



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

о проверке конституционности второго абзаца части 1 статьи 14 Закона Кыргызской Республики «О местной государственной администрации» в связи с обращением гражданина Жусупбекова Нурбека Исраиловича и его представителя по доверенности Исмаилова Жумабека Капаровича

27 января 2016 года

город Бишкек

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

- обращающейся стороны – гражданина Жусупбекова Нурбека Исраиловича и его представителя по доверенности Исмаилова Жумабека Капаровича;

- стороны-ответчика – Карабековой К.С., представляющей интересы Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по доверенности;

- иного лица – представителя Правительства Кыргызской Республики Быкын уулу Рысбека, представляющего интересы Центра судебного представительства Правительства Кыргызской Республики по доверенности,

руководствуясь частями 1, 6, 7 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики, статьями 1, 4, 18, 19, 24, 37 и 42 конституционного Закона Кыргызской Республики «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики», рассмотрела в открытом судебном заседании дело о проверке конституционности второго абзаца части 1 статьи 14 Закона Кыргызской Республики «О местной государственной администрации».

Поводом к рассмотрению дела явилось ходатайство гражданина Жусупбекова Н.И. и его представителя по доверенности Исмаилова Ж.К.

Основанием к рассмотрению данного дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Кыргызской Республики второй абзац части 1 статьи 14 Закона Кыргызской Республики «О местной государственной администрации».

Заслушав информацию судьи-докладчика Осмоновой Ч.О., проводившей подготовку дела, 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 9 сентября 2015 года поступило ходатайство гражданина Жусупбекова Н.И. и его представителя Исмаилова Ж.К. о признании абзаца второго части 1 статьи 14 Закона Кыргызской Республики «О местной государственной администрации» противоречащим части 3 статьи 16, частям 1, 2, 3 статьи 20 и пункту 2 части 1, части 4 статьи 52 Конституции Кыргызской Республики.

Обращающиеся в своем ходатайстве сообщают, что Жусупбеков Н. с 23 октября 2014 года работает главой Кочкорской районной администрации Нарынской области и с момента начала его деятельности, поступают жалобы на то, что он имеет судимость, тем самым не дают ему возможности работать. 18 марта 2003 года приговором Кочкорского районного суда Нарынской области Жусупбеков Н. был признан виновным по пункту 2 части 2 статьи 304

Уголовного Кодекса Кыргызской Республики, и на него был наложен штраф на сумму 5 000 (пять тысяч) сомов. Наложённый штраф был полностью оплачен квитанцией от 12 апреля 2003 года за номером № 12306. 1 марта 2006 года Кочкорским районным судом по возбужденному уголовному делу был признан виновным согласно части 1 статьи 316, части 1 статьи 335 Уголовного Кодекса Кыргызской Республики, было определено наказание, но на основании пункта «з» статьи 1 Закона Кыргызской Республики «Об амнистии в связи с празднованием 10-летия принятия Конституции Кыргызской Республики и 2200-летия кыргызской государственности» был освобожден от наказания.

Обращающаяся сторона отмечает, что приговоры были вынесены 18 марта 2003 года и 1 марта 2006 года, а оспариваемый на конституционность закон был принят 24 июля 2011 года, и на основании этого считает, что согласно части 5 статьи 9 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», действие нормативных правовых актов не распространяется на отношения, возникшие до его введения в действие. Они отмечают, что нормативные правовые акты, устанавливающие или усиливающие ответственность, возлагающие новые обязанности на граждан, юридических лиц или ухудшающих их положение, обратной силы не имеют, в связи с чем, оспариваемая норма не распространяется в отношении Жусупбекова Н.

Кроме того, обращающиеся указывают на то, что на основании части 3 статьи 76 Уголовного Кодекса Кыргызской Республики судимость Жусупбекова Н. была погашена 12 апреля 2013 года и что данная статья была внесена с целью погашения «судимости» осужденного человека.

Вместе с тем заявители указывают, что правовые положения были приняты как отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина, ограничивая право органов государственной власти и органов местного самоуправления избирать и быть избранными, не имея равные права, равные возможности при поступлении на государственную и муниципальную службу, продвижении в должности в порядке, предусмотренном Конституцией и законами.

Также обращающиеся указывают, что Жогорку Кенеш Кыргызской Республики при принятии Закона Кыргызской Республики «О местной государственной администрации», устанавливая ограничения, не соблюдал ряд конституционных принципов при запрете о том, что гражданин Кыргызской Республики, имеющий судимость за совершение преступления, независимо от того, погашена или снята судимость не может стать акимом, считается, что целью такого введения была защита интересов общества и предотвращение криминализации власти, но, несмотря на то что указанным положением закона не учитывались характер, общественная опасность, тяжесть совершенного гражданином преступления, назначенного наказания и пройденного времени после совершения преступления, тем не менее принял Закон.

На основании вышеприведенных доводов обращающаяся сторона указывая, что абзац второй части 1 статьи 14 Закона Кыргызской Республики «О местной государственной администрации» противоречит части 3 статьи 16, частям 1, 2, 3 статьи 20, пункту 2 части 1, части 4 статьи 52 Конституции Кыргызской Республики, просит признать это положение не соответствующим Конституции Кыргызской Республики.

Определением коллегии судей Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 20 октября 2015 года ходатайство гражданина Жусупбекова Н.И. и его представителя по доверенности Исмаилова Ж.К. было принято к производству.

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

Представитель стороны-ответчика Карабекова К.С., не согласившись с доводами обращающейся стороны, считает их необоснованными по следующим основаниям.

В соответствии с частью 1 статьи 91 Конституции Кыргызской Республики порядок назначения и освобождения глав местных государственных администраций определяется законом. Данная конституционная норма неразрывно связана с пунктом 7 части 1 статьи 89 Конституции Кыргызской

Республики, потому что Премьер-министр в установленном законом порядке назначает глав местных государственных администраций по предложению местных кенешей. Следовательно, для реализации конституционных прав граждан Кыргызской Республики, а именно, в самой Конституции делается ссылка на закон о порядке назначения на должность акима, которая указана в части 1 статьи 14 Закона Кыргызской Республики «О местной государственной администрации».

Также представитель стороны-ответчика отмечает, что изменения ко второму абзацу части 1 статьи 14 Закона были внесены с целью эффективного предотвращения коррупции и борьбы с ней, очистки от коррупционных сотрудников, занимающих политические и руководящие государственные должности в государственном аппарате. Борьба с коррупцией должна быть непосредственной деятельностью государства, потому что последствия коррупции могут довести государственный аппарат, а вместе с ним и экономику страны до слабого состояния и могут стать причиной социально-отрицательных явлений.

На основании вышеизложенного, представитель стороны-ответчика считает, что оспариваемая норма закона, конституционность которого оспаривается, не противоречит Конституции Кыргызской Республики и просит оставить ходатайство без удовлетворения.

Представитель Правительства Кыргызской Республики Быкын уулу Рысбек, не согласившись с доводами обращающейся стороны, считает, что оспариваемые на конституционность положения направлены на недопущение возвращения на государственную службу нечистых на руку сотрудников и что данная мера является фактором значительного повышения достоинства государственной службы и не допускает распространения коррупции. А также отметил, что Кыргызская Республика, ратифицировав Конвенцию против коррупции Организации Объединенных Наций от 10 декабря 2003 года, взяла на себя определенные обязательства, и с целью реализации требований данной Конвенции были внесены соответствующие изменения во второй абзац части 1

статьи 14 Закона Кыргызской Республики «О местной государственной администрации». Кроме этого, представитель Правительства Кыргызской Республики особо отметил, что при принятии указанных изменений законодательный орган учитывал высокий уровень коррупции, наносящий огромный вред национальной безопасности, а также целостности государства, и руководствовался нормами, указанными в части 2 статьи 20 Конституции Кыргызской Республики. На этом основании считает, что второй абзац части 1 статьи 14 Закона Кыргызской Республики «О местной государственной администрации» не противоречит Конституции Кыргызской Республики.

Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики, обсудив доводы сторон, выслушав пояснения иного лица, 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.

На основании требований обращающихся, уточненных в ходе судебного заседания, предметом рассмотрения Конституционной палаты по данному делу является второй абзац части 1 статьи 14 Закона Кыргызской Республики «О местной государственной администрации».

«Статья 14. Порядок назначения на должность акима

1. Акимом может быть дееспособный гражданин Кыргызской Республики, имеющий высшее образование и отвечающий квалификационным требованиям, установленным Правительством Кыргызской Республики.

Не может быть акимом гражданин Кыргызской Республики, имеющий судимость за совершение преступления, независимо от того, погашена или снята судимость.».

Закон Кыргызской Республики «О местной государственной администрации» от 14 июля 2011 года № 96 принят в порядке, установленном законодательством, опубликован в газете «Эркин Тоо» от 22 июля 2011 года № 59, внесен в Государственный реестр нормативных правовых актов Кыргызской Республики и является действующим.

2. В соответствии с частью 1 статьи 83 Конституции Кыргызской Республики исполнительную власть в Кыргызской Республике осуществляют Правительство, подчиненные ему министерства, государственные комитеты, административные ведомства и местные государственные администрации. Таким образом, исполнительную власть на территории соответствующей административно-территориальной единицы осуществляет местная государственная администрация (часть 1 статьи 91).

В реализацию конституционных положений законодателем был принят Закон Кыргызской Республики «О местной государственной администрации», устанавливающий и регламентирующий порядок организации и функционирования местной государственной администрации.

Местная государственная администрация представляет из себя государственный орган исполнительной власти, обеспечивающий на территории района согласованную деятельность территориальных подразделений министерств, государственных комитетов, административных ведомств и иных государственных органов Кыргызской Республики, их взаимодействие с органами местного самоуправления и осуществляющий государственный контроль за их деятельностью по делегированным функциям и полномочиям.

Согласно статье 10 Закона Кыргызской Республики «О местной государственной администрации» деятельностью местной государственной администрации руководит на принципах единоначалия глава государственной администрации района аким. Аким является главным государственным должностным лицом на территории района и несет персональную ответственность перед Правительством за социально-экономическое развитие района.

3. В соответствии с Конституцией Кыргызской Республики никто не может подвергаться дискриминации по признаку пола, расы, языка, инвалидности, этнической принадлежности, вероисповедания, возраста, политических или иных убеждений, образования, происхождения, имущественного или иного положения, а также других обстоятельств (часть 2 статьи 16), все равны перед законом и судом (часть 3 статьи 16), не должны приниматься законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (часть 1 статьи 20).

Таким образом, Кыргызская Республика признает принципы равенства и не дискриминации, которые пронизывают все сферы общественных отношений. Эти принципы имеют особое значение в сфере осуществления права на труд.

Одним из видов трудовой деятельности граждан является государственная служба. Государственная служба - это деятельность государственных служащих, направленная на осуществление на профессиональной основе задач, функций и властных полномочий государственных органов, определенных Конституцией и нормативными правовыми актами Кыргызской Республики (статья 1 Закона Кыргызской Республики «О государственной службе»). Принцип равенства в сфере государственной службы закреплён в части 4 статьи 52 Конституции Кыргызской Республики, предоставляющей гражданам равные права и равные возможности при поступлении на государственную должность и продвижении в должности в порядке, предусмотренном законом. Приведенные конституционные положения согласуются с пунктом с) статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах. В соответствии с которым, каждый гражданин должен иметь, без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

Однако принцип равных возможностей не исключает особого подхода к правовому регулированию профессиональной деятельности государственных служащих. Установление таких особенностей обусловлено задачами

организации и функционирования государственной службы, с целью поддержания ее высокого уровня, специфическим характером профессиональной деятельности лиц, исполняющих обязанности на государственной должности.

Государственная служба является одним из основных конституционных институтов, фундаментальных элементов государственности. Она играет важную роль в социально-культурной, административно-политической жизнедеятельности государства, в управлении экономикой, промышленностью, сельским хозяйством и всеми другими сферами жизни государства. Выполнение обязательств, в данных сферах требует от государственных служащих высокого профессионализма, компетенции, ответственности, соответствующей подготовки, знаний и навыков, необходимых для выполнения служебных обязательств, и в первую очередь безупречного поведения гражданина перед обществом. Таким образом, суть таких особенностей государственной службы состоит в том, что они, по сравнению с другими сферами трудовой деятельности, закрепляют особые требования к государственным должностям, устанавливая для них определенного рода ограничения.

В силу части 2 статьи 20 Конституции Кыргызской Республики право граждан на государственную и муниципальную службу может быть ограничено законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц. Указанные конституционные установления соответствуют международным нормам по правам человека. В части 2 статьи 29 Всеобщей декларации прав человека предусматривается, что при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе.

4. Целями введения законодательным органом ограничения о том, что гражданин Кыргызской Республики, имеющий судимость за совершенное

преступление, независимо от того, погашена или снята судимость, не может занимать должность акима, были защита интересов общества и предотвращение криминализации власти.

В свою очередь для устойчивости основ конституционного строя государство всегда нуждается в эффективных правовых механизмах, которые должны оградить его от злоупотреблений и криминализации публичной власти. Легитимность государственной власти во многом основывается на доверии общества. Создавая соответствующие правовые механизмы, законодатель вправе устанавливать повышенные требования к репутации лиц, занимающих публичные должности. Такие требования устанавливаются, чтобы у граждан не рождались сомнения в их морально-этических и нравственных качествах, чтобы у граждан не возникали сомнения в законности и бескорыстности их действий как носителей публичной власти. В связи с чем законодатель, рассматривая криминализацию власти как угрозу национальной безопасности, вправе использовать для достижения указанных целей определенные ограничения права граждан на государственную службу. Специфика формирования и функционирования государственной власти в Кыргызской Республике предопределяет особый статус лиц, замещающих политические должности. Дифференцируя государственные должности и регламентируя правовой статус каждой из них, законодатель вправе устанавливать в этой сфере особые правила. Такая правовая позиция была высказана Конституционной палатой Верховного суда Кыргызской Республики в решениях от 31 октября 2013 года № 6, от 26 ноября 2013 года № 18, от 25 ноября 2015 года № 14.

Ограничение права граждан, совершивших преступления, занимать должности акима, главной государственной должности на территории района, а также несущих ответственность за социально-экономическое развитие территориальной единицы, оправдано как мера, направленная на предотвращение подрыва социальной поддержки и легитимности органов публичной власти. Такое действие преследует конституционно значимые цели повышения конституционной ответственности и действенности принципов

правового демократического государства, сохранения и надлежащего функционирования публичного правопорядка, предупреждения криминализации власти.

Однако, устанавливая особые правила допуска к должности акима и ограничивая тем самым право граждан на государственную службу, законодатель обязан находить баланс конституционно защищаемых ценностей, публичных и частных интересов, соблюдать принципы справедливости, равенства и соразмерности, которые выступают в качестве конституционных критериев оценки законодательного регулирования прав и свобод, используя при этом не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные конституционно одобряемыми целями меры.

Оспариваемое положение Закона Кыргызской Республики «О местной государственной администрации» было принято без учета характера, объекта, общественной опасности, тяжести совершенного гражданином преступления, назначенного наказания и пройденного времени после совершения преступления.

Часть 2 статьи 20 Конституция Кыргызской Республики допускает в отношении лиц, имеющих судимость, возможность закрепления законом определенных, сохраняющихся после отбытия ими уголовного наказания дополнительных обременений, которые обусловлены, в том числе общественной опасностью таких лиц, адекватны ей и связаны с обязанностью нести ответственность за виновное поведение. Но в тоже время ограничения прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Кыргызской Республики, должны быть соразмерны конституционным целям.

В связи с чем законодательный орган, определяя способы и пути защиты интересов государства и общества, должен отказаться от несоразмерного ограничения или лишения прав человека и гражданина. И в целях сохранения общественной и государственной безопасности, правильно оценивая социальные нужды, для препятствования стремлению криминальных элементов к власти, законодательному органу необходимо рассмотреть вопрос обоснованного

ограничения прав граждан на государственные должности в государственных органах в зависимости от тяжести преступления, объекта и указанных выше признаков.

При этом законодатель с учетом классификации преступлений, другими словами, характера преступлений и степени общественной опасности должен пересмотреть правовую норму о том, что гражданин Кыргызской Республики, имеющий судимость за совершение преступления, независимо от того, погашена или снята судимость, не может быть акимом, в отношении граждан, совершивших преступления небольшой тяжести и менее тяжкие преступления.

5. Обращающаяся сторона в своем обращении указывает, что оспариваемая норма противоречит пункту 2 части 1 статьи 52 Конституции Кыргызской Республики. Согласно этой статье граждане имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления в порядке, предусмотренном Конституцией и законами. В этом случае необходимо отметить, что должность акима является невыборной публичной должностью и в соответствии с пунктом 7 статьи 89 Конституции Кыргызской Республики назначается Премьер-министром Кыргызской Республики. Следовательно, второй абзац части 1 статьи 14 Закона Кыргызской Республики «О местной государственной администрации» никоим образом не нарушает избирательные права граждан и не может быть признан противоречащим Конституции Кыргызской Республики.

На основании вышеизложенного, руководствуясь пунктом 1 части 6, частью 8 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики, статьями 42, 46, 47, 48, 51 и 52 конституционного Закона Кыргызской Республики «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики», Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики

Р Е Ш И Л А:

1. Признать абзац второй части 1 статьи 14 Закона Кыргызской Республики «О местной государственной администрации» не противоречащим части 3 статьи 16, частям 1, 2 статьи 20 Конституции Кыргызской Республики.

2. Признать абзац второй части 1 статьи 14 Закона Кыргызской Республики «О местной государственной администрации» в рамках правовых позиций, исходящих от решений Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 31 октября 2013 года № 6, от 26 ноября 2013 года № 18, от 25 ноября 2015 года № 14, не противоречащим части 3 статьи 20, части 4 статьи 52 Конституции Кыргызской Республики.

3. Обязать Жогорку Кенеш Кыргызской Республики внести соответствующие изменения и дополнения в Закон Кыргызской Республики «О местной государственной администрации», исходящие из решений Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики, вытекающие из мотивировочной части и пункта 2 резолютивной части настоящего Решения.

4. Решение окончательное и обжалованию не подлежит, вступает в силу с момента провозглашения, обязательно для всех государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, общественных объединений, юридических и физических лиц и подлежит исполнению на всей территории республики.

5. 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**