

Юнусова Х.А.

**КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДАГЫ 2016-ЖЫЛДЫН РЕФЕРЕНДУМУН ӨТКӨРҮҮ
ЖАНА УЮШТУРУУ БОЮНЧА КЭЭ БИР КӨЙГӨЙЛӨР: КОНСТИТУЦИЯЛЫК-
УКУКТУК АНАЛИЗИ**

Юнусова Х.А.

**НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ РЕФЕРЕНДУМА В
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ 2016 ГОДА: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ
АНАЛИЗ**

H.A. Yunusova

**SOME PROBLEMS OF ORGANIZATION AND HOLDING REFERENDUM IN 2016 IN
THE KYRGYZ REPUBLIC: CONSTITUTIONAL-LEGAL ANALYSIS**

УДК: 342.573(575.2)

В статье проведен конституционно-правовой анализ особенности проведения референдума в Кыргызской Республике 11 декабря 2016 года. Выявлены процедурные нарушения этого процесса.

Ключевые слова: Кыргызская Республика, референдум, 2016 год, Жогорку Кенеш, внесение изменений в Конституцию.

Кыргыз Республикасындагы 2016-жылкы өткөрүлгөн референдумдун өзгөчөлүктөрүнүн конституциялык-укуктук анализи макалада көрсөтүлгөн. Андан сырткары процедурадагы кетирилген катачылыктары аныкталган.

Негизги сөздөр: Кыргыз Республикасы, референдум, 2016-жылы, Жогорку Кеңеш, Конституцияга өзгөртүүлөр жана толуктоолор.

The article is devoted to the constitutionally-legal analysis of feature of realization a referendum in the Kyrgyz Republic December 11, 2016.

Key words: Kyrgyz Republic, referendum, 2016 жыл, Jogorku Kenesh, amendments to the Constitution.

Вопросы о сущности и порядке реализации конституционного права гражданина Кыргызской Республики (далее - КР) на участие в референдуме, получили новое содержание в Конституционном законе «О референдуме КР» от 31 октября 2016 года [1] (далее – Закон о референдуме КР 2016 года).

Референдумное законодательство КР претерпело существенные изменения. Опираясь на нормы Конституции КР 2010 года [2] (далее – Конституция КР), вышеупомянутого закона и иных нормативных правовых актах, принятых на их основе 11 декабря 2016 года был проведен очередной отечественный референдум. Проведем краткий конституционно-правовой анализ процедуры его проведения.

29 июля 2016 года был опубликован на официальном сайте Жогорку Кенеша КР (далее - ЖК) для общественного обсуждения проект закона о внесении изменений в Конституцию КР. Инициаторами внесения конституционных поправок выступили спикер, лидеры пяти фракций из шести в ЖК (СДПК, "Республика - Ата-Журт", "Кыргызстан", "Онугуу-Прогресс", "Бир Бол") и другие депутаты, которые приводили доводы о том, что «по истечении 6 лет с момента принятия Основного закона страны... назрела необходимость поправить недостатки и противоречия в Конституции, не задевая ее

основ», с целью создания «базы для адекватного реагирования на новые угрозы и вызовы» [3].

23 сентября 2016 года в высший орган конституционного контроля - Конституционную Палату Верховного Суда КР [4] (далее – Конституционная палата) - было подано представление от парламентской фракции СДПК о даче заключения по проекту вносимых конституционных поправок.

11 октября 2016 года Конституционной палатой было вынесено положительное Заключение [5, с. 14-18], некоторые пункты которого, на наш взгляд, носят противоречивый характер.

Так, мы считаем, что нельзя было включать в проект закона о внесении изменений в Конституцию норму об исключении применения сроков давности к лицам, совершившим преступления связанных с разработкой и практическим освоением горнорудного месторождения «Кумтор», так как это, во-первых, *противоречит принципу действия обратной силы закона*, предусматривающий, что законы, устанавливающие новые обязанности или отягчающие ответственность, обратной силы не имеют (ч. 5 ст. 6 Конституции КР 2010 года). Во-вторых, *нарушает свойство содержания нормативного правового характера*, как акта, распространяющего свое действие на неопределенный круг лиц. Однако, Конституционная палата сочла это допустимым, переложив ответственность за принятие такого решения на народ как обладателя всей полнотой власти (п. 6.1 Заключения).

Проект закона о назначении референдума с приложением проекта закона о внесении изменений в основной закон страны был внесен группой депутатов. Конституция КР 2010 года в ч. 1 ст. 114 закрепляет право ЖК назначать референдум по принятию закона о внесении изменений в Конституцию КР. Однако, она не содержит прямой нормы о том, кто может быть инициатором вопроса о проведении референдума по внесению изменений в Конституцию КР. Конституционная палата для устранения данного пробела применила закон по аналогии в соответствии с абзацем 3 ч. 3 ст. 114 Конституции КР, который закрепляет право депутатов ЖК в количестве более чем двух третей от их общего числа инициировать вынесение на референ-

дум проекта закона о внесении изменений в Конституцию (п. 7 Заключения).

Также, нарушением процедуры мы считаем то, что не было правильного учета формальной стороны между сроками внесения инициативы и принятия самого акта, регулирующего референдумный процесс. Так, инициатива проведения референдума поступила еще в июле 2016 года, а Закон о референдуме КР 2016 года вступил в силу 31 октября 2016 года (проект которого ЖК в третьем чтении одобрил 26 октября 2016 года, а 31 октября 2016 года он был подписан Главой государства).

Таким образом, на момент внесения инициативы проведения референдума действие Закона о референдуме КР 2007 года никто не отменял, а новый закон еще не был принят. Таким образом, инициатива должна была исходить, опираясь на нормы Закона от 2007 года. Но поскольку проект закона о референдуме находился на рассмотрении ЖК, то мы считаем, что логично было бы сначала принять новый закон, регулирующий референдумный процесс, а потом, на основании этого акта реализовать инициативу его проведения.

После получения положительного Заключения Конституционной палаты, 3 ноября 2016 года парламентом был принят Закон о назначении референдума по внесению поправок в Конституцию КР [6] на 11 декабря 2016 года, который должен был быть проведен в один день с выборами депутатов местных кенешей [7].

С 14 по 18 ноября 2016 года по данным Центральной комиссии по проведению выборов и референдумов КР [8] (далее – ЦИК) было зарегистрировано 9 группы агитации «за» и 4 групп «против» вопросов, выносимых на референдум [9]. Подобная деятельность граждан, по нашему мнению, свидетельствует о высоком уровне политической активности кыргызстанского общества.

На референдум 11 декабря 2016 года был вынесен вопрос с формулировкой следующего содержания: "Принять Закон Кыргызской Республики «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики», проект которого вынесен Жогорку Кенешем Кыргызской Республики на референдум (всенародное голосование)», на который участники референдума должны были ответить «да» либо «нет» [6, ст. 3].

Посредством референдума в Основной закон страны были внесены изменения в преамбулу и содержание 36 статей. Конституционно было установлено равенство всех международных договоров, однако было исключена норма об обязательном исполнении решений международных органов по правам человека. Были усилены полномочия премьер-министра наделяем его права решать кадровые вопросы. Предоставлено было право депутату ЖК сохранять депутатский мандат с некоторыми ограничениями и право голосования на пленарных заседаниях ЖК при его назначении на должность Премьер-министра либо первого вице-

премьер-министра. В случае прекращения ими исполнения обязанностей главы правительства либо первого вице-преьера, их депутатские полномочия восстанавливаются в полном объеме. Были ужесточены условия выхода фракций из коалиции, учреждена Дисциплинарная комиссия при Совете судей, которая будет следить за «безупречностью» судей. Реформирование коснулось и полномочий органов прокуратуры.

С введением положений об обязательности для всех судов КР разъяснений Пленума Верховного Суда по вопросам судебной практики расширился перечень отечественных источников права.

Конституционно было закреплено понятие семьи, которая "может быть создана на основе добровольного союза мужчины и женщины", тогда как ранее речь шла о "лицах, достигших брачного возраста". Были внесены нормы о нераспространении правил срока давности привлечения к уголовной ответственности за преступления геноцид и экоцид, а также в отношении должностных лиц, которые совершили преступления в связи с подготовкой к разработке и практическим освоением золоторудного месторождения «Кумтор», и против интересов службы на негосударственных предприятиях и организациях по разработке месторождения «Кумтор» [10].

Данный референдум был проведен с учетом предусмотренных законодательством нововведений. Составление списков избирателей стало прерогативой Государственной регистрационной службы [11, п. 2.1] (далее - ГРС), а в соответствии с законодательством, принять участие в голосовании могли только граждане, прошедшие биометрическую регистрацию [12].

Следует отметить, что в соответствии с Положением «Об обеспечении избирательных прав граждан отдельных категорий при проведении выборов и референдумов КР [13] были закреплены гарантии реализации права на участие в референдуме для лиц с ограниченными возможностями здоровья, находящихся в учреждениях здравоохранения, проходящих службу военнослужащих, а также лиц, находящихся в местах содержания под стражей (такие как: установление пандусов и других вспомогательных средств и приспособлений, возможность прохождения биометрической регистрации с учетом пожеланий гражданина на месте посредством выездной группы ГРС совместно с органами местного самоуправления, голосование вне помещения для голосования и др.)

Время для голосования в день голосования, в отличие от референдума 2010 года, было увеличено на 1 час и, согласно Закону о референдуме КР 2016 года, длилось с 8 до 20 часов по местному времени на всех участках референдума.

В соответствии с Положением «Об организации и порядке голосования, установления итогов голосования и определении результатов референдума избирательными комиссиями при проведении

референдума КР» от 13 ноября 2016 года [14] в помещении для голосования были размещены автоматически считывающие урны в качестве стационарных ящиков для голосования. Так как в этот день голосования были совмещены референдум и выборы депутатов некоторых местных кенешей, то в помещении для голосования были установлены две автоматически считывающие урны (одна - для голосования на референдуме, а другая - для голосования на выборах депутатов местных кенешей), а также были вывешены на обозримом для наблюдателей и иных участников референдума месте две увеличенные формы протоколов об итогах голосования.

Маркировку специальным раствором пальцев проголосовавших избирателей, для исключения возможности их повторного голосования, заменила выдача бюллетеня для голосования после прохождения участником референдума процедуры идентификации по биометрическим данным.

Подобные новеллы, безусловно, должны способствовать исключению случаев повторного голосования, более быстрому подсчету голосов. Однако, в ходе голосования были установлены технические сбои в работе автоматически считывающих урн. По-мнению председателя ЦИК КР Н. Шайлдабековой, возможно, это было связано с повышенной чувствительностью автоматически считающих урн [15].

Несмотря на то, что огромное число бюллетеней (5 %), или каждый двадцатый, были признаны недействительными, и это привело к проведению ручного подсчета, референдум был признан действительным и состоявшимся. Поскольку, в соответствии с законодательством, референдум может быть признан недействительным если итоги голосования на части участков референдума, охватывающих более 1/3 участников референдума от общего числа проголосовавших, будут признаны недействительными (ч. 4 ст. 37 Закона о референдуме КР 2016).

По данным ЦИК КР общее число граждан, включенных в список участников референдума, составило 2816423 чел. Явка граждан составила 1 190855 чел. (42,28 % от общего числа граждан, обладающих право участвовать в референдуме). «За» проголосовали 948185 человек (79,62 % от общего числа граждан, принявших участие в голосовании), «против» – 185140 (15,55 % от общего числа граждан, принявших участие в голосовании) [16].

Краткий анализ особенности проведения референдума в 2016 году выявил несовершенства как в законодательстве КР, так и в реализации норм на практике.

Так, инициатива проведения референдума 2016 года была реализована. Таким образом проект закона о назначении референдума был внесен с приложением проекта закона о внесении изменений в основной закон страны. Мы полагаем, что проект закона о назначении референдума – это *акт процессуального характера*, т.е. регулирует процедурные вопросы, а проект закона о внесении изменений в законо-

дательные акты – имеет *материальное право*, т.е. содержит нормы, устанавливающие и регулирующие новые правоотношения. При включении вопроса об инициировании референдума в повестку дня заседания ЖК не решается содержание предлагаемых изменений, а законом предусмотрено, что решается вопрос либо о назначении даты референдума и мерах по его обеспечению, либо о возможности принятия закона или иного решения, предлагаемого в требовании о референдуме, без проведения референдума. В этой связи, считаем, что правильно было бы сначала рассмотреть содержание проекта акта, выносимого на референдум, и, в случае необходимости принятия его посредством всенародного голосования, решить вопрос о назначении референдума.

Хотим указать на то, что референдум был признан состоявшимся при низкой явке участников референдума – около 42,28%. При этом решение было принято 79,62% голосами от общего числа граждан, принявших участие в голосовании, что составляет 33,67% от общего числа электората. Таким образом, голоса более 66, 33% от общего числа граждан, включенных в список участников референдума, были фактически проигнорированы. Поэтому, так как на референдум выносятся важные для страны вопросы, мы считаем, что необходимо вернуть положение, предусматривающее участие более пятидесяти процентов от общего числа электората для признания референдума состоявшимся.

Одной из причин низкой явки участников референдума явилось связь допуска к голосованию с фактом прохождения биометрической регистрации. По нашему мнению, это нарушение принципа всеобщего права на участие в референдуме [17, с. 126]. Хотя Конституция КР допускает введение ограничения прав человека и гражданина, но «в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод граждан» (абз. 1 ч. 2 ст. 20). Эти ограничения должны отвечать принципу соразмерности указанным целям. Мы считаем, что данные цели не были достигнуты, а следовательно, не было необходимости связывания права на участие в референдуме с прохождением биометрической регистрации гражданами КР. При этом информировать и стимулировать активность граждан, полагаем, возможно посредством интернет-ресурсов [с. 110-113], а для упрощения процедуры голосования предлагаем ввести голосование по почте и в сети Интернет.

Положительным, на наш взгляд, считаем то, что в отечественный референдумный процесс были включены много демократических инновационных технологий, которые должны способствовать проведению честных, свободных и прозрачных референдумов, исключая возможность фальсификации их результатов; но мы не должны исключать возможности отдельных лиц оказать влияние на

работу как самих членов комиссий референдума, так и автоматически считывающих машин.

Использование инноваций при проведении референдума в 2016 году вывело нашу страну на новый уровень развития демократии. По мнению некоторых международных наблюдателей, Кыргызстан среди стран СНГ, применив такую форму голосования, стал «пионером в развитии демократических процессов и обеспечении прозрачного голосования посредством новых технологий, несмотря на некоторые технические сбои» [15].

Безусловно, отечественное законодательство в области регулирования референдума идет по пути совершенствования вопросов его организации и проведения: повышения транспарентности и гласности; привлечения общественности при обсуждении предлагаемых вопросов на референдум и учет их мнения; обновления процесса подсчета голосов и определения итогов голосования с использованием электронных урн; использования современных пиар технологий во время агитационной компании.

Мы полагаем, что повышение политической, правовой культуры общества и уровня активности гражданских инициатив может дать новый импульс качественного развития институтов как непосредственной, так и представительной демократии в соответствии с современными стандартам демократии.

Литература:

1. Конституционный закон Кыргызской Республики «О референдуме Кыргызской Республики» от 31 октября 2016 г. № 173 [Текст]//Эркин Тоо.-2016.- №93 (2688).
2. Конституция Кыргызской Республики. Принята референдумом (всенародным голосованием) Кыргызской Республики 27 июня 2010 г. [Электронный ресурс] // ИПС «Токтом». – Бишкек, 2017.
3. http://www.vb.kg/doc/344282_dokument_ob_izmenenii_konstitucii_vynesli_na_obshestvennoe_obsydenie.html
4. Конституционный Закон Кыргызской Республики «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» от 13 июня 2011 г. № 37 (В ред. конституционного Закона КР от 26 июня 2013 г. № 105). [Текст] // Эркин Тоо. – 2011. – № 47.
5. Заключение Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики к проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики» от 11 октября 2016 года [Текст] // Эркин Тоо.- 2016.- № 89 (2684). С. 14-18.
6. Закон Кыргызской Республики «О назначении референдума (всенародного голосования) по проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики» от 3 ноября 2016 года № 174 [Текст] // Эркин Тоо.- 2016.- № 94 (2689).
7. Указ Президента Кыргызской Республики «О назначении выборов депутатов местных кенешей Кыргызской Республики» от 10 октября 2016 года № 213 [Текст] // Эркин Тоо.-2016. - № 87 (2682).
8. Закон Кыргызской Республики «Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов Кыргызской Республики» от 30 июня 2011 г. № 62 (В ред. 20 февраля 2017 г. № 26). [Текст] // Эркин Тоо. – 2011. - № 51.
9. Официальный сайт Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов в Кыргызской Республики [Электронный ресурс] // URL: http://www.shailoo.gov.kg/index.php?module=content&subcat=egory=Spiski_grupp_agitaciy_za_i_protiv&pagelang=ru
10. Проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики» в приложении к Закону Кыргызской Республики «О назначении референдума (всенародного голосования) по проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики» от 3 ноября 2016 года, № 174 [Текст] // Эркин Тоо. – 2016. -№ 94 (2689).
11. Положения «О порядке взаимодействия Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики и Государственной регистрационной службы при Правительстве Кыргызской Республики в период подготовки и проведения выборов Президента Кыргызской Республики, депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и референдума в Кыргызской Республике». Утверждено Постановлением Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики от 13 ноября 2016 года № 204 [Текст] // Эркин Тоо.-2016. - № 105 (2700).
12. Закон Кыргызской Республики «О биометрической регистрации граждан Кыргызской Республики» от 14 июля 2014. № 136 [Текст]//Эркин-Тоо.– 2014.– № 56.
13. Положение «Об обеспечении избирательных прав граждан отдельных категорий при проведении выборов и референдумов Кыргызской Республики». Утверждено постановлением Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики от 17 ноября 2016 года № 216 [Текст]// Эркин Тоо. – 2016. - № 104 (2699).
14. Положение об организации и порядке голосования, установления итогов голосования и определении результатов референдума избирательными комиссиями при проведении референдума Кыргызской Республики. Утверждено постановлением Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики от 13 ноября 2016 года №203 [Текст] // Эркин Тоо.- 2016. - № 105 (2700).
15. Референдум в Кыргызстане прошел при низкой явке [Электронный ресурс] // URL: <http://sputnik.by/politics/20161212/1026486938/referendum-v-kyrgyzstane-proshel-pri-nizkoj-yavke.html>
16. Постановление Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов в Кыргызской Республики «О результатах референдума (всенародного голосования) Кыргызской Республики 11 декабря 2016 г. по проекту Закона о внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики» от 22 декабря 2016 года № 224 [Текст] // Эркин Тоо. – 2016. - № 117-118 (2712-2713).
17. Юнусова Х. А. К вопросу о принципах проведения референдумов в Кыргызской Республике [Текст] / Х.А. Юнусова // Наука и новые технологии. – 2013.– № 6. – С. 126–129.
18. Перезолова А. С. Городские электронные референдумы: опыт проекта «Активный гражданин» [Текст] / А.С. Перезолотова // Власть.– 2015.-№ 2.– С. 108-113.

Рецензент: к.ю.н., доцент Исмаилов Н.А.