

ОПРЕДЕЛЕНИЕ
КОЛЛЕГИИ СУДЕЙ КОНСТИТУЦИОННОЙ ПАЛАТЫ
ВЕРХОВНОГО СУДА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

о принятии к производству обращения политической партии
«Реформа» в лице ее председателя Сооронкуловой Клары Сыргакбековны
о проверке конституционности статьей 1, 2 конституционного Закона
Кыргызской Республики «О приостановлении действия некоторых норм
конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента
Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша
Кыргызской Республики»

2 ноября 2020 года

город Бишкек

Коллегия судей Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики в составе: Осмонбаева Э.Ж., Бобукеевой М.Р., Шаршеналива Ж.А., при секретаре Аблакимове К.А., рассмотрев обращение политической партии «Реформа» в лице ее председателя Сооронкуловой Клары Сыргакбековны,

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 Клары Сыргакбековны 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, части 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 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 ЖК) и «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики».

Так, согласно части 9 статьи 55 Регламента ЖК 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 ЖК. Между тем оспариваемый конституционный Закон был принят в течение одного часа 22 октября 2020 года. При этом в качестве обоснования в статье 1 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 ЖК, соответственно, позволяющее Жогорку Кенешу принимать проект закона во втором и третьем чтениях и/или в трех чтениях одновременно, должна быть обусловлена введением чрезвычайного положения, чрезвычайной ситуации или обстоятельств непреодолимой силы. В день принятия закона, государство не находилось ни в одном из этих состояний. Иные цели, приведенные в обоснование 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 - КЗ 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 статья 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 проекта нормативного правового акта осуществляется путем: обеспечения доступа к тексту проекта нормативного правового акта; принятия, рассмотрения и обобщения предложений, поступающих от участников общественного обсуждения; подготовки по результатам общественного обсуждения 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 проекту нормативного правового акта.

Однако законопроект был размещен на официальном сайте Жогорку Кенеша в 13 часов 52 минуты 22 октября 2020 года и принят в этот же день в 18.00 часов. Тогда как согласно статьи 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 ЖК 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 какой-либо возможности для принятия участия в обсуждении законопроекта.

Кроме того, частью 3 статьи 115 Регламента ЖК установлено, что проведение парламентских слушаний по проектам законов об обеспечении конституционных прав, свобод и обязанностей граждан, правового статуса политических партий, НКО и СМИ, 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 приостановлении действия некоторых норм конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» не отвечает требованиям законности, установленным статьей 7 Закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», согласно которой законность нормативных правовых актов обеспечивается принятием его в установленном порядке.

Заявитель также считает, что были допущены нарушения части 5 статьи 80 Конституции, устанавливающей, что конституционные законы принимаются Жогорку Кенешем не менее чем в трех чтениях большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша.

Как утверждает субъект обращения, из видеозаписи заседания Жогорку Кенеша следует, что за принятие законопроекта проголосовали 78 депутатов, тогда как зафиксировано 83 голоса, 4 из которых засчитаны как переданные по доверенности. Между тем, требования части 4 статьи 85 Регламента ЖК запрещают депутатам передавать право голоса другим депутатам при голосовании за законопроект.

В целом заявитель считает, что законопроект был инициирован группой лиц кулуарно, принят в немыслимо короткие сроки, без общественного обсуждения, без рассмотрения в комитетах, без должного ознакомления и осмысления депутатами, в нарушение установленного Конституцией и законами порядка и процедур принятия законов, и тем самым 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 настоящей Конституцией и законами.

Субъект обращения отмечает, что содержание Конституции не может включать в себя все стороны организации и деятельности органов государственной власти, взаимоотношений человека и государства. В связи с этим конкретизация и развитие конституционных положений 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,

парализовал действие части 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 депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и Президента Кыргызской Республики» назначаются повторные выборы в течение одного месяца Центральной избирательной комиссией и проводятся соответствующими избирательными комиссиями. 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 заявителя, 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 настоящей 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 избираемыми 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 (пункт 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 Кыргызской Республики.

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 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, поскольку срок его полномочий 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 расцениваются как попытка самовольного, произвольного изменения конституционного строя.

С учетом изложенного, заявитель просит признать оспариваемое нормативное положение противоречащим Конституции Кыргызской Республики.

Коллегия судей, изучив ходатайство политической партии «Реформа» в лице ее представителя Сооронкуловой К.С., и приложенные к нему материалы, заслушав информацию судьи Осмонбаева Э.Ж., проводившего на основании части 2 статьи 28 конституционного Закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» проверку ходатайства, пришла к следующим выводам.

В требованиях заявителя о проверке соответствия статьи 1, 2 конституционного Закона Кыргызской Республики «О приостановлении действия некоторых норм конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» Конституции Кыргызской Республики части 1 статьи 16, части 1 статьи 20 пунктам 1, 2 части 1 статьи 52, части 5 статьи 80 Конституции Кыргызской Республики, исходя из доводов, приведенных в ходатайстве, усматривается наличие неопределенности в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Кыргызской Республики оспариваемые нормы, что является основанием для рассмотрения дела Конституционной палатой Верховного суда Кыргызской Республики в рамках конституционного судопроизводства.

Представленное ходатайство политической партии «Реформа» в лице ее председателя Сооронкуловой К.С., в указанной части соответствует требованиям статей 20, 21, 24, 25, 26 конституционного Закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» и подлежит принятию к производству.

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

Исходя из вышеизложенного и руководствуясь частями 2, 5 статьи 28 конституционного Закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики», коллегия судей Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики,

О П Р Е Д Е Л И Л А:

1. Принять к производству ходатайство о проверке конституционности частей 1 и 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, части 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

2. Настоящее определение может быть обжаловано в Конституционную палату Верховного суда Кыргызской Республики.

Коллегия судей:

Осконбаев Э.Ж.

Бобукеева М.Р.

Шаршеналиев Ж.А.