

# **Научно-практическая конференция «Решение Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики как источник права»**

## **Доклад на тему: «Влияние решений Конституционной палаты на формирование национального законодательства»**

**(с. Кой-Таш, отель «Jannat Resort», 16 июня 2017 г.)**

Уважаемые гости!

Уважаемые участники конференции!

При составлении программы конференции, мы обратили внимание на то, что в качестве докладчиков приглашены в основном представители старшего поколения, которые получали советское образование, где нас учили в категоричной форме, что решения судов и в том числе органов конституционного контроля не могут рассматриваться в качестве источника права. В силу чего, будучи студентами юридических факультетов многие из нас не могли допускать такие рассуждения и выносить его на обсуждение такого формата. Однако сегодняшние реалии таковы, что многие известные зарубежные конституционалисты признают сближение правовых систем и признают решения конституционных судов в качестве источника права.

Совершенно очевидно, что тематика сегодняшней конференции является актуальной для науки и теории права, поскольку вопрос о юридической природе решений органов конституционного контроля начал подниматься в кулуарах отечественных конституционалистов.

Поэтому если обратите внимание на программу, то вполне ожидаемо, что сегодняшняя научно-практическая конференция должна стать площадкой обмена мнениями, доводов и убеждений разных категорий представителей науки – начиная от ученых советской закалки и заканчивая молодыми специалистами, прошедших стажировку в одном из самых известных университетов мира – в Гарварде.

Представленный перед Вами доклад основывается на следующих выводах, которые на наш взгляд, невозможно игнорировать. Во-первых, по целому ряду объективных признаков решения Конституционной палаты являются источниками права. Во-вторых, правовой порядок требует незамедлительного преодоления возникающих в результате решений Конституционной палаты пробелов в законодательстве, и впредь до их восполнения законодателем необходимости официально признать нормативное значение определенных положений, если на них основывается резолютивная часть решения Конституционной палаты. В-третьих, как бы это ни казалось парадоксальным, но в реалии у Конституционной палаты больше возможностей развивать собственно принципы и положения Основного закона, чем у законодателя.

Здесь может возникнуть вопрос: если решения Конституционной палаты служат источниками права, то нужна ли законодательная деятельность? Ведь эти решения имеют прямое действие. Не перемещается ли тогда вопрос в плоскость того, чьи акты являются актами более высокой юридической силы? Нет. Все дело в том, что во многих случаях даже активные сторонники правотворчества конституционных судов вынуждены признать его невозможность установить в ходе конституционного судопроизводства надлежащее позитивное и развернутое регулирование, а потому не избежать постановки вопроса о взаимоотношениях законодателя и органов судебного конституционного контроля.

Позвольте, продолжая эту мысль, выступить с докладом на тему «Влияние решений Конституционной палаты на формирование национального законодательства».

В Кыргызской Республике правомочием по проверке конституционности нормативных правовых актов наделена только Конституционная палата Верховного суда, которая осуществляет ее в особой судебной процедуре в виде конституционного судопроизводства. Осуществляя конституционное судопроизводство, Конституционная палата

следит за тем, чтобы в правоприменительной и правотворческой (нормотворческой) деятельности соблюдались идеи и принципы, заложенные в Основном законе. Решения Конституционной палаты, в результате которых неконституционные нормативные правовые акты утрачивают юридическую силу, имеют такую же сферу действия во времени, пространстве и по кругу лиц, как решения нормотворческого органа. Это делает Конституционную палату особым институтом, важность решений которого высока посредством того, что ее решения не могут быть пересмотрены ни одним другим органом государственной власти и обязательны для исполнения на всей территории Кыргызской Республики. В этом смысле, можно заключить, что Конституционная палата в какой-то мере является квазиправотворцем. Ведь, Конституционная палата оценивает смысл, который заложен в оспариваемой норме, тем самым она выражает свое отношение, как к позиции законодателя, так и к ее пониманию правоприменителем, основываясь только на принципах и положениях Конституции, путем интерпретации соответствующих ее норм.

Часть 3 статьи 51 конституционного Закона "О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики" гласит, что до приведения государственными органами и должностными лицами законов, нормативных правовых актов или их положений, признанных Конституционной палатой неконституционными в соответствии с Конституцией и итоговыми актами Конституционной палаты, непосредственно применяются Конституция, а также решения Конституционной палаты. Следовательно, исходя из смысла вышеуказанного законоположения, решения Конституционной палаты имеют для правоприменителя нормативное значение. Такую правовую позицию Конституционная палата изложила в своем разъяснении, сделанной к решению Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 13 января 2014 года по делу о проверке конституционности нормативного положения пункта 1 части 1 статьи 34 Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской Республики. Нормативное значение

решения Конституционной палаты подтверждается также частями 1, 2, 3 статьи 51 конституционного Закона "О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики", в соответствии с которыми, решения Конституционной палаты обладают такими юридическими свойствами как общеобязательность, окончательность, непреодолимое и непосредственное действие. Тем самым законодатель опосредованно, через отмеченную норму обозначенного конституционного Закона признает акты Конституционной палаты в качестве источника права. Согласно части 9 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики установление Конституционной палатой неконституционности законов или их положений отменяет их действие на территории Кыргызской Республики, а также отменяет действие других нормативных правовых актов, основанных на законах или их положениях, признанных неконституционными, за исключением судебных актов. Решения Конституционной палаты, как следствие осуществления полномочий по проверке конституционности законов и иных нормативных правовых актов, имеют такую же сферу действия во времени, как и нормативные правовые акты нормотворческого органа, что отличает их от актов судов общей юрисдикции. Юридическим последствием решения Конституционной палаты о признании неконституционным положений нормативного правового акта является отмена их действия с момента провозглашения решения Конституционной палаты. Это означает, что такие нормативные положения не подлежат применению в будущем.

Изложенное вполне полагает сделать заключение, что Конституционная палата своими решениями оказывает значительное влияние на формирование национального законодательства Кыргызской Республики.

Хотелось бы обратить ваше внимание и на то, что с момента формирования Конституционной палаты и по состоянию на 7 июня 2017 года принято всего 73 решения и 1 заключение, всего рассмотрено 90 нормативных правовых актов разного вида - от закона, вносящего изменения и дополнения в Конституцию и до актов Национального банка Кыргызской

Республики. Проверке подверглись законы и другие нормативные правовые акты, принадлежащие различным отраслям права.

Дорогие участники конференции!

Каждое принятое Конституционной палатой решение - это значительный шаг в укреплении конституционной законности, развитии и совершенствовании законотворческого процесса в соответствии с фундаментальными принципами Конституции, основами конституционного строя.

Решениями Конституционной палаты и приведением законодательства в соответствие с ними, устраняются из правового поля неконституционные нормы, прямо или опосредованно препятствующие полной реализации конституционных прав граждан, принципов и ценностей, заложенных в Конституции.

Таким образом, деятельность Конституционной палаты позволяет на основе верховенства права устранять недостатки законодательства и формировать правовую систему Кыргызстана.

При рассмотрении вопроса влияния решений Конституционной палаты на формирование законодательства необходимо обратить внимание и на правовые позиции Конституционной палаты, под которыми следует понимать нормативно-интерпретационные установления, правовые умозаключения, приводимые Палатой в обоснование итогового вывода, содержащиеся в резолютивной части ее решений.

Посредством правовых позиций Конституционная палата активно содействует конституционализации законотворческого процесса, ориентируя законодателя на последовательную и целенаправленную реализацию в законодательстве конституционных норм, развитие и защиту конституционных ценностей и целей.

Большую важность для законодателя представляют правовые позиции Конституционной палаты о соблюдении принципа пропорциональности (соразмерности) при установлении запретов и ограничений в реализации

прав граждан и юридических лиц. Конституционная палата сформулировала содержание указанного принципа, вытекающего из части 2 статьи 20 Конституции, которое состоит в том, что любое ограничение должно преследовать конституционно значимые цели и должно быть продиктовано необходимостью защиты конституционно признаваемых ценностей, а также являться необходимым и соразмерным, обеспечивать необходимый баланс между интересами личности, государства и общества.

Именно таким подходом должен руководствоваться законодатель при установлении запретов и ограничений во избежание нарушения конституционных прав и свобод.

Так, в своих решениях от 30 апреля 2014 года, от 22 февраля 2017 года Конституционная палата при рассмотрении дел о проверке конституционности нормы Закона Кыргызской Республики «О государственной службе», в соответствии с которой служба в государственном органе прекращается по инициативе администрации государственного органа при достижении государственным служащим предельного возраста, а также нормы Закона Кыргызской Республики «О нотариате», в соответствии с которой к занятию нотариальной деятельностью не допускаются лица, имеющие судимость за умышленное преступление, независимо от того, снята она или погашена, отметила, что ограничения, касающиеся условий замещения определенных должностей, допустимы во всех сферах правового регулирования и связаны с различиями правового статуса лиц, принадлежащих к разным категориям в зависимости от специфики рода и условий деятельности. При этом, вводимые законодателем объективно оправданные и обоснованные ограничения, соразмерные общезначимым конституционным целям, в соответствии с частью 2 статьи 20 Конституции не могут рассматриваться как нарушение принципа равных прав и запрета дискриминации.

В другом своем решении от 27 января 2016 года по делу о проверке конституционности положения Закона Кыргызской Республики «О местной

государственной администрации», согласно которому не может быть акимом гражданин Кыргызской Республики, имеющий судимость за совершение преступления, независимо от того, погашена или снята судимость, Конституционная палата указала, что законодательный орган, определяя способы и пути защиты интересов государства и общества, должен отказаться от несоразмерного ограничения или лишения прав человека и гражданина. И в целях сохранения общественной и государственной безопасности, правильно оценивая социальные нужды, для препятствования стремлению криминальных элементов к власти, законодательному органу необходимо рассмотреть вопрос обоснованного ограничения прав граждан на государственные должности в государственных органах в зависимости от тяжести преступления и объекта общественной опасности.

Другим показательным примером влияния решений Конституционной палаты на законодательство может служить позиция Конституционной палаты при рассмотрении Декретов Временного Правительства Кыргызской Республики, когда она признала, что Декреты Временного Правительства не могут быть предметом судебного разбирательства в рамках конституционного или любого другого вида судопроизводства. Свои выводы Конституционная палата мотивировала тем, что оспариваемые Декреты приняты вне установленных нормотворческих процедур. Соответственно акты органа временной власти о национализации, принятые в экстраординарных условиях, с восстановлением конституционного порядка и в условиях функционирования государства и его органов в правовом режиме, должны быть формализованы в порядке, установленном действующим законодательством.

В случаях, если при изъятии имущества на основании Декретов были допущены нарушения прав и законных интересов физических и юридических лиц, их законные притязания должны быть рассмотрены компетентными государственными органами. В связи с чем, Конституционная палата указала, что органам государственной власти с целью детального изучения вопросов,

затрагиваемых оспариваемыми Декретами и обеспечения заинтересованных субъектов правом на доступ к правосудию, необходимо предпринять должные меры, разработать механизм разрешения спорных вопросов в рамках действующего правового поля.

Также следует отметить, что в формировании законодательства Кыргызской Республики положительную роль играют решения Конституционной палаты по разрешению вопросов правовой неопределенности и пробелов в законодательстве.

Важно отметить, что наличие правовой неопределенности и пробелов в законодательстве приводит не только к нарушениям прав и законных интересов граждан, но и к злоупотреблениям со стороны правоприменителей, что может привести к нарушению принципов равенства, справедливости, соразмерности, баланса публичных и частных интересов.

Так, рассматривая дело по вопросу особого порядка рассмотрения жалобы налогоплательщика Конституционная палата указала, что согласно нормам Налогового кодекса срок рассмотрения жалобы налогоплательщика прерывается в случаях назначения встречной проверки, перепроверки, направления запросов в соответствующие органы для разъяснения порядка применения положений по вопросам налогообложения, содержит в себе положения, допускающие возможность бесконечного продления срока рассмотрения жалобы и недопустимое расширение усмотрения уполномоченного налогового органа, что противоречит предназначению досудебного порядка разрешения спора, призванного способствовать наиболее быстрому восстановлению нарушенных прав и интересов налогоплательщика. В этой связи, законодателю было поручено внести соответствующие изменения в правовое регулирование порядка досудебного разрешения налоговых споров с тем, чтобы такая процедура не содержала неопределенностей в вопросах срока досудебного разрешения спора, который должен быть установлен в рамках четко очерченных границ, исключаящих бесконечное продление сроков рассмотрения жалобы. При

невозможности разрешения спора в эти сроки, независимо от причин, налогоплательщик должен иметь возможность использовать свое конституционное право на судебную защиту.

В своих решениях Конституционная палата также отмечает неопределенность в правоприменительной практике, и в связи с этим дает поручения законодателю внести соответствующие изменения и дополнения в законодательство.

В качестве примера по этому случаю можно привести решение Конституционной палаты по делу о проверке конституционности части 1 статьи 131, части 1 статьи 132 Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской Республики, когда судом было выявлено, что законодатель, обобщая в части 1 статьи 131 Уголовно-процессуального кодекса виды актов, действий (бездействия) следователя, прокурора, подлежащих обжалованию, одновременно в части 1 статье 132 приводил их исчерпывающий перечень, вследствие чего создал условия, препятствующие их единообразному применению и эффективной реализации конституционного права на судебную защиту. Законодатель, регулируя статьей 132 Уголовно-процессуального кодекса судебный порядок рассмотрения жалоб на решения следователя, прокурора, включил в часть 1 этой статьи нормативные положения, не относящиеся к предмету ее регулирования. Ввиду этого, законодателю было поручено исключить имеющуюся в Уголовно-процессуальном кодексе противоречивость норм. Эти изменения должны были обеспечивать гарантированную Конституцией право каждого на судебную защиту прав и свобод, и исключать неопределенность в процессе правоприменения и приводить к несогласующемуся с конституционным принципом правового государства произвольному его применению судебными органами.

Все изложенное позволяет констатировать следующее:

– Конституционная палата своим решением может породить пробел в законе, поскольку уполномочен признать неконституционной закон и иной нормативный правовой акт;

– Конституционная палата фактически может ввести новую норму права;

– установленная норма права является нормативным руководством для правоприменителей;

– Конституционная палата не берет на себя функцию окончательного восполнения пробела и обращается к законодателю;

– обращение к законодателю произведено в такой корректной форме, которая может быть принята за образец.

Таким образом, в своих решениях Конституционная палата, исходя из конституционных норм и принципов, устанавливает полноту, ясность и определенность правового механизма, содержащегося в нормативном правовом акте, и при выявлении правовых пробелов, правовой неопределенности указывает законодателю на необходимость их устранения. Исследуя несовершенства правового регулирования при рассмотрении обращений, Конституционная палата исходит из того, что надлежащее правовое регулирование способствует более полной реализации и защите прав и свобод человека и гражданина.

Считаем нужным также отметить, что главным критерием оценки состояния конституционной законности в стране, важным признаком развития конституционализма, и, конечно же, одним из способов формирования законодательства согласно духу и букве Конституции, является исполнение решений Конституционной палаты.

Так, из всего количества принятых решений Конституционной палаты в 29 решениях содержатся поручения нормотворческим органам по внесению изменений и дополнений в законодательство. Однако в настоящее время исполнено всего 19 решений, 1 решение снято с контроля в связи с

внесением изменений в Конституцию, на стадии исполнения находятся 9 решений.

Важно отметить, что положительная динамика исполнения решений Конституционной палаты, несомненно, отразится на развитии законодательства, обеспечения правовой стабильности и правопорядка в стране.

В заключение своего доклада хотелось бы отметить, что влияние решений Конституционной палаты на деятельность нормотворческих органов и на законодательство государства не должно вызывать вопросов и неоправданных дискуссий. Ведь, сама природа конституционного правосудия предопределяет и правовую природу решений Конституционной палаты. Как было отмечено нами выше, решения Конституционной палаты содержат общеобязательные правовые положения, имеющие нормативное значение, что дает основание охарактеризовать эти решения как квазинормативные. Решения Конституционной палаты имеют существенное значение в регулировании правоотношений в обществе, позволяют сделать законы более совершенными, гарантирующими гражданам возможность реализовывать свои права. Следовательно, в решениях Конституционной палаты вырабатывается действенный механизм обеспечения прав и свобод человека, и тем самым, данный орган вносит значительный вклад в формирование правового государства в Кыргызской Республике.

В заключение своего выступления хотелось бы обратить ваше внимание на то, что доктрина и законодательство не могут отрываться от жизни. Необходимы диалектические подходы, в целях правильного понимания природы решений органов судебного конституционного контроля как источника права. Надеемся, что данная конференция будет способствовать написанию научных, диссертационных работ и их защите по обозначенной тематике.

Благодарю за внимание.