



**ИМЕНЕМ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
Р Е Ш Е Н И Е
КОНСТИТУЦИОННОЙ ПАЛАТЫ ВЕРХОВНОГО СУДА
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

по делу о проверке конституционности первого предложения части 3
статьи 3 Закона Кыргызской Республики «О статусе депутатов местных
кенешей» в связи с обращением граждан Осмоналиевой Айнуры
Мусаевны, Осмонбаева Бектура Камильевича и Суталиновой Гульзар
Абдыбековны

10 июня 2015 года

город Бишкек

Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики в составе: председательствующего – судьи Касымалиева М. Ш., судей Абдиева К., Айдарбековой Ч. А., Бобукеевой М. Р., Мамырова Э. Т., Нарынбековой А. О., Осмонбаева Э. Ж., Осмоновой Ч. О., Саалаева Ж. И., Сооронкуловой К. С., при секретаре Толобалдиеве М. Э., с участием:

- обращающейся стороны – Осмоналиевой А. М., Осмонбаева Б. К., Суталиновой Г. А.;

- стороны - ответчика Арзиева М. И., представителя Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по доверенности;

- иного лица – Бакасова С., представителя Государственного агентства по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики по доверенности,

руководствуясь частями 1, 6 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики, статьями 1, 4, 18, 19, 24, 37, 42 конституционного Закона

Кыргызской Республики «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики», рассмотрела в открытом судебном заседании дело о проверке конституционности первого предложения части 3 статьи 3 Закона Кыргызской Республики «О статусе депутатов местных кенешей».

Поводом к рассмотрению дела явилось ходатайство граждан Осмоналиевой А. М., Осмонбаева Б. К., Суталиновой Г. А.

Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Кыргызской Республики первое предложение части 3 статьи 3 Закона Кыргызской Республики «О статусе депутатов местных кенешей».

Заслушав информацию судьи-докладчика Сооронкуловой К. С., проводившей подготовку дела к судебному заседанию, и исследовав представленные материалы, Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики

У С Т А Н О В И Л А:

В Конституционную палату Верховного суда Кыргызской Республики 22 августа 2014 года поступило ходатайство Осмоналиевой А. М., Осмонбаева Б. К., Суталиновой Г. А. о признании первого предложения части 3 статьи 3 Закона Кыргызской Республики «О статусе депутатов местных кенешей» противоречащей частям 1, 2 статьи 2, части 1 статьи 4, пункту 2 части 1 статьи 52, частям 1, 2, 3 статьи 110, части 1 статьи 112 Конституции Кыргызской Республики.

В своем ходатайстве субъекты обращения указывают, что частью 3 статьи 3 Закона Кыргызской Республики «О статусе депутатов местных кенешей», предусматривающей возможность инициирования отзыва депутата местного кенеша за систематическое отсутствие без уважительных причин на сессиях местного кенеша, а также неисполнение решений и поручений местного кенеша, нарушаются основополагающие конституционные принципы

народовластия. Депутат местного кенеша приобретает свои полномочия в результате избрания его в местный кенеш на основе всеобщего равного и прямого избирательного права. Тем самым народный избранник ответственен, прежде всего, перед избравшим его населением. Следовательно, и право его отзыва должно принадлежать исключительно избирателям, проживающим на территории соответствующих административно-территориальных единиц. Инициирование процедуры отзыва местным кенешем нарушает пассивное избирательное право, искажает волеизъявление избирателей и подрывает основополагающие принципы избирательного и муниципального права.

Заявители также считают, что в ситуации неурегулированности отношений по применению отзыва депутата, оспариваемые нормы допускают его произвольное использование и вероятность злоупотребления им по политическим мотивам, в частности в качестве инструмента для лишения мандата независимых или оппозиционных депутатов. Кроме этого, создается возможность политического давления депутатского большинства в местном кенеше, навязывания своей воли оппозиционному меньшинству, что в свою очередь является отступлением от принципов политического плюрализма, посягательством на независимость депутата, и тем самым рассматривается заявителями как подрыв демократических основ деятельности местного самоуправления и его представительного органа.

В подтверждение своих доводов, субъекты обращения ссылаются на фактические обстоятельства, свидетельствующие о досрочном прекращении полномочий депутата Джусубалиевой А. К. постановлением Орокского айыльного кенеша Сокулукского района Чуйской области. Формальным поводом для прекращения полномочий послужило неисполнение Джусубалиевой А. К. решения Орокского айыльного кенеша, а правовым основанием - оспариваемая заявителями часть 3 статьи 3 Закона Кыргызской Республики «О статусе депутатов местных кенешей».

Постановлением Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 19 ноября 2014 года № 56-П ходатайство заявителей было принято к производству.

В судебном заседании Осмоналиева А. М., Осмонбаев Б. К., Суталинова Г. А. поддержали свои требования и просили их удовлетворить.

Представитель Жогорку Кенеша Кыргызской Республики Арзиев М. И. не согласился с доводами субъектов обращения и считает, что оспариваемая норма не противоречит Конституции Кыргызской Республики.

Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики, обсудив доводы сторон, выслушав разъяснения иного лица и исследовав материалы дела, пришла к следующим выводам.

1. В соответствии с частью 4 статьи 19 конституционного Закона Кыргызской Республики «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики выносит акты по предмету, затронутому в обращении лишь в отношении той части нормативного правового акта, конституционность которой подвергается сомнению.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики по данному делу является первое предложение части 3 статьи 3 Закона Кыргызской Республики «О статусе депутатов местных кенешей» следующего содержания:

«За систематическое отсутствие без уважительных причин на сессиях местного кенеша более четырех раз подряд, а также за неисполнение решений и поручений местного кенеша депутаты местного кенеша большинством голосов от их общего числа вправе возбудить вопрос об отзыве депутата соответствующего кенеша».

Закон Кыргызской Республики «О статусе депутатов местных кенешей» от 13 января 2000 года № 3 принят в порядке, установленном законодательством, опубликован в газете «Эркин Тоо» от 21 января 2001 года

№ 7, внесен в Государственный реестр нормативных правовых актов Кыргызской Республики и является действующим.

2. Согласно Конституции Кыргызской Республики носителем суверенитета и единственным источником власти в Кыргызской Республике является народ, который осуществляет свою власть непосредственно на выборах и референдумах, а также через систему государственных органов и органов местного самоуправления (части 1, 2 статьи 2).

Признавая местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя, Конституция Кыргызской Республики гарантирует право и реальную возможность местных сообществ самостоятельно в своих интересах и под свою ответственность решать вопросы местного значения. Местное самоуправление осуществляется местными сообществами граждан непосредственно либо через систему органов местного самоуправления (части 1, 3 статьи 110, статья 111).

Конкретизируя вышеприведенные конституционные положения Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» определяет выборы депутатов местных кенешей как одну из форм непосредственного участия местного сообщества в реализации местного самоуправления. Выборы депутатов местных кенешей являются необходимым элементом народовластия, одним из направлений вовлечения местного сообщества в управление делами государства и осуществление местного самоуправления, высшим непосредственным выражением воли местного населения.

Посредством выборов формируются представительные органы местного самоуправления – местные кенешы, через деятельность которых обеспечивается представительное участие местного сообщества в осуществлении местного самоуправления (статья 7 Закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении»).

3. На основании результатов выборов кандидат занимает должность депутата местного кенеша. Депутат местного кенеша – лицо, избранное местным сообществом в представительный орган местного самоуправления

города (городской кенеш) либо айылного аймака (айылный кенеш), наделенное полномочиями для реализации интересов местного сообщества. Согласно части 1 статьи 112 Конституции Кыргызской Республики и части 1 статьи 2 Закона Кыргызской Республики «О статусе депутатов местных кенешей» депутат местного кенеша приобретает свои полномочия в результате избрания его в местный кенеш на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на четыре года. Тем самым, в результате прямого волеизъявления граждан депутат местного кенеша получает полномочия (депутатский мандат) непосредственно от избирателей, приобретает особый статус, который обеспечивает ему беспрепятственное участие в деятельности местного кенеша. В целом, в соответствии с принципом народного суверенитета депутат местного кенеша является представителем населения (местного сообщества) в представительном органе местного самоуправления вследствие доверия избирателей.

Вышеприведенные конституционные положения и нормы закона корреспондируют пункту 5 статьи 1 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств, согласно которой избранные лица, получившие необходимое число голосов, определенное конституцией, законом, вступают в должность в порядке и сроки, установленные законами, тем самым признавая свою ответственность перед избирателями, и остаются в должности до истечения срока своих полномочий или до их прекращения иным образом, который регулируется конституцией, законами в соответствии с демократическими парламентскими и конституционными процедурами.

Правовой статус депутатов местных кенешей регламентирован Законом Кыргызской Республики «О статусе депутатов местных кенешей», который определяет сроки полномочий депутатов, в том числе возможные случаи досрочного прекращения мандата депутата, устанавливает права и обязанности депутата, гарантии депутатской деятельности, определяет ее организационно-

правовые формы, регламентирует вопросы привлечения депутатов к ответственности.

Так, согласно статье 7 вышеуказанного Закона депутат местного кенеша обязан принимать участие в работе местного кенеша, выполнять поручения кенеша и его органов. Вместе с тем деятельность депутата осуществляется не только в представительном органе, в состав которого он избран. Депутат обязан поддерживать постоянную связь с избирателями, он принимает меры по обеспечению прав, свобод и законных интересов своих избирателей, рассматривает поступившие от них предложения, заявления и жалобы, способствует, в пределах своих полномочий, правильному и своевременному разрешению содержащихся в них вопросов, ведет прием граждан. Кроме этого, депутат обязан осуществлять контроль за выполнением наказов избирателей и регулярно информировать избирателей о ходе их выполнения. Депутат местного кенеша периодически, но не менее одного раза в год, обязан отчитываться о своей работе перед избирателями, коллективами и объединениями граждан, выдвинувшими его кандидатом в депутаты (статьи 13, 14, 15, 23 Закона Кыргызской Республики «О статусе депутатов местных кенешей»).

Таким образом, законодатель прямо устанавливает ответственность и подотчетность депутата местного кенеша перед местным сообществом.

Представительная природа конституционно-правового статуса депутата местного кенеша предполагает его ответственность за эффективное осуществление деятельности по выражению интересов местного сообщества и должное исполнение депутатских полномочий. В противном случае, формальное и халатное исполнение депутатских полномочий вопреки государственным и общественным интересам освобождало бы народных представителей от ответственности.

5. Оспариваемое на предмет конституционности первое предложение части 3 статьи 3 Закона Кыргызской Республики «О статусе депутатов местных кенешей» предусматривает право местного кенеша большинством голосов от

общего числа депутатов возбуждать вопрос об отзыве депутата соответствующего кенеша за систематическое отсутствие без уважительных причин на сессиях местного кенеша более четырех раз подряд, а также за неисполнение решений и поручений местного кенеша.

Институт отзыва – это специфический институт народовластия, представляющий собой форму ответственности выборного лица перед населением, содержанием которого является возможность досрочного прекращения полномочий выборного лица по воле избирателей. Отзыв депутата тесно связан с выражением воли избирателей и считается формой прямой демократии. Как правило, основаниями отзыва депутата является в целом утрата доверия избирателей вследствие невыполнения выборным лицом возложенных на него полномочий. Следовательно, субъектами реализации отзыва, в том числе процедуры его инициирования, являются исключительно избиратели. Само по себе сущностное содержание института отзыва предполагает, что отзыв депутата должен осуществляться в процедурах, наиболее приближенных к выборам. Тем самым обеспечивается реализация конституционного принципа народного суверенитета и опосредуемого им права граждан на осуществление местного самоуправления.

Исходя из этого, предоставление законодателем местному кенешу права возбуждения вопроса об отзыве депутата местного кенеша противоречит основополагающим конституционным принципам народовластия.

Кроме этого, необходимо отметить, что отзыв депутата как специфический институт народовластия, является возможной, но не обязательной формой ответственности депутата перед избирателями. К нему, как и к другим формам ответственности, необходимо подходить взвешенно, обоснованно и принципиально. Право отзыва не может быть использовано для ограничения самостоятельности и инициативы депутата, создания препятствий для его законной деятельности. Специфичность отношений по отзыву депутата проявляется в публично-властном волеизъявлении граждан, указанный признак определяет данный институт как форму непосредственного самоуправления и

прямой демократии, раскрывающуюся следующим образом: право отзыва как властное волеизъявление принадлежит избирателям соответствующего избирательного округа.

Введение института отзыва в избирательную систему Кыргызской Республики является дискреционным правом законодателя. При этом, механизм отзыва депутата местного кенеша должен включать в себя общие принципы и процедуры отзыва депутатов местных кенешей, основания отзыва депутата, право и порядок возбуждения вопроса об отзыве депутата, гарантии прав депутата при возбуждении вопроса о его отзыве, порядок и сроки принятия решения о назначении голосования об отзыве депутата, порядок проведения голосования об отзыве депутата и подведения его итогов, недопустимость повторного возбуждения вопроса об отзыве депутата по одним и тем же основаниям в течение определенного срока.

Отсутствие подобного законодательного механизма допускает произвольное использование процедуры отзыва, что подтверждается практикой применения местными кенешами части 3 статьи 3 Закона Кыргызской Республики «О статусе депутатов местных кенешей».

Инициирование отзыва депутата местным кенешем отражается на представительном составе выборного органа, так как соответствующий институт позволяет на легальном основании устраивать (организовывать) кампании против независимых (неугодных) депутатов. Тем самым, предоставление местному кенешу права инициирования процедуры отзыва должно рассматриваться как фактор, искажающий смысл выборов и, в конечном счете, сущность непосредственной демократии.

На основании вышеизложенного, руководствуясь пунктом 1 части 6, частями 8, 9 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики, статьями 46, 47, 48, 51, 52 конституционного Закона Кыргызской Республики «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики», Конституционная палата

Р Е Ш И Л А:

1. Признать первое предложение части 3 статьи 3 Закона Кыргызской Республики «О статусе депутатов местных кенешей» в части, предоставляющей местному кенешу право возбуждения вопроса об отзыве депутата, противоречащей частям 1, 2 статьи 2, пункту 2 части 1 статьи 52, части 1 статьи 112 Конституции Кыргызской Республики.

2. Жогорку Кенешу Кыргызской Республики внести соответствующие изменения и дополнения в законодательные акты, вытекающие из настоящего решения.

3. Решение окончательное и обжалованию не подлежит. Решение обязательно для всех государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, общественных объединений, юридических и физических лиц и подлежит исполнению на всей территории республики.

4. Опубликовать настоящее решение в официальных изданиях органов государственной власти, на официальном сайте Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики и в «Вестнике Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики».

**КОНСТИТУЦИОННАЯ ПАЛАТА
ВЕРХОВНОГО СУДА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**