



ИМЕНЕМ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
Р Е Ш Е Н И Е
КОНСТИТУЦИОННОЙ ПАЛАТЫ ВЕРХОВНОГО СУДА
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

по делу о проверке конституционности статьи 12 Закона Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики»
в связи с обращением Токтакунова Нурбека Акбаровича

3 октября 2018 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 Джолгокпаевой С.А., с участием:

обращающейся стороны - Токтакунова Нурбека Акбаровича;

стороны-ответчика - Бердимуратова Чынгызбека Муртазакуловича, Арзиева Мирбека Исамаматовича, представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по доверенности;

иных лиц – Касымбекова Нурбека Айтыевича, постоянного представителя Президента Кыргызской Республики в Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики, Айтбаева Улана Таштемировича, представителя Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики по доверенности,

руководствуясь частями 1, 6 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики, статьями 4, 18, 19, 37 и 42 конституционного Закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики»,

рассмотрела в открытом судебном заседании дело о проверке конституционности статьи 12 Закона Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики».

Поводом к рассмотрению данного дела явилось ходатайство гражданина Токтакунова Нурбека Акбаровича.

Основанием к рассмотрению данного дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Кыргызской Республики статья 12 Закона Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики».

Заслушав информацию судьи-докладчика Касымалиева М.Ш., проводившего подготовку дела к судебному заседанию, и 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 18 апреля 2018 года поступило ходатайство Токтакунова Н.А. о признании статьи 12 Закона Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» противоречащей части 3 статьи 16 Конституции Кыргызской Республики.

Заявитель в своем обращении отмечает, что часть 3 статьи 16 Конституции Кыргызской Республики, провозглашающая равенство всех перед законом и судом, является нормой, гарантирующей единое применение норм законодательства ко всем гражданам, вне зависимости от занимаемой должности или положения в обществе.

Однако правовые гарантии для экс-президента Кыргызской Республики, установленные статьей 12 Закона Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики», по мнению Токтакунова Н.А., свидетельствуют о наличии неопределенности в вопросе о том,

соответствует ли данная норма части 3 статьи 16 Конституции Кыргызской Республики.

Так, согласно части 1 статьи 12 указанного Закона, экс-президент Кыргызской Республики обладает неприкосновенностью. Он не может быть привлечен к уголовной и административной ответственности за действия или бездействие, совершенные им в период исполнения полномочий Президента Кыргызской Республики, а также задержан, арестован, подвергнут обыску, допросу либо личному досмотру.

В соответствии с частью 2 данной статьи неприкосновенность экс-президента Кыргызской Республики распространяется на занимаемые им жилые и служебные помещения, используемые им транспортные средства, средства связи, принадлежащие ему архивы, иное имущество, документы, багаж и на его переписку.

Позиция субъекта обращения по поставленному им вопросу аргументирована тем, что синтаксическое строение второго предложения части 1 статьи 12 указанного Закона, выраженное словами «а также задержан, арестован, подвергнут обыску, допросу либо личному досмотру», дает основания полагать, что экс-президент обладает правом неприкосновенности даже в случае выявления преступных деяний, совершенных после окончания его президентских полномочий. Заявитель приходит к выводу, что оспариваемая норма предоставляет экс-президенту индульгенцию от уголовного преследования, как за деяния, совершенные во время исполнения президентских полномочий, так и после их прекращения. Заявитель также полагает, что нормативные предписания, установленные частью 2 статьи 12 вышеуказанного Закона, согласно которым неприкосновенность экс-президента распространяется на все его имущество (движимое, недвижимое), свидетельствуют о наличии иммунитета экс-президента против любых уголовных преследований.

По мнению Токтакунова Н.А., различные правовые иммунитеты для представителей власти направлены на эффективное функционирование

системы сдержек и противовесов и должны подразумевать более сложную процедуру привлечения их к ответственности. Тогда как правовые гарантии, установленные оспариваемой статьей, не только нарушают принцип равенства всех перед законом и судом, который является важнейшим принципом демократического государства, но и принцип неотвратимости наказания.

С учетом вышеизложенного, субъект обращения просит признать оспариваемую норму противоречащей Конституции Кыргызской Республики.

Определением коллегии судей Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 31 мая 2018 года обращение Токтакунова Н.А. было принято к производству.

В судебном заседании обращающаяся сторона поддержала свои требования и просит их удовлетворить.

Представитель стороны–ответчика Бердимуратов Ч.М. считает доводы Токтакунова Н.А. несостоятельными по следующим основаниям.

Государство вправе устанавливать определенные изъятия из общего порядка для отдельных субъектов в зависимости от выполняемых функций, защищаемого интереса и других обстоятельств, которые должны быть правомерными и соразмерными общезначимым конституционным целям, к которым относится и иммунитет главы государства. При этом иммунитет является правовым инструментом, используемым государством в целях предоставления исключительного права лицам, занимающим особое положение в межгосударственных, государственных и общественных отношениях.

Бердимуратов Ч.М. отмечает, что правовой статус гражданина, занимающего должность Президента Кыргызской Республики, существенно отличается от правового статуса других граждан, а неприкосновенность является необходимым элементом этого статуса, так как позволяет ему осуществлять свою деятельность независимо от внешнего воздействия, материальных и иных условий. Более того, представитель стороны-ответчика считает, что наделение экс-президента правовым иммунитетом гарантирует ему повышенную защиту после сложения им президентских полномочий.

Должность главы государства является объектом специфической защиты во всех современных демократических государствах. Так, согласно Конвенции Генеральной Ассамблеи ООН «О предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов» от 14 декабря 1973 года, главы государств являются лицами, пользующимися международной защитой.

В связи с вышеизложенным, представитель стороны-ответчика приходит к выводу, что статья 12 Закона Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» не противоречит части 3 статьи 16 Конституции Кыргызской Республики.

Второй представитель Жогорку Кенеша Кыргызской Республики Арзиев М.И. поддержал доводы Бердимуратова Ч.М..

Постоянный представитель Президента Кыргызской Республики в Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики Касымбеков Н.А. считает, что любое государство наделяет отдельную категорию лиц исключительными правами и привилегиями, и тем самым показывает, что данные лица являются особо значимыми для государства и общества. К ним, как правило, относятся главы государств, депутаты парламента, судьи и другие.

Цель указанных гарантий для главы государства – стимулировать эффективное, положительное правовое поведение действующего Президента Кыргызской Республики, твердо знающего, что его не будут преследовать за его действия после завершения срока его президентских полномочий.

Касымбеков Н.А. считает, что неприкосновенность экс-президента не является личной привилегией, а имеет публично-правовой характер, и призвана служить общественным интересам, обеспечивая действующему Президенту, после окончания срока его полномочий, повышенную защищенность от каких бы то ни было посягательств.

Также он отметил, что в решении от 8 апреля 2015 года Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики указала,

что конституционный принцип, предполагающий равный подход к формально равным субъектам, не обуславливает необходимость предоставления одинаковых гарантий лицам, относящимся к разным категориям, а равенство перед законом не исключает фактических различий и необходимости их учета законодателем. Следовательно, неприкосновенность экс-президента Кыргызской Республики не является нарушением принципа равенства всех перед законом и судом.

В связи с изложенным, постоянный представитель Президента Кыргызской Республики в Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики считает, что статья 12 Закона Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» не противоречит части 3 статьи 16 Конституции Кыргызской Республики.

Представитель Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики Айтбаев У.Т. полагает, что правовой иммунитет представляет собой законное правовое средство, гарантию обеспечения беспрепятственного и постоянного осуществления функций, с помощью которого государство обеспечивает повышенную правовую защиту отдельных субъектов в сфере юридической ответственности, являющейся наиболее чувствительной к вопросам неравенства. Неприкосновенность экс-президента является гарантией не привлечения его к уголовной ответственности за действия, связанные с исполнением президентских полномочий. Тем самым, законодатель признает значимость роли Президента в государственных и межгосударственных отношениях, поскольку на нем лежит конституционная обязанность по защите интересов государства и обеспечению гарантий правового порядка в стране.

Айтбаев У.Т. отмечает, что доводы заявителя о неясности содержания оспариваемой статьи резонны, поскольку она не определяет возможность распространения принципа неприкосновенности на деяния, которые экс-глава государства может совершить после окончания срока его президентских полномочий. Однако абзац первый статьи 12 Закона Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской

Республики» на государственном языке не вызывает неопределенности в понимании ее смысла, поскольку однозначно указывает о неприкосновенности экс-президента Кыргызской Республики только за те деяния, которые могли быть совершены в период осуществления президентских полномочий.

В связи с чем, ссылаясь на статью 6 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», согласно которой в случае расхождения текста Конституции и иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики на государственном языке с текстом на официальном языке, текст на государственном языке выступает в качестве оригинала, Айтбаев У.Т. считает, что оспариваемая норма не противоречит части 3 статьи 16 Конституции Кыргызской Республики.

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

1. В соответствии с частью 4 статьи 19 конституционного Закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики выносит акты по предмету, затронутому в обращении, лишь в отношении той части нормативного правового акта, конституционность которой подвергается сомнению.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики по данному делу является статья 12 Закона Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики», следующего содержания:

«Статья 12. Неприкосновенность экс-президента Кыргызской Республики

Экс-президент Кыргызской Республики обладает неприкосновенностью. Он не может быть привлечен к уголовной и административной ответственности за действия или бездействие, совершенные им в период исполнения полномочий Президента Кыргызской Республики, а

также задержан, арестован, подвергнут обыску, допросу либо личному досмотру.

Неприкосновенность экс-президента Кыргызской Республики распространяется на занимаемые им жилые и служебные помещения, используемые им транспортные средства, средства связи, принадлежащие ему архивы, иное имущество, документы, багаж и на его переписку.».

Закон Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» принят в соответствии с порядком установленным законодательством Кыргызской Республики, опубликован в газете «Эркин-Тоо» от 25 июля 2003 года № 55-56, внесен в Государственный реестр нормативных правовых актов Кыргызской Республики и является действующим.

2. Одним из неотъемлемых принципов правового государства является принцип равенства всех перед законом и судом (часть 3 статьи 16 Конституции Кыргызской Республики).

Социальная ценность и практическая значимость данного конституционного установления заключается в определении правового положения личности как на конституционном, так и законодательном уровнях.

Принцип равенства всех перед законом и судом означает провозглашение равной ценности каждой личности, предоставление индивидам равных правовых возможностей для участия в общественной и государственной жизни, приобретение ими прав и обязанностей одинакового объема и содержания, а также одинаковых возможностей по их реализации и защите. При этом равноправие, помимо вышеперечисленного, означает равенство всех перед наступающей юридической ответственностью.

В тоже время Конституция Кыргызской Республики допускает некоторое отступление от принципа равенства в целях обеспечения государственных и общественных интересов.

Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики неоднократно выражала свою правовую позицию по вопросам равенства всех

перед законом и судом. Так, в решениях от 8 апреля 2015 года, от 22 февраля 2017 года, от 14 февраля 2018 года Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики указала, что субъекты права при равных условиях должны находиться в равном положении, если же условия не являются равными, законодатель вправе устанавливать для них различный правовой статус. Конституционный принцип, предполагающий равный подход к формально равным субъектам, не обуславливает необходимость предоставления одинаковых гарантий лицам, относящимся к разным категориям, а равенство перед законом не исключает фактических различий и необходимости их учета законодателем.

3. Исходя из смысла и содержания Конституции Кыргызской Республики отступление из принципа равенства возможно в связи необходимостью предоставления правового иммунитета отдельным должностным лицам, обладающим конституционно-правовым статусом и выполняющим государственно значимые функции.

Конституция, провозглашая Кыргызскую Республику демократическим государством, требует построения такой системы государственных органов, которая основывается на принципе разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (статьи 1, 3).

Согласно данному принципу каждая из ветвей власти занимает свое место в общей системе государственной власти и выполняет свойственные только ей задачи и функции. Суть такого разделения заключается в наделении каждой ветви власти относительной самостоятельностью и независимостью, а также таким объемом полномочий, который позволит обеспечить необходимое равновесие между ними, исключающее доминирование одной ветви над другими.

Конституционная установка о демократической природе государственного устройства Кыргызской Республики поддерживается системой сдержек и противовесов, заложенной в многочисленных положениях Конституции Кыргызской Республики, одним из элементов которой выступает

правовой иммунитет.

Правовой иммунитет является законным правовым средством, с помощью которого государство обеспечивает повышенную правовую защиту определенного круга должностных лиц, выполняющих от имени государства публично-значимые функции, и представляет собой юридический режим, при котором устанавливаются специальные, усложненные и отличные от общих правил правовые процедуры привлечения их к юридической ответственности.

Смысл правового иммунитета заключается в предоставлении своим обладателям гарантий неприкосновенности от необоснованных посягательств на их независимость, способных повлиять на установленный режим принятия решений.

Таким образом, правовой иммунитет необходимо рассматривать как правомерное исключение из принципа равенства всех перед законом и судом в области юридической ответственности, зафиксированное в специальных нормах, для усиления правовой защиты ограниченного круга лиц, что позволит им эффективно и должным образом исполнять государственно и общественно значимые функции.

Однако правовой иммунитет ни в коей мере не подразумевает получение его обладателем абсолютной неприкосновенности от юридической ответственности за совершенные правонарушения.

4. По смыслу статей 60 и 64 Конституции Кыргызской Республики во взаимосвязи со статьями 2, 3, 61 (часть 1), 63 (часть 1), 65 Президент является главой государства, высшим должностным лицом, символизирующим единство народа и государственной власти, занимающим особое положение в системе государственной власти. Статус главы государства определяет его место внутри страны и в международных отношениях как высшего полномочного представителя государства. Президент наделен широким кругом полномочий, которые он применяет для решения важнейших вопросов государственной и общественной жизни, самостоятельно, юридически независимо от других органов государственной власти, но в тесном взаимодействии с ними.

Президент Кыргызской Республики прямо или опосредовано участвует в формировании всех трех ветвей государственной власти, в частности, решает вопросы о назначении выборов и досрочных выборов в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики в порядке и случаях, предусмотренных Конституцией; Президент участвует в формировании судебной системы, назначает и освобождает от должности членов Правительства - руководителей государственных органов, ведающих вопросами обороны, национальной безопасности, а также их заместителей; Президент является Главнокомандующим Вооруженными Силами Кыргызской Республики, определяет, назначает и освобождает от должности высший командный состав Вооруженных Сил Кыргызской Республики и возглавляет Совет безопасности.

Таким образом, статус главы государства предопределяет объем его полномочий по обеспечению единства и устойчивости системы государственной власти, ее эффективного функционирования в условиях разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви.

В силу содержания и характера задач, возложенных на главу государства, их полноценное и эффективное выполнение возможно лишь при предоставлении ему соразмерных гарантий независимости и правовых средств защиты. Суть независимости Президента заключается в создании таких условий, при которых он будет иметь реальную возможность свободно и независимо принимать решения и действовать без постороннего вмешательства во благо всего общества, подчиняясь только Конституции и законам. Поэтому статья 67 Конституции Кыргызской Республики предоставляет главе государства правовой иммунитет посредством установления особого порядка привлечения Президента к ответственности. Согласно указанной статье Конституции он может быть привлечен к уголовной ответственности лишь после его отрешения от должности.

5. В соответствии со статьей 12 Закона Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» экс-президент Кыргызской Республики обладает неприкосновенностью. Он не может быть

привлечен к уголовной и административной ответственности за действия или бездействие, совершенные им в период исполнения полномочий Президента Кыргызской Республики, а также задержан, арестован, подвергнут обыску, допросу либо личному досмотру. При этом согласно части 2 этой же статьи неприкосновенность экс-президента Кыргызской Республики распространяется на занимаемые им жилые и служебные помещения, используемые им транспортные средства, средства связи, принадлежащие ему архивы, иное имущество, документы, багаж и на его переписку.

В соответствии с Конституцией Кыргызской Республики все бывшие Президенты, кроме отрешенных от должности, имеют звание экс-президента. Статус экс-президента устанавливается законом (части 1, 2 статьи 69).

Тем самым, Конституция Кыргызской Республики, придавая званию экс-президента конституционно-правовой статус, признает публичную значимость исполнения обязанностей Президента Кыргызской Республики и после сложения полномочий, а также необходимость сохранения отдельных правовых гарантий, предусмотренных для действующего главы государства.

Смысл конституционных установлений, раскрываемых Конституционной палатой Верховного суда Кыргызской Республики в рамках осуществления конституционного контроля по настоящему делу, заключается в следующем.

В условиях демократического государства, имеющего свойство легитимной смены власти путем выборов, а также учитывая ограничение, вытекающее из части 2 статьи 61 Конституции Кыргызской Республики, в виде запрета на избрание одного и того же лица Президентом дважды, правовой иммунитет экс-президента является важнейшим правостимулирующим средством, побуждающим положительную мотивацию к соответствующему поведению, способному обеспечить эффективное и независимое от внешних факторов выполнение возложенных на него функций во время исполнения обязанностей Президента, и имеет ретроспективное значение.

В тоже время, правовой иммунитет экс-президента, имеющий институциональную природу происхождения, не допускает распространения

неприкосновенности за деяния, совершенные им после сложения полномочий Президента. Из этого следует, что после сложения Президентом своих полномочий, в случае совершения им правонарушений, он должен нести ответственность в общем порядке, наравне со всеми гражданами, в соответствии с действующим законодательством Кыргызской Республики.

Таким образом, неприкосновенность экс-президента является логическим продолжением и неотъемлемым элементом конституционных положений по предоставлению правовых гарантий действующему главе государства. Поэтому, предоставление правового иммунитета лицу, прекратившему полномочия Президента, установленные статьей 12 Закона Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики», выступает в качестве правового инструмента в обеспечении эффективного функционирования института президентства и не противоречит Конституции Кыргызской Республики.

Вместе с тем, существующая редакция оспариваемой статьи, во-первых, не предусматривает процедуру преодоления правового иммунитета экс-президента для наступления юридической ответственности за деяния, совершенные им в период исполнения президентских полномочий, что придает неприкосновенности экс-президента абсолютный характер и превращает его в личную привилегию, во-вторых, неясность и неточность формулировки данной нормы в отношении распространения правового иммунитета на деяния, совершенные лицом уже в статусе экс-президента, порождает неопределенность и может привести к проблемам правоприменения.

В этой связи законодателю, при урегулировании данной сферы правоотношений, следует учитывать объем необходимой защиты для лица, прекратившего исполнение обязанностей главы государства, который позволит, во-первых, оградить его от необоснованного преследования после сложения им полномочий Президента, во-вторых, обеспечить соблюдение принципа неотвратимости наказания за совершенные им правонарушения. В противном случае, безусловный запрет на привлечение к уголовной ответственности экс-

президента будет противоречить конституционным принципам равенства всех перед законом и судом и неотвратимости наказания за совершенное уголовное деяние.

Правовой иммунитет экс-президента должен иметь конкретные правовые рамки, а итоговое решение о его преодолении, независимо от предварительных процедур, должно быть не менее сложным, чем принятие решения об отрешении от должности действующего Президента, иначе рассматриваемый правовой механизм утратит свое первоначальное предназначение, заключающееся в выполнении публичной, конституционно значимой задачи по обеспечению деятельности Президента Кыргызской Республики.

В этой связи и в целях исключения возможного неоднозначного понимания ответственности экс-президента оспариваемая норма требует юридической нормировки посредством принятия Жогорку Кенешем Кыргызской Республики соответствующих поправок в Закон Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики».

На основании вышеизложенного, руководствуясь пунктом 1 части 6, частями 8 и 9 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики, статьями 46, 47, 48, 51 и 52 конституционного Закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики», Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики

Р Е Ш И Л А:

1. Признать статью 12 Закона Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» противоречащей части 3 статьи 16 Конституции Кыргызской Республики, в той мере в какой эта норма не предусматривает процедуру привлечения к ответственности экс-президента за деяния, совершенные им в период исполнения полномочий Президента Кыргызской Республики.

2. Правительству Кыргызской Республики инициировать

соответствующие изменения в Закон Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики», вытекающие из мотивировочной части настоящего решения.

3. Решение 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 решение 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**