



**КОНСТИТУЦИОННАЯ ПАЛАТА
ВЕРХОВНОГО СУДА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

о рассмотрении жалобы председателя правления общественного объединения
"Институт Конституционной политики" Садыкова Нурлана Бериковича на
определение коллегии судей Конституционной палаты Верховного суда
Кыргызской Республики от 28 декабря 2020 года

26 января 2021 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 Джолгокпаевой С.А., руководствуясь частью 5 статьи 28 конституционного Закона "О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики", рассмотрела в судебном заседании жалобу председателя правления общественного объединения "Институт Конституционной политики" Садыкова Нурлана Бериковича на определение коллегии судей Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 28 декабря 2020 года.

Исследовав доводы, изложенные в жалобе, и материалы по ходатайству Садыкова Н.Б., Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики

У С Т А Н О В И Л А:

В Конституционную палату Верховного суда Кыргызской Республики 17 декабря 2020 года поступило ходатайство председателя правления общественного объединения "Институт Конституционной политики" Садыкова Н.Б. о проверке соответствия Закона Кыргызской Республики "О назначении референдума (всенародного голосования) по определению формы правления" пункту 3 статьи 3, пунктам 1 и 3 части 1 статьи 52, части 3 статьи 80 Конституции Кыргызской Республики.

Заявитель считал, что оспариваемый Закон был принят в условиях ограниченной легитимности законодательного органа, чей срок полномочий истёк. Ссылаясь на заключение Венецианской комиссии и Решение Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 2 декабря 2020 года, он также отмечал, что в период пророгации парламент должен руководствоваться в своей деятельности принципом разумной сдержанности, следовательно, парламент не может принимать такие фундаментальные решения, как проведение конституционной реформы.

По мнению субъекта обращения, оспариваемый Закон был принят с грубейшими нарушениями порядка принятия законов, установленного законами Кыргызской Республики "О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики" и "О нормативных правовых актах Кыргызской Республики", вследствие которых ограничены, помимо прочего, права граждан участвовать в обсуждении и принятии законов и решений республиканского и местного значения.

Народ Кыргызстана является носителем суверенитета и единственным источником государственной власти в Кыргызской Республике, что, как полагает субъект обращения, подразумевает неукоснительное соблюдение всех процедурных требований, призванных обеспечивать возможность гражданам участвовать в обсуждении и принятии законов. В рассматриваемом аспекте, заявитель считает, что аргумент законодателя о том, что воля и позиция граждан могут быть выражены непосредственно на самом всенародном голосовании, является необоснованным, поскольку

конституционный принцип участия граждан в обсуждении и принятии законов касается именно самой процедуры принятия нормативного правового акта. Иными словами, указанный принцип должен был включать в себя предусмотренные законом возможности для выражения гражданами своей позиции относительно проекта Закона ещё на стадии его обсуждения.

По мнению Садыкова Н.Б., принципы демократического и правового государства, закреплённые в Конституции, выражаются, в том числе, в ясной и открытой процедуре функционирования государственных органов, которая предполагает существование механизмов выражения гражданами своей позиции по тем или иным вопросам. В законотворчестве принципы демократии и правового государства выражены в виде его стадий, связанных с общественным обсуждением, которое должно проходить в определённые сроки, сокращение же их прямо ведёт к сужению конституционных прав граждан.

Согласно части 9 статьи 55 Закона "О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики", промежуток времени между каждым чтением по проекту закона не может быть менее 10 рабочих дней и более 30 рабочих дней, за исключением случаев, предусмотренных частью 10 статьи 55 указанного Регламента. Автор ходатайства утверждал, что оснований для принятия оспариваемого Закона одновременно во втором и третьем чтениях не было, что, в конечном счёте, привело к нарушению Жогорку Кенешем требования части 10 статьи 55 названного Регламента.

В оспариваемом Законе указано, что он принимается в целях свободного выражения воли народа Кыргызстана, который является носителем суверенитета и единственным источником государственной власти в Кыргызской Республике. Однако, как полагает заявитель, такое объяснение не может служить основанием для принятия закона, минуя все необходимые и установленные законом стадии законодательного процесса.

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 52 Конституции граждане имеют право участвовать в обсуждении и принятии законов и решений

республиканского и местного значения. Часть 1 статьи 22 Закона "О нормативных правовых актах Кыргызской Республики" устанавливает, что проекты нормативных правовых актов, непосредственно затрагивающих интересы граждан и юридических лиц подлежат общественному обсуждению посредством размещения на официальном сайте нормотворческого органа. Кроме того, согласно части 2 статьи 51 Закона "О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики" 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 возможности принять участие в обсуждении законопроекта, о чем, как утверждал заявитель, свидетельствуют данные из видеозаписи заседания Жогорку Кенеша, подтверждающие, что депутаты приняли законопроект без должного ознакомления и обсуждения.

В связи с этим Садыков Н.Б. считает, что оспариваемый Закон не отвечает требованиям установленным статьёй 7 Закона Кыргызской Республики "О нормативных правовых актах Кыргызской Республики", в соответствии с которым одним из способов обеспечения законности нормативных правовых актов является принятие нормативного правового акта в установленном порядке.

Вместе с тем, субъект обращения утверждал, что оспариваемый Закон нарушает принцип открытости и ответственности государственных органов перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа, установленный пунктом 3 статьи 3 Конституции. Далее он отмечал, что проект оспариваемого Закона в нарушение установленного Конституцией и законами процедур был инициирован одним депутатом, принят в необоснованно короткие сроки, без проведения общественного обсуждения, должного ознакомления и осмысления депутатами. Указанное допущение

повлекло за собой, по его мнению, нарушение части 3 статьи 5 Конституции, предусматривающей, что государство, его органы, органы местного самоуправления и их должностные лица не могут выходить за рамки полномочий, определённых Конституцией и законами.

В одобренном постановлении Правительства Кыргызской Республики Заключения от 9 декабря 2020 года №600 было отмечено, помимо прочего, необходимость приведения статьи 2 проекта оспариваемого Закона в соответствие с частью 2 статьи 7 конституционного Закона "О референдуме Кыргызской Республики", согласно которой вопрос референдума должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования и можно было дать лишь однозначный ответ.

Садыков Н.Б. считает, что парламент, вопреки пункту 3 статьи 3 Конституции, и без устранения вышеуказанного замечания Правительства, безответственно вынес на референдум достаточно сложный, как в теоретическом, так и в практическом плане вопрос.

Более того, как отмечал заявитель, оспариваемый Закон был принят в нарушение требования части 3 статьи 80 Конституции, согласно которой проекты законов, предусматривающие увеличение расходов, покрываемых за счёт государственного бюджета, могут быть приняты Жогорку Кенешем после определения Правительством источника финансирования. Правительство в своём вышеотмеченном Заключении указало, что в проекте Закона не предусмотрена сумма дополнительных расходов для Центральной избирательной комиссии Кыргызской Республики при подготовке Закона "О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2021 год и прогнозе на 2022-2023 года", принятого 25 ноября 2020 года, и что в соответствии со статьёй 26 Закона "О нормативных правовых актах Кыргызской Республики" нормативные правовые акты, реализация которых влечёт финансирование из государственного бюджета, не подлежат принятию до определения по ним источника финансирования.

По мнению субъекта обращения, в самом тексте вопроса должна содержаться необходимая информация, которая даст возможность любому избирателю оценить различия в формах правления государства. Кроме того, необходимо исключить множественное толкование избирателем формы правления, которую предстоит выбрать. Следовательно, в бюллетене для голосования по выбору формы правления должна быть дана хотя бы минимальная информация (основные черты) по каждой из форм правления. Однако в оспариваемом Законе такая информация не предусмотрена, что не позволяет избирателю дать осознанный и однозначный ответ.

Автор ходатайства отмечал, что наряду с парламентской и президентской формами правления, существует ещё и ряд смешанных его форм, а, следовательно, для полноты выбора избирателя, вопросы, выносимые на референдум, должны фактически содержать не две, а три-пять форм правления. Ограниченная информация по видам форм правления ведёт к ограничению прав избирателей, не позволяет им сделать свой осознанный выбор и дать однозначный ответ, как того требует конституционный Закон "О референдуме Кыргызской Республики".

Садыков Н.Б. подчёркивал, что VI созыв Жогорку Кенеша Кыргызской Республики вынужден работать только для недопущения вакуума власти и не вправе в период пророгации использовать свои полномочия для фундаментальных мер, таких как проведение конституционной реформы.

На основании изложенного, по мнению субъекта обращения, Жогорку Кенеш Кыргызской Республики при принятии оспариваемого Закона допустил нарушение порядка принятия, опубликования и введения в действие и просил признать его противоречащим Конституции.

Определением коллегии судей Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 28 декабря 2020 года было отказано в принятии ходатайства председателя правления общественного объединения "Институт Конституционной политики" Садыкова Н.Б.

Коллегией судей было указано, что вопрос связанный с ускоренным принятием закона уже был предметом рассмотрения Конституционной палаты Верховного суда. Так, в Решении от 2 декабря 2020 года было отмечено, что 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.

Относительно доводов Садыкова Н.Б. о том, что оспариваемый Закон противоречит пункту 3 статьи 3 и части 3 статьи 80 Конституции регламентирующих вопросы ответственности государственных органов перед народом, принятия проектов законов, предусматривающих увеличение расходов, покрываемых за счёт государственного бюджета, после определения Правительством источника финансирования, в определении было отмечено следующее.

Конституция Кыргызской Республики, обеспечивая высокую степень доступности к конституционному правосудию, тем не менее, очерчивает её пределы, определив условие, при котором отдельные субъекты вправе обратиться в орган конституционного контроля с запросом о конституционности законов и других нормативных правовых актов. Это означает, что право на обращение в Конституционную палату у физических и юридических лиц возникает лишь в том случае, если имели или могут иметь место нарушения прав и свобод человека и гражданина, предусмотренные разделом вторым Конституции Кыргызской Республики.

В связи с чем, заявитель не обладал правом постановки вопроса о конституционности оспариваемого Закона, приведённым выше фундаментальным конституционным положениям без указания на нарушения прав и свобод человека и гражданина, следовательно, не мог быть субъектом обращения в рамках требований, изложенных в ходатайстве. следующее.

Не согласившись с определением коллегии судей, Садыков Н.Б. 4 января 2021 года обратился с жалобой в Конституционную палату Верховного суда Кыргызской Республики.

В своей жалобе субъект обращения выражает своё несогласие с выводами коллегии судей, изложенными в её отмеченном выше определении, и в частности считает, что она, отказывая в принятии к производству его ходатайства, не разъяснила, в чем выразилось нарушение принципа допустимости.

Автор жалобы утверждает, что коллегия судей, аргументируя несостоятельность его доводов, указала, что "... 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".

Данный вывод коллегии судей заявитель считает необоснованным, так как, по его мнению, не указана в нем ссылка на закон, дающий возможность такой трактовки и обоснования неконституционного бездействия парламента по проведению общественного обсуждения. Также утверждает, что коллегия судей пришла к данному выводу без заслушивания доводов ответчика, т.е. определила, что в особых случаях принятие законопроектов в ускоренном режиме возможно.

Кроме того, автор жалобы задаётся вопросом, какой нормой закона руководствовалась коллегия судей, когда она посчитала, что общественное обсуждение не может препятствовать оперативному проявлению законодательной власти, и что представляет собой оперативное проявление

законодательной власти. По мнению Садыкова Н.Б., проявление законодательной власти выражается в доступе граждан к общественным слушаниям, предусмотренным Законом "О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики" и статьёй 52 Конституции.

Как утверждает автор жалобы, коллегия судей руководствовалась не нормой права, а принципом политической целесообразности, тем самым, она нарушила принцип правовой определённости.

В этой связи Садыков Н.Б. считает, что его жалоба и ранее поданное ходатайство должны быть рассмотрены до даты проведения референдума, иначе конституционное право на обращение в Конституционную палату по спорному вопросу останется нереализованным и может быть расценено обществом как неконституционное бездействие института власти.

На основании изложенного, председатель правления общественного объединения "Институт Конституционной политики" Садыков Н.Б. просит отменить определение коллегии судей от 28 декабря 2020 года и принять его ходатайство к производству и рассмотреть его до проведения назначенного референдума.

Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики, обсудив доводы заявителя и основания отказа коллегии судей в принятии обращения к производству, приходит к следующим выводам.

Во-первых, Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики, реализуя свои конституционные полномочия, придерживается позиции, в соответствии с которой жалобы на определения коллегии, наряду с обращениями, рассматриваются в установленном законом порядке в возможно короткие сроки.

Во-вторых, учитывая специфику и весомую значимость каждого решения, принимаемого органами конституционного контроля, Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики не может не учитывать политический и социальный контекст внесенных на ее рассмотрение вопросов, а также возможные последствия принимаемых актов.

Презумпция конституционности, лежащая в основе подходов к оценке нормативных правовых актов, предполагает, что обращающаяся сторона должна представить веские и существенные основания для возникновения сомнений в конституционности того или иного акта.

Учитывая природу референдума, оспаривать закон о ее назначении на основании конституционной гарантии о праве граждан участвовать в обсуждении и принятии законов (статья 52 Конституции), тогда как референдум, как важнейший институт прямой демократии, как раз и является прямым и непосредственным выражением народом своей воли, Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики считает аргументы заявителя недостаточными для принятия обращения к производству и его рассмотрения в рамках конституционного судопроизводства.

В-третьих, оспариваемый Закон не выступает регулятором общественных отношений и не содержит общеобязательных правил поведения, а является актом проведения опроса граждан Кыргызской Республики по наиболее важному политическому вопросу общегосударственного значения. Назначая дату проведения референдума (всенародного голосования) на 10 января 2021 года, тем самым Закон заблаговременно определил дату прекращения своего действия. Иными словами, юридическая сила Закона Кыргызской Республики "О назначении референдума (всенародного голосования) по определению формы правления" была ограничена временными рамками и утратилась с момента достижения его цели. Со дня официального опубликования результатов референдума вступило в силу уже принятое на референдуме решение, которое и приобретает характер общеобязательности и окончательности, не нуждающееся в дополнительном утверждении.

С учетом изложенного, Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики не находит оснований для отмены определения коллегии судей от 28 декабря 2020 года.

На основании вышеизложенного, руководствуясь частью 4, 5 статьи 28, статьями 46, 47, 48, частью 1 статьи 51 конституционного Закона "О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики", Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики

ПОСТАНОВИЛА:

1. Жалобу председателя правления общественного объединения "Институт Конституционной политики" Садыкова Нурлана Бериковича на определение коллегии судей Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 28 декабря 2020 года оставить без удовлетворения.

2. Настоящее постановление Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики является окончательным, обжалованию не подлежит и вступает в силу с момента подписания.

**КОНСТИТУЦИОННАЯ ПАЛАТА
ВЕРХОВНОГО СУДА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**