



ИМЕНЕМ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОЙ ПАЛАТЫ ВЕРХОВНОГО СУДА
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

к проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений
в Конституцию Кыргызской Республики»

11 октября 2016 года

город Бишкек

Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики в составе: председательствующего - судьи Мамырова Э. Т., судей Абдиева К., Айдарбековой Ч. А., Бобукеевой М. Р., Касымалиева М. Ш., Киргизбаева К. М., Нарынбековой А. О., Осмонбаева Э. Ж., Осмоновой Ч. О., Саалаева Ж. И., при секретаре Толобалдиеве М. Э., с участием:

обращающейся стороны – лидера фракции СДПК Жогорку Кенеша Кыргызской Республики Омуркулова Исы Шейшенкуловича, уполномоченного решениями фракции СДПК от 19 сентября и 7 октября 2016 года;

иных лиц – Оторбаева Кубатбека Табылдиевича, Омбудсмена Кыргызской Республики; Исмаилова Анарбека Касымовича, представляющего интересы Аппарата Президента Кыргызской Республики по доверенности; Садыкова Канатбека Рахманбердиевича, представляющего интересы Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по доверенности; Мамбеталиевой Жылдыз Жээнбаевны, представляющей интересы Правительства Кыргызской Республики по доверенности; Бокошовой Жылдыз Сейитбековны, представляющей интересы Верховного суда Кыргызской Республики по

доверенности; Дуйсембиева Асхата Абубакировича, представляющего интересы Совета судей по доверенности; Мирошниковой Вероники Валерьевны, Кулжабаева Марата Жусуповича, Чоробекова Марлена Чоробековича, представляющих интересы Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики по доверенности,

руководствуясь частью 1, пунктом 3 части 6, частью 8 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики, пунктом 3 части 1 статьи 4, пунктом 3 части 1 статьи 18, частью 3 статьи 19, статьями 37 и 42 конституционного Закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики», рассмотрела в открытом судебном заседании дело о даче заключения к проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики».

Поводом к рассмотрению дела явилось представление фракции СДПК Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, внесенное ее лидером Омуркуловым И. Ш. на основании решения парламентской фракции СДПК от 19 сентября 2016 года.

Основанием к рассмотрению данного дела в соответствии с частью 3 статьи 19 конституционного Закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» является проверка соответствия проекта Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики» фундаментальным правам и свободам человека и гражданина, допустимости их ограничений; принципам демократического, правового, светского государства; порядку внесения изменений в Конституцию, предусмотренному статьей 114 Конституции Кыргызской Республики.

Заслушав информацию судьи-докладчика Мамырова Э. Т., проводившего подготовку дела к судебному заседанию, выступление обращающейся стороны, пояснения иных лиц, исследовав представленные материалы, Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики

У С Т А Н О В И Л А:

В Конституционную палату Верховного суда Кыргызской Республики 23 сентября 2016 года поступило представление фракции СДПК Жогорку Кенеша Кыргызской Республики о даче заключения к проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики», внесенному на рассмотрение Жогорку Кенеша Кыргызской Республики приложением к проекту Закона Кыргызской Республики «О назначении референдума (всенародного голосования) по Закону Кыргызской Республики «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики».

Представление в Конституционную палату о даче заключения к проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики» внесено в соответствии с пунктом 3 части 6 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики, пунктом 3 части 1 статьи 18, пунктом 3 части 1 статьи 20, статьей 23 конституционного Закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики».

Обозначенный проект Закона зарегистрирован в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики за № 6-22317/16 от 23 сентября 2016 года.

В справке-обосновании к проекту Закона Кыргызской Республики «О назначении референдума (всенародного голосования) по Закону Кыргызской Республики «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики» указано, что отдельные проблемы, имеющиеся в конституционных положениях, невозможно урегулировать без внесения изменений в Конституцию Кыргызской Республики. Нерешенность этих проблем, по мнению инициаторов, становится препятствием на пути реализации прав и свобод человека, обеспечения устойчивого развития и безопасности Кыргызской Республики. Инициаторы проекта Закона считают, что вносимые изменения устранят противоречия некоторых ее положений с общими началами и смыслом Конституции Кыргызской Республики без изменения самой сути парламентской демократии с сохранением положительных достижений, а также создадут конституционную базу для реагирования на новые угрозы и вызовы.

Предлагаемые изменения направлены на укрепление независимости и суверенитета Кыргызской Республики, парламентаризма, уточнение принципов взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей государственной власти, а также совершенствование конституционной основы для реформы судебной системы и правоохранительных органов.

В соответствии со статьей 23 конституционного Закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» парламентская фракция СДПК Жогорку Кенеша Кыргызской Республики просит дать заключение к проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики».

Определением коллегии судей 28 сентября 2016 года представление фракции СДПК Жогорку Кенеша Кыргызской Республики принято к производству.

В судебном заседании лидер фракции СДПК Жогорку Кенеша Кыргызской Республики Омуркулов И. Ш. просил дать положительное заключение по представленному законопроекту.

Омбудсмен Кыргызской Республики, представители Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, Правительства Кыргызской Республики, Верховного суда Кыргызской Республики, Аппарата Президента Кыргызской Республики, Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики, Совета судей высказались в поддержку предлагаемых изменений в Конституцию Кыргызской Республики как не противоречащих фундаментальным правам и свободам человека и гражданина, принципам демократического, правового и светского государства.

Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики, выслушав обращающуюся сторону, пояснения иных лиц и исследовав материалы дела, пришла к следующим выводам.

1. В соответствии с пунктом 3 части 6 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики, пунктом 3 части 1 статьи 18, частью 3 статьи 19, пунктом 3 части 1 статьи 20, статьей 23 конституционного Закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики»

Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики дает заключение к проекту закона об изменениях в Конституцию Кыргызской Республики.

Проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики» внесен на рассмотрение Жогорку Кенеша Кыргызской Республики приложением к проекту Закона Кыргызской Республики «О назначении референдума (всенародного голосования) по Закону Кыргызской Республики «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики» депутатами фракций СДПК, «Республика – Ата-Журт», «Кыргызстан» Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и зарегистрирован в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики за № 6-22317/16 от 23 сентября 2016 года.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики по данному делу является проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики» следующего содержания:

«ЗАКОН КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики

Статья 1.

Внести в Конституцию Кыргызской Республики, принятую референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года, следующие изменения:

1) абзацы третий и четвертый преамбулы изложить в следующей редакции:

«подтверждая приверженность цели построения свободного и независимого демократического государства, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, здоровье, права и свободы;

выражая непоколебимую веру в будущее страны и твердую волю развивать и укреплять кыргызскую государственность, оберегать

государственный суверенитет и единство народа, развивать его язык и культуру;»;

2) абзац второй части 3 статьи 6 изложить в следующей редакции:

«Порядок и условия применения международных договоров и общепризнанных принципов и норм международного права определяются законами.»;

3) наименование главы первой раздела второго изложить в следующей редакции:

«Глава первая

Общие положения»

4) абзац второй части 1 статьи 16 изложить в следующей редакции:

«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.»;

5) в статье 20:

часть 2 дополнить предложением вторым следующего содержания: «Такие ограничения могут быть введены также с учетом особенностей военной или иной государственной службы.»;

пункт 5 части 4 изложить в следующей редакции:

«5) на лишение свободы на том только основании, что лицо не в состоянии исполнить договорное обязательство;»;

6) часть 2 статьи 24 изложить в следующей редакции:

«2. Никто не может быть лишен свободы на том только основании, что он не в состоянии выполнить какое-либо договорное обязательство.»;

7) статью 26 дополнить частью 7 следующего содержания:

«7. Право на освобождение от уголовной ответственности за давностью совершения преступления может устанавливаться законом. Не допускается применение срока давности к преступлениям геноцида и за экоцид.»;

8) часть 5 статьи 36 изложить в следующей редакции:

«5. Семья создается на основе добровольного союза мужчины и женщины, достигших установленного законом брачного возраста, и заключения между ними брака. Ни один брак не может быть заключен без обоюдного согласия лиц, вступающих в брак. Брак регистрируется государством.

Супруги имеют равные права и обязанности в браке и семье.»;

9) предложение второе части 2 статьи 41 исключить;

10) предложение первое части 2 статьи 50 после слов «свое гражданство» дополнить словами «иначе, как в случаях и порядке, установленных конституционным законом»;

11) в статье 64:

в части 3:

пункт 1 после слов «Верховного суда» дополнить словами «и Конституционной палаты Верховного суда»;

в пункте 2 слова «по предложению Совета судей» заменить словами «и Конституционной палаты Верховного суда по предложению дисциплинарной комиссии при Совете судей или Совета судей в случаях, предусмотренных настоящей Конституцией и конституционным законом»;

в пункте 4 слова «Совета судей в случаях, предусмотренных конституционным законом» заменить словами «дисциплинарной комиссии при Совете судей или Совета судей в случаях, предусмотренных настоящей Конституцией и конституционным законом»;

в пункте 1 части 4 слова «не менее одной трети» заменить словами «не менее половины»;

в пункте 1 части 9 слово «обороны» заменить словом «безопасности»;

12) в статье 68:

предложение второе абзаца первого части 1 после слов «исполняет Премьер-министр» дополнить словами «или лицо, исполняющее обязанности Премьер-министра»;

часть 2 после слова «в отставку» дополнить словами «, быть кандидатом на должность Президента на досрочных выборах Президента»;

13) часть 3 статьи 70 дополнить абзацем четвертым следующего содержания:

«Решение о выходе из коалиции фракций парламентского большинства принимается фракцией не менее, чем двумя третями от общего числа депутатов фракции. Решение фракции оформляется ее постановлением и подписывается каждым членом фракции, проголосовавшим за выход.»;

14) в статье 72:

в абзаце первом части 2 слова «Депутат Жогорку Кенеша» заменить словами «За исключением случаев, предусмотренных частью 3 настоящей статьи, депутат Жогорку Кенеша»;

дополнить частью 3 следующего содержания:

«3. Депутат Жогорку Кенеша может быть назначен на должность Премьер-министра или первого вице-премьер-министра с сохранением депутатского мандата и права голосования на пленарных заседаниях Жогорку Кенеша. Порядок и условия реализации и ограничений других полномочий депутата, назначенного на должность Премьер-министра или первого вице-премьер-министра определяется законами.

Отставка, освобождение от должности и прекращение исполнения обязанностей Премьер-министра или первого вице-премьер-министра депутатом Жогорку Кенеша влечет восстановление его депутатских полномочий в полном объеме.»;

15) в части 4 статьи 74:

пункт 1 после слов «Верховного суда» дополнить словами «и Конституционной палаты Верховного суда», после слов «в случаях, предусмотренных» дополнить словами «настоящей Конституцией и»;

пункт 7 на государственном языке после слова «шайлайт» дополнить словами «жана мыйзамда каралган учурларда кызматынан бошотот»;

в пункте 8 слова «дает согласие на назначение» заменить словами «по представлению Президента дает согласие на назначение», слова «не менее чем одной третью» заменить словами «не менее чем половиной голосов»;

16) часть 3 статьи 75 дополнить абзацем третьим следующего содержания:

«Утрата коалицией фракций статуса парламентского большинства влечет за собой необходимость подтверждения полномочий Торага Жогорку Кенеша большинством голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша.»;

17) предложение второе части 2 статьи 81 после слов «подлежат обязательному подписанию» дополнить словами «, за исключением случаев обращения Премьер-министра о возвращении таких законов без подписания»;

18) в статье 84:

в абзаце первом части 1 и абзаце первом части 2 цифры «15» заменить цифрами «25»;

предложение первое части 7 изложить в следующей редакции: «Утрата коалицией фракций статуса парламентского большинства влечет за собой отставку Правительства и формирование его нового состава в порядке и сроки, предусмотренные настоящей статьей.»;

19) в предложении первом части 1 статьи 86 слова «не чаще одного раза в год» заменить словами «не чаще двух раз в год»;

20) в статье 87:

часть 1 дополнить абзацем первым следующего содержания:

«1. Со дня первого заседания Жогорку Кенеша нового созыва Правительство считается ушедшим в отставку.»;

часть 5 изложить в следующей редакции:

«5. Член Правительства, за исключением членов Правительства - руководителей государственных органов, ведающих вопросами обороны и национальной безопасности может быть освобожден от занимаемой должности по представлению Премьер-министра. В случае если в течение 5 рабочих дней после получения указанного представления Президент не издает указ об

освобождении члена Правительства от занимаемой должности, Премьер-министр после консультации с лидерами фракций парламентского большинства вправе освободить члена Правительства от занимаемой должности своим решением.

В случае отставки либо освобождения от должности члена Правительства Премьер-министр в течение 5 рабочих дней вносит в Жогорку Кенеш кандидатуру на вакантную должность. Одобренный Жогорку Кенешем кандидат назначается Президентом на соответствующую должность члена Правительства. В случае если в течение 3 рабочих дней со дня получения решения Жогорку Кенеша об одобрении кандидатуры Президент не издает указ о назначении члена Правительства, он считается назначенным.»;

21) в пункте 7 статьи 89 слова «по предложению местных кенешей в порядке, установленном законом» исключить;

22) в части 9 статьи 94 слова «Верховного суда и местных судов» заменить словами «и определенные ограничения для судей Верховного суда, Конституционной палаты Верховного суда и местных судов»;

23) в статье 95:

части 2-6 изложить в следующей редакции:

«2. В случае нарушения требований безупречности судья освобождается от должности по предложению дисциплинарной комиссии при Совете судей в соответствии с конституционным законом.

По указанным основаниям судьи Верховного суда могут быть досрочно освобождены от занимаемой должности Жогорку Кенешем большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша по представлению Президента, за исключением случаев, указанных в части 3 настоящей статьи. Освобождение от должности судей местных судов осуществляется Президентом.

Лицо, освобожденное от должности судьи в связи с нарушением им требований безупречности, не имеет права занимать в дальнейшем государственные и муниципальные должности, установленные законом, и

лишается прав пользования льготами, установленными для судей и бывших судей.

3. В случае смерти судьи, достижения предельного возраста, ухода в отставку или перехода на другую работу, объявления его умершим или безвестно отсутствующим, признания недееспособным, утраты гражданства, выхода из гражданства либо приобретения гражданства иного государства и других случаях, не связанных с нарушением требований безупречности, полномочия судьи досрочно прекращаются по предложению Совета судей органом, его избравшим или назначившим, со дня появления основания в соответствии с конституционным законом. При этом судьи Верховного суда освобождаются от должности решением Жогорку Кенеша, принятым большинством от числа присутствующих депутатов, но не менее чем 50 голосами депутатов.

4. Временное отстранение от должности, привлечение судей к уголовной и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, допускается с согласия дисциплинарной комиссии при Совете судей в порядке, определяемом конституционным законом.

5. Отбор кандидатов на должности судей местных судов осуществляется Советом по отбору судей в порядке, определяемом конституционным законом.

6. Перевод (ротация) судей местных судов осуществляется Президентом по представлению Совета судей в порядке и случаях, определяемых конституционным законом.»;

дополнить частью 9 следующего содержания:

«9. Дисциплинарная комиссия при Совете судей формируется Президентом, Жогорку Кенешем и Советом судей по одной трети состава комиссии соответственно. Созыв первого заседания дисциплинарной комиссии при Совете судей возлагается на председателя Совета судей после формирования не менее двух трети ее состава. В случае если в течение 10 рабочих дней первое заседание дисциплинарной комиссии при Совете судей не будет проведено, организацию его проведения осуществляет Президент. Общее

количество членов, требования к кандидатам в члены дисциплинарной комиссии при Совете судей и иные вопросы организации деятельности комиссии определяются законом.»;

24) в статье 96:

в части 1 слово «местных» исключить;

часть 2 изложить в следующей редакции:

«2. Пленум Верховного суда дает разъяснения по вопросам судебной практики, которые обязательны для всех судов и судей Кыргызской Республики.»;

25) в абзаце третьем части 2 статьи 102 слова «, рассмотрение вопросов о привлечении судей к дисциплинарной ответственности» исключить;

26) в статье 104:

пункт 1 изложить в следующей редакции:

«1) надзор за точным и единообразным исполнением законов органами исполнительной власти, а также другими государственными органами, перечень которых определяется конституционным законом, органами местного самоуправления и должностными лицами указанных органов.»;

пункт 6 изложить в следующей редакции:

«6) возбуждение уголовных дел в отношении должностных лиц государственных органов, перечень которых определяется конституционным законом с передачей дел на расследование в соответствующие органы, а также уголовное преследование лиц, имеющих статус военнослужащих.».

Статья 2.

1. Настоящий Закон подлежит подписанию Президентом Кыргызской Республики и вступает в силу по истечении пятнадцати дней со дня его официального опубликования, за исключением положений, касающихся внесения изменений в статьи 70, 72, 75, 81 и 87 Конституции Кыргызской Республики, которые вступают в силу 1 декабря 2017 года.

2. Официальный текст Конституции Кыргызской Республики с учетом изменений, внесенных настоящим Законом, подлежит обнародованию

Президентом Кыргызской Республики не позднее четырнадцати дней после вступления в силу настоящего Закона. При этом противоречия между текстами на государственном и официальном языках, допущенные в Конституции Кыргызской Республики, принятой референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года, устраняются по правилам, установленным частями 3 и 4 статьи 6 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года № 241 в редакции Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 11 июля 2013 года № 131.

3. Законы и другие нормативные правовые акты, действовавшие на территории Кыргызской Республики до вступления в силу настоящего Закона, применяются в части, не противоречащей Конституции Кыргызской Республики в редакции настоящего Закона.

4. Помимо случаев, предусмотренных частью 7 статьи 26 Конституции Кыргызской Республики в редакции настоящего Закона, сроки давности привлечения к уголовной ответственности не подлежат применению в отношении лиц, совершивших должностные преступления в связи с подготовкой к разработке и практическим освоением золоторудного месторождения «Кумтор», а также преступления против интересов службы на негосударственных предприятиях и организациях, осуществлявших разработку месторождения Кумтор.

Указанные лица подлежат привлечению к уголовной ответственности и приданию суду независимо от времени совершения ими указанных преступных деяний, за исключением лиц, в отношении которых имеются вступившие в законную силу судебные акты о применении к ним сроков давности.

5. Президент Кыргызской Республики и Жогорку Кенеш Кыргызской Республики, сохраняют свои полномочия до окончания сроков, на которые они соответственно избраны, и осуществляют их с учетом положений настоящего Закона со дня вступления его в силу.

6. Торага, заместители Торага Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, другие должностные лица, избранные или назначенные Жогорку Кенешем Кыргызской Республики, а также члены Правительства Кыргызской Республики, Генеральный прокурор Кыргызской Республики, председатель Счетной палаты Кыргызской Республики, назначенные Президентом Кыргызской Республики, председатель и заместители председателя Центральной комиссий по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики сохраняют свои полномочия до истечения сроков, на которые они были избраны или назначены, либо до наступления иных, предусмотренных законами обстоятельств, влекущих освобождение от должности.

7. Председатели, заместители председателей и судьи Верховного суда, Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики, а также местных судов, избранные или назначенные в соответствии с положениями законодательства, принятого в реализацию Конституции Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года, сохраняют свои полномочия до истечения сроков, на которые они были избраны или назначены, либо до наступления иных, предусмотренных конституционным законом обстоятельств, влекущих освобождение от должности.».

2. Конституция Кыргызской Республики, будучи основным законом государства, отражает общественный договор - обязательство, принятое на демократической основе всеми гражданами Кыргызской Республики перед нынешними и будущими поколениями, жить в соответствии с основными нормами, закрепленными в Конституции, и чтить их с тем, чтобы обеспечить законность государственной власти и ее решений, а также обеспечить права и основные свободы человека.

Для поддержания данного общественного договора важнейшим условием является соблюдение незыблемости Конституции, что влечет за собой устойчивость государственного устройства, развитие институтов, обеспечивающих реализацию прав и свобод граждан, соблюдение конституционного законодательства и правопорядка, а также обеспечение

реализации целей и задач, заявленных в Конституции. Вместе с тем, незыблемость Конституции не препятствует внесению изменений в положения Конституции в случае, если возникает такая необходимость.

Вместе с тем, в целях обеспечения легитимности, проекты изменений в Конституцию, инициированные соответствующими субъектами законодательной инициативы, должны подвергаться конституционному контролю Конституционной палатой Верховного суда Кыргызской Республики в рамках полномочий, установленных Конституцией.

3. Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики давая заключение к проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики» рассмотрела ее в целом и каждое его положение на соответствие фундаментальным правам и свободам человека и гражданина, допустимости их ограничений; принципам демократического, правового, светского государства; порядку внесения изменений в Конституцию, предусмотренному статьей 114 Конституции Кыргызской Республики.

Фундаментальные права и свободы человека и гражданина представляют собой естественные для человека и гражданина возможности пользоваться базовыми благами государства с тем, чтобы существовать и развиваться как личность. Именно с этой целью в Основном законе страны отражается статус человека и гражданина и устанавливается круг правовых гарантий, защита которых обеспечивается всеми органами государственной власти.

Государство, основываясь на принципах равенства и справедливости, обязано обеспечить одновременно защиту ценностей личности, общества и государства, создавая баланс этих ценностей через правовые механизмы. С учетом этих положений проведена проверка соответствия норм проекта изменений в Конституцию Кыргызской Республики.

3.1. Изменения, предлагаемые законопроектом в преамбулу, пункты 1, 2, 4 части 3, пункт 1 части 4, пункт 1 части 9 статьи 64, статью 68, часть 3 статьи 70, части 2, 3 статьи 72, пункты 1, 7, 8 части 4 статьи 74, часть 3 статьи 75,

часть 2 статьи 81, статью 84, часть 1 статьи 86, статью 87, пункт 7 статьи 89, статьи 95, 96, часть 2 статьи 102, статью 104 направлены: на уточнение целей построения демократического государства, с определением его высших ценностей; на развитие языка и культуры; на уточнение отдельных положений Конституции, регламентирующих деятельность Президента Кыргызской Республики; на повышение устойчивости коалиции фракций большинства Жогорку Кенеша Кыргызской Республики; на обеспечение стабильности исполнительной ветви власти через устойчивость коалиции фракций парламентского большинства и сохранением депутатского мандата за депутатом, назначенным на должности Премьер-министра или первого вице-премьер-министра, а также через возможность Премьер-министра постановки вопроса о доверии Правительству перед Жогорку Кенешем; на устранение пробела в части освобождения члена Правительства и предоставление Премьер-министру права назначать глав местных государственных администраций без участия местных кенешей; на совершенствование конституционной основы для судебной реформы и реформы правоохранительных органов, не предусматривают упразднение или ограничение прав и свобод человека и гражданина.

3.2. Нормы проекта Закона, предусматривающие изменения и\или дополнения в абзац второй части 3 статьи 6, абзац второй части 1 статьи 16, часть 2, пункт 5 части 4 статьи 20, часть 2 статьи 24, часть 7 статьи 26, часть 5 статьи 36, часть 2 статьи 41, часть 2 статьи 50, часть 9 статьи 94, абзац третий части 2 статьи 95, и затрагивающие права и свободы человека, оценивались на предмет соответствия фундаментальным правам и свободам человека и гражданина, допустимости их ограничений.

3.3. В законопроекте абзац второй части 3 статьи 6 предлагается изложить в новой редакции: «Порядок и условия применения международных договоров и общепризнанных принципов и норм международного права определяются законами.».

Действующая редакция данного абзаца предусматривает, что нормы международных договоров по правам человека имеют прямое действие и приоритет над нормами других международных договоров.

Действие международного договора предполагает, что договор порождает для его участников международно-правовые нормы и вытекающие из них права и обязанности. Действие и применение международных договоров предполагают строгое выполнение всеми его участниками вытекающих из него обязательств (*pacta sunt servanda*). Таким образом, положения международных договоров, вступивших в силу и соответственно являющихся действующими, должны исполняться государствами-участниками добровольно, на основе принципа добросовестного исполнения обязательств. Государства сами исполняют и контролируют выполнение заключенного договора. В этой связи, предлагаемая новая редакция абзаца второй части 3 статьи 6 Конституции Кыргызской Республики предполагает закрепление мероприятий организационного характера, направленных на обеспечение исполнения международных договоров, в том числе и договоров по правам человека, участницей которых является Кыргызская Республика на уровне закона, что является общепринятой практикой регулирования таких правоотношений. Такой закон может включать также и положения, направленные на принятие соответствующих законодательных и иных нормативных правовых актов, то есть законодательное обеспечение международных договоров, действующих в Кыргызской Республике и меры, принимаемые в случае нарушения международного договора. В связи с чем, новая редакция абзаца второй части 2 статьи 6 проекта Закона не предусматривает упразднение или ограничение прав и свобод человека и гражданина.

3.4. Новая редакция абзаца второй части 1 статьи 16 проекта Закона:

«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.»;

Предлагаемая новая редакция абзаца второй части 1 статьи 16 Конституции взаимосвязана с изменениями, предложенными в преамбулу Конституции Кыргызской Республики, где идет перечисление высших ценностей государства, к числу которых отнесены человек, его жизнь, здоровье, права и свободы. В виду этого инициаторы проекта Закона указывают, что права и свободы человека относятся к высшим ценностям Кыргызской Республики, то есть эти ценности не являются исчерпывающими. В остальной части редакция абзаца второй части 1 статьи 16 претерпела изменения стилистического характера и не предусматривает упразднение или ограничение прав и свобод человека и гражданина.

3.5. Проектом Закона часть 2 статьи 20 Конституции Кыргызской Республики предлагается дополнить вторым предложением следующего содержания «Такие ограничения могут быть введены с учетом особенностей военной или иной государственной службы.».

Данное дополнение носит больше уточняющий характер, что ограничения могут вводиться в том числе и в отношении военнослужащих или лиц, осуществляющих свою деятельность в иных сферах государственной службы, так как ограничения прав и свобод человека и гражданина могут вводиться законом в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц.

Как видно из целей ограничения, – это публичные интересы государства, для достижения которых могут вводиться ограничения не только в отношении военнослужащих, но и лиц, не имеющих отношения к государственной или муниципальной службе. Поэтому самым важным при введении законодателем ограничения прав и свобод граждан являются, вне зависимости от субъекта, в отношении которого вводятся эти ограничения, указание конституционно значимой цели, на достижение которой направлены вводимые ограничения, и, как указано в последнем предложении абзаца первой части 2 статьи 20 Конституции, соразмерность вводимых ограничений указанным целям. С

учетом изложенного Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики не усматривает в предлагаемых дополнениях ущемление прав и свобод военнослужащих и лиц, занимающих иные государственные должности.

3.6. Аналогичного характера изменения предлагается и в часть 9 статьи 94 Конституции Кыргызской Республики, регламентирующей порядок определения статуса судей Кыргызской Республики. Данное дополнение в указанную статью следует рассматривать в системной связи с частью 2 статьи 20 Конституции Кыргызской Республики. То есть дополнение в часть 9 статьи 94 Конституции подлежит применению с учетом требований части 2 статьи 20 Конституции Кыргызской Республики. Ограничения реализации субъективного права, устанавливаемые отраслевым законом, должны отвечать критериям конституционной допустимости, не умаляя при этом высокого конституционно-правового статуса судей. Дополнение в часть 9 статьи 94 Конституции предполагает возможность введения конституционным законом определенных ограничений для судей, но не упраздняет либо ограничивает их права и свободы.

3.7. Пункт 5 части 4 статьи 20 и часть 2 статьи 24 предлагаемой редакции Конституции воспроизводит статью 11 Международного пакта о гражданских и политических правах. Как отмечают инициаторы в справке-обосновании к проекту Закона, изменения обусловлены тем, что действующая редакция указанных норм Конституции создает предпосылки для мошеннических действий, поскольку указанные нормы позволяют таким лицам избегать уголовной ответственности за невыполнение гражданско-правовых обязательств. В этой связи предлагаемое изменение является допустимым и не выходит за пределы требований, установленных Международным пактом о гражданских и политических правах, и не может рассматриваться как чрезмерное усиление ответственности за невыполнение гражданско-правовых обязательств.

3.8. Часть 7 статьи 26 проекта Закона определяет, что право на освобождение от уголовной ответственности за давностью совершения

преступления может устанавливаться законом. Не допускается применение срока давности к преступлениям геноцида и за экоцид.

Следует отметить, что Международной Конвенцией о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества к геноциду, как преступлению против человечества, никакие сроки давности не могут применяться. Экоцид по характеру и степени международной опасности близок к геноциду и каждое государство согласно Конвенции о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду обязуется принять любые меры, которые оно сочтет необходимым в соответствии со своими конституционными процедурами.

В связи с чем, закрепление в Конституции норм о неприменимости срока давности к указанным преступлениям является допустимым.

Что касается права на освобождение от уголовной ответственности за давностью совершения преступления, то под давностью привлечения к уголовной ответственности следует понимать истечение установленного законом определенного периода времени, по истечении которого лицо не привлекается к ответственности за совершенное им преступление. Данный период времени зависит от характера совершенного виновным преступления и определяется непосредственно Уголовным кодексом Кыргызской Республики. В этой связи дополнение в статью 26 Конституции является допустимым и не вводит новых ограничений прав и свобод человека и гражданина.

3.9. В части 5 статьи 36 проекта Закона дается традиционное понятие семьи, которое строится на основе традиционной духовной культуры нашего народа. Данное понятие полностью согласуется с частью первой настоящей статьи, определяющей, что семья, общество, материнство, детство – предмет заботы всего общества и преимущественной охраны законом.

Нормативное правовое регулирование данных правоотношений невозможно строить без учета социальных, исторических и духовных традиций народов, населяющих Кыргызскую Республику.

В этой связи, предлагаемое изменение в часть 5 статьи 36 Конституции Кыргызской Республики, предусматривающее добровольное создание семьи между мужчиной и женщиной, достигшими брачного возраста, представляется нам реализующим сложившиеся общественные ценности и нормы поведения.

3.10. Проектом Закона в части 2 статьи 41 Конституции Кыргызской Республики предлагается исключить нормативные положения о восстановлении нарушенных прав и свобод и/или возмещении вреда Кыргызской Республикой, в случае признания международными органами нарушения прав и свобод человека.

Как уже было отмечено по изменениям в статью 6 Конституции исключение данной нормы не означает отказ Кыргызской Республики от своих обязательств по международным договорам, в том числе и по правам человека, участницей которых она является.

В соответствии со статьей 26 Венской Конвенции о праве международных договоров, к которой Кыргызская Республика присоединилась Законом Кыргызской Республики от 5 июля 1997 года № 49, каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться. При этом, статья 27 этой Конвенции гласит, что участник не может ссылаться на положения своего внутреннего права в качестве оправдания для невыполнения им договора.

В силу фундаментального принципа международного права *pacta sunt servanda* (договор должен исполняться) Кыргызская Республика обязана исполнять обязательства в рамках международных договоров, участницей которых она является. Принцип добросовестного исполнения международных обязательств закреплен также в Уставе Организации Объединенных Наций (пункт 3 статьи 2), членом которой является Кыргызская Республика.

Соответственно, предлагаемые изменения в часть 2 статьи 41 Конституции следует рассматривать в системной связи с изменением в часть 3 статьи 6, устанавливающим, что порядок применения международных договоров будет определяться законами. Такой способ конституционно-

правовой регламентации исполнения международных договоров является допустимым и не умаляет значения норм и принципов международного права и не ограничивает права граждан на восстановление их нарушенных прав.

3.11. Дополнение в часть 2 статьи 50 проекта Закона предусматривает, что лишение гражданства возможно только в случаях и порядке, установленных конституционным законом. Таким образом, инициаторы проекта Закона предлагают отказаться от принципа неотъемлемого гражданства.

Институт гражданства имеет двойственный характер, с одной стороны, защищает права и свободы человека, а с другой - охраняет интересы государства. Государство, предоставляя человеку права и свободы, гарантирует реализацию его интересов и возможностей, защиту от неправомерных действий в силу юрисдикции данного государства. Взамен государство требует от человека соблюдения установленных правил поведения, обязанностей. Подобное требование исходит из принципа суверенитета государства и направлено на исполнение государством своих функций. Это положение соответствует статье 15 Всеобщей декларации прав человека.

Лишение гражданства в качестве санкции наказания практикуют многие демократические государства. Лишение гражданства – это крайняя мера, к которой прибегает государство обычно тогда, когда поведение гражданина не согласуется с интересами и законами государства. Как правило, лишение гражданства – это санкция в отношении определенного человека в связи с его поведением.

Кыргызская Республика, руководствуясь принципом суверенитета, предусмотренного частью 1 статьи 1 Конституции Кыргызской Республики, свободна в выборе правового регулирования по вопросу гражданства. При этом в конституционном законе должны быть закреплены основания и порядок лишения гражданства, исключая произвольность действий в этом направлении.

В этой связи, предлагаемое дополнение в часть 2 статьи 50 Конституции Кыргызской Республики, согласно которому ни один гражданин не может быть лишен своего гражданства и права изменить свое гражданство иначе, как в случаях и порядке, установленных конституционным законом, не может рассматриваться в качестве дискриминационной нормы или недопустимым ограничением прав и свобод человека и гражданина.

3.12. Представленным проектом Закона предусматривается внесение изменений в часть 2 статьи 95 Конституции, согласно которой лицо, освобожденное от должности судьи в связи с нарушением им требований безупречности, не имеет права занимать в дальнейшем государственные и муниципальные должности, установленные законом, и лишается прав пользования льготами, установленными для судей и бывших судей. Указанное предполагает повышение ответственности судей при осуществлении правосудия.

В этой связи следует отметить, что статус судьи определяется точным и правильным исполнением судьей своих полномочий, а также обязывает его на эти действия принесение им торжественной присяги на момент избрания на должность. Принесение присяги придает судье особый конституционно-правовой статус. Такой статус обязывает судью придерживаться закрепленных законом требований и означает готовность соблюдения возложенных на него ограничений, то есть, судья обязан независимо, и только на основании профессиональных знаний и своего внутреннего убеждения на отправление справедливого правосудия. Привлечение судьи к дисциплинарной ответственности имеет специфику, обусловленную его специальным конституционно-правовым статусом, который, в свою очередь, обеспечивает равновесие между бесконтрольностью и безответственностью судьи, с одной стороны, и независимостью судьи, его обязанностями перед обществом, с другой стороны.

Судебная власть как одна из ветвей государственной власти призвана охранять право, правовые устои государственной и общественной жизни от

любых нарушений, кто бы их не совершал. На судей возлагается обязанность принимать окончательное решение по вопросам прав, свобод, обязанностей и собственности граждан и юридических лиц. Именно поэтому ответственность судей за принимаемые решения является залогом законности и неотъемлемой гарантией для всех лиц, кто добивается правосудия и защиты прав человека.

Это правовое средство может быть действенным и эффективным только в условиях осознания высокой ответственности за принимаемые решения судьей – носителем судебной власти и предлагаемая мера в определенной степени будет препятствовать замещению должности судьи небезупречными лицами.

В связи с этим Конституционная палата считает допустимыми ограничения, предусмотренные в абзаце третьем части 2 статьи 95 Конституции Кыргызской Республики.

4. В соответствии со статьей 1 Конституции Кыргызская Республика является суверенным, демократическим, правовым, светским, унитарным, социальным государством.

Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики, в рамках предоставленных ему полномочий, давая заключение к проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики», проверяет его соответствие принципам демократического, правового и светского государства.

Принцип светскости предполагает отделение государства от религиозных догм, но не означает удаление религии из общественной жизни. Также он способствует разграничению сфер влияния государства и религиозных организаций при сохранении роли государства как основной формы организации общественно-политической власти. Данный принцип вытекает из статьи 7 Конституции Кыргызской Республики.

Проектом Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики» не затрагиваются вопросы взаимоотношения религии и государства и не вводятся какие-либо нормы,

регламентирующие деятельность религиозных объединений и служителей культов.

5. Раздел первый Конституции Кыргызской Республики «Основы конституционного строя» определяет основополагающие принципы конституционного регулирования, в том числе и принципы демократического, правового государства, которые получили развитие в других разделах Конституции.

Демократия – это форма государственного устройства, основанная на признании таких принципов, как народовластие, политический плюрализм, верховенство конституции, свобода и равенство граждан, неотчуждаемость прав человека. Формой ее реализации выступает республиканское правление с разделением властей, развитой системой народного представительства.

В вопросе урегулирования взаимоотношений особое место занимает четкая правовая регламентация соотношения действий и полномочий государственной власти, разграниченной на законодательную, исполнительную и судебную ветви власти. Деятельность законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти основывается на принципах независимости, законности и единства государственной власти и проводимой политики государства.

Обеспечение единства государственной власти и проводимой политики государства невозможно без соблюдения выверенного сбалансированного механизма взаимодействия трех ветвей власти. Именно поэтому у каждой ветви власти своя функция, делегированная государством, которая отличает ее от остальных ветвей, и тем самым, исключает конкуренцию или иные негативные проявления в их действиях.

5.1. Изменения в часть 3 статьи 6, часть 1 статьи 16, часть 2, пункт 5 части 4 статьи 20, часть 2 статьи 24, часть 7 статьи 26, часть 5 статьи 36, часть 2 статьи 41, часть 2 статьи 50, часть 9 статьи 94, абзац третий части 2 статьи 95 в той или иной мере затрагивали права и свободы человека, гарантии их реализации. В связи с чем, указанные нормы были проверены на соответствие фундаментальным правам и свободам человека и гражданина, допустимости их

ограничений. С учетом проведенной оценки отмечаем, что вышеперечисленные нормы также не противоречат принципам демократического, правового государства, в том числе и принципу обеспечения прав и свобод человека и гражданина, являющемуся одним из принципов правового государства.

5.2. Преамбула Конституции закладывает основные, наиболее важные и системно организующие в дальнейшем весь текст конституции принципы и позиции. Именно с этой точки зрения следует рассматривать изменения в преамбулу, где акцент делается на построение независимого демократического государства, в качестве высших ценностей которого указывается человек, его жизнь, здоровье, права и свободы. В преамбуле закладывается и позиция, направленная на развитие государственного языка и культуры. Указанные изменения не предполагают ущемления чьих-либо прав и не противоречат принципам демократического, правового государства и имеют целью укрепление национальной идентичности.

5.3. Инициаторы проекта Закона предлагают внести изменения в статью 64 Конституции, регулирующие полномочия Президента. В частности, дополнение в пункт 1 части 3 статьи 64 Конституции является восполнением пробела действующей Конституции, посредством которого наряду с судьями Верховного суда Президентом могут быть представлены в Жогорку Кенеш кандидатуры для избрания на должности судей Конституционной палаты Верховного суда.

Предлагаемые изменения в пункты 2, 4 части 3 статьи 64 Конституции взаимосвязаны с новым порядком освобождения судей, предусмотренных в изменениях в статью 95 Конституции, и не предполагают придание Президенту дополнительных полномочий.

Изменение в пункт 1 части 4 статьи 64 Конституции усложняет процедуру освобождения Генерального прокурора от должности Жогорку Кенешем, посредством которого обеспечивается стабильность работы Генерального прокурора. Данное изменение взаимосвязано с изменением в пункт 8 части 4 статьи 74 Конституции, предусматривающим дачу согласия на

освобождение Генерального прокурора от должности Жогорку Кенешем не менее чем половиной голосов от общего числа депутатов, тогда как действующей редакцией указанной нормы установлена возможность освобождения Генерального прокурора от должности одной третью голосов от общего числа депутатов Жогорку Кенеша.

В пункте 1 части 9 статьи 64 вместо Совета обороны предлагается Совет безопасности. Как указывают в справке-обосновании инициаторы проекта Закона название ныне действующего Совета обороны слишком узкое и приспособлено лишь для военного времени. Между тем функции этого органа более широкие, а именно - безопасность во всех ее аспектах. Инициаторы проекта Закона отмечают, что во всех странах ОДКБ, членом которого является Кыргызская Республика, имеются органы с названием Совет безопасности и на уровне самой организации имеется совет секретарей советов безопасности.

Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики отмечает, что во многих государствах мира, в том числе и с парламентской формой правления, функционируют такие органы как совет безопасности, совет национальной безопасности, являющиеся консультативными органами, главной задачей которых является выработка решений по предотвращению современных вызовов и угроз во всех сферах жизнедеятельности государства. В связи с чем, предлагаемое изменение отвечает современным тенденциям по предотвращению современных вызовов и угроз и не нарушает баланса между ветвями власти.

Изменение в статью 68 Конституции направлено на восполнение пробела возможной ситуации с исполнением обязанностей Президента исполняющим обязанности Премьер-министра и нацелено на создание равных условий для всех претендентов на должность Президента, участвующих в выборном процессе.

В целом, изменения в статьи 64 и 68 Конституции не направлены на усиление полномочий Президента и не противоречат принципам демократического, правового государства.

5.4. Дополнение в часть 3 статьи 70 Конституции направлено на обеспечение устойчивости коалиции фракций парламентского большинства, поскольку структурная устойчивость парламента создает предпосылки для стабильной и эффективной работы Правительства. Нормативное закрепление в Конституции механизма выхода из коалиции фракций парламентского большинства является допустимым и исключает возможность манипулирования мнениями членов фракции, поскольку вопрос о степени согласованности такого решения всеми депутатами фракции всегда оставался открытым.

К решению вопроса структурной устойчивости парламента можно отнести и предлагаемое дополнение в часть 3 статьи 75 Конституции, предусматривающее подтверждение полномочий Торага Жогорку Кенеша в случае утраты коалицией фракций статуса парламентского большинства.

Изменения в часть 3 статьи 70 и часть 3 статьи 75 Конституции направлены на совершенствование внутренней организации законодательного органа, не затрагивают полномочия других ветвей власти, но вместе с тем создают предпосылки для устойчивой работы исполнительной ветви власти, которые в полной мере соответствуют принципам демократического, правового государства.

5.5. Изменения в статью 72 Конституции предусматривают сохранение депутатского мандата за депутатами, назначенными на должности Премьер-министра или первого вице-премьер-министра. Совмещение депутатской деятельности с работой в Правительстве не является новеллой в теории разделения властей. Такая практика совмещения должностей практикуется в странах с парламентской формой правления.

Главная черта парламентаризма заключается в принципах формирования Правительства на основе соотношения политических сил в Парламенте и ответственности Правительства перед Парламентом, получившим власть от народа. Следует отметить, что после выборов избиратели также заинтересованы в сильном и устойчивом Правительстве. Существующая

пропорциональная система выборов в Жогорку Кенеш предполагает формирование Правительства, в том числе из представителей фракций на основе политических договоренностей. Таким образом, лидеры фракций и другие депутаты получают возможность реализации своих политических программ посредством получения должности Премьер-министра или первого вице-премьер-министра.

В случае же отставки Правительства такие лица должны сохранить возможность активного участия в общественно-политической жизни страны через законодательную деятельность в Парламенте на срок действия мандата депутата. Именно этим и обуславливается возможность совмещения мандата депутата Парламента и должности Премьер-министра или первого вице-премьер-министра.

5.6. Изменения в статью 74 носят уточняющий характер и не меняют существа полномочий Жогорку Кенеша.

5.7. Изменения в часть 2 статьи 81 Конституции следует рассматривать как производную норму от нормы, предусмотренной в части 3 статьи 80 Конституции. Предлагаемая норма позволит избежать принятия законов, исполнение которых не подкреплено финансовыми ресурсами либо направлено на введение новых налогов или исключение действующих налогов, влекущих за собой неблагоприятные последствия для предпринимательской деятельности или выпадение доходов в республиканском или местном бюджетах. В связи с чем, введение данной нормы в Конституцию является допустимым с учетом полномочий, предоставленных Правительству статьей 88 Конституции.

5.8. С учетом практики применения статьи 84 Конституции инициаторами проекта Закона предлагается увеличить срок выдвижения кандидата на должность Премьер-министра и представления им программы, структуры и состава Правительства на утверждение Жогорку Кенеша.

Изменение в часть 7 указанной статьи носит уточняющий характер и исключает возможность различного понимания ухода Правительства в отставку и порядка формирования нового Правительства в случае утраты коалицией

фракций статуса парламентского большинства. Указанные изменения не противоречат принципам демократического и правового государства.

5.9. Изменение в часть 1 статьи 86 Конституции предусматривает возможность постановки Премьер-министром перед Жогорку Кенешем вопроса о доверии Правительству не чаще двух раз в год. Вотум доверия является тем инструментом, посредством которого измеряется уровень поддержки Парламентом предпринимаемых и проводимых Правительством действий по реализации и исполнению возложенных на него полномочий. Как правило, количество постановки вопроса о выражении вотума доверия не указывается в Конституции, что предполагает возможность постановки Правительством такого вопроса в любое время перед Парламентом для получения одобрения своих действий. При этом данный механизм подтверждения доверия Правительству является одним из инструментов взаимного контроля органов государственной власти и направлен на обеспечение системы сдержек и противовесов между ветвями власти.

В связи с чем, Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики отмечает, что предлагаемые изменения не противоречат принципу демократического, правового государства.

5.10. Новая редакция части 1 статьи 87 Конституции предусматривает, что со дня первого заседания Жогорку Кенеша нового созыва Правительство считается ушедшим в отставку. Данное дополнение вытекает из содержания статьи 84 Конституции, согласно которой фракция, имеющая более половины депутатских мандатов, или коалиция фракций с ее участием со дня первого заседания Жогорку Кенеша нового созыва начинают процедуру формирования нового Правительства. Для этого Правительство, сформированное предыдущим созывом Жогорку Кенеша, должно уйти в отставку.

Соответственно предлагаемое дополнение восполняет пробел Конституции и не противоречит принципам демократического, правового государства.

5.11. Новая редакция части 5 статьи 87 Конституции направлена на разрешение не отрегулированных Конституцией вопросов, связанных с освобождением членов Правительства по инициативе Премьер-министра, за исключением членов Правительства - руководителей государственных органов, ведающих вопросами обороны и национальной безопасности. Данная норма позволит Премьер-министру, отвечающему в целом за деятельность Правительства, принимать меры в отношении членов Правительства, не справляющихся с возложенными на них задачами. Предлагаемые изменения соответствуют принципу разделения властей, направлены на укрепление самостоятельности исполнительной ветви власти и не противоречат принципам демократического, правового государства.

5.12. Изменение в статью 88 Конституции в части назначения глав местных государственных администраций Премьер-министром направлено на приведение данной нормы в соответствие с принципом разграничения функций и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления и соответствует принципу демократического, правового государства.

5.13. Изменения в статью 95 Конституции предусматривают иной порядок формирования Дисциплинарной комиссии, которая наделяется правом самостоятельного внесения предложения на освобождение судьи в случае нарушения им требований безупречности и дачи согласия на привлечение судей к уголовной и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке. При этом за Советом судей остается право внесения предложений на освобождение судей по основаниям, не связанным с не безупречностью. Совету судей передается от Совета по отбору судей право внесения представления на ротацию судей в порядке и случаях, определяемых конституционным законом. В связи с изложенным, в части 2 статьи 102 Конституции инициаторы проекта Закона предлагают исключить из полномочий Совета судей рассмотрение вопросов о привлечении судей к дисциплинарной ответственности.

Формирование Дисциплинарной комиссии Президентом, Жогорку Кенешем и Советом судей на паритетных началах является вполне допустимым. Вместе с тем, Жогорку Кенешу при разработке либо при рассмотрении и принятии закона, определяющего общие требования к кандидатам в члены Дисциплинарной комиссии следует принять во внимание Основные принципы Организации Объединенных Наций о независимости судей, одобренных Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в ноябре 1985 года, а также Европейскую Хартию о статусе судей принятого на ее основе. Пункт 1.3. данной Хартии определяет необходимость наличия коллегии или органа, состоящего не менее чем наполовину из избранных судей, предложения, рекомендации или согласие которого необходимы в вопросах применения санкций при исполнении обязанностей судьи. Предусмотренные в указанных документах механизмы направлены на исключение возможного доминирования представителей других ветвей власти при разрешении вопросов применения санкций в отношении судьи и обеспечение принципа независимости судебной ветви власти.

Передача права внесения представления на ротацию судей от Совета по отбору судей Совету судей не нарушает принципа независимости судей, закрепленного в части 1 статьи 94 Конституции, поскольку все случаи ротации и порядок перевода будут определяться строго в соответствии с конституционным законом.

В связи с вышеизложенным, Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики отмечает, что предлагаемые изменения в статью 95 Конституции соответствуют принципу разделения властей и не содержат положений, посягающих на независимость судей.

5.14. Предлагаемые изменения в часть 2 статьи 96 Конституции предусматривают обязательность разъяснений Пленума Верховного суда по вопросам судебной практики для всех судов и судей Кыргызской Республики.

Постановления Пленума Верховного суда по вопросам судебной практики главным образом направлены на разъяснение действующих норм

закона, обеспечение единства судебной практики и повышения эффективности судебной защиты.

Разъяснение Пленума Верховного суда имеет по своему характеру вспомогательное значение по отношению к закону. Суть этих разъяснений состоит в придании определенности многозначному, по смыслу неясному, оценочному, противоречивому или неполному содержанию законов и иных правовых актов в целях преодоления правоприменительных затруднений и дефектов в судебной практике.

Обязательность для судов и судей постановлений Пленума Верховного суда не противоречит принципам независимости и самостоятельности судей при осуществлении ими правосудия. При осуществлении правосудия судьи независимы и подчиняются только Конституции и закону, однако при этом они обязаны применять соответствующие нормы материального и процессуального права правильно, обеспечивая равную защиту прав и свобод на территории всей страны. На достижение этих целей и направлены придаваемые Верховному суду полномочия. Вместе с тем, такие постановления не должны выходить за рамки Конституции и законов.

5.15. Изменения в статью 104 Конституции предусматривают исключение из полномочий органов прокуратуры уголовного преследования должностных лиц, оставляя за ними только право возбуждения уголовных дел в отношении должностных лиц государственных органов, перечень которых будет определяться конституционным законом, а также уголовное преследование лиц, имеющих статус военнослужащих.

Исключение из полномочий органов прокуратуры проведение следственных действий следует рассматривать, прежде всего, с ее конституционно-правовым статусом как одного из важнейших правоохранительных органов, имеющего своей главной целью обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности.

Соблюдение прав и свобод граждан играет основополагающую роль в обеспечении правовой защищенности личности. То, что оно является

предметом прокурорского надзора, основано на признании верховенства прав и свобод граждан в правовой системе демократических государств. Их соблюдение проявляется в точном выполнении предписываемых законом правил, определяющих правовой статус личности в государстве.

Прокуратура выполняет правозащитную функцию при осуществлении надзорной деятельности, в том числе при надзоре за соблюдением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, следствие, исполнение наказаний.

В связи с чем, в условиях реформирования правоохранительных органов, предлагаемые изменения не нарушают принципа разделения ветвей власти и соответствуют принципам правового государства.

6. Пункты 1, 2, 3, 5, 6, 7 статьи 2 проекта Закона содержат переходные положения, регламентирующие порядок вступления в силу изменений в Конституцию, устранение разночтений между текстами на государственном и официальном языках, применение законов и других нормативных правовых актов, действовавших до вступления в силу Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики». Данная статья проекта Закона также регулирует вопросы сохранения Президентом Кыргызской Республики и Жогорку Кенешем Кыргызской Республики полномочий до окончания сроков, на которые они избраны. Указанная статья проекта Закона предусматривает сохранение полномочий и иных должностных лиц государственных органов, а также председателей, заместителей председателей, судей Верховного суда, Конституционной палаты Верховного суда и местных судов, избранных или назначенных в соответствии с положениями законодательства, принятого в реализацию Конституции Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года до истечения сроков на которые они были избраны или назначены, либо до наступления иных обстоятельств, предусмотренных конституционным законом и законами, влекущих освобождение от должности.

Указанные нормы не предусматривают упразднение либо ограничение прав и свобод человека и гражданина, не противоречат принципам демократического, правового государства.

6.1. Пункт 4 статьи 2 проекта Закона исключает применение срока давности к лицам, совершившим должностные преступления в связи с подготовкой к разработке и практическим освоением золоторудного месторождения «Кумтор», а также к лицам, совершившим преступления против интересов службы на негосударственных предприятиях и организациях, осуществлявших разработку месторождения «Кумтор».

Срок давности в уголовном праве - период времени, по истечении которого не применяются правовые последствия совершения преступления, лицо освобождается от уголовной ответственности, либо к нему не применяется наказание. Применение срока давности по уголовным делам является реализацией признака гуманизма и связано с утратой общественной опасности правонарушителя и нецелесообразностью его привлечения к ответственности.

Изъятие в применении срока давности к преступлениям, по которым законом установлен срок давности, возможно в исключительных случаях, когда масштабы нанесенного ущерба государству и всему народу носят глобальный и невосполнимый характер, поскольку такие деяния со временем не теряют своей общественной опасности.

В связи с этим Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики считает допустимым включение в проект Закона положения, исключающего применение срока давности по преступлениям указанным в пункте 4 статьи 2 проекта Закона, поскольку народ Кыргызской Республики обладает всей полнотой власти и вправе непосредственно решить данный вопрос на референдуме.

7. Проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики» внесен в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики приложением к проекту Закона Кыргызской Республики «О

назначении референдума (всенародного голосования) по Закону Кыргызской Республики «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики» группой депутатов в количестве восьмидесяти четырех человек, то есть более чем двумя третями от общего числа депутатов Жогорку Кенеша и зарегистрирован за № 6-22317/16 от 23 сентября 2016 года.

Часть 1 статьи 114 Конституции закрепляет, что закон о внесении изменений в настоящую Конституцию может быть принят референдумом, назначаемым Жогорку Кенешем. Таким образом, одним из путей внесения изменений в Конституцию является референдум. Вместе с тем, Конституция не содержит прямой нормы о том, кем может быть инициирован вопрос о проведении референдума по внесению изменений в Конституцию. Соответственно вопрос о проведении референдума о внесении изменений в Конституцию должен решаться по аналогии с абзацем третьим части 3 статьи 114 Конституции, согласно которой закон о внесении изменений в Конституцию может быть вынесен на референдум по инициативе не менее двух третей от общего числа депутатов Жогорку Кенеша.

В связи с чем, проект закона о назначении референдума (всенародного голосования) по внесению изменений в Конституцию может быть инициирован не менее чем двумя третями от общего числа депутатов Жогорку Кенеша.

Внесенный для дачи заключения в Конституционную палату проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики» внесен на рассмотрение Жогорку Кенеша Кыргызской Республики приложением к проекту Закона Кыргызской Республики «О назначении референдума (всенародного голосования) по Закону Кыргызской Республики «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики» более чем двумя третями от общего числа депутатов Жогорку Кенеша.

Таким образом, проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики» инициирован для

вынесения на референдум без нарушения порядка, установленного статьей 114 Конституции Кыргызской Республики.

На основании вышеизложенного, руководствуясь пунктом 3 части 6, частью 8 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики, частью 3 статьи 19, статьями 46, 47, 48, 51 и 52 конституционного Закона Кыргызской Республики «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики», Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики пришла к

ЗАКЛЮЧЕНИЮ:

1. Проект Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики», внесенный на рассмотрение Жогорку Кенеша Кыргызской Республики приложением к проекту Закона Кыргызской Республики «О назначении референдума (всенародного голосования) по Закону Кыргызской Республики «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики» и зарегистрированный в Жогорку Кенеше за № 6-22317/16 от 23 сентября 2016 года, не противоречит фундаментальным правам и свободам человека и гражданина, допустимости их ограничений; принципам демократического, правового, светского государства; порядку внесения изменений в Конституцию, предусмотренному статьей 114 Конституции Кыргызской Республики.

2. Заключение Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики окончательное и обжалованию не подлежит, вступает в силу с момента провозглашения.

3. Заключение обязательно для всех государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, общественных объединений, юридических и физических лиц и подлежит исполнению на всей территории республики.

4. Опубликовать настоящее Заключение в официальных изданиях органов государственной власти, на официальном сайте Конституционной палаты

Верховного суда Кыргызской Республики и в «Вестнике Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики».

**КОНСТИТУЦИОННАЯ ПАЛАТА
ВЕРХОВНОГО СУДА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

По данному Заклyчению имеется особое мнение судьи Осконбаева Э.Ж. (см. ниже).

Особое мнение

судьи Осконбаева Э. Ж. к Заключению Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики по проекту Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики»

1. Конституция является не просто Основным Законом государства, - это программный документ, наделенный системообразующими свойствами, которыми определяются государственное устройство, уклад жизни, система ценностей и ориентиров, на основе которых функционирует и развивается все общество. И поскольку Конституции отводится место регулятора всего ценного и значимого для общества ему придается высшая степень юридической силы среди иных нормативных правовых актов. Поэтому любые изменения в его регулятивной сфере, пусть даже самые незначительные или необходимые, несут в себе негативный эффект, так как не позволяют укрепиться Конституции в качестве главного закона государства, снижая его значение для государственных институтов и общества в целом.

Поэтому в теории конституционализма особое место занимает необходимость соблюдения демократическими и правовыми государствами принципа незыблемости Конституции, суть которого заключается в устойчивости и стабильности Конституции, когда ее нормы действуют вне зависимости от времени или каких-либо иных (политических, экономических, социальных) влияний. Это означает, что фундаментальные вещи, на которых базируется государство, должны быть неизменны.

Незыблемость Конституции предполагает, что Конституция должна стать на протяжении как можно более длительного времени основной системой норм политической, правовой и общественной жизни государства.

Незыблемость Конституции, наряду с другими особенностями, разделяет конституционное правовое регулирование от обычного правового регулирования, осуществляемым правовыми актами меньшей юридической силы, когда в отличие от Конституции, нормативные правовые акты без опаски могут подвергаться изменениям в зависимости от динамики развития государства и общества. С учетом этого, порядок внесения изменений в Конституцию априори не может быть легким, простым и быстрым, тем более, не может быть проще, чем внесение поправок в нормативный правовой акт меньшей юридической силы.

2. Процедура внесения поправок в Конституцию должна представлять из себя цепь сложных, многогранных и последовательных шагов, обеспечивающих разноплановое публичное и институциональное обсуждение предлагаемых поправок с тем, чтобы достичь глубокого осознания того, что необходимость изменения Конституции значительно выше значения незыблемости Конституции. Кстати, соблюдение такого порядка неминуемо откроет еще одну особенность Конституции, присущую только ее духу, – невозможности внесения одновременно множества поправок, так как большое их количество, разнящиеся по своей сущности, не позволят инициаторам, в конечном счете, достичь своей цели.

Такого понимания всех сторон принципа незыблемости Конституции придерживаются демократические, правовые государства и Кыргызская Республика, предусмотрев в статье 114 Конституции довольно сложные процедуры внесения изменений в Конституцию, не является исключением.

Наличие строгих процедур внесения поправок в Конституцию является неотъемлемой частью демократического конституционализма. Соблюдение процедуры внесения поправок в Конституцию существенно способствует одобрению поправок и их легитимности, а также становлению новых конституционных традиций. И, наоборот, если нормы и процедуры внесения поправок в Конституцию являются предметом для различной интерпретации и споров, или же осуществляются в спешке, без соблюдения демократических

принципов, - это может подорвать стабильность в государстве и поставить под сомнение легитимность самой Конституции.

3. Законодателю следовало в целях реализации статьи 114 Конституции Кыргызской Республики принять закон, который полноценно раскрывал бы замысел первоначальных конституционных законодателей и исключил бы различную интерпретацию ее положений сегодня.

Тем не менее, следует отметить, что нормативные положения данной статьи в достаточной мере определены и провозглашают самое главное – в Конституцию возможно внесение изменений только после преодоления серьезных препятствий.

Статья 114 Конституции Кыргызской Республики предусматривает два пути внесения в Конституцию изменений:

- принятием Закона о внесении изменений в Конституцию референдумом, назначаемым Жогорку Кенешем (часть 1 статья 114);

- принятием Закона о внесении изменений в Конституцию Жогорку Кенешем (часть 2 статьи 114).

Данной статьей также строго очерчен круг субъектов, правомочных инициировать изменения в Конституцию, - это:

- большинство от общего числа депутатов Жогорку Кенеша;

- не менее 300 тысяч избирателей (часть 2 статьи 114).

При этом часть 1 статьи 114 с точки зрения нормотворческой техники изложения норм процессуального характера является общей нормой, конкретизируемой последующими ее частями.

Таким образом, Жогорку Кенеш Кыргызской Республики может назначить референдум по принятию закона об изменениях в Конституцию исключительно в силу нормативных положений части 3 статьи 114 Конституции Кыргызской Республики, то есть с соблюдением всех установленных сроков и процедур и только в случае, если на завершающей стадии принятия закона об изменениях в Конституцию Жогорку Кенеш придет

к выводу о необходимости передать принятие окончательного решения непосредственному источнику государственной власти – народу Кыргызстана.

Нормативное положение абзаца третьей части 3 статьи 114 Конституции Кыргызской Республики о том, что по инициативе не менее двух третей от общего числа депутатов Жогорку Кенеша закон о внесении изменений в Конституцию может быть вынесен на референдум является продолжением мыслей, изложенных в первом и втором абзацах этой же статьи, то есть представляет собой последующий элемент одной правовой нормы и не может рассматриваться как самостоятельное регулирование отдельной правовой ситуации. Соответственно, ссылка инициаторов проекта закона о внесении изменений в Конституцию на абзац третий части 3 статьи 114 Конституции Кыргызской Республики является необоснованной.

Вместе с тем, статьей 4 Закона Кыргызской Республики о введении в действие Конституции от 27 июня 2010 года установлено ограничение на применение порядка внесения изменений в Конституцию Жогорку Кенешем до 1 сентября 2020 года.

В соответствии с позицией Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики, изложенной в Постановлении от 25 сентября 2014 года, Конституция и Закон Кыргызской Республики «О введении в действие Конституции Кыргызской Республики» находятся в органическом единстве и неотделимы друг от друга. Это означает, что положения Закона «О введении в действие Конституции Кыргызской Республики» обладают такой же юридической силой, как и сама Конституция.

Следовательно, если Законом «О введении в действие Конституции Кыргызской Республики» устанавливаются какие-либо ограничения по порядку внесения изменений в Конституцию, то они должны неукоснительно соблюдаться и не могут быть игнорированы ни при каких обстоятельствах.

А поскольку процедура инициирования изменений в Конституцию является неотъемлемой частью порядка внесения изменений в Конституцию, то Жогорку Кенеш ни большинством, ни двумя третями от общего числа

депутатов не может быть надлежащим субъектом инициирования внесения изменений в Конституцию Кыргызской Республики до 1 сентября 2020 года.

Таким образом, инициирование проекта Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики», внесенный на рассмотрение Жогорку Кенеша Кыргызской Республики приложением к проекту Закона Кыргызской Республики «О назначении референдума (всенародного голосования) по Закону Кыргызской Республики «О внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики» произведено с нарушением установленного конституционного порядка внесения изменений в Конституцию Кыргызской Республики.

Судья

Э. Ж. Осконбаев