



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

по делу о проверке конституционности конституционного Закона Кыргызской Республики «О приостановлении действия некоторых норм конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» в связи с обращениями политической партии «Реформа» в лице ее председателя Сооронкуловой Клары Сыргакбековны, а также граждан Касымбекова Нурбека Айтыевича и Усубалиева Таалайбека Болотбековича

2 декабря 2020 года

город Бишкек

Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики в составе: председательствующего - Дуйшеева К.А., судей Бобукеевой М.Р., Жумабаева Л.П., Касымалиева М.Ш., Кыдырбаева К.Дж., Осмонбаева Э.Ж., Саалаева Ж.И., Шаршеналиева Ж.А. при секретаре Аблакимове К.А., с участием:

обращающейся стороны – председателя политической партии «Реформа» Сооронкуловой Клары Сыргакбековны; граждан Касымбекова Нурбека Айтыевича и Усубалиева Таалайбека Болотбековича,

стороны-ответчика – Бейшенбек кызы Камилы, Орозобек уулу Максата, представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по доверенности;

иных лиц – Чилдебаева Таштемира Абазовича, представителя Аппарата Президента Кыргызской Республики по доверенности; Шаршеналы уулу Адилета, Уметалиева Кубата Кубанычбековича, представителей Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики по доверенности,

руководствуясь частями 1 и 6 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики, статьями 4, 18, 19, 37, 42 конституционного Закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики», рассмотрела в открытом судебном заседании дело о проверке конституционности конституционного Закона Кыргызской Республики «О приостановлении действия некоторых норм конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики».

Поводом к рассмотрению данного дела явились ходатайства политической партии «Реформа», а также граждан Касымбекова Н.А. и Усубалиева Т.Б.

Основанием к рассмотрению данного дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Кыргызской Республики конституционный Закон Кыргызской Республики «О приостановлении действия некоторых норм конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики».

Заслушав информацию судьи-докладчика Осмонбаева Э.Ж., проводившего 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 28 октября 2020 года поступило ходатайство политической партии «Реформа» в лице ее председателя Сооронкуловой К.С. о проверке соответствия статей 1, 2 конституционного Закона Кыргызской Республики «О приостановлении действий некоторых норм конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» пункту 1 статьи 3, частям 2, 3 статьи 5, части 1 статьи 16, части 1 статьи 20, пунктам 1, 2 части 1 статьи 52, частям 1, 2 статьи 70, части 5 статьи 80 Конституции Кыргызской Республики.

По утверждению субъекта обращения, вышеуказанный конституционный Закон был принят Жогорку Кенешем Кыргызской Республики в угоду интересам отдельных политических групп и лиц с грубейшими нарушениями порядка принятия законов, предусмотренного законами Кыргызской Республики «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» (далее – Регламент Жогорку Кенеша) и «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики».

Так, согласно части 9 статьи 55 Регламента Жогорку Кенеша промежутки времени между каждым чтением по проекту закона не может быть менее 10 рабочих дней и более 30 рабочих дней, за исключением случаев, предусмотренных в части 10 статьи 55 Регламента Жогорку Кенеша. Между тем оспариваемый конституционный Закон был принят в течение одного часа 22 октября 2020 года. При этом в качестве обоснования в статье 1 обжалуемого конституционного Закона указывается, что он принят в целях стабилизации общественно-политической, эпидемиологической и связанной с ними экономической ситуации в стране. Тогда как, стабилизация социально-экономической ситуации как исключение, подпадающее под действие пункта 8 части 10 статьи 55 Регламента Жогорку Кенеша, соответственно, позволяющее Жогорку Кенешу принимать проект закона во втором и третьем чтениях и/или в трех чтениях одновременно, должно быть

обусловлено введением чрезвычайного положения, чрезвычайной ситуации или обстоятельствами непреодолимой силы. В день принятия закона государство не находилось ни в одном из этих состояний. Иные цели, приведенные в обосновании принятия конституционного Закона, а именно: повышение уровня доверия населения к выборному процессу, в связи с необходимостью учета мнений наиболее широких слоев общества, проведение конституционной реформы, предусматривающей внесение изменений в действующую Конституцию Кыргызской Республики, не могут служить основанием для принятия конституционного закона, минуя все необходимые стадии законодательного процесса.

Таким образом, субъект обращения приходит к выводу, что посредством договоренностей и грубых нарушений порядка принятия законов Жогорку Кенеш приостановил действие важнейших норм конституционного Закона «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» (далее – конституционный Закон о выборах), направленных на обеспечение легитимности власти в сложившейся политической ситуации, и право каждого избирать и быть избранным.

Далее субъект обращения отмечает о нарушении важного принципа осуществления государственной власти – принципа открытости и ответственности государственных органов перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа (пункт 3 статьи 3 Конституции).

Согласно пункту 1 части 1 статьи 52 Конституции граждане имеют право участвовать в обсуждении и принятии законов и решений республиканского и местного значения. В развитие данного конституционного положения, части 1 и 2 статьи 22 Закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» устанавливают, что проекты нормативных правовых актов, непосредственно затрагивающих интересы граждан и юридических лиц, подлежат общественному обсуждению посредством размещения на официальном сайте нормотворческого органа.

Общественное обсуждение законопроекта осуществляется путем: обеспечения доступа к тексту проекта; принятия, рассмотрения и обобщения предложений, поступающих от участников общественного обсуждения; подготовки по его результатам итоговой информации о поступивших предложениях с обоснованием причин включения либо невключения их в проект нормативного правового акта. Итоговая информация должна быть отражена в справке-обосновании к законопроекту.

Однако законопроект был размещен на официальном сайте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в 13 часов 52 минуты 22 октября 2020 года и принят в этот же день в 18.00 часов. Тогда как, согласно статье 23 Закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», срок общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов составляет не менее одного месяца, за исключением проектов, направленных на регулирование прав граждан и юридических лиц в условиях обстоятельств непреодолимой силы. Согласно части 2 статьи 51 Регламента Жогорку Кенеша фракции, комитеты, депутаты, Правительство, представители гражданского общества вправе направить письменные замечания и предложения по проекту закона в ответственный комитет в течение 2 недель со дня его размещения на официальном сайте Жогорку Кенеша. Однако, указанные субъекты были лишены такой возможности.

Кроме того, частью 3 статьи 115 Регламента Жогорку Кенеша установлено, что проведение парламентских слушаний по проектам законов об обеспечении конституционных прав, свобод и обязанностей граждан, правового статуса политических партий, некоммерческих организаций и средств массовой информации, о бюджете, налогах и других обязательных сборах, о введении новых видов государственного регулирования предпринимательской деятельности, об обеспечении экологической безопасности и борьбе с правонарушениями является обязательным. Как утверждает заявитель, парламентских слушаний проведено не было.

Тем самым, принятый Жогорку Кенешем конституционный Закон о выборах не отвечает требованиям, установленным статьей 7 Закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», согласно которой законность нормативных правовых актов обеспечивается их принятием в установленном порядке.

Сооронкулова К.С. утверждает, что при принятии оспариваемого конституционного Закона были допущены нарушения требований части 5 статьи 80 Конституции, устанавливающей, что конституционные законы принимаются большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша, а также части 4 статьи 85 Регламента Жогорку Кенеша, содержащей запрет передавать депутату право голоса при голосовании за законопроект. По их утверждению за законопроект фактически проголосовали 78 депутатов, а председательствующий при подсчете голосов зафиксировал 83 голоса, 4 из которых засчитаны как переданные по доверенности.

В целом заявитель считает, что законопроект был инициирован группой лиц кулуарно, принят в немислимо короткие сроки, без общественного обсуждения, рассмотрения в комитетах, должного ознакомления и осмысления депутатами, в нарушение установленного Конституцией и законами порядка и процедур принятия законов, и, следовательно, противоречит части 3 статьи 5 Конституции, устанавливающей, что государство, его органы, органы местного самоуправления и их должностные лица не могут выходить за рамки полномочий, определенных Конституцией и законами.

Субъект обращения отмечает, поскольку Конституция не может включать в себя все стороны организации и деятельности органов государственной власти, взаимоотношений человека и государства, конкретизация ее норм происходит в соответствующем законодательстве. Конституционные законы органически связаны с Конституцией, по существу продолжают и развивают ее положения. Исходя из этого, заявитель

констатирует, что, приостановив действие норм конституционного закона, законодатель приостановил действие самой Конституции. Точнее, приостановив действие норм, регулирующих порядок проведения повторных выборов в Жогорку Кенеш, тем самым, парализовал действие частей 1, 2 статьи 70 Конституции, содержащих конституционные основы проведения выборов депутатов Жогорку Кенеша.

Заявитель считает, что Конституция не содержит норм, предполагающих принятие конституционного закона о приостановлении действия норм других законов. Предмет регулирования конституционных законов определен в Конституции исчерпывающим образом путем установления императивных правил и не может быть произвольно расширен и дополнен. Тем не менее, 22 октября 2020 года Жогорку Кенеш произвольно принял конституционный Закон «О приостановлении действия некоторых норм конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», не предусмотренный Конституцией.

По мнению заявителя, в случае если выборы признаны недействительными и несостоявшимися, в силу статьи 38 конституционного Закона о выборах назначаются повторные выборы в течение одного месяца Центральной избирательной комиссией. Повторные выборы не предусматривают таких этапов как составление списков избирателей, создание избирательных участков и избирательных комиссий. Более того, при наличии определенных оснований повторные выборы проводятся только среди политических партий, принимавших участие в выборах. Таким образом, по мнению заявителя, повторные выборы и основные выборы являются неразрывными циклами единого процесса, и повторные выборы есть органическое продолжение основных выборов.

Поскольку выборы были признаны недействительными ввиду массовых нарушений законодательства о выборах, существенно повлиявших на свободу волеизъявления избирателя и искаживших принцип всеобщего

равного избирательного права, повторные выборы являются важным правовым средством восстановления нарушенного права избирать и быть избранным, гарантированного Конституцией.

По мнению субъекта обращения, статья 2 обжалуемого конституционного Закона, объявляющая проведение повторных выборов либо новых выборов депутатов Жогорку Кенеша не позднее 1 июня 2021 года, является посягательством на право каждого гражданина избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления в порядке, предусмотренном Конституцией и законами (пункт 2 части 1 статьи 52 Конституции).

Приостанавливая действия норм о выборах, государство прекращает взятые на себя обязательства обеспечения верховенства власти народа, представляемой и обеспечиваемой всенародно избираемым Жогорку Кенешем (пункт 1 статьи 3 Конституции). Приостановление закона, затрагивающее фундаментальные политические права и свободы граждан, является ограничением этих прав в произвольно устанавливаемых временных пределах. Тогда как права и свободы человека относятся к высшим ценностям Кыргызской Республики. Они действуют непосредственно, определяют смысл и содержание деятельности всех государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц (часть 1 статьи 16 Конституции); в Кыргызской Республике не должны приниматься законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (часть 1 статьи 20 Конституции).

У заявителя вызывает беспокойство такие основания ограничения избирательных прав, как «необходимость учета мнений наиболее широких слоев общества, проведение конституционной реформы, предусматривающей внесение изменений в действующую Конституцию Кыргызской Республики». Данные цели не соразмерны общезначимым конституционным целям ограничения прав человека, установленным в части 2 статьи 20 Конституции. Часть 3 этой же статьи запрещает устанавливать ограничения



прав и свобод в иных целях и в большей степени, чем это предусмотрено Конституцией.

Заявитель утверждает, что приостановление цикла очередных выборов в высший законодательный орган страны препятствует легитимизации власти и создает благоприятные условия для узурпации власти, запрещенной частью 2 статьи 5 Конституции.

Сооронкулова К.С. особо подчеркивает социально-политическую ценность Конституции как нормативного правового акта, регулирующего основы жизни государства и общества, которая выражает интересы всего народа, и в этом смысле процесс конституционной реформы должен проходить в обстановке максимальной гласности, при специальной организации массового обсуждения.

Заявитель отмечает, что каждое вмешательство в содержание Основного Закона должно иметь исключительно выверенный характер, а для этого необходимо широкое народное обсуждение предлагаемых поправок, а также неспешное, тщательное и планомерное продвижение законодательного процесса. Поэтому субъект обращения приходит к выводу о том, что участие в конституционной реформе легитимного высшего законодательного органа, сформированного путем свободных и законных выборов, имеет большое значение.

Субъект обращения ставит под сомнение легитимность предполагаемых конституционных изменений, ввиду участия в конституционной реформе Жогорку Кенеша, срок полномочий которого закончился 28 октября 2020 года.

Заявитель, резюмируя свои доводы, отметил, что конституционные установки не должны изменяться под влиянием временных факторов и в угоду отдельных интересов политических групп и государственных деятелей. Субъект обращения отмечает, что внесение изменений в Конституцию создают существенные риски основам конституционного строя, развитию

парламентаризма и ее легитимности, что, в свою очередь, расценивается как попытка самовольного, произвольного изменения конституционного строя.

На основании изложенного, заявитель просит признать оспариваемые нормы противоречащими Конституции Кыргызской Республики.

Определением коллегии судей Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 2 ноября 2020 года данное ходатайство было принято к производству в части проверки соответствия оспариваемых норм пункту 1 статьи 3, части 3 статьи 5, части 1 статьи 16, части 1 статьи 20 пунктам 1, 2 части 1 статьи 52, части 5 статьи 80 Конституции Кыргызской Республики.

Ссылка заявителя на часть 2 статьи 5 Конституции Кыргызской Республики, которая устанавливает запрет на присвоение кем-либо власти в государстве и определяет узурпацию государственной власти как особо тяжкое преступление, расценивается коллегией судей как ее оценочное суждение событий, связанных с принятием оспариваемого конституционного Закона, соответственно, не требует осуществления прямого нормоконтроля.

28 октября 2020 года в Конституционную палату Верховного суда Кыргызской Республики поступило ходатайство граждан Касымбекова Н.А. и Усубалиева Т.Б. о проверке соответствия конституционного Закона Кыргызской Республики «О приостановлении действия некоторых норм конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» части 2 статьи 2, пунктам 1, 3 статьи 3, части 3 статьи 4, частям 2, 3 статьи 5, частям 1-3 статьи 20, пунктам 1, 2 части 1 статьи 52, части 2 статьи 70, части 4 статьи 71, части 3 статьи 78, части 5 статьи 80, части 6 статьи 84, части 3 статьи 114 Конституции Кыргызской Республики.

В целом доводы заявителей схожи с позицией политической партии «Реформа» касательно нарушений порядка принятия оспариваемого конституционного Закона, а также процедуры его общественного обсуждения.

Кроме того, заявители отмечают, что согласно статье 1 оспариваемого акта действие статей 38 и 63 конституционного Закона о выборах приостанавливается в целях стабилизации общественно-политической, эпидемиологической и связанной с ними экономической ситуации в стране, повышения уровня доверия населения к выборному процессу, в связи с необходимостью учёта мнений наиболее широких слоёв общества и проведением конституционной реформы. По мнению заявителей, указанные цели ограничения прав граждан противоречат частям 2, 3 статьи 20 Конституции, согласно которым права граждан могут быть ограничены Конституцией и законами в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц; законом не могут устанавливаться ограничения прав в иных целях и в большей степени, чем это предусмотрено Конституцией.

Как утверждают заявители, статья 2 оспариваемого акта устанавливает, что повторные выборы либо новые выборы депутатов Жогорку Кенеша объявляются в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, но не позднее 1 июня 2021 года. Тем самым усматривается противоречие статьи 1 статье 2 оспариваемого акта.

Статья 3 оспариваемого акта устанавливает, что конституционный Закон вступает в силу со дня официального опубликования и действует до завершения конституционной реформы, тем самым, отодвигая срок приостановления действий статей 38 и 63 упомянутого конституционного Закона, на неопределённый срок.

В случае если конституционная реформа будет осуществлена самим законодательным органом, то Жогорку Кенеш Кыргызской Республики должен принять Закон о внесении изменений в Конституцию не позднее 6 месяцев со дня его внесения на рассмотрение Жогорку Кенеша (абзац первый части 3 статьи 114 Конституции). Участие в конституционной реформе действующего созыва Жогорку Кенеша заведомо ставит под сомнение

легитимность предполагаемых конституционных изменений, поскольку депутаты Жогорку Кенеша избираются сроком на пять лет (часть 2 статьи 70 Конституции), а их полномочия начинаются со дня принятия ими присяги (часть 4 статьи 71 Конституции). Депутаты действующего созыва Жогорку Кенеша были избраны 4 октября 2015 года, соответственно, конституционный срок их полномочий истек 3 октября 2020 года.

В этой связи, Касымбеков Н.А. и Усубалиев Т.Б. считают неправомерным продление действующим созывом Жогорку Кенеша срока своей легитимности более чем на 5 лет на основании части 3 статьи 71 Конституции.

Определением коллегии судей Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 2 ноября 2020 года ходатайство Касымбекова Н.А. и Усубалиева Т.Б. в части проверки соответствия оспариваемого конституционного Закона части 2 статьи 2, пунктам 1, 3 статьи 3, части 3 статьи 5, частям 1-3 статьи 20, пунктам 1, 2 части 1 статьи 52, части 2 статьи 70, части 4 статьи 71, части 5 статьи 80 Конституции Кыргызской Республики было принято к производству.

Ссылка заявителей на часть 2 статьи 5 Конституции Кыргызской Республики, которая устанавливает запрет на присвоение кем-либо власти в государстве и определяет узурпацию государственной власти как особо тяжкое преступление, расценивается коллегией судей как их оценочное суждение о событиях, связанных с принятием оспариваемого конституционного Закона, а на часть 3 статьи 4, часть 3 статьи 78, часть 6 статьи 84, часть 3 статьи 114 – как форма подкрепления приведенных в ходатайстве доводов, соответственно, не требует осуществления прямого нормоконтроля.

Поскольку требования политической партии «Реформа» и граждан Касымбекова Н.А., Усубалиева Т.Б. схожи, в соответствии с пунктом 6 части 1 статьи 30 конституционного Закона «О Конституционной палате

Верховного суда Кыргызской Республики» определением судьи-докладчика от 2 ноября 2020 года указанные дела соединены в одно производство.

1 декабря 2020 года Касымбеков Н.А. и Усубалиев Т.Б. обратились с дополнительным ходатайством, в котором уменьшили объем своих требований, а также привели дополнительные доводы в подтверждение своей позиции.

По мнению заявителей, Жогорку Кенеш, приостановив проведение повторных выборов депутатов Жогорку Кенеша, вышел за рамки своих полномочий и вмешался в деятельность Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов, тем самым, нарушив принцип разделения государственной власти - одного из важнейших принципов организации государственной власти и функционирования правового государства. В обосновании своих доводов, заявители приводят отдельные правовые позиции Конституционной палаты относительно этого принципа.

Касымбеков Н.А. и Усубалиев Т.Б. указывают, что согласно части 2 статьи 3 Закона «Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов Кыргызской Республики» вмешательство в деятельность избирательных комиссий со стороны государственных органов, органов местного самоуправления, некоммерческих организаций, в том числе политических партий, иных юридических и физических лиц не допускается. Из-за вмешательства Жогорку Кенеша в процесс выборов, Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов не может провести выборы Жогорку Кенеша в срок, что, в свою очередь, лишает граждан права осуществлять свою власть непосредственно на выборах Жогорку Кенеша (часть 2 статьи 2 Конституции).

В судебном заседании заявители поддержали свои требования и просят их удовлетворить.

Представитель стороны-ответчика Бейшенбек кызы К. считает доводы заявителей необоснованными и подлежащими оставлению без удовлетворения.

Оспариваемый конституционный Закон был принят Жогорку Кенешем Кыргызской Республики в соответствии со статьей 74 Конституции.

После объявления предварительных итогов выборов депутатов Жогорку Кенеша, прошедших 4 октября 2020 года, ряд политических партий обратились с заявлением в Центральную комиссию по выборам и проведению референдумов об отмене его результатов.

В заявлении политических партий Ата Мекен, Бир Бол, Мекенчил, Чон Казат, Республика, Замандаш, Реформа, Бутун Кыргызстан, Ыйман Нуру, Мекен Ынтымагы и других было указано, что выборы прошли с грубейшими нарушениями, массовым подкупом голосов избирателей, угрозами и давлениями на избирателей, а также нарушениями при подсчете голосов.

Недовольство общества итогами выборов, сопровождавшееся массовыми беспорядками, привело к политической нестабильности в республике, в связи с чем Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов признала недействительными итоги выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

Представитель Жогорку Кенеша Кыргызской Республики считает, что в период тяжелой политической и экономической ситуации, сложившейся после событий 5-6 октября 2020 года, принятие оспариваемого конституционного Закона привело к стабилизации как правопорядка и безопасности граждан по всей республике и в городе Бишкек, так и социально-экономической ситуации. Скопление в период пандемии большого количества людей, участвовавших в митингах, сохранение состояния хаоса могли повлечь за собой неизмеримый ущерб здоровью населения, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности в столице и стране в целом.

Принятый конституционный Закон, по мнению стороны-ответчика, не влечет за собой изменения принципа верховенства власти народа, не преследует цели, направленной на узурпацию государственной власти, отмену или умаление прав и свобод гражданина, так как власть народа

представляется и обеспечивается всенародно избираемыми депутатами Жогорку Кенеша в рамках представительной и законодательной функций.

По утверждению стороны-ответчика, Жогорку Кенеш в рамках своих полномочий принял оспариваемый конституционный Закон в соответствии со статьей 9 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», согласно которой действие нормативного правового акта или его отдельного структурного элемента может быть приостановлено на определенный срок. Приостановление действия нормативного правового акта или его отдельного структурного элемента осуществляется отдельным нормативным правовым актом.

Относительно доводов заявителей о принятии обжалуемого конституционного Закона без проведения общественного обсуждения, сторона-ответчика отметила, что согласно статье 23 Закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» срок общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов составляет не менее одного месяца, за исключением проектов нормативных правовых актов, направленных на регулирование прав граждан и юридических лиц в условиях обстоятельств непреодолимой силы.

В этой связи, пунктом 8 части 10 статьи 55 Регламента Жогорку Кенеша установлено, что Жогорку Кенеш вправе принять проект закона одновременно во втором и третьем чтениях и/или в трех чтениях без наличия положительных заключений фракций в случае рассмотрения проекта закона по стабилизации социально-экономической ситуации, по вопросам правопорядка и безопасности в связи с введением чрезвычайного положения, чрезвычайной ситуации и/или с обстоятельствами непреодолимой силы. Учитывая официальное заявление Всемирной организации здравоохранения о том, что пандемия является чрезвычайной ситуацией мирового масштаба, факт массового заболевания населения относится к обстоятельствам непреодолимой силы.

Касательно вопросов неправомерного продления действующим созывом Жогорку Кенеша срока своей легитимности более 5 лет, сторона-ответчик сообщает, что согласно части 3 статьи 71 Конституции полномочия Жогорку Кенеша прежнего созыва прекращаются со дня первого заседания Жогорку Кенеша нового созыва.

Исходя из этого, до избрания депутатов Жогорку Кенеша следующего созыва полномочия депутатов VI созыва не могут быть прекращены, следовательно, они вправе исполнять свои обязанности.

Представитель Жогорку Кенеша отмечает об отсутствии нарушений норм Конституции со стороны законодательного органа, поскольку вышеуказанная конституционная норма содержит механизм исключения правового вакуума, в случаях неизбрания нового состава Жогорку Кенеша.

Второй представитель Жогорку Кенеша Орозобек уулу М. поддержал доводы Бейшенбек кызы К.

Представитель Аппарата Президента Кыргызской Республики Чилдебаев Т.А. отмечает, что конституционные законы не могут оставаться неизменными, они также могут подвергаться определенным корректировкам. Оспариваемый конституционный Закон был принят в рамках полномочия Жогорку Кенеша, установленного пунктом 2 части 2 статьи 74 Конституции и в соответствии с нормами законов «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» и «Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», в которых предусматриваются порядок нормотворческой деятельности, подготовки, принятия и опубликования законов, а также их действия, толкования, разрешения коллизий, приостановления действия нормативного правового акта и их отдельных норм.

Чилдебаев Т.А., ссылаясь на часть 2 статьи 2 Конституции, согласно которой народ Кыргызстана осуществляет свою власть, в том числе, через систему государственных органов на основе Конституции и законов, считает, что при принятии оспариваемого конституционного Закона проведение общественного обсуждения могло быть осуществлено как с участием



граждан, так и в лице их представителей - депутатов Жогорку Кенеша. Указанное означает, что конституционный принцип открытости и ответственности государственных органов (пункт 3 статьи 3 Конституции), а также права граждан участвовать в обсуждении и принятии законов (пункт 1 части 1 статьи 52 Конституции) не был нарушен.

По утверждению Чилдебаева Т.А. основное требование граждан, вышедших с протестом 5-6 октября 2020 года сводилось к концептуальному пересмотру избирательной системы, что и обусловило законодателя приостановить действия некоторых норм конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики».

Представитель Аппарата Президента Кыргызской Республики по вопросу полномочий нынешнего созыва Жогорку Кенеша считает, что, исходя из норм Конституции, прекращение полномочий прежнего созыва депутатов Жогорку Кенеша допустимо только после избрания и со дня первого заседания нового состава Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (часть 2 статьи 70, части 3,4 статьи 71, часть 2 статьи 73 Конституции).

Чилдебаев Т.А. отметил, что обеспечение стабилизации общественно-политической ситуации является одной из важных составляющих понятия охраны общественного порядка, поэтому принятие оспариваемого проекта соразмерно целям его принятия. В заключении он подчеркнул, что оспариваемым конституционным Законом не предусматриваются вопросы референдума, а предстоящие выборы в Жогорку Кенеш будут проведены не позднее 1 июня 2021 года, и эти вопросы взаимосвязаны с процедурой избрания нового главы государства, имеющего право назначать выборы депутатов Жогорку Кенеша в установленном законом порядке. Таким образом, признание выборов недействительными и временное их отложение по срокам соразмерно той общественно-политической ситуации, которая сложилась в стране после 4 октября 2020 года. Соответственно, оспариваемый конституционный Закон не противоречит Конституции.

Позиция Министерства юстиции Кыргызской Республики относительно порядка и процедур принятия оспариваемого конституционного Закона аналогична позициям представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и Аппарата Президента Кыргызской Республики.

Оспариваемый конституционный Закон был принят в соответствии с пунктом 8 части 10 статьи 55 Закона «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» в целях стабилизации общественно-политической, эпидемиологической и связанной с ними экономической ситуации в стране в силу того, что распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 22 марта 2020 года №93-р на территории Кыргызской Республики с 22 марта 2020 года был введен режим чрезвычайной ситуации, который до сегодняшнего дня не отменен.

Отвечая на доводы заявителей о том, что приостановление цикла очередных выборов в законодательный орган препятствует легитимизации власти представитель Министерства юстиции Кыргызской Республики считает, что, исходя из конституционного принципа разделения государственной власти, следует предполагать, что в системе государственного управления высшие органы государственной власти должны на постоянной основе непрерывно осуществлять свою деятельность. Поэтому в соответствии с частью 3 статьи 71 Конституции полномочия прежнего созыва Жогорку Кенеша прекращаются со дня первого заседания следующего созыва.

Кроме того, в Конституции нет положений, определяющих, что Жогорку Кенеш в сложившейся ситуации должен обладать ограниченными полномочиями. Необходимость принятия оспариваемого конституционного Закона было связано с многочисленными проявлениями недовольства народа относительно количества депутатов Жогорку Кенеша, требованиями об изменении избирательной системы и искоренения коррупции, приведших к признанию выборов недействительными.

Представители Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики (далее - ЦИК) Шаршеналы уулу Адилет и Уметалиев К.К. решение рассматриваемого вопроса оставили на усмотрение Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики, при этом Шаршеналы уулу Адилет отметил следующее.

Постановлением ЦИК от 6 октября 2020 года №249 итоги голосования на выборах депутатов Жогорку Кенеша, назначенных на 4 октября 2020 года признаны недействительными. В этой связи, на основании норм статей 38 и части 2 статьи 63 конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», регламентирующих вопросы проведения повторных выборов, ЦИК постановлением от 21 октября 2020 года №258 назначила повторные выборы депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики нового созыва на воскресенье 20 декабря 2020 года.

Вместе с тем, 22 октября 2020 года Жогорку Кенешем принят конституционный Закон Кыргызской Республики «О приостановлении действия некоторых норм конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», которым приостановлено действие статей 38 и 63 конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики».

На основании указанного Закона Административный суд города Бишкек решением от 24 октября 2020 года по иску ОО «Коалиция за демократию и гражданское общество» и политической партии «Актив» отменил постановление ЦИК от 21 октября 2020 года №258 «О назначении повторных выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики».

Не согласившись с решением Административного суда города Бишкек, ЦИК подала кассационную жалобу в Верховный суд Кыргызской Республики об отмене решения Административного суда города Бишкек от 24 октября

2020 года. Однако, Верховный суд Кыргызской Республики определением от 29 октября 2020 года возвратил кассационную жалобу, не рассмотрев его по существу.

В связи со вступлением в силу решения суда, ЦИК приостановила дальнейшие действия по подготовке и проведению выборов депутатов Жогорку Кенеша.

Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики, обсудив доводы сторон, выслушав пояснения иных лиц 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 конституционный Закон Кыргызской Республики «О приостановлении действия некоторых норм конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» следующего содержания:

«О приостановлении действия некоторых норм конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»

Статья 1.

В целях стабилизации общественно-политической, эпидемиологической и связанной с ними экономической ситуации в стране, повышения уровня доверия населения к выборному процессу, в связи с необходимостью учета мнений наиболее широких слоев общества и проведением конституционной реформы, предусматривающей внесение

изменений в действующую Конституцию Кыргызской Республики, приостановить действие статей 38 и 63 конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 2 июля 2011 года №68.

#### Статья 2.

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

#### Статья 3.

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

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

- привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим конституционным Законом;
- принять необходимые меры, вытекающие из настоящего конституционного Закона.».

Данный конституционный Закон Кыргызской Республики принят Жогорку Кенешем 22 октября 2020 года, опубликован в газете «Эркин-Тоо» от 27 октября 2020 года №89, внесен в Государственный реестр нормативных правовых актов Кыргызской Республики и является действующим.

2. В соответствии с частью 2 статьи 19 конституционного Закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики, рассматривая дела о проверке конституционности законов и иных нормативных правовых актов, наряду с проверкой содержательной части

нормативного правового акта или его элемента (материальный контроль), осуществляет формальный контроль, включающий в себя проверку правомочности нормотворческого органа, соблюдения им конституционных и законодательных требований к порядку принятия, опубликования и введения в действие оспариваемого нормативного правового акта. При этом формальный конституционный контроль выступает первоочередным этапом в осуществлении конституционного контроля, поскольку соблюдение конституционно и законодательно установленных процедур является непременным условием законности любого нормативного правового акта.

3. Конституция Кыргызской Республики провозглашает, что Кыргызская Республика является правовым, демократическим государством (часть 1 статьи 1), что означает верховенство права во всех сферах общественной, политической и государственной жизни, подчинение всех субъектов правоотношений (человека и гражданина, общественных объединений, государственных и муниципальных органов) Конституции и законам.

Определяющим качеством закона как единственно возможного регулятора общественных отношений в правовом государстве является его процедурная легальность (законность), то есть его соответствие конституционным и законодательным предписаниям о нормотворческих правилах и процедурах его принятия и издания.

Конституция Кыргызской Республики содержит основополагающие требования к порядку принятия, подписания, опубликования и введения в действие Жогорку Кенешем Кыргызской Республики конституционных законов и законов (статьи 80-82), а также гарантирует право на участие граждан в обсуждении и принятии законов и решений республиканского и местного значения (пункт 1 части 1 статьи 52).

Основной Закон не случайно придает особое значение участию граждан в обсуждении и принятии законов, закрепив в императивном порядке обязанность государства, обеспечить воплощение в жизнь данного

права. Это обусловлено неразрывной связью указанного конституционного положения с принципом народовластия (пункт 1 статьи 3 Конституции Кыргызской Республики).

Конституция провозглашает народ Кыргызстана носителем суверенитета и единственным источником государственной власти в Кыргызской Республике, народ Кыргызстана осуществляет свою власть непосредственно на выборах и референдумах, а также через систему государственных органов и органов местного самоуправления на основе Конституции и законов (части 1, 2 статьи 2). Данный принцип выступает основополагающим началом организации жизнедеятельности государства и общества в целом. В этом смысле не может быть исключением и правотворческая деятельность государства, посредством которой формируется его правовая система. Как совокупность взаимосвязанных, согласованных и взаимодействующих правовых средств, вырабатываемых в конкретных законах и иных нормативных правовых актах, правовая система устанавливает закономерность происходящих в обществе явлений и уровень правового развития страны. В этой связи, игнорирование роли общества как первоисточника власти в правотворческой деятельности государства не допустимо.

Непосредственное участие граждан в обсуждении законопроекта выявляет общественное мнение, позволяющее наилучшим образом учесть волю народа, удовлетворить общественные потребности в нормативном регулировании наиболее важных сторон общественной жизни и имеет практическое значение для принятия наиболее эффективных, социально-адаптированных решений.

Кроме того, вовлечение граждан в обсуждение проектов нормативных правовых актов выступает одним из механизмов по обеспечению конституционного принципа открытости и ответственности государственных органов, органов местного самоуправления перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа (пункт 3 статьи 3 Конституции).

В реализацию указанных конституционных предписаний Закон «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» в статье 22 предусмотрел, что проекты нормативных правовых актов, непосредственно затрагивающих интересы граждан и юридических лиц, а также проекты нормативных правовых актов, регулирующих предпринимательскую деятельность, кроме проектов нормативных правовых актов, вытекающих из решения Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики, подлежат общественному обсуждению посредством размещения на официальном сайте нормотворческого органа. Общественное обсуждение включает в себя: принятие, рассмотрение и обобщение поступивших предложений, а также подготовку по его результатам итоговой информации с обоснованием причин включения либо невключения их в проект нормативного правового акта. При этом срок общественного обсуждения составляет не менее одного месяца, за исключением обсуждения проектов нормативных правовых актов, направленных на регулирование прав граждан и юридических лиц в условиях обстоятельств непреодолимой силы.

Таким образом, установление срока для общественного обсуждения законопроекта продиктовано необходимостью создания реальных условий для доступности процесса законотворчества и выявления мнения гражданского общества.

По ЗаклЮчению Венецианской комиссии Совета Европы CDL-PL(2020) 015 от 17 ноября 2020, членом которой является Кыргызская Республика (далее - Заключение Венецианской комиссии Совета Европы) верховенство права предполагает в отношении процедур законотворчества право граждан на участие в публичных делах и требует, чтобы общественность имела доступ к проектам законов и возможность внести свой вклад.

4. Законодательная функция Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, наряду с представительной и контрольной, по своему содержанию является наиболее значимой и объемной, так как в её рамках формируется вся правовая основа жизнедеятельности общества. Смысл законодательной



деятельности Жогорку Кенеша заключается в подготовке и принятии законов, издание которых вызывается потребностями общества в политической, экономической и социальной сферах жизни.

Порядок нормотворческой деятельности законодательного органа установлен Конституцией Кыргызской Республики и детально регламентирован в законах «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», неукоснительное соблюдение которых является одной из главных гарантий легитимности принимаемых законодательных актов.

Законодательная функция Жогорку Кенеша Кыргызской Республики заключается в принятии им конституционных законов, законов и иных нормативных правовых актов в пределах полномочий, установленных Конституцией Кыргызской Республики.

В системе законодательства Кыргызской Республики конституционный закон обладает более высокой юридической силой по сравнению с иными нормативными правовыми актами. В соответствии с частью 1 статьи 4 Закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» конституционный закон – это нормативный правовой акт, принимаемый Жогорку Кенешем Кыргызской Республики в установленном Конституцией Кыргызской Республики порядке и по определенным ею вопросам. К сфере регулирования конституционных законов в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики относятся: порядок проведения референдума и перечень вопросов, выносимых на референдум (часть 3 статьи 2); порядок введения чрезвычайного и военного положения в Кыргызской Республике (статья 15); порядок лишения и изменения гражданства (часть 2 статьи 50); порядок выборов Президента (часть 2 статьи 62); порядок освобождения судей местных судов (пункт 4 части 3 статьи 64); порядок избрания депутатов Жогорку Кенеша, (часть 2 статьи 70); порядок введения чрезвычайного положения Жогорку Кенешем (пункт 1 части 5 статьи 74); организация и порядок деятельности Правительства Кыргызской Республики

(часть 2 статьи 88); порядок представления и назначения судей и порядок их привлечения к ответственности (часть 8 статьи 94, часть 1 статьи 95); порядок временного отстранения от должности, привлечение судей к ответственности, отбор кандидатов на должности судей местных судов, а также их перевод (ротация) (части 4-6 статьи 95); состав и порядок формирования Конституционной палаты Верховного суда, избрания и освобождения председателей, заместителя председателя Конституционной палаты, а также порядок осуществления конституционного судопроизводства (часть 11 статьи 97); об отдельных полномочиях органов прокуратуры (пункт 1 статьи 104).

Как усматривается из предмета регулирования вышеуказанных конституционных норм, конституционными законами определяются главные устои организации государственной власти. Характерными чертами конституционных законов являются: исключительная значимость их норм; конституционное ограничение вопросов, по которым они принимаются; более усложненный и длительный по времени порядок их принятия; наделение их большей юридической силой, чем обычные законы. Иначе говоря, предмет регулирования конституционных законов строго лимитирован Конституцией, что означает недопустимость их принятия по иным вопросам, не указанным в Основном Законе. Поэтому не случайно порядок принятия конституционных законов определен самой Конституцией Кыргызской Республики, в соответствии с которой конституционные законы принимаются большинством не менее 2/3 голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, не менее чем в трех чтениях, тогда как обычные законы принимаются большинством от числа присутствующих депутатов, но не менее чем 50 голосами депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (части 4, 5 статьи 80 Конституции).

Таким образом, конституционные законы – это акты долговременного действия, призванные обеспечивать устойчивость конституционного строя и стабильность общественно-политической жизни страны, легитимность

власти и прочность правовой системы. Этим и объясняется особое отношение Основного Закона к предназначению, порядку принятия и действия конституционных законов.

5. В соответствии с частью 4 статьи 55 Закона «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» конституционные законы принимаются Жогорку Кенешем не менее чем в трех чтениях. Решением большинства от общего числа депутатов может быть назначено четвертое чтение. При этом в соответствии с частью 9 статьи 55 указанного Закона промежуток времени между каждым чтением не может быть менее 10 и не более 30 рабочих дней, за исключением случаев, предусмотренных данным Регламентом.

Законодательный процесс состоит из ряда последовательных, логически завершённых и взаимосвязанных этапов, предназначение которых заключается в определении целесообразности принятия того или иного законопроекта и внесении в него необходимых коррективов. В свою очередь, это достижимо лишь при наличии реальной возможности изучения и осмысления его норм на протяжении достаточного промежутка времени. Указанное согласуется с позицией Венецианской комиссии Совета Европы, согласно которой цель установления специального срока между чтениями заключается в том, чтобы дать большинству время для спокойной и взвешенной оценки предлагаемого законопроекта, а также для обеспечения более тщательного процесса принятия решений и более широких общественных дебатов.

Вместе с тем частью 10 статьи 55 Закона «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» предусмотрены исключительные случаи, когда законопроекты могут быть приняты в ускоренном режиме в двух и/или трех чтениях одновременно без соблюдения отведенного промежутка времени между каждым чтением. Эти случаи обусловлены, с одной стороны, очевидностью и бесспорностью предлагаемого законопроекта, с другой стороны, необходимостью проявления оперативности в осуществлении законодательной власти.

Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики, соглашаясь с утверждением, что в жизнедеятельности государства могут возникать обстоятельства, требующие незамедлительных законодательных мер, считает допустимым отнесение к дискреции законодателя установление исключительных случаев, когда законотворческий процесс может осуществляться в ускоренном режиме. При этом следует учесть, что всякие исключения, хотя и содержат иные, отличные от основного правила, регуляторы, остаются его неотъемлемой частью и не нарушают его истинного содержания, а лишь детализируют ввиду невозможности решения вопроса в общем порядке по очевидным и объективным причинам. При этом, безусловно, эти причины должны быть существенными и отвечать принципу исключительной необходимости.

Таким образом, поскольку в особых случаях принятие законопроектов в ускоренном режиме возможно, то общественное обсуждение, как составная часть законодательного процесса, также не может препятствовать оперативному проявлению законодательной власти. В таких случаях согласие электората в легитимности такой формы нормотворческой деятельности выражается в том, что законодательная власть сама по себе осуществляется его представителями, избираемыми непосредственно на периодических, свободных и демократических выборах. Другими словами, не каждое действие может одобряться электоратом, поскольку в демократических государствах его согласие выражается преимущественно через представительство.

Неотложности законодательных решений в особых случаях не должны препятствовать и другие процедурные вопросы, занимающие временной промежуток, способный нивелировать смысл быстрого законодательного реагирования.

В связи с изложенным, доводы заявителей о том, что оспариваемый конституционный Закон был принят в нарушение принципа открытости и ответственности государственных органов, органов местного

самоуправления перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа (часть 3 статьи 3 Конституции), а также без соблюдения установленных процедур его принятия, в том числе, процедуры общественного обсуждения, тем самым, нарушив конституционные установки о запрете государству, его органам, органам местного самоуправления и их должностным лицам выходить за рамки полномочий, определенных Конституцией и законами (часть 3 статьи 5 Конституции), являются ошибочными.

6. Оспариваемый конституционный Закон принят в соответствии с пунктом 8 части 10 статьи 55 Закона «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», согласно которому законодательный орган вправе принять проект закона одновременно во втором и третьем чтениях и/или в трех чтениях в случае рассмотрения его в связи со стабилизацией социально-экономической ситуации, по вопросам правопорядка и безопасности в связи с введением чрезвычайного положения, чрезвычайной ситуации и/или с обстоятельствами непреодолимой силы.

Как утверждает сторона обращения, пункт 8 части 10 статьи 55 вышеуказанного Закона устанавливает, что стабилизация социально-экономической ситуации должна быть обусловлена введением чрезвычайной ситуации или обстоятельствами непреодолимой силы, однако в день принятия оспариваемого конституционного закона страна не находилась ни в одном из этих состояний. Кроме того, все другие цели, приведенные в статье 1 оспариваемого акта, не могли служить основанием для его принятия в ускоренном порядке, минуя установленные стадии законодательного процесса.

В соответствии со статьей 1 оспариваемого конституционного Закона он был принят в целях стабилизации общественно-политической, эпидемиологической и связанной с ними экономической ситуацией в стране, повышения уровня доверия населения к выборному процессу, в связи с необходимостью учета мнений наиболее широких слоев общества и

проведением конституционной реформы, предусматривающей внесение изменений в действующую Конституцию Кыргызской Республики.

Прежде всего, следует отметить, что пункт 8 части 10 статьи 55 Закона «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» не содержит закрытый перечень исключительных случаев, а закрепляет параметры кризисных ситуаций, при наступлении которых законодательный орган может прибегнуть к особому порядку принятия законопроектов.

Общеизвестно, что в связи с объявлением Всемирной организацией здравоохранения пандемии новой коронавирусной инфекции COVID-19 и выявлением массовых случаев заболевания на территории Кыргызской Республики в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О Гражданской защите» распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 22 марта 2020 года №93 был введен режим чрезвычайной ситуации, который по настоящее время является действующим.

Кроме того, события, произошедшие 5-6 октября 2020 года в городе Бишкек, обусловленные недовольством общества итогами выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, сопровождавшиеся массовым неповиновением и беспорядками, имели все признаки социальной нестабильности.

Дестабилизация (нестабильность) определяется как процесс нарушения и дезорганизации сложившихся в обществе способов политического и правового урегулирования общественной жизни. Политический кризис ведет к расшатыванию основ существования и функционирования политико-правовой системы и к смене способов разрешения политических конфликтов. В условиях политического кризиса неизбежно возрастают угрозы как внутренней, так и внешней безопасности страны. Поэтому, исходя из сущности предназначения пункта 8 части 10 статьи 55 Закона «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», отмеченные события охватываются содержанием указанного законоположения.

Таким образом, при наличии формального основания для обращения к пункту 8 части 10 статьи 55 вышеназванного Закона указание законодателем других целей принятия оспариваемого конституционного Закона не может рассматриваться как выход за рамки предмета регулирования данной нормы. К усмотрению законодателя может относиться определение сопутствующих социальных явлений при условии, если это связано с необходимостью стабилизации социальной, экономической ситуации, вопросами правопорядка и безопасности, обусловленной введением чрезвычайного положения, чрезвычайной ситуации или с обстоятельствами непреодолимой силы.

7. По мнению заявителей, при принятии оспариваемого конституционного Закона были допущены нарушения требований части 5 статьи 80 Конституции Кыргызской Республики, устанавливающей, что конституционные законы принимаются большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, а также части 4 статьи 85 Закона «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», содержащей запрет передавать депутату право голоса при голосовании за законопроект. По их утверждению за законопроект фактически проголосовали 78 депутатов, а председательствующий при подсчете голосов зафиксировал 83 голоса, 4 из которых засчитаны как переданные по доверенности.

Как следует из протокола голосования заседания Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 22 ноября 2020 года №9, представленного по запросу судьи-докладчика, за проект конституционного Закона Кыргызской Республики «О приостановлении действия некоторых норм конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» проголосовали самостоятельно 84 депутата, из которых за – 83, против - 1.

В этой связи следует отметить, что в соответствии с частью 1 статьи 19 конституционного Закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» Конституционная палата устанавливает и решает исключительно вопросы права. Установление достоверности представляемых документов, а также иных фактических обстоятельств, связанных с ходом голосования при принятии оспариваемого конституционного Закона, не относится к ведению Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики и не может быть разрешено в рамках конституционного судопроизводства. Соответственно, не может быть удовлетворено ходатайство обращающейся стороны о вынесении частного определения о возможном подлоге документов по итогам голосования за оспариваемый конституционный Закон в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики.

8. По мнению заявителей, предмет регулирования конституционных законов определен в Конституции исчерпывающим образом, и он не может быть произвольно расширен и дополнен, соответственно, принятие конституционного закона о приостановлении действия норм других законов не допустимо.

Действительно, исчерпывающий перечень вопросов, регулируемых конституционными законами, определен Конституцией Кыргызской Республики.

Между тем, приостановление действия нормативного правового акта или его отдельных норм не является предметом правового регулирования, равно также как введение, изменение, дополнение, приостановление действия, признание утратившим силу, отмена нормы права, а относится к общепризнанным инструментам нормотворческой деятельности законодательного органа.

Указанный механизм предусмотрен Законом «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», направлен на определенный период «заморозить» действие норм права и принимается в форме того нормативного правового акта, действие которого приостанавливается.



Учитывая, что оспариваемый Закон приостанавливает действие отдельных статей конституционного Закона, регулирующих вопросы выборов Президента и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, он был обоснованно принят в форме конституционного Закона, сфера регулирования которого не выходит за рамки конституционных предписаний.

Таким образом, с точки зрения формального конституционного контроля оснований для признания конституционного Закона «О приостановлении действия некоторых норм конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» противоречащим нормам Конституции Кыргызской Республики не имеется.

9. Единственным, реально действующим механизмом выражения народовластия и ее репродукции являются выборы. В демократическом государстве выборы представляют собой форму выражения политической воли граждан, в результате которой происходит систематическое обновление политической власти. Часть 2 статьи 52 Конституции Кыргызской Республики закрепляется прямая и представительная демократия посредством предоставления гражданам права избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления. Однако эти конституционные установления не будут иметь смысла, если государство не способно обеспечить периодичность, обязательность, справедливость и подлинность выборов, свободу волеизъявления избирателей, открытый и гласный характер выборов.

Периодичность выборов является одним из фундаментальных признаков демократического государства. Этот принцип получил закрепление в статье 21 Всеобщей декларации прав человека, согласно которой воля народа должны быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном

избирательном праве путем тайного голосования, обеспечивающих свободу голосования.

Периодичность выборов обусловлена необходимостью ограничения властных полномочий избираемых гражданами органов власти строгими временными рамками. История развития социумов и способов организации их совместной жизни показывает, что неоправданно длительное обладание властными полномочиями приводит к значительным отступлениям от основных устоев общественных отношений и узурпации власти со всеми вытекающими из этого разрушительными последствиями для общества.

Принципы периодичности и обязательности выборов – это гаранты справедливого демократического устройства государства, означающие, что происхождение власти возможно только по волеизъявлению народа, выраженного на выборах. Эти принципы выражают меру свободы и справедливости в обществе и являются основой справедливой власти. В свою очередь, строгие промежутки между выборами обеспечивают, с одной стороны, стабильность работы выборных органов и должностных лиц, с другой, — гарантируют их сменяемость.

Именно по этой причине Конституция Кыргызской Республики содержит различные сроки ограничения полномочий органов власти и должностных лиц. В частности, Президент Кыргызской Республики избирается сроком на 6 лет, а депутаты Жогорку Кенеша Кыргызской Республики - на 5 лет (часть 1 статьи 61, часть 2 статьи 70 Конституции).

Оспариваемым конституционным Законом было приостановлено действие статьей 38 и 63 конституционного Закона «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», регламентирующих порядок проведения повторных выборов, в случае признания их недействительными или несостоявшимися.

По мнению заявителей, приостановление действия вышеуказанных норм означает, что государство прекращает взятые на себя обязательства по обеспечению верховенства власти народа представляемой и обеспечиваемой

всенародно избираемым Жогорку Кенешем, что является ограничением фундаментальных политических прав в произвольно устанавливаемых временных пределах.

Конституция Кыргызской Республики, предусматривая повышенный уровень гарантий прав и свобод человека и гражданина, допускает возможность их ограничения, но исключительно в той мере, в какой это необходимо в определенных ею целях и лишь в установленном законом порядке (часть 2 статьи 20).

В общеправовом смысле ограничение прав и свобод означает сужение либо количественное уменьшение ранее предоставленных субъекту Конституцией, нормами международного права и иными нормативными правовыми актами прав и свобод путем установления различных пределов дозволенного поведения, либо полного его запрета.

Между тем, оспариваемый конституционный Закон не упраздняет окончательно процедуру проведения повторных выборов из системы избирательного законодательства, то есть, не отменяет, не сужает и не уменьшает объем избирательных прав граждан, вытекающих из Конституции и избирательного законодательства Кыргызской Республики, а временно приостанавливает действие отдельных механизмов выборного процесса.

По мнению Венецианской комиссии Совета Европы, приостановка избирательного процесса сказывается на гражданских и политических правах электората и может нанести ущерб демократии, поэтому перенос выборов в любых целях должен быть ограничен принципами пропорциональности и необходимости. Оценка «законной цели» и «пропорциональности» ограничения прав избирателей может проводиться в контекстуальном порядке с учетом фактического положения дел в стране. В весьма исключительных условиях власти могут отложить выборы с целью ослабления напряженности и предоставления избирателям возможности выразить свою волю в безопасном и хорошо организованном контексте. Перенос парламентских выборов на более поздний срок, определяемый

конституционной продолжительностью мандата уходящего парламента, а, следовательно, и пророгацией его полномочий, должен быть подкреплён специальными обоснованиями и чрезвычайными обстоятельствами.

Кроме того, согласно пункту 5 статьи 6 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств в условиях чрезвычайного или военного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с Конституцией, законами могут устанавливаться ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия, а также может быть отложено проведение выборов.

Таким образом, перенос выборов, в том числе с точки зрения норм международного права, допустим, если это обусловлено исключительной необходимостью, вызванной глобальными кризисами, несущими в себе угрозу нанесения ущерба интересам всего общества.

Недовольство значительных групп граждан итогами выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, состоявшихся 4 октября 2020 года, вылилось к их открытому выступлению против государственной власти, что привело к дезорганизации политической системы, обесцениванию государственной власти в глазах общества и не способности публичных органов осуществлять свои функции в надлежащем виде. Помимо этого, страна с 22 марта 2020 года не выходит из состояния чрезвычайной ситуации в связи с пандемией и массовым заболеванием населения коронавирусной инфекцией COVID-19.

В этих условиях отрицать очевидный факт нахождения Кыргызской Республики в состоянии масштабного социально-политического кризиса, невозможно. Соответственно, нет оснований считать, что у законодателя отсутствовали веские причины для признания обстоятельств, при которых принимались решения, чрезвычайными.

Однако, прозрачность, честность и открытость избирательного процесса в значительной степени зависят от соблюдения установленных

процедур и сроков, соответственно, в случае переноса выборов на более поздний срок, такое решение должно подкрепляться объективными обстоятельствами и быть соразмерным целям такого переноса.

По мнению Венецианской комиссии Совета Европы, если приостановка избирательного процесса необходима для обеспечения эффективности и справедливости этого процесса, а также соразмерна этому, то новые выборы должны быть проведены без промедления. Новый парламент должен быть избран без неоправданной задержки. Однако перенос выборов на июнь 2021 года дает парламенту продлить свои полномочия до 8 месяцев, что представляет собой длительный период времени, намного превышающий обычные несколько недель, необходимых для проведения избирательного процесса.

Статьей 2 оспариваемого конституционного Закона устанавливается, что в связи с признанием проведенных 4 октября 2020 года выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики недействительными, повторные выборы либо новые выборы депутатов Жогорку Кенеша объявляются в соответствии с законодательством Кыргызской Республики, но не позднее 1 июня 2021 года.

Тем самым проведение выборов отодвигается до 8 месяцев, что, по мнению Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики, является чрезмерным и неоправданным объективными причинами. Хотя следует заметить, что указанное устанавливает не время проведения выборов, а предельный срок их переноса.

Установление необоснованно длительного срока проведения повторных выборов влечет риски подрыва доверия со стороны избирателей к государственным институтам и наносит существенный ущерб демократическим принципам, однако не могут считаться достаточными для признания оспариваемого конституционного Закона противоречащим Конституции, поскольку перенос выборов по своей сути не отменяет периодичность и обязательность выборов, не сужает и не ограничивает иным

образом избирательные права граждан. По оценке Венецианской комиссии Совета Европы оспариваемый акт не отражает истинных демократических принципов, хотя и не нарушает открыто никаких конституционных положений.

10. Заявители указывают, что участие в конституционной реформе действующего созыва Жогорку Кенеша Кыргызской Республики заведомо ставит под сомнение легитимность предполагаемых конституционных изменений, поскольку депутаты Жогорку Кенеша избираются сроком на пять лет. Депутаты действующего созыва Жогорку Кенеша были избраны 4 октября 2015 года, принесли присягу 28 октября 2015 года, соответственно, конституционный срок их полномочий истек, по мнению одних заявителей, 3 октября, других, - 28 октября 2020 года. Поэтому заявители считают, что продление действующим созывом Жогорку Кенеша срока своей легитимности на срок более 5 лет является неправомерным.

Срок полномочий депутатов Жогорку Кенеша определен частью 2 статьи 70 Конституции Кыргызской Республики, согласно которой Жогорку Кенеш состоит из 120 депутатов, избираемых сроком на 5 лет. Согласно частям 3, 4 статьи 71 Конституции Кыргызской Республики со дня первого заседания Жогорку Кенеша полномочия Жогорку Кенеша прежнего созыва прекращаются, полномочия депутатов начинаются со дня принятия ими присяги.

Тем самым Конституция Кыргызской Республики не только устанавливает конкретный срок, в течение которого депутаты Жогорку Кенеша Кыргызской Республики правомочны осуществлять свои полномочия, но и обязательные условия, при которых эти полномочия могут быть прекращены. Предназначение этих конституционных установок заключается в том, чтобы они в своем системном единстве, с одной стороны, гарантировали демократический принцип сменяемости органов власти, с другой стороны, обеспечивали непрерывность жизнеспособности законодательной ветви в системе органов государственной власти. При этом

Конституция не преследует цели пролонгации полномочий законодательного органа, а требует сохранения конституционной конструкции построения государственной власти на основе принципа разделения властей.

Иными словами, Основной Закон не исключает возможность политических кризисов, вследствие которых не удастся в установленные сроки сформировать законодательный орган, от деятельности которого прямо или косвенно зависит создание всего государственного механизма.

Роль Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в структуре государственного механизма заключается не только в осуществлении законодательной власти. Наряду с ней парламент реализует представительную и контрольную функции, а также решает жизненно-важные государственные задачи. Жогорку Кенеш Кыргызской Республики призван представлять общественные интересы, быть национальной согласительной площадкой и выразителем консолидированного мнения народа. Именно в своей совокупности эти инструментарию законодательного органа позволяют обеспечить равновесие между ветвями власти и надлежащую работу системы сдержек и противовесов.

Согласно Заклoчению Венецианской комиссии Совета Европы мандат Парламента начинается с момента принесения присяги депутатами и заканчивается через 5 лет. В этот период предыдущий законодательный орган все ещё продолжает функционировать, чтобы Кыргызская Республика никогда не была лишена парламента, способного в случае необходимости осуществлять свои полномочия. Цель части 3 статьи 71 Конституции состоит в том, чтобы предотвратить любую форму институционального вакуума. Функции государства должны обеспечиваться в любое время без задержек и перерывов.

Таким образом, Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики приходит к выводу, что перерывы в общей правоспособности Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, независимо от причин, не допустимы, соответственно, полномочия депутатов Жогорку Кенеша

Кыргызской Республики шестого созыва могут быть завершены только со дня первого заседания следующего созыва, то есть в порядке, установленном частью 3 статьи 71 Конституции Кыргызской Республики.

Другой вопрос, насколько мандат законодательного органа может быть полноценным. Безусловно, осуществление им деятельности по истечении конституционного срока полномочий не оправдывают ожиданий общества, сформировавшихся устоявшимся восприятием строгой периодичности смены власти, что подрывает доверие граждан к государственным институтам и наносит ущерб эффективному государственному управлению.

Согласно ЗаклЮчению Венецианской комиссии Совета Европы, для предотвращения перерывов в работе законодательного органа действующий парламент должен иметь ограниченную дееспособность. Во время пророгации, которая происходит после истечения срока полномочий законодательного органа, парламенту разрешается выполнять лишь некоторые обычные функции, в то время как ему не разрешается утверждать чрезвычайные меры, в том числе конституционные реформы. В период пророгации уровень легитимности законодательных решений ниже.

Таким образом, сохраняя за собой мандат законодательного органа, тем не менее, Жогорку Кенеш Кыргызской Республики обязан в период пророгации проявить высокий уровень политической ответственности перед обществом и руководствоваться в своей деятельности принципом разумной сдержанности. Другими словами, Жогорку Кенеш может принимать решения, вызванные исключительной необходимостью и носящие безотлагательный характер, то есть направленные на стабилизацию социально-политической ситуации в стране, преодоление различного рода кризисов и социальной напряженности, обеспечение правопорядка, безопасности государства и населения, деятельности Правительства, а также на поддержание эффективного функционирования принципа разделения властей.



Кроме того, действия Жогорку Кенеша, связанные с принятием оспариваемого конституционного Закона, нельзя расценивать как вмешательство в деятельность Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов в нарушение принципа разделения властей. Неправомерное вмешательство означает противоправное и самовольное вторжение в работу другого органа, нарушающее его деятельность, путем введения императивных предписаний, ограничений или необоснованного контроля в осуществлении его деятельности, оказания влияния, давления, угрозы, что не вытекает из содержания и регулятивного действия оспариваемого конституционного Закона.

11. У заявителей вызывает беспокойство такое основание принятия оспариваемого конституционного Закона, как необходимость проведения конституционной реформы, предусматривающей внесение изменений в действующую Конституцию Кыргызской Республики.

Обращающаяся сторона, подчеркивая социально-политическую ценность Конституции как нормативного правового акта, регулирующего основы жизни государства и общества, отмечает, что каждое вмешательство в содержание Основного Закона должно иметь исключительно выверенный характер, с широким обсуждением предлагаемых поправок. Заявители считают, что участие в конституционной реформе легитимного высшего законодательного органа, сформированного путем свободных и законных выборов, имеет большое значение. Поэтому участие в предполагаемой реформе действующего созыва Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, по их мнению, заведомо ставит под сомнение легитимность предполагаемых поправок в Конституцию.

Как отмечалось в настоящем Решении, у Жогорку Кенеша Кыргызской Республики были достаточные основания для принятия оспариваемого конституционного Закона в особом порядке, предусмотренном пунктом 8 части 10 статьи 55 Закона Кыргызской Республики «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». Однако кроме оснований, подпадающих

под действие вышеуказанной нормы, целью принятия оспариваемого конституционного Закона указана необходимость проведения конституционной реформы.

Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики, подчеркивая особую значимость соблюдения принципа неизменности Конституции Кыргызской Республики, тем не менее, отмечает что оспариваемый конституционный Закон по своему предмету регулирования не является актом конституционной реформы. Иными словами, намерение Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, изложенное в статье 1 оспариваемого конституционного Закона, не может расцениваться как самостоятельная норма права, содержащая веление или властное предписание о проведении конституционной реформы. То есть Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики не может давать оценку правомерности еще не совершенным действиям Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в рамках рассматриваемого дела, поскольку оспариваемый конституционный Закон не является юридическим основанием проведения конституционной реформы.

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

## **Р Е Ш И Л А:**

1. Признать конституционный Закон Кыргызской Республики «О приостановлении действия некоторых норм конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» не противоречащим части 2 статьи 2, пунктам 1, 3 статьи 3, части 3 статьи 5, части 1 статьи 16,

частям 1-3 статьи 20, пунктам 1, 2 части 1 статьи 52, части 1, 2 статьи 70, части 4 статьи 71, части 5 статьи 80 Конституции Кыргызской Республики.

2. Решение окончательное и обжалованию не подлежит, вступает в силу с момента провозглашения.

3. 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**