.kg/ru/news/show/5318/soglashenie-fraktsiy-uchastnits-koalitsii-parlamentskogo-bolyshinstva-zhogorku-kenesha-kirgizskoy-respubliki-o-vhozhdanii-v-sostav-koalitsii-parlamentskogo-bolyshinstva-parlamentskoy-fraktsii-respublika-ata-zhurt>, <https://ru.sputnik.kg/politics/20180419/1038748723/frakciya-koaliciya-bolshinstvo.html>, https://kaktus.media/doc/373222_bystro_i_pochti_edinoglasno_kak_parlament_vyrazil_nedoverie_pravitelstv.html

⁷ Закон КР «О регламенте Жогорку Кенеша КР» от 25 ноября 2011 года N 223 (ст. 163)

деятельности депутатов (предоставление жилья, машин, оплата командировок и др.). Для осуществления функций Парламента создается: резервный фонд Спикера, формируемый в соответствии с требованиями законодательства о бюджетном праве, объем которого составляет не более 0,02 процента по каждому резервному фонду от утвержденных расходов республиканского бюджета (без учета суммы резервного фонда).⁸ Информация об использовании резервных фондов прилагается к отчету об исполнении республиканского бюджета и подлежит обязательному опубликованию на официальном сайте.

Согласно Закону «О статусе депутата Жогорку Кенеша КР»,⁹ работа депутатов Парламента, а также расходы, связанные с парламентской деятельностью, оплачиваются за счет государственного бюджета. Депутаты Парламента не могут получать, какую бы то ни было, иную оплату, кроме оплаты за творческую деятельность.

Организация работы Парламента осуществляется Аппаратом и Управлением делами Парламента, которые обеспечивают депутатов служебными помещениями, необходимыми канцелярскими и техническими средствами, средствами связи, а также транспортным обслуживанием. Депутаты обеспечиваются социально-бытовыми условиями, рабочими помещениями и персональными местами в зале заседаний Парламента.¹⁰ Депутаты Парламента вправе иметь помощников и консультантов, деятельность которых регламентируется Положением о помощниках и консультантах депутатов Парламента.¹¹ Также депутаты обеспечиваются специальной литературой по законопроектной работе, необходимыми справочными материалами и периодическими изданиями и на весь срок полномочий им выдается дипломатический паспорт.

Спикер распоряжается средствами, выделенными Парламенту, согласно утвержденному бюджету и смете расходов Парламента, а также обеспечивает подготовку проекта сметы расходов Парламента и, не позднее, чем за 3 месяца до окончания бюджетного года, представляет его на рассмотрение Парламента. Не позднее чем через 1,5 месяца после окончания бюджетного года Спикер и его заместитель, ведающий финансово-хозяйственными вопросами, представляют Парламенту информацию о расходах Парламента за истекший год по форме, согласованной с Координационным советом, которая рассматривается с заключением внутреннего аудита. Комитет Парламента по вопросам, отнесенным к его ведению, вносит Спикеру на основе сессионного плана работы предложения к проекту бюджета Парламента на следующий год.¹²

Парламент из числа депутатов образует комитеты, а также временные комиссии, формирует их составы, при этом председателями комитетов по вопросам бюджета и правопорядка являются представители парламентской оппозиции.¹³

Ресурсы (де-факто) – 75

В какой степени законодательный орган располагает достаточными ресурсами для выполнения своих обязанностей на практике?

⁸ Бюджетный кодекс КР от 16 мая 2016 года № 59 (ст. 25 ч. 2, 6)

⁹ Закон КР «О статусе депутата Жогорку Кенеша КР» от 18 декабря 2008 года № 267 (ст. 30)

¹⁰ Закон КР «О статусе депутата Жогорку Кенеша КР» от 18 декабря 2008 года № 267 (ст. 29)

¹¹ Закон КР «О статусе депутата Жогорку Кенеша КР» от 18 декабря 2008 года № 267 (ст. 29)

¹² Закон КР «О регламенте Жогорку Кенеша КР» от 25 ноября 2011 года N 223 (ст. 20 ч. 1 п.п. 18-19, ч. 4, ст. 29 ч. 1 п. 16)

¹³ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 76 ч. 1)

Согласно исследованию «Жогорку Кенеш: вопросы эффективности и прозрачности»,¹⁴ численность депутатов за 15 лет развития парламентаризма выросла в 3,4 раза - с 35 депутатов в 1995 году до 120 депутатов с 2010 года. Соотношение заработных плат парламентариев к ВВП на душу населения в Кыргызстане является весьма высоким по сравнению с другими странами мира: почти в 10 раз больше, чем в Испании, в 3 раза выше, чем в Японии, и в 1,3 раза выше, чем в Индии, почти в два раза выше, чем в Грузии и Украине. Парламент сам занимается формированием законодательной базы по всем вопросам, в том числе и парламентским бюджетом, который формируется в соответствии с требованиями законодательства о бюджетном праве. Здесь, эксперты указывают на безграничную монополию Парламента.¹⁵

На официальном сайте Парламента публикуются повестки дня заседаний Парламента,¹⁶ его фракций¹⁷ и комитетов.¹⁸ Если говорить о своевременности опубликования повестки дня, то при исследовании сайта были выявлены разные временные промежутки, так повестки заседаний Парламента размещаются в среднем за 6-7 дней, заседания фракций – за 1-2 дня, повестки дня заседаний комитетов за 5-6 дней до проведения заседания, но есть повестки, которые публикуются и за один день до заседания.

Начиная с первого созыва Парламента КР растет доля расходов бюджета на Парламент в номинальном объеме к ВВП с 0,18% в I созыве (1995-2000 годы) до 0,22% в III (2005-2007 годы) и 0,20% в V созыве (2010-2015 годы). «Снижение расходов было лишь однажды, в IV созыве (2007-2010 годы) - 0,16%, однако это было связано с тем, что страна почти полгода жила без парламента. Анализ проиндексированных расходов бюджета на Парламент показывает, что, в целом, начиная с 2005 года расходы на содержание и обеспечение деятельности одного депутата выросли в 1,2 раза - с 2 621,5 тыс. сомов в 2005 году, до 3 043,4 тыс. сомов в 2011 году».¹⁹

По мнению большинства опрошенных ключевых респондентов, финансовые ресурсы, выделяемые для обеспечения беспрепятственного функционирования Парламента, являются достаточными. Бюджет Парламента – один из самых больших среди государственных организаций, которые имеются в стране. С точки зрения одного из экспертов,²⁰ есть сомнения в правильности его использования по существу, так как примерно одна треть бюджета Парламента должна быть посвящена законотворческой деятельности, а большую часть финансовых ресурсов Парламента необходимо расходовать на исполнение своих контрольных функций, на согласование законотворчества, общественные слушания законопроектов, анализ востребованности того или иного закона и изучение лучшей международной практики.

В парламенте имеется 9 комитетов до 15 человек в каждом и отдел экспертиз. Весной 2016 года ПРООН в сотрудничестве с отделом экспертиз Парламента провели работу по унификации стандартов экспертиз, что позволяет провести одну единую комплексную экспертизу законопроектов, включающую в себя все пять видов экспертиз, более оптимизированную и упорядоченную, тем самым, исключая многочисленное дублирование, что также экономит время и ресурсы. Данная методика проведения единой

¹⁴ Отчет «Жогорку Кенеш: вопросы эффективности и прозрачности», (стр. 29 раздел 4.1, стр. 36-37 раздел 4.6, стр. 76 раздел 8), <http://elpikir.kg/projects/24-zhogorkukenesch-voprosy-effektivnostii-prozrachnosti.html>

¹⁵ Отчет «Жогорку Кенеш: вопросы эффективности и прозрачности (стр. 46 раздел 5.1.), <http://elpikir.kg/projects/24-zhogorkukenesch-voprosy-effektivnostii-prozrachnosti.html>

¹⁶ <http://kenesh.kg/ru/article/list/31>

¹⁷ <http://kenesh.kg/ru/links/32/list>

¹⁸ <http://kenesh.kg/ru/links/20/list>

¹⁹ Отчет «Жогорку Кенеш: вопросы эффективности и прозрачности (стр. 31 раздел 4.2.), <http://elpikir.kg/projects/24-zhogorkukenesch-voprosy-effektivnostii-prozrachnosti.html>

²⁰ Интервью с экспертом в сфере парламентаризма и демократического управления Г. Маматкеримовой

экспертизы уже разработана для Парламента, вопрос только в ее принятии и утверждении. К сожалению, по мнению многих экспертов,²¹ в Парламенте имеется дефицит хорошо подготовленных, квалифицированных специалистов, профессиональных экспертов, многие ранее обученные эксперты ушли из Парламента, и те, кто остался, не совсем подходят для этой работы. По мнению самих депутатов и экс-депутатов,²² штат слишком раздут, и многие сотрудники не имеют необходимых навыков и квалификации, вследствие чего из-за нехватки специалистов Парламент обращается за внешней помощью к экспертам. Потенциал кадров аппарата Парламента нуждается в усилении и улучшении их подбора. Как и все другие органы, Парламент не избежал трайбализма и родственных связей в подборе кадров.

По мнению журналистов, в аппарате Парламента работают в основном квалифицированные кадры старой закалки, которые составляют костяк, их осталось порядка 100 человек, на котором и держится весь Парламент. Молодые же специалисты не идут работать в аппарат, поскольку необходим опыт работы с законопроектами, аналитические навыки, и заработная плата у них небольшая. По их мнению, самое оптимальное количество депутатов в Парламенте было - 75, а не 120, как в настоящее время. Ранее и 75 депутатов обсуждали более глобальные законы, принимали такое же количество законопроектов, что и сейчас делают 120 депутатов.

Согласно отчету²³ по мониторингу Парламента V созыва, "средства, расходуемые на принятие одного постановления и закона Парламента, показывают, что, начиная с первого созыва, растет «себестоимость» каждого нормативно-правового акта, издаваемого депутатами. В частности, если на разработку и принятие одного постановления I созывом Парламента тратилось 101,6 тыс. сомов, то депутаты V созыва выполняли эту работу в 5 раз дороже – 501,4 тыс. сомов. В то же время, принятие одного закона за этот же период подорожало в 6,3 раза и достигло 3 046,3 тыс. сомов".

Независимость (де-юре) - 75

В какой степени законодательный орган независим и свободен от других институтов власти согласно законам КР?

В Конституции КР не определена форма правления, но, по мнению депутатов и различных экспертов, форма правления в стране является парламентско-президентской.

Парламент Кыргызстана в основном свободен от подчинения других институтов власти. Конституция содержит ряд положений, направленных на защиту независимости законодательной власти.

В соответствии с Конституцией КР,²⁴ Парламент может принять решение о самороспуске. Решение о самороспуске может быть принято большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Парламента. При этом Президент в пятидневный срок со дня самороспуска Парламента назначает досрочные выборы, которые должны быть проведены не позднее 45 дней со дня назначения досрочных выборов.

²¹ Интервью с экспертом в сфере парламентаризма и демократического управления Г. Маматкеримовой, интервью с экспертом Т.Р. Ибраимовым, Центр политико-правовых исследований

²² Интервью с депутатами и экс-депутатами Парламента

²³ Отчет «Жогорку Кенеш: вопросы эффективности и прозрачности» (стр. 34, стр. 75 раздел 8) <http://elpikir.kg/projects/24-zhogorkukeneshe-voprosy-effektivnosti-i-prozrachnosti.html>

²⁴ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 78), Закон КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР» от 25 ноября 2011 года N 223 (ст. 142)

В соответствии с Законом,²⁵ Президент вправе назначить досрочные выборы в Парламент, помимо самороспуска Парламента, в случае, если Парламентом в установленные Регламентом порядке и сроки не будет утверждена программа, определены структура и состав Правительства, а также, если Премьер-министр воспользуется своим правом не чаще двух раз в год ставить перед Парламентом вопрос о доверии Правительству, и в случае отказа Парламентом в доверии Правительству, Президент в течение 5 рабочих дней принимает решение об отставке Правительства, либо назначает досрочные выборы в Парламент.

Созыв внеочередной сессии Парламента осуществляет Спикер по предложению не менее одной трети депутатов, а также по предложению Президента или Правительства. Заседание Парламента правомочно при условии присутствия на нем большинства от общего числа депутатов.²⁶

В соответствии с Регламентом,²⁷ Парламент в начале нового созыва принимает стратегию развития Парламента и при необходимости вносит в нее изменения. Парламент нового созыва не позднее 3 месяцев со дня формирования комитетов и комиссий, а также не позднее 1 октября следующей очередной сессии утверждает сессионный план работы по реализации представительной, законодательной и контрольной функций. Парламент вправе досрочно включать в повестку дня заседания проекты законов, рассмотренные в комитетах.

Парламент сам избирает из своего состава тайным голосованием большинством голосов от общего числа депутатов Спикера, также избирает его заместителей. Из числа депутатов Парламент сам определяет количество комитетов, вопросы их ведения, а также временные комиссии и формирует их составы.²⁸

Для изучения отдельных вопросов и проведения парламентских расследований Парламент создает временные комиссии. Предложение о создании комиссии вправе внести фракции или комитеты, оно не подлежит рассмотрению Координационным советом.²⁹

Правовое, организационное, документационное, информационное и иное обеспечение деятельности Парламента, его органов и структур осуществляет Аппарат, структура которого утверждается Парламентом по представлению Спикера.³⁰ Назначение и освобождение от должности сотрудников Аппарата производятся в соответствии с законодательством о государственной службе.³¹ Руководитель Аппарата назначается Спикером.³² По представлению Руководителя Аппарата, Спикер назначает его заместителей. Руководители структурных подразделений Аппарата и их заместители назначаются и освобождаются от должности распоряжением Спикера по представлению Руководителя Аппарата.

²⁵ Закон КР “О Регламенте Жогорку Кенеша КР” от 25 ноября 2011 года N 223 (ст. 143), Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 86 ч. 1)

²⁶ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 77 ч. ч. 3-4), Закон КР “О Регламенте Жогорку Кенеша КР” от 25 ноября 2011 года N 223 (ст. 20 ч. 1 п. 6, ст. 34 ч. 4)

²⁷ Закон КР “О Регламенте Жогорку Кенеша КР” от 25 ноября 2011 года N 223 (ст.ст. 42-43, 75)

²⁸ Закон КР “О Регламенте Жогорку Кенеша КР” от 25 ноября 2011 года N 223 (ст.ст. 42-43, 75)

²⁹ Закон КР “О Регламенте Жогорку Кенеша КР” от 25 ноября 2011 года N 223 (ст. 33), Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 76 ч.1)

³⁰ Закон КР “О Регламенте Жогорку Кенеша КР” от 25 ноября 2011 года N 223 (ст.ст. 159-160)

³¹ Закон КР “О Регламенте Жогорку Кенеша КР” от 25 ноября 2011 года N 223 (ст. 160), Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 года № 75 (ст. 3), Положение «О порядке поступления на государственную гражданскую службу в Аппарат и Управление делами Жогорку Кенеша КР в особом (внеконкурсном) порядке», утв. постановлением Жогорку Кенеша КР г. Бишкек, от 30 июня 2016 года № 833-VI (п. 3.1.)

³² Положение «Об Аппарате Жогорку Кенеша КР», утв. распоряжением Спикера Жогорку Кенеша КР от 27 февраля 2012 года № 38-ОД (п. 4.1.)

Депутаты Парламента пользуются определенным иммунитетом от судебного преследования. А именно, привлечение депутата к уголовной ответственности допускается только с согласия Парламента, большинством голосов от общего числа депутатов Парламента, за исключением случаев совершения особо тяжких преступлений.³³ Отказ Парламента дать согласие на привлечение депутата Парламента к уголовной ответственности является обстоятельством, исключающим производство по уголовному делу в отношении данного депутата.³⁴

Депутат Парламента не может подвергаться преследованиям за высказываемые им в связи с депутатской деятельностью суждения или за результаты голосования в Парламенте.³⁵ Также депутат Парламента не может быть задержан или арестован, подвергнут обыску, личному досмотру по основаниям, предусмотренным уголовно-процессуальным законодательством, кроме случая, совершения им особо тяжкого преступления. Жилье, служебное помещение, багаж, личные и служебные транспортные средства, переписка, средства связи, а также документы, принадлежащие депутату Парламента, не подлежат досмотру и обыску.³⁶

Независимость (де-факто) - 25

В какой степени законодательный орган свободен от подчинения других ветвей власти на практике?

С юридической точки зрения, независимость Парламента защищена в значительной степени, но его фактическая независимость вызывает большие сомнения.

Независимость депутатов Парламента V-созыва, по мнению депутатов,³⁷ была более эффективной, чем парламентариев VI-созыва. При наличии коалиции большинства, должна быть оппозиция – и это нормальное явление. Но в настоящее время, оппозиция является разрозненной и неконструктивной, которая придерживается соглашательской, конъюнктурной позиции.

По мнению экспертов и депутатов,³⁸ Парламент очень политизирован и в большей степени зависим от вертикали власти и по содержанию является всё ещё советской структурой, поэтому отсутствует баланс ветвей власти, где доминирует Президент и его аппарат, который формирует парламентское большинство, фракции, те в свою очередь формируют Правительство, что вызывает «круговую поруку» и вертикаль власти. Примеров вмешательства внешних субъектов в деятельность законодательного органа, по их мнению, довольно много, например, последние поправки в Конституцию, которые ещё больше дисбалансируют все ветви власти и усиливают вертикаль власти. В Заключении Венецианской комиссии³⁹ по проекту «О внесении изменений в Конституцию КР» отмечалось, что "предложенные изменения могут оказать негативное влияние на баланс

³³ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 72 ч. 1), Закон КР «О статусе депутата Жогорку Кенеша КР» от 18 декабря 2008 года N 267 (ст. 24 ч. 3)

³⁴ Закон КР «О статусе депутата Жогорку Кенеша КР» от 18 декабря 2008 года N 267 (ст. 28 ч. 6)

³⁵ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 72 ч. 1), Закон КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР» от 25 ноября 2011 года N 223 (ст. 139-140), Закон КР «О статусе депутата Жогорку Кенеша КР» от 18 декабря 2008 года N 267 (ст. 24 ч.1)

³⁶ Закон КР «О статусе депутата Жогорку Кенеша КР» от 18 декабря 2008 года N 267 (ст. 24 ч. 2)

³⁷ Интервью с депутатами Парламента

³⁸ Интервью с экспертом Э. Ногойбаевой; интервью с экспертом, председателем правления Центра политико-правовых исследований Т.Р. Ибраимовым, https://kaktus.media/doc/415676_v_predlagaemyh_popravkah_k_trem_kodeksam_nashli_shirokoe_pole_dlja_zloypotrebleniy_a_naliz.html

³⁹ Заключение Венецианской комиссии по проекту «О внесении изменений в Конституцию КР» (стр. 6 п. 16 раздел IV) <http://www.osce.org/ru/odihr/313196?download=true>

власти путем усиления полномочий исполнительной ветви и ослабления полномочий законодательной и, в еще большей степени судебной ветви".

В апреле 2018 года депутаты Парламента вынесли вотум недоверия правительству, в результате чего правительство ушло в отставку. Преподаватель политологии Международного университета в Центральной Азии А. Алымбаева отметила, что такая "молниеносная смена правительства показала зависимость Парламента от Президента".⁴⁰ Другими примерами вмешательства в деятельность депутатов со стороны исполнительной власти, по мнению экспертов и депутатов,⁴¹ являются преследования отдельных депутатов в политических интересах, со стороны органов ГКНБ, Генеральной прокуратуры, МВД. В отдельных случаях, по их мнению, это обоснованно, поскольку известно, что многие депутаты замешаны в коррупционных делах, но иногда носит политический оттенок, и бывает достаточно сложно определить, где правда, а где ложь. Преследование отдельных депутатов Парламента, часто носит политический мотив, то есть возникает вопрос справедливости и равного отношения ко всем депутатам, где одних привлекают к ответственности, а других почему-то нет.

Что касается судебной ветви власти, то она никаким образом не вмешивается в деятельность Парламента, так как для этого у неё нет ни полномочий, ни функций. Конституционная палата в пределах своей компетенции может признать какой-либо законодательный акт Парламента неконституционным, но такое случается редко. Скорее Парламент, по мнению экспертов,⁴² больше вмешивается в деятельность судебной ветви власти, пытаясь влиять на приговоры и решения, используя «телефонное право», причём начиная с момента отбора судей.

Лучшее разделение ветвей власти было по Конституции 2010 года, когда Парламенту были предоставлены самые широкие полномочия, полагает эксперт Г. Маматкеримова.⁴³ «К сожалению, за все это время Парламент не смог использовать в полном объеме все имеющиеся возможности, потратив силы на разные «политические баталии». Поправки в Конституцию, внесенные от 2016 года, расширяют полномочия исполнительной власти, куда относится и Президент».

Большинство законопроектов инициирует законодательная власть. По мнению экспертов,⁴⁴ в Кыргызстане депутаты активно инициируют проекты законов, причём законов принимается примерно раз в 30 больше, чем в любой другой стране Бенилюкса. Хотя, в демократических странах исполнительная власть должна занимать лидирующую позицию в разработке законов, в сравнении с законодательной властью, так как у исполнительной власти имеются ресурсы, специализированные министерства, такие как Министерство юстиции, и другие структуры, кадры, отраслевые специалисты, которые на постоянной основе должны заниматься разработкой проектов законов. Депутат Н.В. Никитенко⁴⁵ отметила, что "в нашей стране примерно 60% законопроектов принимается Парламентом и 40% - Правительством, при этом, часто инициативы законопроектов дублируются, качество самих законов страдает, как и качество их исполнения".

⁴⁰ <https://rus.azattyk.org/a/29186240.html>

⁴¹ Интервью с экспертом Э. Ногойбаевой, интервью с экспертом Т.Р. Ибраимовым, Центр политико-правовых исследований, интервью с депутатами Парламента

⁴² Интервью с экспертом Э. Ногойбаевой; интервью с экспертом Т.Р. Ибраимовым, Центр политико-правовых исследований

⁴³ Интервью с экспертом в сфере парламентаризма и демократического управления Г. Маматкеримовой

⁴⁴ Интервью с экспертом в сфере парламентаризма и демократического управления Г. Маматкеримовой, интервью с экспертом Э. Ногойбаевой, интервью с экспертом, аналитиком, председателем правления Центра политико-правовых исследований Т.Р. Ибраимовым

⁴⁵ Интервью с депутатом Парламента VI-созыва Н.В. Никитенко – фракция «Ата Мекен»

Прозрачность (де-юре) - 75

В какой степени законодательство гарантирует то, что общественность может получать актуальную и своевременную информацию о деятельности и процессах принятия решений законодательного органа?

В соответствии с Конституцией,⁴⁶ сессии Парламента осуществляются в форме заседаний, которые должны проводиться открыто, если характер рассматриваемых вопросов не требует проведения закрытых заседаний.

Пресс-служба Парламента должна проводить аудио- и видеозапись всех официальных мероприятий Парламента и обеспечивать хранение этих материалов в архиве в течение пяти лет. Журналисты средств массовой информации имеют право ознакомиться с записями и получить их копии, кроме записей закрытых заседаний.⁴⁷ Журналисты, аккредитованные пресс-службой Парламента, могут производить собственную аудио-, видеозапись на заседаниях и иных открытых официальных мероприятиях. Государственные теле- и радиовещательные учреждения обязаны обеспечивать распространение соответствующих телевизионных и радиопрограмм в полном объеме согласно утвержденной сетке вещания, не позднее чем через двадцать часов с момента совершения следующих событий: обращений и заявлений Парламента, трансляция которых предусмотрена Парламентом; открытия первого заседания Парламента; заседаний Парламента, за подробное освещение которых проголосовало большинство депутатов.⁴⁸ Освещение заседаний Парламента осуществляется на государственном и официальном языках.

Кроме того, государственные теле- и радиовещательные учреждения должны включать в информационные программы сообщения о важнейших решениях и действиях Парламента по вопросам, отнесенным к его ведению Конституцией КР.⁴⁹ В свою очередь, Правительство должно обеспечивать трансляцию и ретрансляцию информационных программ о деятельности Парламента на всей территории Кыргызской Республики.

Протоколы открытых заседаний Парламента, комитетов и комиссий, а также отдельных заседаний фракций по их решению должны размещаться на сайте и передаваться в библиотеку Парламента, как того требует Регламент.⁵⁰ Фракции, комитеты, комиссии и депутаты должны иметь свободный доступ к оригиналам стенограмм и протоколам заседаний Парламента и его органов. Отредактированные стенограммы открытых заседаний Парламента в недельный срок со дня окончания заседания должны быть переданы в читальный зал и размещаться на официальном сайте Парламента.⁵¹

⁴⁶ Интервью с депутатом Парламента VI-созыва Н.В. Никитенко – фракция «Ата Мекен»

⁴⁷ Закон КР “О порядке освещения деятельности Жогорку Кенеша КР в государственных средствах массовой информации” от 13 июня 2007 года N 86 (ст. 3)

⁴⁸ Закон КР “О порядке освещения деятельности Жогорку Кенеша КР в государственных средствах массовой информации” от 13 июня 2007 года N 86 (ст. 4)

⁴⁹ Закон КР “О порядке освещения деятельности Жогорку Кенеша КР в государственных средствах массовой информации” от 13 июня 2007 года N 86 (ст. 5)

⁵⁰ Закон КР “О Регламенте Жогорку Кенеша КР” от 25 ноября 2011 года N 223 (ст.ст. 37, 96)

⁵¹ Закон КР “О Регламенте Жогорку Кенеша КР” от 25 ноября 2011 года N 223 (ст. 96 п. 3)

Депутат Парламента вправе выступать по вопросам своей депутатской деятельности по государственным каналам теле- и радиовещания и в государственных печатных изданиях в порядке, предусмотренном Законом.⁵²

Решения Парламента принимаются на заседаниях путем голосования депутатов и оформляются постановлениями.⁵³ Результаты регистрации и поименного голосования депутатов должны размещаться на сайте Парламента не позднее 2 рабочих дней. При проведении тайного голосования с использованием электронной системы, результаты каждого этапа голосования отображаются в виде обобщенного результата голосования, при этом поименные списки в память компьютера не заносятся.

Сессионный и ежемесячный планы работы Парламента принимаются постановлением и должны размещаться на сайте Парламента не позднее 3 дней со дня принятия. Материалы по вопросам повестки дня заседаний должны предоставляться депутатам не позднее, чем за 3 дня до заседания Парламента, за исключением случаев, установленных Регламентом.⁵⁴ Но, закон не требует публиковать повестки дня сессий и слушаний в комитетах.

Освещение деятельности Парламента обеспечивается путем трансляции заседаний по телевидению и радио, через иные государственные СМИ, а также через сайт Парламента. Законом⁵⁵ также не ограничиваются права журналистов, аккредитованных пресс-службой Парламента производить собственную аудио-, видеозапись на заседаниях и иных открытых официальных мероприятиях Парламента. Правила аккредитации журналистов СМИ в Парламенте размещены на официальном сайте органа.⁵⁶ Проведение кино, видео- и фотосъемок, а также звукозаписи заседаний Парламента, фракций, комитетов и комиссий осуществляется в порядке, установленном Парламентом.⁵⁷ Граждане и представители гражданского общества имеют право присутствовать на открытых заседаниях Парламента и его органов в порядке, предусмотренном положением, утверждаемым Парламентом.⁵⁸

Ежегодно в последней декаде июня Спикер должен представить Парламенту отчет о деятельности Парламента за сессионный период. Заместители Спикера должны представить Парламенту ежегодный отчет по вопросам своего ведения. Парламент заслушивает ежегодные отчеты: председателей комитетов Парламента - не позднее 1 октября; Спикера о своей деятельности - не позднее 1 октября и отчет о расходах Парламента за истекший год - не позднее 15 февраля; Координационного совета по результатам внутреннего аудита - не позднее 15 февраля. Отчеты направляются в комитеты не позднее, чем за один месяц до их рассмотрения на заседании Парламента.⁵⁹

⁵² Закон КР «О статусе депутата Жогорку Кенеша КР» от 18 декабря 2008 года N 267 (ст. 17 ч. 4), Закон КР «О порядке освещения деятельности Жогорку Кенеша КР в государственных средствах массовой информации» от 13 июня 2007 года N 86 (ст. 6)

⁵³ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 77 ч. 5)

⁵⁴ Закон КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР» от 25 ноября 2011 года N 223 (ст. 42 ч. 4, ст. 43 ч. 7)

⁵⁵ Закон КР «О порядке освещения деятельности Жогорку Кенеша КР в государственных средствах массовой информации» от 13 июня 2007 года N 86 (ст. 3)

⁵⁶ <http://www.kenesh.kg/ru/article/show/18/pravila-akkreditatsii-zhurnalystov-sredstv-massovoy-informatsii-v-zhogorku-keneshe-kirgizskoy-respubliki>

⁵⁷ Закон КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР» от 25 ноября 2011 года N 223 (ст. 157), Правила аккредитации журналистов средств массовой информации в Жогорку Кенеше КР

⁵⁸ Закон КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР» от 25 ноября 2011 года N 223 (ст. 156 ч.ч. 1-5), Положение «О порядке присутствия граждан и представителей юридических лиц на открытых заседаниях Жогорку Кенеша КР и его органов», утв. постановлением ЖК КР от 23 апреля 2014 года № 3989-V

⁵⁹ Закон КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР» от 25 ноября 2011 года N 223 (ст.ст. 20 ч.3, 22 ч.5, 101)

Закон⁶⁰ требует, чтобы сайт Парламента содержал постоянно обновляемую информацию о Парламенте, деятельности его органов и структур, утвержденные планы работ, статистическую, аналитическую информацию и материалы, электронные версии проектов законов, постановлений с сопроводительными документами, отчетов, заключений, справок, поступивших и рассматриваемых в комитетах, протоколы, стенограммы открытых заседаний и т.д.

Фракции, комитеты и комиссии после утверждения темы парламентских слушаний, времени и места их проведения, не позднее, чем за 10 дней до проведения парламентских слушаний должны размещать информацию на сайте Парламента, передавать ее средствам массовой информации. Парламентские слушания открыты для представителей средств массовой информации, граждан и их объединений. Парламентские слушания должны стенографироваться,⁶¹ но, к сожалению, не размещаются на сайте.

Прозрачность (де-факто) - 50

В какой степени общественность может получить актуальную и своевременную информацию о деятельности и процессах принятия решений законодательного органа на практике?

Парламент является наиболее открытым органом благодаря тому, что сессии парламента передаются по телевидению и радио, работу Парламента освещают журналисты, определенная информация размещается на сайте. В целом, общественность имеет свободный доступ к информации о деятельности парламента, хотя в некоторых случаях, Парламент не в состоянии своевременно предоставлять определенные виды информации в установленные сроки.

По мнению эксперта,⁶² система сдержек и противовесов внутри самого Парламента действовала и действует до сих пор в разных масштабах, то становясь сильнее, то ослабевая, но присутствовала всегда. Большой уровень прозрачности Парламент показал после принятия Конституции 2010 года, поскольку в Парламент V-созыва пришли партии в результате “большой битвы”, так как на тот момент не было верховной власти, которая могла бы употребить административный ресурс и привести в Парламент свои “карманные партии”.

На сегодняшний день, Парламент располагает базой данных законопроектов, которая позволяет людям найти нужные проекты законов, а также имеется свое радио,⁶³ веб-сайт, парламентское телевидение.⁶⁴

Согласно исследованию «Жогорку Кенеш: вопросы эффективности и прозрачности»,⁶⁵ уровень информированности самих депутатов о бюджетной политике Парламента является недостаточным, где, например, сведения о заработных платах парламентариев недоступны не только для населения, но и для самих народных избранников. Не дали

⁶⁰ Закон КР “О Регламенте Жогорку Кенеша КР” от 25 ноября 2011 года N 223 (ст. 158)

⁶¹ Закон КР “О Регламенте Жогорку Кенеша КР” от 25 ноября 2011 года N 223 (ст. ст. 116, 117, 119 п. 2)

⁶² Интервью с экспертом в сфере парламентаризма и демократического управления Г. Маматкеримовой

⁶³ Вещает в диапазоне частоты для г. Бишкека – FM 90,2

⁶⁴ Закон КР «О порядке освещения деятельности Жогорку Кенеша КР в государственных СМИ» от 13 июня 2007 года N 86 (ст. ст. 1, 3, 4), Положение «О Кыргызском национальном информационном агентстве "Кабар"» утвержденном Указом Президента КР от 22 декабря 2001 года № 375, Постановление ЖК КР «О телевидении заседаний Жогорку Кенеша КР в прямом эфире» от 3 мая 2017 года № 1553-VI, Постановление Законодательного Собрания ЖК КР «О порядке освещения работы Законодательного собрания Жогорку Кенеша КР» от 27 декабря 1995 года 3 N 279-1

⁶⁵ Отчет «Жогорку Кенеш: вопросы эффективности и прозрачности» (стр. 45-46 раздел 5.1., стр. 76 раздел 8)

<http://elpikir.kg/projects/24-zhogorkukenesh-voprosy-effektivnostii-prozrachnosti.html>

результатов и обращения по этому поводу правозащитников в суд. В получении информации о заработной плате депутатов в рамках данного исследования отказано на всех уровнях, хотя в международной практике эти данные являются открытыми, их размещают на сайтах парламентов. "Пока Парламент Кыргызстана не является прозрачным для самих депутатов, ни для общества, он так и не станет примером открытости и прозрачности для других ветвей власти". О размере заработной платы можно составить примерное представление на основании отрывочных публикаций СМИ.⁶⁶

По мнению журналистов,⁶⁷ хотя Парламент и является достаточно открытым органом, на практике нелегко получить нужную информацию о деятельности законодательного органа и его комитетов. Это связано с тем, что сайт Парламента недостаточно удобен для пользователей, информация плохо скомпонована и не обновляется своевременно, нет теговой системы (*HTML – теги - это специальные символы разметки языка HTML, позволяющие визуально оформлять содержимое веб-сайтов*), хотя имеется поисковая строка и линейка ссылок для быстрого перехода. На сайте размещена не вся информация о деятельности Парламента, его комитетов и фракций, а лишь выборочно, например, нет стенограмм парламентских слушаний, конференций, семинаров с участием общественности. Даже по посещаемости депутатами пленарных заседаний информацию на сайт выставляют спустя неделю, когда уже нет надобности в ней, очень трудно по фамилии проследить информацию по каждому депутату. Большие сложности возникают по законопроектам, поправкам в законы, где невозможно проследить за тем, кто и какие поправки внес и отсутствуют ссылки на сам закон. Журналистам приходится самим сверять по буквам новую и старую редакции законов, что занимает много времени, также невозможно получить нормального комментария по законопроекту от депутатов-инициаторов.

Почти все опрошенные журналисты, высказываются о сложности получения информации по сайту, который после обновления стал ещё запутанней, не совсем удобным для пользователей. Обновленный сайт, по их мнению, не содержит того объёма законопроектов, который имелся на старом сайте. К примеру, при подготовке материала проекта закона "О государственных наградах" пришлось искать его длительное время, учитывая, что депутаты принимали ещё при V-созыве, затем при VI-созыве Парламента и не было известно, что его отклонили в третьем чтении. База данных законопроектов сильно хромает, где зачастую журналисты не находят нужные законопроекты и не всегда все проекты публикуются. Иногда законопроект вывешивают только в день слушания, особенно по международным договорам, грантовым и кредитным вопросам. Ранее, на старом сайте при нажатии на определённый закон, выходили все редакции этого закона, то есть существовал весь архив. На обновленном сайте имеется ненужное дублирование информации по повесткам дня комитетов, что затрудняет поиск, где также невозможно найти повестку дня по датам. На всё это затрачивается много времени. Журналисты не могут заранее получить информацию о приглашенных лицах на заседание комитета или фракции, кто является докладчиком, кто их замещает, хотя для депутатов эта информация предоставляется, а журналисты остаются вне ведения.

Лишь небольшая часть журналистов придерживается другого мнения, отмечая, что парламентский сайт после его обновления содержит достаточно информации для общественности, где имеются биографические данные по каждому депутату и

⁶⁶ https://kaktus.media/doc/368886_zarplata_depytatov: oklad_nadbavki_socpaket_i_chno_s_progyshnikami.html,
https://24.kg/obschestvo/101470_zarplata_deputata_jogorku_kenesha_bez_nadbavok_v55_raza_vyishe_sredney_pensii/,
https://24.kg/vlast/74843_styidlivyie_deputaty_kkie_privilegii_est_unarodnyih_izbrannikov/

⁶⁷ Интервью с журналистами

законопроекты, которые выкладываются на сайт, где они находятся на протяжении месяца.

В Кыргызстане публичные слушания законопроектов не являются обязательными. Проекты НПА, непосредственно затрагивающие интересы граждан и юридических лиц, кроме проектов нормативных правовых актов, вытекающих из решения Конституционной палаты Верховного суда КР, подлежат общественному обсуждению посредством размещения на официальном сайте нормотворческого органа. В случае отсутствия у нормотворческого органа официального сайта и в случаях, предусмотренных законом, опубликование таких нормативных правовых актов должны производиться в средствах массовой информации.⁶⁸ Проекты законов публикуются в разделе «Законопроекты» на сайте⁶⁹ Парламента, но, по мнению представителей гражданского общества, представить свои замечания затруднительно, публичные слушания проводятся лишь по отдельным законопроектам, в основном по инициативе гражданского общества или международных организаций.⁷⁰

Бюджет Законодательного органа публикуется на веб-портале «Открытый бюджет».⁷¹ На том же портале публикуются детализированные сведения по расходам на заработную плату всего Парламента, служебные поездки, услуги связи, транспортные услуги, услуги охраны, машины и оборудования, приобретение товаров и услуг, коммунальные услуги и др. Однако, балансовые отчеты о расходах не публикуются.

По данным исследования,⁷² депутаты оценили по 5-балльной шкале (где 1 - минимальная оценка, 5 - максимальная) мероприятия по финансовому управлению бюджетом Парламента на 2,9 балла, что недотягивает до оценки «удовлетворительно».

Все отчеты сессий должны стенографировать, имеется отдел по работе со стенограммами Парламента, однако на сайте Парламента эти стенограммы не размещаются, хотя Регламент подразумевает размещение на официальном сайте Жогорку Кенеша. Доступ к стенограммам свободен только для депутатов, а для всех остальных - затруднен и можно получить только по письменному запросу. По мнению журналистов, сами депутаты не отчитываются ни перед кем, у них свободный мандат даже перед своими избирателями, и по регионам они отчитываются по желанию. Имеется только отчет по количеству принятых законопроектов, хотя качество многих законов оставляет желать лучшего. Записи о голосовании иногда публикуются на сайте, но не своевременно, особенно относительно поименного голосования.

Согласно опросу Международного республиканского института (International Republican Institute)⁷³ за 2019 год, на вопрос «Насколько вы информированы о работе парламента, принимаемых им законах или других решениях», 65% респондентов ответили, что не информированы, 19% в основном информированы и только 8% респондентов полностью информированы, 24% - не знали, что ответить, либо не ответили на данный вопрос. По вопросу о наличии необходимых знаний по функционированию парламента для того, чтобы взаимодействовать с ним эффективно, только 15% респондентов ответили, что знают, 70% респондентов не знают и 15% - не знали, что ответить, либо не предоставили ответ.

⁶⁸ Закон КР «О НПА КР» от 20 июля 2009 года № 241 (ст. 22)

⁶⁹ <http://www.kenesh.kg/ru/draftlaw/all/6>

⁷⁰ <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Kyrgyzstan-Round-3-Monitoring-Report-RUS.pdf> Отчет ОЭСР «Антикоррупционные реформы в Кыргызстане», 3-й раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе против коррупции, от 24.03.2015 года (стр. 31)

⁷¹ http://budget.okmot.kg/ru/exp_vedom/index.html Портал «Открытый бюджет» Министерства финансов КР

⁷² Отчет «Жогорку Кенеш: вопросы эффективности и прозрачности» (стр. 77 раздел 8, стр. 42 раздел 5.1.)

⁷³ <http://elpikir.kg/projects/24-zhogorkukenesh-voprosy-effektivnosti-prozrachnosti.html>

⁷³ https://www.iri.org/sites/default/files/february_2019_kyrgyzstan_poll.pdf

Во время сессий, парламентских слушаний по важным и актуальным вопросам общественность может присутствовать, но выступать и высказывать свои мнения они не могут. Для этого людям необходимо заранее записываться, т.к. в Парламенте существует пропускная система, допустимое количество мест для общественности согласно Положению должно быть не более 10ти - на заседаниях органов Жогорку Кенеша и не более 20ти - на заседаниях Жогорку Кенеша,⁷⁴ а также СМИ, помимо мест самих депутатов. Парламент имеет почтовый адрес для электронных обращений kattar@kenesh.kg и специальный отдел писем⁷⁵ и приёма граждан, который принимает обращения и запросы граждан. Однако этот отдел не отслеживает каждый полученный запрос, поскольку отсутствует система для отслеживания, нет положений, контролирующих ответы депутатов на запросы граждан. В результате, Парламент либо отвечает на запросы, либо нет, сроки ответов – тоже на усмотрение каждого депутата.⁷⁶

Подотчетность (де-юре) - 50

В какой степени законодательный орган отчитывается и несет ответственность в своей деятельности?

Конституционная палата Верховного суда осуществляет конституционный контроль и обладает полномочиями признавать неконституционными законы и иные нормативные правовые акты в случае их противоречия Конституции.⁷⁷

Проект закона о внесении изменений в Конституцию подлежит направлению в Конституционную палату Верховного суда для дачи заключения. Постановление Парламента об отклонении проекта закона о назначении референдума может быть обжаловано в Конституционную палату Верховного суда.⁷⁸

Процедуры Парламентского Регламента⁷⁹ содержат ряд положений, требующих от депутатов отчитываться перед своими избирателями. Депутаты могут организовывать прием избирателей, рассматривать их предложения, заявления, ходатайства; проводить собрания, конференции, встречи, "круглые столы", семинары, совещания, заседания, в том числе выездные, дни открытых дверей и другие мероприятия; проводить парламентские слушания по законопроектам и общественно значимым вопросам, информировать избирателей и СМИ о состоянии работы с обращениями граждан и работы фракции в Парламенте.

Взаимодействие депутатов с избирателями в большей степени идет через фракции, которые ответственны за организацию деятельности своих членов по работе с избирателями и исполнению представительской функции депутатов Жогорку Кенеша.⁸⁰

Правовые положения, касающиеся консультаций с общественностью по законодательным вопросам, являются недостаточными. Консультации с общественностью в процессе законодательной работы являются формальными, но не обязательными.

⁷⁴ Положение «О порядке присутствия граждан и представителей юридических лиц на открытых заседаниях Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и его органов», утв. постановлением ЖК КР от 23 апреля 2014 года № 3989-V

⁷⁵ <http://www.kenesh.kg/ru/article/show/42/poryadok-rassmotreniya-elektronnih-obrashteniy-postupivshih-po-elektronnoy-pochte>

⁷⁶ Интервью с депутатами и экс-депутатами Парламента

⁷⁷ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 97 чч. 1, 6)

⁷⁸ Закон КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР» от 25 ноября 2011 года N 223 (ст. 64 ч. 2, ст. 66 ч. 4)

⁷⁹ Закон КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР» от 25 ноября 2011 года N 223 (ст. 151-152)

⁸⁰ Закон КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР» от 25 ноября 2011 года N 223(ст. 152)

В законодательной базе не прописаны механизмы отзыва депутатов по невыполнению добросовестно своей работы, а равно и ответственности, что снижает уровень подотчетности самих депутатов.

Не существует специального механизма по рассмотрению жалоб на решения и действия Парламента или его отдельных депутатов, но они могут быть оспорены в рамках судебной системы.

Должность депутата Парламента является высшей политической государственной должностью законодательной власти,⁸¹ на которую распространяется действие Закона «О декларировании доходов, расходов, обязательств и имущества лиц, замещающих или занимающих государственные и муниципальные должности».⁸² Депутаты обязаны представлять декларацию о доходах и об имуществе, принадлежащем ему и его близким родственникам на праве собственности, в срок и порядке, предусмотренном законодательством КР.⁸³

Подотчетность (де-факто) - 25

В какой степени законодательный орган и его члены отчитываются и отвечают за свои действия на практике?

Правовая база,⁸⁴ не требует от народного избранника отчитываться перед государственными органами и общественностью, перед своими избирателями. Однако, как отмечалось в разделе «прозрачность - де-факто» настоящего доклада, законодательный орган, как правило, хорошо информирует общественность о своей деятельности, в частности, через СМИ, через веб-сайт. Кроме того, один раз в год Спикер отчитывается перед Парламентом, это событие освещается в СМИ.

Реальная активность депутатов перед общественностью возрастает в преддверии выборов, когда проводятся пиар - кампании перед избирателями. По мнению депутатов и экс - депутатов,⁸⁵ парламентарии начинают общаться с избирателями активно во время избирательных кампаний и гораздо меньше после избирательного процесса, хотя некоторые депутаты на добровольной основе предоставляют отчеты о проделанной работе в конце года, прилагают некоторые усилия обратной связи перед своими избирателями. К сожалению, не проводится достаточная работа по проведению консультаций, дебатов, встреч с общественностью по проектам законодательства в регионах.

По мнению журналистов, сами депутаты практически не проявляют активности в отношении встреч с общественностью, консультаций по каким-либо вопросам, напротив, общественность сама инициирует такие встречи с подачи информации журналистами по актуальным вопросам, по важным законопроектам.

Согласно исследованию «Жогорку Кенеш: вопросы эффективности и прозрачности»,⁸⁶ депутаты располагают свободным мандатом, который исключает возможность их отзыва.

⁸¹ Закон КР «О статусе депутата Жогорку Кенеша КР» от 18 декабря 2008 года N 267 (ст. 1 п. 2)

⁸² Законом КР «О декларировании доходов, расходов, обязательств и имущества лиц, замещающих или занимающих государственные и муниципальные должности» от 2 августа 2017 года № 164 (ст. 1)

⁸³ Кодекс депутатской этики от 20 июня 2008 года N 548-IV (глава 8 ч. 4)

⁸⁴ Закон КР «О Регламенте Жогорку Кенеша КР» от 25 ноября 2011 года N 223, Закон КР «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 18 декабря 2008 года N 267

⁸⁵ Интервью с депутатами и экс-депутатами Парламента

⁸⁶ Отчет «Жогорку Кенеш: вопросы эффективности и прозрачности» (стр. 72, раздел 8),

<http://elpikir.kg/projects/24-zhogorkukenesh-voprosy-effektivnostii-prozrachnosti.html>

Этот факт указывает на отсутствие законодательной основы для подотчетности Парламента населению. «У населения нет реальных рычагов давления на недобросовестных депутатов. Как следствие, кандидат в депутаты имеет главной целью любыми обещаниями пройти в парламент, при этом выполнение обещаний не является для него целью».

Указанные в исследовании данные, подтверждают высказывания журналистов, что ни перед государственными органами, ни перед избирателями депутаты не отчитываются, поскольку обладают свободным мандатом. Лишь в конце отчетного года спикер Парламента предоставляет отчет о проделанной работе, после чего проводит итоговую пресс-конференцию для журналистов. Прямые трансляции заседаний Парламента регулярно осуществляются по телевидению, а также систематически транслируются по радио на тринадцати частотах FM и вещает практически по всем регионам страны, радиозаписи различных заседаний Парламента и его органов ежедневно размещаются на сайте.⁸⁷ Журналисты отмечают, что на практике не было случаев открытого обсуждения жалоб граждан на депутатов, которые возможно, по их мнению, происходят на закрытых от СМИ заседаниях Комитета по этике.

В 2019 году популярное издание «Кактус. Медиа» отправило запросы 120 депутатам по следующим вопросам: 1) какое количество законопроектов они разработали; 2) куда ездили на встречу с избирателями; и 3) какие заграничные командировки они совершили. На данный запрос ответили всего лишь 18 депутатов.⁸⁸

Согласно опросу Международного республиканского института (International Republican Institute)⁸⁹ за 2019 год, на вопрос «Знаете ли вы, как подать апелляцию в парламент или конкретному члену парламента, чтобы высказать свое мнение», 66% респондентов ответило, что не знает, 15% - знает процесс частично и только 13% ответило, что знает.

В исследовании «Система подотчетности власти в КР»⁹⁰ указывается «об отсутствии форм прямой социальной подотчетности⁹¹ Жогорку Кенеш перед гражданами, за исключением нормы об обращениях и проведения парламентских слушаний, которая связана с системой выборов депутатов Жогорку Кенеша, а именно, с формированием Жогорку Кенеша по партийным спискам. Вследствие этого, подотчетность Жогорку Кенеша перед гражданами является опосредованной и осуществляется через политические партии». Поэтому взаимодействие Жогорку Кенеша с гражданами в большей степени идет не напрямую, а через фракции в Парламенте. В данном исследовании средний индекс подотчетности в паре «Граждане - Жогорку Кенеш Кыргызской Республики» присвоено - 33%.

По мнению депутатов,⁹² жалобы на депутатов чаще подаются не гражданами, а самими парламентариями, нередко депутаты судятся между собой, либо судятся со СМИ. Что касается иммунитета депутатов, то для лишения депутата его иммунитета создаются специальные комиссии, проводятся депутатские расследования с целью отделить «политическое» от самого преступления.

⁸⁷ Отчет «Жогорку Кенеш: вопросы эффективности и прозрачности» (стр. 72, раздел 8),

<http://elpikir.kg/projects/24-zhogorkukenesh-voprosy-effektivnosti-prozrachnosti.html>

⁸⁸ https://kaktus.media/doc/388038_kaktus.media_otpravil_120_zaprosov_depytatom_jogorky_kenesha_vot_chno_iz_etogo_vyshlo.html

⁸⁹ https://www.iri.org/sites/default/files/february_2019_kyrgyzstan_poll.pdf

⁹⁰ «Система подотчетности власти в КР», Институт Политики Развития, (стр. 16, 17) [dpi.kg > library > download](http://dpi.kg/library/download)

⁹¹ Социальная подотчетность подразумевает непрерывный процесс влияния граждан непосредственно на лиц, облеченных властными полномочиями путем проведения социального аудита (народного контроля), доступа к информации, публичных обсуждений, общественных слушаний, акций протеста, демонстраций, журналистских расследований, мониторинга услуг, жалоб, обращений и т. п.

⁹² Интервью с депутатами Парламента

Декларации о доходах и расходах, депутаты Парламента ежегодно подают в Государственную налоговую службу. (См.подробнее раздел «Государственная служба»)

Механизмы честности (де-юре) - 50

Насколько хорошо прописаны механизмы честности на законодательном уровне для депутатов законодательного органа?

Правовая база содержит некоторые положения о механизмах честности в Парламенте. (См.подробнее раздел «Государственная служба») Также существует Кодекс депутатской этики, где есть положения, обязывающие Парламент в решении этических вопросов.

В кодексе Депутатской Этики прописываются правила и взаимоотношения депутатов.⁹³ Им запрещено получать от третьих лиц вознаграждения в виде подарков, денег и услуг за осуществление действий или бездействия, связанных с исполнением должностных полномочий.⁹⁴

Депутатам Парламента запрещается совмещать депутатскую деятельность с иной государственной или муниципальной службой, осуществлять предпринимательскую деятельность, входить в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации, но могут заниматься научной, педагогической и иной творческой деятельностью.⁹⁵

Нарушение депутатом требований Кодекса депутатской этики рассматривается на заседании Комитета по этике и регламенту Парламента по инициативе членов комитета или поступившей в комитет письменной жалобе. Комитет в течение 30 календарных дней должен дать ответ по поступившей жалобе.⁹⁶

В соответствии с Кодексом депутатской этики,⁹⁷ депутаты не вправе лоббировать какой-либо вопрос в Парламенте за материальное вознаграждение. Если на обсуждение выносится вопрос, в котором депутаты были или могут быть в дальнейшем лично заинтересованы, они обязаны заявить об этом до начала обсуждения на заседании Парламента, депутатской фракции, комитета и временной комиссии. Депутаты Парламента не могут использовать предоставленную государственными органами и должностными лицами официальную служебную информацию для извлечения личной выгоды. Также, не должны разглашать сведения, которые стали им известны в результате осуществления депутатских полномочий, если эти сведения: касаются вопросов, рассмотренных на закрытых заседаниях; относятся к области, охраняемой законом тайны личной жизни депутата и т.д. При осуществлении депутатской деятельности депутаты всегда должны помнить о своей ответственности перед избирателями и соблюдении государственных интересов.

Из Регламента⁹⁸ следует, что в случае возникновения конфликта интересов, депутат обязан вести себя в соответствии с Кодексом депутатской этики и других норм соответствующего законодательства. До начала рассмотрения любого вопроса или в ходе его рассмотрения на заседании Парламента, комитета, комиссии депутат, имеющий к данному вопросу личный интерес, обязан поставить в известность

⁹³ Кодекс депутатской этики от 20 июня 2008 года N 548-IV (глава 1 ч. 5)

⁹⁴ Кодекс депутатской этики от 20 июня 2008 года N 548-IV (глава 8 ч. 6)

⁹⁵ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 72 ч. 2), Кодекс депутатской этики от 20 июня 2008 года N 548-IV (глава 8 ч. 3), Закон КР «О статусе депутата Жогорку Кенеша КР» от 18 декабря 2008 года N 267 (ст. 5)

⁹⁶ Кодекс депутатской этики от 20 июня 2008 года N 548-IV (глава 10)

⁹⁷ Кодекс депутатской этики от 20 июня 2008 года N 548-IV (глава 9)

⁹⁸ Закон КР «О регламенте Жогорку Кенеша КР» от 25 ноября 2011 года N 223 (ст. 33 ч.ч. 1, 9, 10, ст. 144 ч.ч. 1-4)

председательствующего на заседании о конфликте интересов, и самоустраниться от дальнейшего обсуждения вопроса и голосования. В случае нарушения депутатом этих положений, комитет, ведающий вопросами регламента, должен представить соответствующее заключение на рассмотрение Парламента.

В июне 2018 года вступил закон "О конфликте интересов" и описание соответствующего механизма смотрите подробнее в разделе «Государственная служба» данного отчета.

Механизмы честности (де-факто) - 25

В какой степени обеспечиваются механизмы честности на практике?

Существующий Кодекс депутатской этики, по мнению депутатов,⁹⁹ имеет слабое влияние на депутатов, на практике родственные связи сохраняются и не соблюдается конфликт интересов. Сам закон "О конфликте интересов" согласно отчету Стамбульского плана четвертого раунда, "не предусматривает эффективного механизма его реализации", так как при принятии "убрали ограничительные нормы на принятие решений там, где потенциально участвуют родственники, что может породить конфликт интересов".¹⁰⁰ (См.подробнее раздел «Государственная Служба»)

Согласно исследованию,¹⁰¹ в Парламенте наблюдается тенденция роста удельного веса чиновников и бизнесменов, который в V созыве достиг почти двух третьих – 62%. «Это свидетельствует о том, что даже после двух, так называемых, «демократических революций, в Кыргызстане продолжается процесс бюрократизации и олигархизации власти». По мнению исследователей «высокий удельный вес чиновников и богатых предпринимателей делает Парламент глухим к народным чаяниям, а депутаты-бизнесмены и чиновники довольно часто занимаются лоббированием своих интересов». Что касается VI созыва, то редакция Kaktus.media изучила количество чиновников и бизнесменов в Парламенте, по которому более 73% оказались бизнесмены и чиновники.¹⁰² При опросе различных экспертов, многие выразили обеспокоенность об отсутствии в парламенте ученых, специалистов и экспертов в различных областях, в результате чего, по их мнению, страдает качество принимаемых законов.

Согласно исследованию IRI, 67% респондентов считают Парламент коррумпированным, 22% затруднились ответить, и только 2% ответили, что Парламент не является коррумпированным.¹⁰³

По результатам мониторинга четвертого раунда Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией,¹⁰⁴ рекомендуется обновить Кодекс депутатской этики, а также обеспечить эффективный контроль за его исполнением. В отчете отмечается, что "кодекс явно устарел и не отражает новых требований законодательства и общества. Нет никакой системы обучения членов парламента требованиям этики и эффективной системы контроля за выполнением кодекса."

⁹⁹ Интервью с депутатами Парламента

¹⁰⁰ Отчет ОЭСР «Антикоррупционные реформы в Кыргызстане», 4-й раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией (стр. 32) <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kyrgyzstan-4th-Round-Monitoring-Report-2018-RUS.pdf>

¹⁰¹ Отчет «Жогорку Кенеш: вопросы эффективности и прозрачности (стр. 25 раздел 3.5.),

<http://elpikir.kg/projects/24-zhogorkukenesh-voprosy-effektivnostii-prozrachnosti.html>

¹⁰² https://kaktus.media/doc/383621_schitaem_bazarkomov_kto_po_professii_depytaty_jogorky_kenesha.html

¹⁰³ https://www.iri.org/sites/default/files/february_2019_kyrgyzstan_poll.pdf

¹⁰⁴ Отчет ОЭСР «Антикоррупционные реформы в Кыргызстане», 4-й раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией. Кыргызская Республика (стр. 41) <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kyrgyzstan-4th-Round-Monitoring-Report-2018-RUS.pdf>

О наличии конфликта интересов в Парламенте отмечает эксперт Т. Ибраимов,¹⁰⁵ который считает, что назначение депутатами своих близких родственников и знакомых на должности помощников, консультантов и другие должности, к сожалению, стало нормой и не вызывает осуждения другими депутатами.

В Кыргызстане нет законодательного закрепления института лоббизма и процедур лоббистской деятельности. Депутаты считают, что поскольку нет закона по лоббированию, то и нет требования по раскрытию контактов с лоббистами и на практике все инициаторы законопроектов являются лоббистами.

Надзор за исполнением (де-юре и де-факто) - 50

В какой степени законодательный орган обеспечивает эффективный контроль за деятельностью исполнительной власти?

Конституция устанавливает общие полномочия Парламента в отношении надзора за исполнением. Те же полномочия более подробно изложены в процедурах парламентского Регламента.

В соответствии с Конституцией, одной из главных ролей Парламента является контроль за работой исполнительной власти. Парламент утверждает программу деятельности Правительства, определяет его структуру и состав, принимает решение о доверии Правительству, выражает ему недоверие, заслушивает ежегодные отчеты Премьер-министра. Правительство подотчетно Парламенту и ответственно перед ним в пределах, предусмотренных Конституцией КР. Спикер, фракция, комитет или группа депутатов вправе инициировать вопрос о направлении парламентского запроса руководителям государственных органов, органов местного самоуправления и др. Премьер-министр вправе принимать участие на открытых и закрытых заседаниях комитета.¹⁰⁶

В исследовании «Жогорку Кенеш: вопросы эффективности и прозрачности»,¹⁰⁷ который проводил оценку Парламента V-созыва, было высказано, об "отсутствии закона о парламентском контроле, который бы определил круг полномочий и критерии оценки деятельности каждого исполнительного органа власти." В данном исследовании приводится анализ использования парламентом различных форм контроля, где были определены основные проблемы, такие как «неясность целей проводимого контроля, стихийный подход, отсутствие индикаторов контроля/оценки, слабое взаимодействие комитетов при осуществлении контроля, а также конфликт интересов членов комитета с курируемыми ведомствами», что является актуальным и по сей день. Также, в экспертном обсуждении по теме парламентского контроля за сектором безопасности¹⁰⁸ представители НПО "Гражданский союз" отметили, что «в целом, у нас в законодательстве нет понятия, что значит парламентский контроль. То есть каждый депутат, отдельно взятый юрист могут оценивать его по-своему».

¹⁰⁵ Интервью с экспертом, аналитиком, председателем правления Центра политико-правовых исследований Т.Р. Ибраимовым

¹⁰⁶ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 70 ч. 1, ст. 74 ч. 3 п.п. 1, 3, 4, ч. 6 п. 3, ст. 76 ч. 1-2, ст. 85 ч. 1), Закон КР "О Регламенте Жогорку Кенеша КР" от 25 ноября 2011 года N 223 (ст. 3 ч. 1 п. 6, 14, ст. 27 ч. 11, ст. 110-111, ст. 104-105, ст. 123)

¹⁰⁷ Отчет «Жогорку Кенеш: вопросы эффективности и прозрачности» (стр. 39-40, раздел 4.7), <http://elpikir.kg/projects/24-zhogorkukenesh-voprosy-effektivnostii-prozrachnosti.html>

¹⁰⁸ <https://www.reforma.kg/post/ekspertnoe-obsuzhdenie-parlamentskij-kontrol-za-sektorom-bezopas/>

Закон¹⁰⁹ гласит, что для осуществления парламентского контроля, Парламент вправе проводить парламентское расследование. Все государственные органы и должностные лица обязаны оказывать содействие временной комиссии по парламентскому расследованию. По требованию комиссии они обязаны предоставлять все необходимые сведения, материалы и документы. В случаях необходимости получения комиссией данных, содержащих банковскую или иную охраняемую законом тайну, все эти документы должны быть определены грифом "для служебного пользования" и не должны подвергаться оглашению.

Временная комиссия по парламентскому расследованию, в случае выявления факта правонарушения, вправе поставить вопрос перед государственным органом или должностным лицом о пресечении правонарушения либо возбуждении уголовного дела, административного или дисциплинарного производства. Все решения комиссии принимаются большинством голосов от числа присутствующих членов комиссии. Заключение временной комиссии по парламентскому расследованию должно размещаться на сайте Парламента и публиковаться в газете "Эркин Тоо".

По мнению экспертов и журналистов,¹¹⁰ эффективность депутатских комиссий по расследованию, зависит от профессионализма членов этих комиссий, которым необходимо в сжатые сроки провести выяснение обстоятельств дела. Есть комиссии, которые работают хорошо, но есть и те, которые создают много «шума», а затем безрезультатно завершают свою работу.

С точки зрения другого эксперта,¹¹¹ в данное время, специализированные комитеты Парламента так же, как и депутатские комиссии, при осуществлении своих функций надзора над исполнительной властью, никакие решения не принимают самостоятельно и независимо.

В соответствии с Законом,¹¹² Парламент осуществляет контроль исполнения республиканского бюджета через комитеты и комиссии, а также через поручения Счетной палате. Комитеты Парламента вправе рассматривать текущее исполнение республиканского бюджета по вопросам своего ведения не более четырех раз в год. По итогам рассмотрения вопросов текущего исполнения бюджета Парламент по предложению комитета может поручить Счетной палате подготовку специальных отчетов об исполнении республиканского бюджета. Парламент может запросить отчеты Счетной палаты об аудите эффективности использования средств государственными органами, органами местного самоуправления, юридическими лицами с участием государственных органов, органов местного самоуправления, а также организаций, финансируемых из республиканского и местных бюджетов, и другие отчеты об аудите.

В исследовании¹¹³ по мониторингу Парламента V-созыва говорится, что за все время существования парламентаризма в Кыргызстане, парламент отчитывается о результатах своей работы только количеством принятых законов, постановлений и проведенных заседаний, что актуально и для Парламента VI-созыва. "За этот период он ни разу не предпринимал попытку разработки критериев эффективности расходования бюджетных средств, с целью оптимизации бюджета, никогда не проводился комплексный анализ эффективности постатейных расходов Парламента".

¹⁰⁹ Закон КР "О Регламенте Жогорку Кенеша КР" от 25 ноября 2011 года N 223 (ст.ст. 106, 109)

¹¹⁰ Интервью с экспертом в сфере парламентаризма и демократического управления Г. Маматкеримовой, https://kaktus.media/doc/405777_imitaciia_byrnoy_deiatelnosti_razbor_depytatskih_komissiy_po_skandalnym_temam.html

¹¹¹ Интервью с экспертом Э. Ногойбаевой

¹¹² Закон КР "О Регламенте Жогорку Кенеша КР" от 25 ноября 2011 года N 223 (ст. 102)

¹¹³ Отчет «Жогорку Кенеш: вопросы эффективности и прозрачности (стр. 73, раздел 8), <http://elpikir.kg/projects/24-zhogorkukenesh-voprosy-effektivnostii-prozrachnosti.html>

В Конституции Кыргызстана предусмотрена процедура импичмента. В конституционные полномочия Парламента входит принятие решения о выражении доверия и о выражении недоверия Правительству. Парламент в порядке, предусмотренном Конституцией, также вправе выдвигать обвинения против Президента и принимать решение об отрешении Президента от должности.¹¹⁴

Президент может быть привлечен к уголовной ответственности после отрешения его от должности. Президент может быть отрешен от должности только на основании выдвинутого Парламентом обвинения в совершении преступления, подтвержденного заключением Генерального прокурора о наличии в действиях Президента признаков преступления. Решение Парламента об отрешении Президента от должности должно быть принято большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Парламента, не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения обвинения против Президента. Если в этот срок решение Парламента не будет принято, обвинение считается отклоненным.¹¹⁵ Но на практике, данные механизмы не являются жизнеспособными, так как Генеральный прокурор назначается и освобождается Президентом КР с согласия Парламента (Жогорку Кенеша), что означает о том, что Генеральный прокурор вряд ли может выдвинуть обвинения в отношении Президента. Также сам Парламент, как было указано выше является политизированным и не имеет достаточных рычагов независимости.

Законодательный орган, при наличии фактов и большинства в Парламенте, по мнению эксперта,¹¹⁶ имеет полномочия по импичменту. Во времена А. Акаева ряд депутатов устно высказывались об импичменте, но, ни разу эта процедура не реализовывалась. По мнению бывшего министра юстиции М. Кайыпова,¹¹⁷ раньше нормы импичмента были более проще, но после ряда референдумов процедуры были усложнены, такие как "требование о необходимости дачи заключения Генеральным прокурором, о внесении инициативной группы вопроса в повестку дня, где депутатская комиссия в обязательном порядке должна вынести заключение о том, что преступление имело место". По его мнению, "Генпрокурор может дать и отрицательное заключение, потому что не может поступить так с Президентом, который его назначил", и чтобы данная процедура работала, "необходимо принятие отдельного закона".

Парламент избирает членов Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов, членов Счетной палаты: одну треть состава - по представлению Президента, одну треть - парламентского большинства и одну треть - парламентской оппозиции; освобождает их от должности в случаях, предусмотренных законом; избирает и освобождает Омбудсмана; и дает согласие на привлечение их к уголовной ответственности. Президент из числа избранных Парламентом членов назначает Председателя Счетной палаты и освобождает его согласно Конституции КР и закона. В свою очередь ЖК КР освобождает председателя и членов Счетной палаты, а также ЦИК большинством голосов от числа присутствующих, но не менее чем 50 голосами депутатов.¹¹⁸

¹¹⁴ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 74 ч. 3 п.п. 3-4, ч. 7), Закон КР "О Регламенте Жогорку Кенеша КР" от 25 ноября 2011 года N 223 (ст. 3 ч.1 п.36)

¹¹⁵ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 67), Закон КР "О Регламенте Жогорку Кенеша КР" от 25 ноября 2011 года N 223 (ст. 136)

¹¹⁶ Интервью с экспертом в сфере парламентаризма и демократического управления Г. Маматкеримовой

¹¹⁷ <https://rus.azattyk.org/a/28134386.html>, статья - Кайыпов: Процедура импичмента довольно сложная

¹¹⁸ Конституция КР от 27 июня 2010 года (ст. 74 ч. 4 п.п. 4-7, ст. 64 ч. 5 п. 4), Закон КР "О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики" от 25 ноября 2011 года N 223 (ст. ст.124 ч. 4, 125)

Однако, как считают многие эксперты, процесс назначения Омбудсмана, руководителей Счетной Палаты, ЦИК – это абсолютная политика. Все полномочия по их назначению распределены по партиям. Так, в процессе выдвижения кандидатур на руководящие должности большую роль играют президентские назначения.¹¹⁹

Что касается государственных контрактов, непосредственно осуществлять контроль государственных закупок, отдельно от утверждения бюджета и рассмотрения отчетов об исполнении бюджета Парламент не может. Главу Департамента назначает и освобождает Премьер-министр по представлению Министра финансов КР, в то время как Парламент не играет никакой роли в этом процессе.¹²⁰ Парламент может косвенно наблюдать за государственными контрактами через высший орган аудита - Счётную палату, которая подотчетна законодательной власти. Депутаты также могут получать информацию из Департамента по государственным закупкам при Министерстве финансов КР с использованием своего права на получение информации от исполнительной власти.

Правовые реформы (де-юре и де-факто) - 25

В какой степени законодательные вопросы по борьбе с коррупцией и добросовестного управления являются приоритетными в стране?

В последние годы Парламент Кыргызстана принял ряд законов и законодательных поправок, направленных на снижение уровня коррупции и повышение эффективности управления, только не всегда в соответствии с международными стандартами и требованиями. В 2005 году Парламент Кыргызстана ратифицировал Конвенцию ООН против коррупции.¹²¹ Тем не менее, нельзя сказать, что Парламент активно контролирует их реализацию на практике.

В июне 2012 года Парламентом был принят Закон "О противодействии коррупции",¹²² в соответствии, с которым,¹²³ Парламент обеспечивает рассмотрение и принятие законов по вопросам противодействия коррупции. Также, Парламент должен определять обоснованность и целесообразность государственных расходов и осуществлять парламентский контроль за эффективностью использования бюджетных средств, направленных на финансирование и материально-техническое обеспечение деятельности по противодействию коррупции.

В сфере декларирования в 2004 году был принят закон КР «О декларировании и публикации сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников». Данный закон утратил силу в связи с принятием закона КР "О декларировании доходов, расходов, обязательств и имущества лиц, замещающих или занимающих государственные и муниципальные должности" от 2 августа 2017 года.

¹¹⁹ Интервью с экспертом в сфере парламентаризма и демократического управления Г. Маматкеримовой, журналистами и др.

¹²⁰ Закон КР «О государственных закупках» от 3 апреля 2015 года № 72 (ст. 9), Положение «О Департаменте государственных закупок при Министерстве финансов КР», утв. постановлением Правительства КР от 3 февраля 2014 года N 68 (п. 10)

¹²¹ Закон КР "О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, подписанной 10 декабря 2003 года» от 6 августа 2005 года N 128

¹²² Постановление ЖК КР о принятии Закона КР «О противодействии коррупции» от 28 июня 2012 года N 2153-V

¹²³ Закон КР «О противодействии коррупции» от 8 августа 2012 года N 153 (ст. 6 п. 2, ст. 17)

В июне 2014 года Парламент утвердил Государственную целевую программу «Развитие судебной системы Кыргызской Республики на 2014-2017 годы».¹²⁴ 26 февраля 2020 года Постановлением ЖК КР № 3575-VI утверждена Государственная целевая программа "Развитие судебной системы Кыргызской Республики на 2019-2022 годы". Несмотря на принятие данных программ, судебную систему постоянно критикуют за плохое проведение реформ. Согласно Барометру Мировой Коррупции¹²⁵ - судебная система занимает 2 место по уровню коррупции среди государственных органов.

В феврале 2015 года Парламентом был принят Закон «О государственных закупках».¹²⁶ Закон детализирует процедуры государственных контрактов и сделок с рядом важных вопросов, в том числе конфликта интересов, процедур мониторинга и прозрачности закупок. С 2013 года начал свою работу портал государственных закупок <http://zakupki.gov.kg>, где закупающие организации размещают свои планы закупок на период не менее года, что является положительным шагом.¹²⁷ (см. подробнее «Государственная служба»)

Закон «О государственной гражданской службе и муниципальной службе»¹²⁸ принят в апреле 2016 года. Данный закон определяет антикоррупционные механизмы, в том числе конфликт интересов, на государственной гражданской службе и муниципальной службе. В июне 2018 года вступил в силу закон "О конфликте интересов" принятый Парламентом 7 декабря 2017 года, но как отмечалось выше, данный закон не соответствует международным стандартам.

За последнее время Парламентом в рамках судебной реформы приняты и введены 7 кодексов и ряд законов. В том числе Уголовный Кодекс, Уголовно - Процессуальный кодекс, Административно - процессуальный Кодекс, Гражданско – процессуальный Кодекс и т.д. Из них 5 кодексов уголовного блока, предусматривающие гуманизацию законодательства, и 2 закона вступили в силу с 1 января 2019 года.¹²⁹ Но приведение в соответствие других законов затянулось, правительство запоздало с разработкой поправок, внесло их на рассмотрение Парламента в срочном порядке. В новых кодексах выявлен ряд ошибок и сложностей в работе с ними, создана комиссия для внесения поправок.¹³⁰ Нареканиям так же подверглись размеры штрафов,¹³¹ которые впоследствии были пересмотрены.¹³²

Нововведения вызвали большую критику кыргызстанцев, поскольку документы содержали путаницу. Чиновники признали, что есть проблемы и необходимо корректировать кодексы.¹³³ В новой редакции кодексов переработано практически всё. Экспертная рабочая группа отметила, что «изменения не точечные, а скорее системные.

¹²⁴ Государственная целевая программа «Развитие судебной системы КР на 2014-2017 годы», http://sot.kg/wpcontent/uploads/sites/4/2018/01/2014.06.25_gosudarstvennaya_celewaya_programma_utverzhdennyi_variant_v_zhk_kr_russkiy_variant.pdf

¹²⁵ file:///C:/Users/User/Downloads/2016_GCB_ECA_EN.pdf

¹²⁶ Постановление Жогорку Кенеша КР от 18 февраля 2015 года № 4809-V, Закон КР «О государственных закупках» от 3 апреля 2015 года за № 72

¹²⁷ Отчет ОЭСР «Антикоррупционные реформы в Кыргызстане», 3-й раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе против коррупции, от 24.03.2015 года (стр. 7) <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Kyrgyzstan-Round-3-Monitoring-Report-RUS.pdf>, Закон КР «О государственных закупках» от 3 апреля 2015 года за № 72 (ст. 12) <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Kyrgyzstan-Round-3-Monitoring-Report-RUS.pdf>, <http://zakupki.gov.kg/popp/>

¹²⁸ Постановление Жогорку Кенеша КР 21 апреля 2016 года № 474-VI, Закон КР «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 года № 75

¹²⁹ <http://kabar.kg/news/v-2018-godu-v-kr-vstupiat-v-silu-5-novykh-kodeksov-i-2-zakona/>, <http://slovo.kg/?p=102044>, <https://kg.akipress.org/news:1412548/>

¹³⁰ <https://rus.azattyk.org/a/29678929.html>,

https://kaktus.media/doc/385597_teper_bydyt_ispravliat_sozdadyt_komissiu_dlia_vneseniia_popravok_v_novye_kodeksy.html

¹³¹ <https://ru.sputnik.kg/society/20190101/1042698060/kyrgyzstan-shtraf-narushenie-zakon.html>

¹³² <https://ru.sputnik.kg/society/20190301/1043553023/kyrgyzstan-kodeksy-bezopasnyj-gorod.html>,

<https://ru.sputnik.kg/analytics/20190112/1042819515/kyrgyzstan-shtraf-kodeks-narusheniya.html>

¹³³ https://24.kg/obschestvo/106836_redkiy_sluchay_deputaty_priznali_svoyu_vinu_vspeshke_prinyatiya_novykh_kodeksov/

Например, в гражданско-процессуальном кодексе пересмотрели сроки обжалования судебных актов. Изменили также порядок исполнения судебных решений».¹³⁴

Перед летними каникулами в июне 2020 года, депутаты приняли пакет из 148 поправок в уголовное законодательство. Юристы и правозащитники раскритиковали данные нормы, так как имеются много противоречивый и широкое поле для злоупотреблений.¹³⁵ Ну и конечно же вишенкой на торте стало принятие скандального закона «О манипулировании информацией» во втором и третьем чтениях 25 июня 2020 года, которые вызвали шквал критики и даже проведение митинга, где правозащитники и эксперты отметили, что законопроект дискриминационный и будет нарушать конституционные права граждан.¹³⁶

По мнению эксперта,¹³⁷ курс на борьбу с коррупцией взял и продвигает в большей степени Совет Безопасности. Поскольку, борьба с коррупцией в Кыргызстане имеет репрессивный характер (фискальные органы, налоговые органы, финансовая полиция, ГКНБ и др.), то этим вопросом занимается вертикаль власти. На сегодняшний день, исполнительная власть, как и законодательная, полностью находятся под влиянием Президента и не являются самостоятельными институтами.

Несмотря на большое количество принятых законов по борьбе с коррупцией в стране, по мнению большинства экспертов, чиновников и депутатов, вся проблема в том, что многие важные законы недостаточно хорошо реализуются, так как не соответствуют международным стандартам, другие же законы и вовсе не исполняются, также Парламент не выполняет на деле свои контрольные функции надлежащим образом. Так, по Индексу Восприятия Коррупции,¹³⁸ Кыргызстан с 2012 года получает не больше 30 баллов из 100, что говорит о том, что страна входит в число высоко коррумпированных стран.

Согласно исследованию по мониторингу Парламента,¹³⁹ «политическая коррупция в Парламенте также коррелирует с административным вмешательством государства в экономические отношения, и является важным звеном коррупции в исполнительной и судебной власти.

Рекомендации

1. Несмотря на законодательно прописанные механизмы независимости Жогорку Кенеша, необходимо усиление независимости на практике.
2. Внедрить унифицированные стандарты экспертиз по проведению единой комплексной экспертизы законопроектов, включающую в себя все пять видов экспертиз.
3. Улучшить набор и ротацию кадров аппарата Парламента.
4. Усилить прозрачность законодательной власти путем постоянной публикации на сайте Парламента стенограмм Парламентских слушаний, конференций, семинаров с участием общественности, публикации повесток дня сессий и слушаний в комитетах, а также о размерах заработной платы. Также необходимо публиковать фамилии лиц,

¹³⁴ <http://www.ktrk.kg/post/10655/ru>

¹³⁵ https://24.kg/vlast/157312_popravki_vugolovnoe_zakonodatelstvo_yuristvi_protiv_deputaty_zh/, https://kaktus.media/doc/415676_v_predlagaemyh_popravkah_k_trem_kodeksam_nashli_shirokoe_pole_dlia_zloypotrebleniy_naliz.html

¹³⁶ https://24.kg/vlast/157429_plevok_vnbspsvobodu_slova_deputaty_prinyali_zakon_onbspmanipulirovaniy_informatsiey/

¹³⁷ Интервью с экспертом Э. Ногойбаевой

¹³⁸ <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>

¹³⁹ Отчет «Жогорку Кенеш: вопросы эффективности и прозрачности (стр. 66-67), <http://elpikir.kg/projects/24-zhogorkukenesh-voprosy-effektivnostii-prozrachnosti.html>

предоставляющих поправки в предлагаемые законопроекты и упростить поиск исходных документов (архива) законопроектов.

5. Разработать специальный механизм по рассмотрению жалоб на решения и действия Парламента или его отдельных депутатов, с последующей публикацией результатов на сайте Жогорку Кенеша КР.

6. Несмотря на принятие Жогорку Кенешем в конце 2019 года «Концепции применения инструментов оценки в рамках реализации функций парламентского контроля Жогорку Кенешем Кыргызской Республики», в самой Концепции необходимо усилить ответственность участников рабочей группы, проводившей оценку, если рассмотренный ранее в предыдущем периоде закон или государственная программа вновь попадают на рассмотрение. Также хотелось бы, чтобы принятая концепция реализовывалась эффективно на практике, а не оставалась формальным документом.

7. Усилить потенциал самих депутатов, экспертов для разработки законопроектов в соответствии с международными стандартами, так как многочисленные законы не соответствуют международным стандартам, в связи с чем они не исполняются, либо являются формальными.

8. Разработать законопроект в соответствии с международными стандартами по регулированию лоббистской деятельности (деятельности о лоббировании), для уточнения механизмов по исключению лоббирования личных или коммерческих интересов, и прописать все необходимые механизмы для его эффективной реализации. Тем самым повысится соблюдение конфликта интересов и этического поведения депутатов в Парламенте.

9. Рекомендуем партиям, которые намерены представлять в выборах кандидатов в депутаты ЖК или кандидатов в депутаты местных кенешей и городов, разрабатывать и утверждать партийные списки до начала участия в выборах и предоставлять их электорату. Требуется внесение дополнения в пункт 4 статьи 30 конституционного закона «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» о включении списка кандидатов в депутаты в избирательный бюллетень.

10. В связи со слабой формой прямой социальной подотчетности Жогорку Кенеша перед гражданами, за исключением норм об обращениях и проведения парламентских слушаний, которая связана с системой выборов депутатов Жогорку Кенеша, усилить социальную подотчетность перед населением страны.