



Анализ к проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в Законы Кыргызской Республики «О статусе депутатов местных кенешей», «О выборах депутатов местных кенешей», «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления»)»

Настоящий правовой анализ подготовлен ОФ «Гражданская платформа» в целях информирования граждан об иницилируемых законопроектах субъектами законодательной инициативы.

11 мая 2023 году на сайте Жогорку Кенеша на общественное обсуждение, был вынесен проект закона Кыргызской Республики (далее – законопроект) «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики (в Законы Кыргызской Республики «О статусе депутатов местных кенешей», «О выборах депутатов местных кенешей», «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления»)».

Инициатором законопроекта, является депутат Жогорку Кенеша Замирбек Мамасыдыков представляющий парламентскую фракцию «Ыйман Нуру».

Введение

Как обозначено в справки-обоснования законопроект разработан в целях организации деятельности органов местного самоуправления, четкого исполнения ими своих обязанностей, а также приведения в соответствие с Конституцией Кыргызской Республики (далее - Конституция).

В целях подготовки анализа - рассмотрены следующие нормативные правовые акты:

- Конституция;
- Закон Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления»;
- Закон Кыргызской Республики «О выборах депутатов местных кенешей» (далее – закон «О выборах депутатов местных кенешей»);
- Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении типовой структуры и штатной численности исполнительного органа местного самоуправления Кыргызской Республики» от 5 августа 2011 года № 451;
- Закон Кыргызской Республики «Об образовании» (далее Закон «Об образовании»).

По законопроекту

1. Инициатор законопроекта, предлагает повысить требование образовательного ценза к кандидатам депутатов местных кенешей со **среднего общего образования на среднее профессиональное образование**. Данная инициатива обусловлена тем, что депутаты местных кенешей обладают правом принимать решения в виде Постановлений, которые являются нормативными правовыми актами действующими на соответствующей территории и в целях принятия качественных решений инициатор законопроекта предлагает вывести знания депутатов местных кенешей на «особый уровень».

В действующем законе «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления», депутатом местного кенеша может быть избран член местного сообщества достигший 21-летнего возраста и имеющий образование не **ниже среднего**

общего образования. В соответствии с законом «Об образовании» средним общим образованием, считается окончание 10-11 классов. Вместе с тем, согласно определению, данному законодательством, лицо, окончившее 10-11 класс способно к активной социальной адаптации в обществе и самостоятельному жизненному выбору, а также **трудовой деятельности.**

К тому же, в соответствии со статьей 37 Конституции, граждане Кыргызской Республики имеют право избирать и быть избранными в государственные органы и **органы местного самоуправления.**

Стоит отметить, что согласно статье 1-1 закона «О выборах депутатов местных кенешей», выборы депутатов местных кенешей в Кыргызской Республике проводятся на основе **равного и прямого избирательного права.** Выборы в Кыргызской Республике основываются на свободном и добровольном осуществлении гражданами республики своих избирательных прав и никто **не вправе оказывать воздействие** на граждан с целью принуждения их к участию или **неучастию в выборах.**

Вместе с тем, руководствуясь нормам международного права, хотелось бы отметить, что согласно Конвенции о стандартах демократических выборов, прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года¹, ратифицированный Законом Кыргызской Республики от 1 августа 2003 года № 185, указано, что каждый гражданин должен иметь равные правовые возможности выдвинуть свою кандидатуру на выборах.

В связи с этим, изучив международную практику в сфере депутатского ценза, важно отметить, что в международной практике чаще всего используется понятие – «ценз грамотности». Но он предполагает наличие не диплома об образовании, а подтверждение того, что кандидат в депутаты хотя бы умеет писать и читать. Подобное требование распространено в таких развивающихся странах как Египет, Кения, Малайзия, Эквадор.

Дополнительно, необходимо упомянуть о термине «образовательный ценз», данный термин в международном праве встретить не просто. К примеру, в рекомендации ОБСЕ «Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах-участниках ОБСЕ», по проведению демократических выборов сказано только о цензе гражданства, о возрастном цензе и о цензе оседлости. Однако, здесь ничего не сказано про необходимость высшего образования у кандидатов в депутаты.

Одновременно, во Всеобщей декларации прав человека² в статьях 2 и 21, так и в Международном пакте о гражданских и политических правах³ статьи 2 и 25 b, предусматривается, что избирательное право должно быть недискриминационным, равным и всеобщим. Всеобщее избирательное право требует, чтобы право участия в голосовании было гарантировано для наибольшего обоснованного числа избирателей.

Также, в соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах, члены Комитета отметили недопустимость требований, касающихся уровня грамотности. Вместе с тем, Комитет ООН по правам человека признал «ценз грамотности» недопустимым в избирательном праве.

Исходя их вышеизложенного, важно отметить, что местный кенеш – это представительный орган местного самоуправления, избираемый непосредственно местным сообществом соответствующего города или айылного аймака. Основной задачей

¹ <http://cbd.minjust.gov.kg/>

КОНВЕНЦИЯ о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств.

² <http://cbd.minjust.gov.kg/>

ВСЕОБЩАЯ ДЕКЛАРАЦИЯ прав человека от 10 декабря 1948 года

³ Международный пакт о гражданских и политических правах <https://www.un.org/ru>

депутатов местных кенешей является решение **вопросов местного значения** совместно с исполнительным органом местного самоуправления. И как представитель местного сообщества, кандидат в депутаты может не иметь профессионального образования в какой либо сфере, но может обладать практическим опытом для решения вопросов местного значения⁴ (например – животновод, фермер, и т.п.) и такая представленность важна для избирателей местного сообщества.

К тому же, в соответствии с постановлением Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении типовой структуры и штатной численности исполнительного органа местного самоуправления Кыргызской Республики» от 5 августа 2011 года № 451, утверждена типовая структура и штатная численность айыл окмоту куда входит штатная единица ответственного секретаря отвечающий за координацию деятельности по организационному обеспечению работы айылного кенеша, оказание помощи постоянным (временным) комиссиям и депутатам айылного кенеша, а также обеспечивает подготовку необходимых материалов для организации и проведения сессий айылного кенеша.

В связи с этим, в целях эффективной реализации избирательных прав граждан считаем целесообразным исключить норму, в части повышения требований к образовательному цензу депутата местного кенеша.

2. Законопроектом, в статью 2 Закона «О статусе депутатов местных кенешей», предлагается увеличить срок полномочий депутатов местного кенеша с четырех лет на 5 лет.

Разработчик законопроекта в справке-обосновании отмечает, что увеличение сроков связано двумя факторами:

- приведение в соответствии с Законом Кыргызской Республики «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления», мэры городов и главы айыл окмоту назначаются сроком на пять лет.

- не соответствие указанных сроков друг другу (глава исполнительного органа на 5 лет, а депутат представительного органа на 4 года) может привести к риску негативного воздействия на местах в экономическом развитии региона и реализации программ социальной защиты.

3. С принятием новой Конституции от 5 мая 2021 года поменялась вертикаль власти в стране, которая повлияла на законодательство в сфере местного самоуправления. Так 20 октября 2021 году был принят объединенный закон в новой редакции «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления», ранее это были два закона (Закон «О местной государственной администрации» и Закон «О местном самоуправлении»).

В действующем законе «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления», был нарушен принцип разграничения полномочий и функций государственных органов и органов местного самоуправления. Так в статье 42 Закона «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» местные кенешы могут быть досрочно распущены Президентом Кыргызской Республики, по предложению **Председателя Кабинета Министров или акима**. Настоящая норма, наделяет Председателя Кабинета министров и акима, полномочиями по прекращению депутатских полномочий местных кенешей, тогда как депутаты местных кенешей в соответствии со статьей 113 Конституции избираются гражданами.

Учитывая действующую норму, разработчик рассматриваемого законопроекта предлагает в статье 42 исключить норму, когда **Председатель Кабинета Министров или**

⁴ Статья 27. Вопросы местного значения; Закон «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления».

<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112302?cl=ru-ru>

аким может направить Президенту предложение о досрочном прекращении полномочий депутатов местных кенешей.

Предложенная инициатива является положительным моментом в разработанном законопроекте, так как государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципах разграничения полномочий и функций государственных органов и органов местного самоуправления.

4. Законопроектом предлагается пункт 3) части 3 статьи 46 и пункт 3) части 2 статьи 52 Закона «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» признать утратившим силу.

В предусмотренной норме, речь идет об исключении нормы где отмечено, что не может быть мэром города или главой айыл окмоту уроженец соответствующего города или айылного аймака.

Следует отметить, что применение такой нормы в Законе «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» ограничивает избирательные права граждан, установленные Конституцией.

К тому же отсутствие кандидатов из числа местных граждан в мэры городов и глав айылных аймаков, могут привести не к полной реализации социально-экономических вопросов региона и реализации других программ.

На основании вышеизложенного, отмечаем, что право гражданина избирать и быть избранным, считается гарантированным правом каждого гражданина, которое закреплено в Конституции и никто не вправе оказывать воздействие на граждан с целью принуждения их к участию или неучастию в выборах, а также на свободное волеизъявление⁵.

⁵ <https://shailoo.gov.kg/>