

ОПРЕДЕЛЕНИЕ
КОЛЛЕГИИ СУДЕЙ КОНСТИТУЦИОННОЙ ПАЛАТЫ
ВЕРХОВНОГО СУДА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

об отказе в принятии к производству обращения председателя правления
общественного объединения "Институт Конституционной политики"
Садыкова Нурлана Бериковича о проверке конституционности Закона
Кыргызской Республики "О назначении референдума (всенародного
голосования) по определению формы правления"

28 декабря 2020 года

город Бишкек

Коллегия судей Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики в составе: Кыдырбаева К.Дж., Касымалиева М.Ш., Шаршеналиева Ж.А., при секретаре Джолгокпаевой С.А., рассмотрев обращение председателя правления общественного объединения "Институт Конституционной политики" Садыкова Нурлана Бериковича,

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 считает, что оспариваемый Закон был принят в условиях ограниченной легитимности законодательного органа, чей срок полномочий истёк. Ссылаясь на заключение Венецианской комиссии и решения Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 2

декабря 2020 года, также отметил, 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 Кыргызской Республики, 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 которых прямо ведёт к сужению конституционных прав граждан.

Согласно части 9 статьи 55 Закона Кыргызской Республики "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 утверждает, 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 Кыргызской Республики граждане имеют право участвовать в обсуждении и принятии законов и решений республиканского и местного значения. Часть 1 статьи 22 Закона Кыргызской Республики "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 Кыргызской Республики "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 утверждает заявитель, свидетельствуют данные из видеозаписи заседания Жогорку Кенеша, подтверждающие, что депутаты приняли законопроект без должного ознакомления и обсуждения.

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

Вместе с тем, субъект обращения утверждает, 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 Кыргызской Республики. Далее он отмечает, 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 нарушение части 3 статьи 5 Конституции Кыргызской Республики, предусматривающей, что государство, его органы, органы местного самоуправления и их должностные лица не могут выходить за рамки полномочий, определённых Конституцией и законами.

В Заключении Правительства Кыргызской Республики, одобренном постановлением Правительства Кыргызской Республики от 9 декабря 2020 года №600 было отмечено, помимо прочего, необходимость приведения статьи 2 проекта 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 Кыргызской Республики, и без устранения вышеуказанного замечания Правительства, безответственно вынес на референдум достаточно сложный как в теоретическом, так и в практическом плане вопрос.

Более того, как отмечает заявитель, оспариваемый Закон был принят в нарушение требования части 3 статьи 80 Конституции Кыргызской Республики, 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 Кыргызской Республики "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 дает 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 отмечает, 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. Ограничение информации по видам форм правления также ведёт к ограничению прав избирателей сделать свой осознанный выбор и дать однозначный ответ, как того требует конституционный Закон Кыргызской Республики "О референдуме Кыргызской Республики".

Садыков Н.Б. подчеркнул, что VI созыв Жогорку Кенеша вынужден работать только для недопущения вакуума власти и не вправе в период пророгации использовать свои полномочия для фундаментальных мер, таких как проведение конституционной реформы. Кроме того, нарушение процедур при принятии оспариваемого Закона, а также предоставление избирателям усечённой и ограниченной информации прямо ограничивает права граждан и их возможности дать однозначный ответ на поставленные на референдуме вопросы.

На основании изложенного, субъект обращения считает, что Жогорку Кенеш Кыргызской Республики при принятии оспариваемого закона допустил нарушение порядка принятия, опубликования и введения в действие, и просит признать оспариваемый Закон противоречащим Конституции Кыргызской Республики.

Коллегия судей, изучив ходатайство председателя правления общественного объединения "Институт Конституционной политики" Садыкова Н.Б., заслушав информацию судьи Кыдырбаева К.Дж., проводившего на основании части 2 статьи 28 конституционного Закона Кыргызской Республики "О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики" проверку обращения, пришла к следующим выводам.

Коллегия судей Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики, решая вопрос о принятии или об отказе в принятии к производству поступившего обращения, прежде всего, исходит из допустимости поставленных в обращении вопросов конституционному судопроизводству и его соответствия требованиям конституционного Закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики».

В соответствии с частью 6 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики Конституционная палата признает неконституционными законы и иные нормативные правовые акты в случае их противоречия Основному Закону, даёт заключения о конституционности не вступивших в силу международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика, к проекту закона об изменениях в Конституцию Кыргызской Республики.

В силу требования части 3 статьи 5 Конституции Кыргызской Республики, согласно которому государство, его органы, органы местного самоуправления и их должностные лица не могут выходить за рамки полномочий, определённых Конституцией и законами, указанные полномочия Конституционной палаты не могут быть расширены другими законами, т.е. являются исчерпывающими.

В то же время, часть 7 статьи 97 Конституции предоставляет каждому право оспорить конституционность закона и иного нормативного правового акта, если считает, что ими нарушаются права и свободы, признаваемые Конституцией. Из этого следует, что конституционное правосудие, осуществляя свою функцию конституционного контроля, преследует цель защитить права и свободы граждан от действия нормативных правовых актов, противоречащих Конституции.

В этой связи коллегия судей отмечает, что 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.

Таким образом, законодатель конкретизировал круг субъектов, обладающих правом на обращение в Конституционную палату Верховного суда Кыргызской Республики по вопросам конституционного контроля.

Между тем, доводы Садыкова Н.Б., приведённые в ходатайстве сводятся к тому, что оспариваемый Закон противоречит пункту 3 статьи 3 и части 3 статьи 80 Конституции. Следует отметить, что пункт 3 статьи 3, устанавливающий фундаментальное положение об открытости и ответственности государственных органов, органов местного самоуправления перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа, является нормой-принципом, на котором базируется государственная власть в Кыргызской Республике. Часть 3 же статьи 80 Конституции Кыргызской Республики обозначает условие, при котором проекты законов, предусматривающие увеличение расходов, покрываемых за счёт государственного бюджета, могут быть приняты Жогорку Кенешем после определения Правительством источника финансирования. Иными словами, указанные нормы Конституции, одна из которых, являясь исходным параметром для осуществления государственной власти, и, другая – регулируя отношения, вытекающие из реализации полномочий органов государственной власти, не содержат конкретных прав и свобод человека и гражданина.

Следовательно, ссылка заявителя на вышеназванные нормы Конституции и его позиция по поставленному вопросу выходит за пределы его прав, предоставленных ему Конституцией Кыргызской Республики (часть

7 статьи 97) и конституционным Законом "О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики" (пункт 1 части 1 статьи 20).

Таким образом, заявитель не обладает правом постановки вопроса о конституционности оспариваемого Закона приведённым выше фундаментальным конституционным положениям без указания на нарушения прав и свобод человека и гражданина, следовательно, не может быть субъектом обращения в рамках требований, изложенных в ходатайстве.

Доводы субъекта обращения относительно противоречия оспариваемого Закона пунктам 1 и 3 части 1 статьи 52 Конституции Кыргызской Республики, поскольку не было проведено общественное обсуждение указанного Закона, коллегия судей считает их несостоятельными, так как в своём Решении от 2 декабря 2020 года, Конституционная палата уже отмечала, 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.

Таким образом, доводы заявителя, изложенные в ходатайстве, не могут расцениваться как обстоятельства, вызывающие сомнения в конституционности оспариваемого Закона, и в соответствии с абзацем вторым статьи 24 конституционного Закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» не являются основанием для рассмотрения дела в рамках конституционного судопроизводства.

В соответствии с пунктами 1 и 2 части 3 статьи 28 конституционного Закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» коллегия судей отказывает в принятии к производству обращения, если обращение по форме и содержанию не соответствует требованиям указанного конституционного Закона и если оно исходит от ненадлежащего лица или органа (субъекта).

На основании изложенного, руководствуясь частью 2, пунктами 1 и 2 части 3, частью 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. Отказать в принятии к производству 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.

2. Возвратить представленные материалы заявителю.

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

Коллегия судей:

Кыдырбаев К.Дж.

Касымалиев М.Ш.

Шаршеналиев Ж.А.