



ИМЕНЕМ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Р Е Ш Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОЙ ПАЛАТЫ ВЕРХОВНОГО СУДА

КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

по делу о проверке конституционности нормативных положений Закона Кыргызской Республики «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», допускающих образование и функционирование в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики депутатских групп, в связи с обращениями гражданки Кочкаровой Э. А., фракций «Республика» и «Ата-Журт»

Жогорку Кенеша Кыргызской Республики

24 сентября 2014 года

город Бишкек

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

обращающейся стороны – представителя гражданки Кочкаровой Э. А. Герасько В. В. по доверенности, представителей фракции «Республика» Жогорку Кенеша Кыргызской Республики Арзыбаева А. С. и Орозакунной А. Ж. по доверенности;

стороны - ответчика Садыкова К. Р., представляющего интересы Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по доверенности,

руководствуясь частями 1, 6 статьи 97 Конституции, статьями 1, 4, 18, 19, 24, 37, 42 конституционного Закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики», рассмотрела в открытом судебном заседании дело о проверке конституционности нормативных положений Закона Кыргызской Республики «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», допускающих образование и функционирование в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики депутатских групп.

Поводом к рассмотрению дела явились ходатайство гражданки Кочкаровой Э. А. и представления фракций «Республика» и «Ата-Журт» Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

Основанием к рассмотрению данного дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции нормативные положения пунктов 3, 8 части 1, пунктов 2, 5 части 2 статьи 9, пункта 7 статьи 10, статьи 14, части 3 статьи 16, части 1 статьи 20 Закона Кыргызской Республики «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» (далее – нормативные положения Закона), допускающие образование и функционирование в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики депутатских групп.

Заслушав информацию судьи-докладчика Мамырова Э. Т., 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 (далее – Конституционная палата) 25 сентября 2013 года поступило ходатайство гражданки Кочкаровой Э. А. о признании неконституционными и противоречащими статьям 70, 73 Конституции Кыргызской Республики нормативные положения Закона Кыргызской Республики «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», изложенные словами «депутатская группа» и словами «при несовпадении политических взглядов он может не

входить в состав указанной фракции при ее формировании и остаться свободным депутатом. Депутаты Жогорку Кенеша, имеющие иное политическое воззрение, вправе объединяться внутри фракции и вне фракции в депутатские группы. Депутатская группа – объединение трех и более депутатов Жогорку Кенеша» в части 1 статьи 14.

Кочкарова Э. А. считает, что законодатель, внося изменения и дополнения в Закон Кыргызской Республики «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» Законом Кыргызской Республики от 4 февраля 2013 года № 12 и допуская возможность функционирования в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики депутатских групп, создал предпосылки к дроблению и прекращению деятельности депутатских фракций, что повлекло за собой нарушение избирательных прав граждан, которые отдавали свои голоса во время выборного процесса тем или иным политическим партиям, участвовавшим в выборах.

По мнению Кочкаровой Э. А., согласно части 3 статьи 70 Конституции Кыргызской Республики, депутаты объединяются во фракции, а фракция депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики является объединением депутатов, избранных по списку от одной политической партии. Депутат, в соответствии со статьей 73 Конституции Кыргызской Республики, не связан императивным мандатом и его отзыв не допускается. Полномочия депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики прекращаются досрочно в случае подачи им письменного заявления о сложении депутатских полномочий или выходе из фракции. Из указанных норм Конституции Кыргызской Республики следует, что депутат Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в обязательном порядке должен быть в составе фракции и не допускает возможности функционирования какого-либо иного объединения депутатов, кроме фракции.

В этой связи, Кочкарова Э. А. просит признать нормативные положения Закона, допускающие образование и функционирование в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики депутатских групп, неконституционными и противоречащими части 3 статьи 70, части 3 статьи 73 Конституции Кыргызской Республики.

Определением коллегии судей Конституционной палаты от 5 ноября 2013 года ходатайство заявителя было принято к производству.

В Конституционную палату 29 января 2014 года обратилась с представлением фракция «Республика» Жогорку Кенеша Кыргызской Республики о признании неконституционными и противоречащими части 3 статьи 4, частям 1, 2 статьи 6, части 3 статьи 70 Конституции Кыргызской Республики изменения и дополнения внесенные в Закон Кыргызской Республики «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», Законом Кыргызской Республики от 4 февраля 2013 года № 12, предусматривающие возможность образования в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики депутатских групп, как объединения депутатов, функционирующих наряду с фракцией депутатов.

Фракция «Республика» считает, что Жогорку Кенеш Кыргызской Республики, приняв Закон Кыргызской Республики от 4 февраля 2013 года № 12, создал правовую основу для введения нового парламентского института - «депутатская группа», которая может быть образована депутатами как внутри, так и вне фракции. Именно с принятием указанного Закона стало возможным образование в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики неконституционных образований в виде депутатских групп «Онугуу-Прогресс», «Ынтымак» из депутатов фракций «Республика» и «Ата-Журт».

Фракция «Республика» отмечает, что изменения и дополнения, внесенные в Закон Кыргызской Республики «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», предусматривающие возможность образования и функционирования депутатских групп в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики, противоречат части 3 статьи 4 Конституции Кыргызской Республики, поскольку политические партии, прошедшие в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики по пропорциональной системе выборов, содействуют выражению политического волеизъявления граждан. Избиратели, проголосовавшие за ту или иную политическую партию, выразили свое согласие на реализацию предвыборной программы этой партии и на представительство в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики граждан,

включенных в партийный список. Вышедшие из состава фракции и объединившиеся в депутатские группы депутаты не могут являться проводниками предвыборной программы партии, тем самым нарушаются политические права не только политических партий, прошедших в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики, но и их избирателей, поскольку они не голосовали и не могли голосовать за программы и этих членов депутатских групп.

Заявитель просит обратить внимание на часть 3 статьи 70 Конституции Кыргызской Республики, которой установлено, что депутаты Жогорку Кенеша Кыргызской Республики объединяются во фракции и каких-либо иных форм объединения депутатов Основной закон страны не предусматривает. Следовательно, депутат Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в обязательном порядке должен состоять и участвовать в работе высшего представительного органа страны в составе фракции. Таким образом, внесенные в Закон Кыргызской Республики «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» изменения и дополнения, допускающие возможность образования депутатских групп, противоречат данной норме Конституции Кыргызской Республики.

Также фракция «Республика» полагает, что вышеуказанные изменения противоречат частям 1, 2 статьи 6 Конституции Кыргызской Республики. Согласно указанной статье Конституции на основе Конституции Кыргызской Республики принимаются конституционные законы, законы и другие нормативные правовые акты. Оспариваемые изменения и дополнения приняты в нарушение принципа высшей юридической силы Конституции Кыргызской Республики, поскольку создают правовую основу и возможность организации в высшем представительном органе страны такого неконституционного образования, как депутатская группа.

В связи с изложенным, фракция «Республика» просит признать изменения и дополнения, внесенные в Закон Кыргызской Республики «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», Законом Кыргызской Республики от 4 февраля 2013 года № 12, допускающие

образование и функционирование в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики депутатских групп, неконституционными и противоречащими части 3 статьи 4, частям 1, 2 статьи 6, части 3 статьи 70 Конституции Кыргызской Республики.

Определением коллегии судей Конституционной палаты от 11 февраля 2014 года представление фракции «Республика» Жогорку Кенеша Кыргызской Республики было принято к производству.

В Конституционную палату 31 января 2014 года с представлением обратилась фракция «Ата-Журт» Жогорку Кенеша Кыргызской Республики с аналогичными требованиями.

Фракция «Ата-Журт» считает, что изменения и дополнения внесенные в Закон Кыргызской Республики «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» Законом Кыргызской Республики от 4 февраля 2013 года № 12, которым закреплены права депутатов на объединение в депутатские группы, создали предпосылки для образования депутатских групп «За реформы», «Бирдиктуу ынтымак», «Онугуу». Однако частью 3 статьи 70 Конституции Кыргызской Республики установлено, что депутаты объединяются во фракции и данная норма Конституции Кыргызской Республики не позволяет говорить о возможности существования депутатских групп в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики. Это также вытекает из содержания статьи 73 Конституции Кыргызской Республики, согласно которой депутат не связан императивным мандатом и его отзыв не допускается, полномочия депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики прекращаются досрочно в случае подачи им письменного заявления о сложении депутатских полномочий или выходе из фракции. Из данной нормы следует, что депутат Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в обязательном порядке должен быть включен в состав фракции. С учетом изложенного фракция «Ата-Журт» приходит к выводу, что действие норм вышеуказанного Закона противоречат нормам Конституции Кыргызской Республики и не способствует строительству партийной политической системы, установленной в части 2 статьи 70 Конституции Кыргызской Республики.

Фракция «Ата-Журт» отмечает, что наличие в Законе Кыргызской Республики «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» норм, дающих право на образование депутатских групп, может привести к дроблению депутатских фракций на различные депутатские группы, что ставит под угрозу деятельность Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, в части формирования парламентского большинства и парламентской оппозиции, со всеми вытекающими отсюда последствиями. Возможность образования в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики депутатских групп отрицает партийный принцип формирования парламента, провозглашенный Конституцией Кыргызской Республики.

Заявитель полагает, что указанные изменения и дополнения противоречат также части 3 статьи 4, частям 1, 2 статьи 6 Конституции Кыргызской Республики. Политические партии, прошедшие в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики по пропорциональной системе выборов, содействуют выражению политического волеизъявления граждан. Избиратели, проголосовавшие за ту или иную политическую партию, выразили свое согласие на реализацию предвыборной программы этой партии и на представительство в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики граждан, включенных в партийный список. Реализация предвыборной программы партии должна проводиться фракцией, которая формируется из числа лиц, получивших мандат депутата по партийному списку. Депутатские группы не могут являться проводниками предвыборной программы партии, так как принцип их формирования – несовпадение политических взглядов депутата с линией партии, по списку которой он избран. Таким образом, нарушаются политические права не только политических партий, прошедших в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики, но и их избирателей, поскольку они не голосовали и не могли голосовать за программы и членов этих депутатских групп.

Конституция Кыргызской Республики имеет высшую юридическую силу и на ее основе принимаются законы. Однако изменениями и дополнениями, внесенными в Закон Кыргызской Республики «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», законодатель предусмотрел такой вид

объединения депутатов, как депутатская группа, который не предусмотрен Конституцией Кыргызской Республики.

С учетом изложенного, фракция «Ата-Журт» просит признать изменения и дополнения, внесенные в Закон Кыргызской Республики «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», в части образования и функционирования депутатских групп, неконституционными и противоречащими части 3 статьи 4, частям 1, 2 статьи 6, части 3 статьи 70 Конституции Кыргызской Республики.

Определением коллегии судей Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 11 февраля 2014 года представление фракции «Ата-Журт» Жогорку Кенеша Кыргызской Республики было принято к производству.

Учитывая однородность требований гражданки Кочкаровой Э. А., фракций «Республика» и «Ата-Журт» Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, определением судьи – докладчика от 11 февраля 2014 года дела соединены в одно конституционное судопроизводство.

В судебном заседании обращающаяся сторона поддержала свои требования и просит их удовлетворить.

Представитель стороны-ответчика Садыков К. Р. не согласился с доводами обращающейся стороны и считает, что изменения и дополнения, внесенные в Закон Кыргызской Республики «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», не противоречат Конституции Кыргызской Республики.

Конституционная палата, обсудив доводы сторон и исследовав материалы дела, пришла к следующим выводам.

1. В соответствии с частью 4 статьи 19 конституционного Закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» Конституционная палата 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 по данному делу являются нормативные положения Закона Кыргызской Республики «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», допускающие образование и функционирование в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики депутатских групп.

Закон Кыргызской Республики «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 18 декабря 2008 года № 267 принят в соответствии с порядком, установленным законодательством, опубликован в Ведомостях Жогорку Кенеша Кыргызской Республики 2008 года № 10, внесен в Государственный реестр нормативных правовых актов Кыргызской Республики и является действующим.

Закон Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 4 февраля 2013 года № 12 принят в соответствии с порядком, установленным законодательством, опубликован в газете «Эркин-Тоо» от 8 февраля 2013 года № 9, внесен в Государственный реестр нормативных правовых актов Кыргызской Республики и является действующим.

2. Согласно Конституции Кыргызская Республика является суверенным, демократическим, правовым государством, где носителем суверенитета и единственным источником государственной власти является ее народ, который осуществляет свою власть непосредственно на выборах и референдумах, а также через систему государственных органов (часть 1 статьи 1, части 1, 2 статьи 2 Конституции Кыргызской Республики). Граждане Кыргызской Республики имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти (пункт 2 части 1 статьи 52 Конституции Кыргызской Республики).

Конституционные гарантии права избирать и быть избранными в органы государственной власти являются формой реализации прямой и представительной демократии.

Реализуя формы прямой демократии, граждане выражают свою волю непосредственно, высказывая свое мнение на референдуме, а также голосуя за того или иного кандидата на выборах. При представительной демократии народ, избрав из числа граждан депутатов в представительные органы государственной власти, делегирует им право принимать законы и решать иные важнейшие вопросы государственной и общественной жизни.

Таким образом, депутаты высшего представительного органа государственной власти становятся носителями государственной власти, в результате свободных выборов как высшего непосредственного выражения власти народа и, соответственно, выражают волю и интересы различных групп граждан - избирателей.

3. Статья 70 Конституции Кыргызской Республики устанавливает, что Жогорку Кенеш Кыргызской Республики является высшим представительным органом страны, состоящим из 120 депутатов, избираемых сроком на 5 лет по пропорциональной системе, и осуществляющим законодательную власть и контрольные функции в пределах полномочий, предусмотренных Конституцией Кыргызской Республики.

Предусмотренная Конституцией Кыргызской Республики избирательная система выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики во взаимосвязи с частями 2, 3 статьи 4 Конституции Кыргызской Республики предопределяет активное и непосредственное участие политических партий в процессе формирования высшего представительного органа – парламента Кыргызской Республики. Политические партии, как добровольные объединения граждан в рамках гражданского общества, выступают в качестве необходимого института представительной демократии, обеспечивающего участие граждан в политической жизни общества, содействующего выражению политического волеизъявления граждан.

Правовые отношения, связанные с подготовкой и проведением выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики согласно Конституции Кыргызской Республики, определяются конституционным законом (абзац четвертый части 2 статьи 70 Конституции Кыргызской Республики). Таким

конституционным законом является Закон «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики».

В силу части 2 статьи 60 данного конституционного Закона Кыргызской Республики во взаимосвязи с частью 3 статьи 4, частью 2 статьи 70 Конституции политические партии, участвующие в выборном процессе в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики, на съезде политической партии принимают решение о выдвижении списка кандидатов. Кандидаты, соглашаясь со своим партийным выдвижением, дают основания к правомерным ожиданиям избирателей в том, что избранные депутаты войдут в партийную фракцию и примут меры к согласованному осуществлению своих полномочий в ее составе.

На выборах, проводимых по пропорциональной избирательной системе, избиратели голосуют за списки кандидатов, выдвинутые политической партией. Выигранные списком мандаты распределяются между кандидатами в соответствии с очередностью их расположения в списке. Тем самым избрание депутата в составе партийного списка означает следование предвыборной программе партии в составе депутатской фракции. Иное означало бы невозможность следования предвыборной программе партии, если избранный по партийному списку депутат свободен от участия в соответствующей фракции и, более того, наделяется правом создания депутатской группы вне фракции, как иного объединения в составе Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, функционирующего наряду с фракцией депутатов.

4. Исходя из принципа политического многообразия и пропорциональной системы выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, Конституция Кыргызской Республики закрепляет основы структурирования и внутренней организации деятельности Жогорку Кенеша Кыргызской Республики (статьи 70, 75, 76).

Согласно части 3 статьи 70 Конституции Кыргызской Республики депутаты Жогорку Кенеша Кыргызской Республики объединяются во фракции. Парламентским большинством считается фракция или коалиция фракций, имеющие более половины депутатских мандатов. Парламентской оппозицией считается фракция или фракции, не входящие в состав парламентского

большинства и объявившие о своей оппозиции по отношению к нему. Заместители Торага Жогорку Кенеша Кыргызской Республики избираются в количестве и порядке, обеспечивающих их избрание из числа депутатов, входящих в состав парламентской оппозиции, председателями комитетов по вопросам бюджета и правопорядка являются представители парламентской оппозиции (часть 1 статьи 75, часть 1 статьи 76 Конституции Кыргызской Республики). Фракция, имеющая более половины депутатских мандатов, или коалиция фракций (парламентское большинство) формирует Правительство Кыргызской Республики (статья 84 Конституции Кыргызской Республики).

Таким образом, парламентские фракции занимают ключевое место в парламентском механизме. Смысл указанных конституционных положений, рассматриваемый в их взаимосвязи, означает, что депутат не может оставаться вне фракции и быть свободным депутатом, или объединяться в отдельные внефракционные депутатские группы.

Такая конструкция организации и деятельности Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, заложенная в Конституции Кыргызской Республики, направлена на сохранение результатов выборного процесса и партийно-политических отношений при отправлении выборной публичной власти и имеет целью воспрепятствовать возможности использования депутатами депутатской независимости в отступление от условий своего избрания, а также не допустить произвольного распоряжения депутатским мандатом вопреки конституционным началам народовластия и многопартийности.

5. Конституционно-правовой смысл части 3 статьи 70 Конституции Кыргызской Республики, как было отмечено выше, закрепляет пребывание депутата во фракции как его конституционную обязанность, а не право.

В связи с чем, Конституция Кыргызской Республики в качестве одного из оснований досрочного прекращения полномочий депутата предусмотрела выход из состава фракции (пункт 1 части 3 статьи 73). Следовательно, Конституция Кыргызской Республики связывает действие представительского мандата депутата с его вхождением и пребыванием в депутатской фракции политической партии, по списку которой он был избран.

Обоснованием для принятия оспариваемых нормативных положений Закона Кыргызской Республики «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» послужило понимание законодателем статьи 73 Конституции Кыргызской Республики, то есть сущности не императивного мандата, и соответственно, смысла части 3 статьи 70 Конституции Кыргызской Республики, как отсутствие запрета на создание депутатских групп вне фракций.

Однако конституционно-правовой смысл части 3 статьи 70 Конституции Кыргызской Республики изложен в пунктах 2, 3, 4 настоящего решения и Конституционная палата еще раз отмечает, что иное понимание статьи Конституции Кыргызской Республики привело бы к искажению сути и содержания пропорциональной системы выборов, заложенной в Конституции Кыргызской Республики. Именно политические партии, участвующие в выборном процессе и получившие определенное количество мандатов в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики являются выразителями политической воли избирателей, и любое изменение политического соотношения, сформировавшегося свободным волеизъявлением народа, не может считаться правомерным, в том числе и посредством создания депутатских групп вне фракции.

Депутат Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, согласно части 1 статьи 73 Конституции Кыргызской Республики, не связан императивным мандатом, и отзыв депутата не допускается. Данная норма предполагает, что каждый депутат самостоятелен в принятии любых решений и не может быть отозван до истечения срока полномочий.

Статус депутата, не связанного императивным мандатом, предоставляет ему право иметь собственные взгляды и мнения, не совпадающие с мнением фракции, что позволяет депутату свободно принимать решение, отвечающее его внутренним убеждениям и интересам избирателей. Не императивный мандат обеспечивает депутатам Жогорку Кенеша Кыргызской Республики соблюдение принципа свободы, когда партия не может отозвать депутата, а сам депутат имеет право голосовать по своему усмотрению.

Отсутствие императивного мандата депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики соответствует цели обеспечения в парламенте плюрализма мнений, которое предполагает столкновение интересов, дискуссии между сторонниками различных точек зрения, возможность существования различных политических взглядов, многообразие позиций и представлений. Однако это не предполагает возможность свободного распоряжения представительским мандатом, как самим депутатом, так и парламентской фракцией, в случае исключения из фракции, неучастия депутата в деятельности фракции, образования депутатами депутатской группы вне фракции.

Таким образом, оспариваемые нормативные положения Закона Кыргызской Республики «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», предусматривающие право депутата не входить в состав фракции и остаться свободным депутатом, а также объединяться вне фракции в депутатские группы, не соответствуют вышеуказанным конституционным установлениям.

6. Положение статьи 14 Закона Кыргызской Республики «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» предусматривает также право депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, имеющего иное политическое воззрение, объединяться внутри фракции в депутатские группы. Данное нормативное положение не вступает в прямое противоречие с Конституцией Кыргызской Республики, поскольку позволяет обеспечить плюрализм мнений депутатов в рамках одной фракции и избежать партийного диктата.

Значение не императивного мандата в условиях современного государства заключается в ограничении давления на депутата со стороны политических партий, кроме того, такая правовая конструкция создает предпосылки для свободного выражения депутатами своих политических взглядов и идей, отличающихся от мнения большинства членов фракции, высказывания мнений, отстаивания и защиты интересов избирателей.

В связи с чем, депутаты одной фракции, имеющие иные позиции по рассматриваемым вопросам, а также по деятельности фракции в целом, вправе

объединяться в группы, которые могут иметь как временный, так и устойчивый характер. Однако такие группы не могут наделяться правами, свойственными парламентским фракциям.

7. Субъекты обращения полагают, что изменения и дополнения, внесенные в Закон Кыргызской Республики «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», Законом Кыргызской Республики от 4 февраля 2013 года № 12, противоречат частям 1, 2 статьи 6 Конституции, поскольку приняты в нарушение принципа высшей юридической силы Конституции Кыргызской Республики.

Верховенство Конституции Кыргызской Республики означает, что любой правовой акт, любое действие органа власти или его должностного лица должны соответствовать нормам Конституции Кыргызской Республики, не противоречить их предписаниям. Необходимость обеспечить единство, целостность и непротиворечивость всей системы права обуславливает верховенство Конституции Кыргызской Республики. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Кыргызской Республике, не должны противоречить Конституции Кыргызской Республики.

Для разрешения возникающих на практике противоречий, проблем, обеспечения верховенства, высшей юридической силы конституционных норм в Кыргызской Республике создан орган конституционного контроля - Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики.

В связи с чем, принятые нормативные правовые акты должны рассматриваться и применяться исходя из принципа презумпции конституционности. Поэтому утверждение о нарушении принципа высшей юридической силы Конституции Кыргызской Республики при внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», исходя из собственного понимания нормы Конституции Кыргызской Республики, является неверным.

На орган конституционного контроля возлагается обязанность проверки конституционности нормативных правовых актов и именно этот орган

определяет конституционность или не конституционность оспариваемого нормативного правового акта.

На основании изложенного и 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 нормативные положения пунктов 3, 8 части 1, пунктов 2, 5 части 2 статьи 9, пункта 7 статьи 10, статьи 14, части 3 статьи 16, части 1 статьи 20 Закона Кыргызской Республики «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» в части, предусматривающей право депутата не входить в состав фракции при ее формировании и остаться свободным депутатом, объединяться в депутатские группы вне фракции, а также функционирование такого рода объединений в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики наряду с фракциями депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, противоречащими части 3 статьи 4, части 3 статьи 70, части 3 статьи 73 Конституции Кыргызской Республики.

2. Признать нормативные положения Закона Кыргызской Республики «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», предусматривающие право депутатов объединяться в депутатские группы внутри фракции депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики без наделения их правами, свойственными парламентским фракциям, непротиворечащими части 3 статьи 4, части 3 статьи 70, части 3 статьи 73 Конституции Кыргызской Республики.

3. Жогорку Кенешу Кыргызской Республики внести в Закон Кыргызской Республики «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» соответствующие изменения и дополнения, вытекающие из настоящего решения.

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

5. Решение обязательно для всех государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, общественных объединений, юридических и физических лиц и подлежит исполнению на всей территории Кыргызской Республики.

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

**КОНСТИТУЦИОННАЯ ПАЛАТА
ВЕРХОВНОГО СУДА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

По данному делу имеются особые мнения судей Осконбаева Э.Ж. и Сооронкуловой К.С.

О С О Б О Е М Н Е Н И Е

**судей Конституционной палаты Верховного суда
Кыргызской Республики Осконбаева Э.Ж. и Сооронкуловой К.С.
к Решению Конституционной палаты от 24 сентября 2014 года
по делу о проверке конституционности нормативных положений Закона
Кыргызской Республики «О статусе депутата Жогорку Кенеша
Кыргызской Республики», допускающих образование и
функционирование в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики
депутатских групп, в связи с обращениями гражданки Кочкаровой Э.А.,
фракций «Республика» и «Ата-Журт» Жогорку Кенеша Кыргызской
Республики**

Наше несогласие с пунктами 6 и 7 мотивировочной части Решения Конституционной палаты (далее - Решение) и, соответственно, с пунктом 2 резолютивной части Решения, выражается в нижеследующем:

1. Конституционная палата признала нормативные положения, предусматривающие создание и функционирование депутатских групп вне парламентских фракций, неконституционными. В этой части Решения, выводы Конституционной палаты являются обоснованными и взвешенными. Конституционно-правовой смысл и содержание части 3 статьи 70, части 2 и пункта 1 части 3 статьи 73 Конституции, правовая сущность условий формирования, структуры и деятельности Жогорку Кенеша, предопределяемая конституционными нормами, исключает возможность существования иных депутатских объединений, кроме парламентских фракций.

Вместе с тем, Конституционная палата считает, что депутатские группы могут создаваться и функционировать внутри парламентских фракций, что, в соответствии с доводами Конституционной палаты, обеспечивает независимость депутатов внутри фракций и создает условия для противодействия партийному и фракционному диктату при решении тех или иных вопросов. При этом, Конституционная палата особо указывает, что

внутрифракционные депутатские группы не наделяются «правами, свойственными фракциям». В этих доводах Конституционной палаты содержится явное противоречие с основным выводом Решения, устанавливающим, что единственным видом депутатских объединений в Жогорку Кенеше, согласно конституционно-правовой логике формирования и функционирования парламента и буквального смысла статьи 70 Конституции, могут быть только парламентские фракции. Исходя из этого, официальное законодательное признание депутатских групп в виде депутатских объединений, в одобряемом Конституционной палатой качестве, должно рассматриваться как противоречащее Конституции.

Однако, Конституционная палата, признавая конституционность внутрифракционных депутатских групп, тем самым предоставляет законодателю возможность дальнейшей формализации их правового статуса, что с свою очередь, не только неконституционно, но и не имеет какого-либо определенного правового смысла. Природа парламентской деятельности как таковая предполагает различные формы коммуникаций между депутатами, большинство из которых не носит и не может носить формализованного характера. В этом смысле депутатам не возбраняется группироваться внутри фракции для формирования, выражения и отстаивания позиций, взглядов и интересов, не совпадающих с большинством членов фракции. В этом заключается один из важнейших аспектов независимости депутата Жогорку Кенеша, гарантией которой является конституционное установление о неимперативности мандата. Доводы Конституционной палаты в отношении внутрифракционных депутатских групп можно понять как признание их в качестве тех или иных групп по интересам, не имеющих статуса депутатского объединения. Но и в этом случае, возникает правомерный вопрос: в чем смысл их официального признания законодателем?

Также следует отметить, что в целях единообразного применения и понимания юридических норм, законодатель обязан использовать устоявшуюся в юридической науке и практике термины и категории. Понятия «фракция» и «депутатская группа» используются для обозначения формы и разграничения

оснований объединения депутатов. Как правило, фракции свидетельствуют о партийности объединения, в то время как депутатские группы имеют непартийное происхождение. При этом терминологически оба понятия используются для обозначения равноправных и самостоятельных субъектов парламентского права. Следовательно, использование законодателем категории «депутатская группа» в смысле, отличающемся от традиционного устоявшегося и применяемого в праве, ведет к созданию терминологической путаницы, что в свою очередь нарушает общеправовой принцип единообразного применения и понимания юридических норм.

Таким образом, исходя из конституционных положений и доводов Конституционной палаты, объединения депутатов внутри фракций не могут именоваться депутатской группой, и более того, возможные формы объединений депутатов внутри фракций не могут наделяться правовым статусом, а значит их законодательное признание и регулирование их деятельности не имеет смысла.

2. В пункте 7 мотивировочной части Решения, Конституционная палата признала оспариваемые нормоположения не противоречащими частям 1 и 2 статьи 6 Конституции. Принцип верховенства Конституции предполагает строгое соответствие всех законов Конституции, ни один законодательный акт не может изменять или дополнять положения Конституции, он должен приниматься только во исполнение Конституции. Широкая дискреция законодателя допустима только в тех сферах, которые не урегулированы Конституцией ни прямо, ни косвенно, а также случаях, допускаемых самой Конституцией. При непосредственном регулировании Конституцией тех или иных правовых отношений, Жогорку Кенеш не вправе допускать правовое регулирование, дополняющее или изменяющее конституционные установления, тем более искажающее их подлинный конституционно-правовой смысл. Часть 3 статьи 70 Конституции является прямым предписанием, по своему содержанию и взаимосвязанному с другими нормами Конституции смыслу не предполагает функционирование в парламенте иных видов объединений депутатов, кроме парламентских фракций.

3. Кроме того, в рассматриваемом вопросе законодатель допустил произвольное и ошибочное истолкование части 3 статьи 70 Конституции, предполагая, что отсутствие запрета на создание других видов депутатских объединений, означает свободу его усмотрения и выбор действий в данной сфере. Подобное правопонимание в отношении конституционных норм имеет опасную тенденцию отступления от принципов правового государства, в котором общедозволительный метод правового регулирования, выраженный принципом «разрешено все, что не запрещено законом» действует в отношении гражданина, а в отношении деятельности государства, его органов и должностных лиц, действует разрешительный метод правового регулирования, означающий, что «разрешено лишь то, что предписано законом». Незнание либо ошибочное истолкование норм Конституции законодателем при принятии законов и отдельных законоположений должно расцениваться как нарушение принципа верховенства Конституции, и тем более не освобождает законодательный орган от конституционной ответственности, в том числе и путем признания таких норм неконституционными со стороны органа конституционного контроля.

Судьи

Э.Ж.Осконбаев

К.С.Сооронкулова