

АНАЛИЗ

проекта закона КР «О назначении референдума» (всенародного голосования) по определению государственного устройства Кыргызской Республики

ОФ «Гражданская платформа» подготовил анализ проекта закона Кыргызской Республики «О назначении референдума по определению государственного устройства (формы государственного управления) Кыргызской Республики (всенародного голосования)» и пакета документов к данному законопроекту на предмет его соответствия процедурам принятия законодательных инициатив Жогорку Кенешем.

Проведенный анализ показывает, что инициированный проект закона (депутатом Жогорку Кенеша А.У. Жапаровым, 30 ноября 2020 года) о назначении референдума (проведения его с досрочными президентскими выборами), рассматривается и принимается Жогорку Кенешем с грубейшими нарушениями Конституции, конституционного Закона “О Правительстве КР”, Законов “О нормативных правовых актах” и “О Регламенте ЖК КР”.

Поэтому, считаем необходимым проведенный анализ разделить на два основных блока.

1) Нарушения порядка рассмотрения и принятия проекта закона (процедурные и технические нарушения), ограничивающие конституционные права и свободы гражданина и человека

Проект закона о назначении референдума приведет к определенным расходам, которые должны быть покрыты за счет государственного бюджета.

В этой связи, обращаем внимание, что в соответствии с частью 3 статьи 80 Конституции Кыргызской Республики, проекты законов, предусматривающие увеличение расходов, покрываемых за счет государственного бюджета, могут быть приняты Жогорку Кенешем после определения Правительством источника финансирования.

Также, согласно пункту 2 части 3 и части 4 статьи 31 конституционного Закона Кыргызской Республики “О Правительстве Кыргызской Республики”, Правительство участвует в законодательной деятельности также путем дачи официального заключения на проекты законов, предусматривающие увеличение расходов, покрываемых за счет государственного бюджета.

Официальное заключение Правительства на проекты законов, оформляется постановлением Правительства.

Проекты законов, предусматривающие увеличение расходов, покрываемых за счет государственного бюджета, могут быть приняты Жогорку Кенешем после определения Правительством источника финансирования.

При этом, абзацем вторым части 1 статьи 26 Закона Кыргызской Республики “О нормативных правовых актах Кыргызской Республики” установлено, что нормативные правовые акты, реализация которых влечет финансирование из государственного бюджета, не подлежат принятию до определения по ним источника финансирования.

Таким образом, законодательство Кыргызской Республики четко определяет, что для принятия проекта закона о назначении референдума Жогорку Кенеш в обязательном порядке должен получить официальное заключение Правительства Кыргызской Республики, оформленное постановлением Правительства Кыргызской Республики, в котором необходимо отразить точную сумму расходов, покрываемых за счет государственного бюджета и определить источник финансирования.

Однако, у общественности Кыргызстана не имеется сведений о принятом Правительством постановлении, которым дается официальное заключение на проект закона о назначении референдума.

Кроме того, в случае поспешного принятия проекта закона о назначении референдума, нарушается право граждан на участие в обсуждении и принятии законов и решений республиканского и местного значения, установленное пунктом 1 части 1 статьи 52 Конституции, которое реализуется частью 3 статьи 115 Закона КР “О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики”, в соответствии с этим проведение ответственным комитетом Жогорку Кенеша (Комитетом по конституционному законодательству, государственному устройству, судебным вопросам и Регламенту Жогорку Кенеша) парламентских слушаний по таким проектам законов является обязательным.

При этом, отмечаем, что в соответствии с положениями Главы 20 Закона КР “О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики” на подготовку и проведение парламентских слушаний по проектам законов потребуется время, минимум 10 дней до конкретного дня.

Вывод: многолетняя практика рассмотрения законопроектов в Жогорку Кенеше показывает, что при принятии аналогичных проектов законов ответственные комитеты обеспечивали:

- получение официальных заключений Правительства и только потом принимали решения об одобрении проектов законов в первом чтении. Однако, по указанному проекту закона не было получено официального заключения Правительства;

- обязательное проведение парламентских слушаний в порядке и сроки, установленные Законом КР “О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики”.

К примеру, так было в 2016 году при рассмотрении и принятии проекта закона:

- “О назначении референдума (всенародного голосования) по проекту Закона Кыргызской Республики “О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики”;

- в 2015-2019 годах пакета законопроектов, направленных на изменение избирательного законодательства.

Вместе с тем, обращаем внимание на несоответствие (технические нарушения) даты проведения референдума, указанные в проекте закона и справке-обоснование к нему.

Так, согласно статьям 1 и 2 проекта закона о назначении референдума предлагается назначить референдум (всенародное голосование) на всей территории Кыргызской Республики на воскресенье, 10 января 2021 года, и вынести 1 вопрос: “Какую форму государственного управления Кыргызской Республики Вы поддерживаете? - Парламентскую или Президентскую.

Однако, в справке-обосновании, в которой, ссылаясь на части 1, 2 и 4 статьи 12 конституционного Закона КР “О референдуме Кыргызской Республики”, предлагается назначить референдум (всенародное голосование) на 4 октября 2020 года.

Вывод: указанное обстоятельство приводит к нарушению абзаца второго статьи 25 Закона Кыргызской Республики “О нормативных правовых актах Кыргызской Республики” и подпункта “а” пункта 2 части 1 статьи 47 Закона Кыргызской Республики “О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики”, поскольку гражданам становится непонятны цели и задачи, которые предположительно будут достигнуты или решены, в случае принятия проекта закона о назначении референдума.

Между тем, полагаем необходимым обратить внимание на мотивировочную часть Решения Конституционной палаты Верховного суда от 2 декабря 2020 года, в которой выражена следующая правовая позиция (по делу о проверке конституционности конституционного Закона КР «О приостановлении действия некоторых норм конституционного Закона Кыргызской Республики «О выборах Президента Кыргызской

Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» в связи с обращениями политической партии «Реформа» в лице ее председателя Сооронкуловой К.С. а также граждан Касымбекова Н.А. и Усубалиева Т.Б.):

«...Определяющим качеством закона как единственно возможного регулятора общественных отношений в правовом государстве является его процедурная легальность (законность), то есть его соответствие конституционным и законодательным предписаниям о нормотворческих правилах и процедурах его принятия и издания.

Вовлечение граждан в обсуждение проектов нормативных правовых актов выступает одним из механизмов по обеспечению конституционного принципа открытости и ответственности государственных органов, органов местного самоуправления перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа (пункт 3 статьи 3 Конституции).

... сохраняя за собой мандат законодательного органа, тем не менее, Жогорку Кенеш Кыргызской Республики обязан в период пророгации проявить высокий уровень политической ответственности перед обществом и руководствоваться в своей деятельности принципом разумной сдержанности. Другими словами, Жогорку Кенеш может принимать решения, вызванные исключительной необходимостью и носящие безотлагательный характер, то есть направленные на стабилизацию социально-политической ситуации в стране, преодоление различного рода кризисов и социальной напряженности, обеспечение правопорядка, безопасности государства и населения, деятельности Правительства, а также на поддержание эффективного функционирования принципа разделения властей.»

Вывод: Конституционная палата Верховного суда, как единственный высший государственный орган, осуществляющий конституционный контроль, четко определила, что качеством закона как единственно возможного регулятора общественных отношений в правовом государстве является его процедурная легальность (законность), то есть его соответствие конституционным и законодательным предписаниям о нормотворческих правилах и процедурах его принятия и издания, следовательно, нарушения Жогорку Кенешем этих процедур недопустимо, поскольку оно может привести к нарушениям конституционных прав и свобод гражданина и человека.

Кроме того, отмечаем, что закон о назначении референдума не относится к решению, вызванной исключительной необходимостью, направленной на стабилизацию социально-политической ситуации в стране, преодоление различного рода кризисов и социальной напряженности, а наоборот, создает определенную социальную напряженность в обществе, одним из показательным признаком которой является проведение представителями гражданского общества каждую неделю (в воскресенье) митингов и шествий против проведения референдумов, вне зависимости от постановки вопроса, выносимого на всенародное голосование.

2) Организационные вопросы по проведению Референдума

По состоянию на 8 декабря 2020 года проект закона о назначении референдума, согласно данным из открытых источников, был опросным путем одобрен 9 депутатами из 17 членов Комитета по конституционному законодательству, государственному устройству, судебному-правовым вопросам и Регламенту Жогорку Кенеша 3 декабря, и в этот же день внесен, во внеочередном порядке, в повестку дня заседания Жогорку Кенеша и проведено обсуждение, однако, в связи с отсутствием кворума не удалось осуществить процедуру голосования, следовательно, проект закона еще не принят Жогорку Кенешем Кыргызской Республики даже в первом чтении. И не известно, когда и в какие сроки будет принято во втором и третьем чтениях.

С учетом этого, считаем, что принятие проекта закона о назначении референдума и его проведение совместно с досрочными выборами Президента, 10 января 2021 года,

несомненно приведет к нарушению основного принципа проведения любого референдума, а именно, принципа гласности и участия общественности, так как для информирования граждан и общественности Кыргызской Республики, будет отводиться меньше месяца, если Жогорку Кенеш все-таки планирует принят Закон до 11 декабря (несмотря на установленные в законодательстве порядки и сроки - не менее 10 рабочих дней между чтениями и проведение парламентских слушаний).

Между тем, такой короткий срок для информирования граждан и общественности, по такому важному вопросу – определения формы правления государственного устройства Кыргызской Республики путем проведения референдума, в целом ограничивает права граждан на проведение агитации, в том числе посредством образования и дальнейшей регистрации в Центральной избирательной комиссии группы “за” или “против” вопроса (вопросов), выносимого (выносимых) на референдум.

Также такой ограниченный срок для подготовки и проведения референдума приведет к нарушению некоторых положений конституционного Закона Кыргызской Республики “О референдуме Кыргызской Республики”, регулирующие сроки образования и регистрации Центральной избирательной комиссией группы “за” или “против”, а также их деятельность.

Так, согласно части 2 статьи 23 конституционного Закона Кыргызской Республики “О референдуме Кыргызской Республики” установлено, что со дня вступления в силу закона о назначении референдума граждане Кыргызской Республики вправе проводить агитацию за или против вопроса (вопросов), вынесенного (вынесенных) на референдум.

Граждане Кыргызской Республики после вступления в силу закона о назначении референдума вправе образовать группу “за” или группу “против” вопроса (вопросов), выносимого (выносимых) на референдум. Указанные группы обращаются в Центральную избирательную комиссию с ходатайством о регистрации, в котором должны быть указаны фамилия, имя, отчество, дата рождения, адрес места жительства, серия и номер паспорта или заменяющего его документа членов группы, а также лиц, уполномоченных действовать от имени группы.

Центральная избирательная комиссия не позднее чем в 10-дневный срок регистрирует группу по агитации.

Кроме того, в соответствии с частью 5 статьи 25, частью 3 статьи 26, частью 4 статьи 28 конституционного Закона Кыргызской Республики “О референдуме Кыргызской Республики” предусмотрено, что сведения о размере и условиях оплаты эфирного времени должны быть опубликованы соответствующей телерадиоорганизацией **не позднее 10 календарных дней после вступления в силу закона о назначении референдума** с уведомлением Центральной избирательной комиссии о готовности предоставить эфирное время для проведения агитации по вопросу (вопросам), вынесенному (вынесенным) на референдум.

Сведения о размере и условиях оплаты печатной площади должны быть опубликованы соответствующей редакцией периодического печатного издания **не позднее 10 календарных дней после вступления в силу закона о назначении референдума** с уведомлением Центральной избирательной комиссии о готовности предоставить печатную площадь для проведения агитации по вопросу (вопросам), вынесенному (вынесенным) на референдум.

Органы местного самоуправления по предложению территориальных комиссий по проведению референдума **обязаны в течение 35 календарных дней со дня назначения референдума выделить и оборудовать специальные места для размещения печатных агитационных материалов на территории каждого участка.**

Места для размещения печатных агитационных материалов должны быть удобны для посещения участниками референдума и располагаться таким образом, чтобы участники

референдума могли ознакомиться с информацией. Группе "за", группе "против" должна быть выделена равная площадь для размещения печатных агитационных материалов. Площадь выделенных мест должна быть достаточной для размещения на них информационных материалов избирательных комиссий и печатных агитационных материалов группы "за", группы "против". Группа "за", группа "против" вправе получить в соответствующей территориальной комиссии по проведению референдума список мест, выделенных для размещения печатных агитационных материалов.

Более того, частью 4 статьи 31 конституционного Закона Кыргызской Республики “О референдуме Кыргызской Республики” установлено, что форма и текст бюллетеня для голосования утверждаются Центральной избирательной комиссией *не позднее чем за 20 календарных дней до дня проведения референдума*.

Вывод: при ситуации, когда проект закона о назначении референдума Жогорку Кенешем не принят, еще не известно в какие сроки он будет принят, в любом случае, это приведет к грубейшим нарушениям вышеотмеченных положений специального конституционного Закона, на основании которого должны проводиться референдумы (всенародные голосования) по важным вопросам государственного значения.