



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

по делу о проверке конституционности подпункта «б» пункта 8 статьи 1 и статьи 2 Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» в связи с обращением Касымбекова Нурбека Айтыевича, Кодурановой Асель Союзбековны, Карамушкиной Ирины Юрьевны, Мадеминова Мурадыла Ганыевича, Артыкова Анвара, Орозовой Карамат Бабашевны, Усубалиева Таалайбека Болотбековича

24 октября 2019 года

город Бишкек

Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики в составе: председательствующего Дуйшеева К.А., судей Айдарбековой Ч.А., Бобукеевой М.Р., Касымалиева М.Ш., Киргизбаева К.М., Нарынбековой А.О., Осмонбаева Э.Ж., Саалаева Ж.И., при секретаре Раимбаевой М.С., с участием:

обращающейся стороны – Касымбекова Нурбека Айтыевича, Кодурановой Асель Союзбековны, Карамушкиной Ирины Юрьевны, Мадеминова Мурадыла Ганыевича, Усубалиева Таалайбека Болотбековича, а также Токтакунова Нурбека Акбаровича представителя Касымбекова Н.А. и Кодурановой А.С. по доверенности;

стороны-ответчика – Молдобаева Алмазбека Тавалдыевича, Бердимуратова Чынгызбека Муртазакуловича, Алишева Шабданбека

Мурзакуловича, представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по доверенности;

иных лиц – Жумабаева Латипа Пазыловича, постоянного представителя Президента Кыргызской Республики в Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики; Курманбаевой Аиды Маратовны, представителя Министерства юстиции Кыргызской Республики по доверенности,

руководствуясь частями 1 и 6 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики, статьями 4, 18, 19, 37, 42 конституционного Закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики», рассмотрела в открытом судебном заседании дело о проверке конституционности подпункта «б» пункта 8 статьи 1 и статьи 2 Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики».

Поводом к рассмотрению данного дела явилось ходатайство Касымбекова Н.А., Кодурановой А. С., Карамушкиной И.Ю., Мадеминова М.Г., Артыкова А., Орозовой К.Б., Усубалиева Т.Б.

Основанием к рассмотрению данного дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Кыргызской Республики подпункт «б» пункта 8 статьи 1 и статья 2 Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики».

Заслушав информацию судьи-докладчика Осмонбаева Э.Ж., 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 7 июня 2019 года поступило ходатайство Касымбекова Н.А., Кодурановой А. С., Карамушкиной И.Ю., Мадеминова М.Г., Артыкова А., Орозовой К.Б., Усубалиева Т.Б. о проверке соответствия подпункта «б» пункта 8 статьи 1 и статьи 2 Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» части 2 статьи 4, части 3 статьи 5, части 3 статьи 6, части 2 статьи 16, частям 1-3 статьи 20, части 1 статьи 28, статье 35, части 1 статьи 40, части 3 статьи 42, пункту 2 части 1 статьи 52, части 11 статьи 64, части 2 статьи 70 Конституции Кыргызской Республики.

Как сообщают заявители, поводом для обращения с данным ходатайством явилось возникшее сомнение в конституционности подпункта «б» пункта 8 статьи 1 и статьи 2 Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» от 15 мая 2019 года №61.

Подпунктом «б» пункта 8 статьи 1 указанного Закона было внесено изменение в статью 11 Закона Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики и статусе экс-президента Кыргызской Республики», согласно которому экс-президент Кыргызской Республики не должен занимать политические, специальные государственные должности в органах государственной власти, а также занимать должности в руководящих органах политической партии либо иным образом участвовать в деятельности политической партии. В случае несоблюдения экс-президентом Кыргызской Республики ограничений, установленных частью 3 данной статьи, по представлению Генерального прокурора Кыргызской Республики актом Президента Кыргызской Республики прекращается предоставление ему всех гарантий, а также материальное и иное обеспечение за счет средств республиканского бюджета, предусмотренных данным Законом.

При этом статьей 2 Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» установлено, что положения пункта 9 статьи 1, предусматривающие процедуру лишения неприкосновенности экс-президента Кыргызской Республики, применяются на правовые отношения, возникшие с 23 октября 2007 года.

Указанные положения Закона, по мнению заявителей, противоречат конституционным гарантиям, установленным частью 2 статьи 4, частью 3 статьи 5, частью 3 статьи 6, частью 2 статьи 16, частями 1-3 статьи 20, частью 1 статьи 28, статьей 35, частью 1 статьи 40, частью 3 статьи 42, пунктом 2 части 1 статьи 52, частью 11 статьи 64, частью 2 статьи 70 Конституции Кыргызской Республики.

Субъекты обращения указывают, что согласно статье 35 Конституции Кыргызской Республики каждый имеет право на свободу объединения. При этом в соответствии с частью 2 статьи 4 Конституции политические партии могут создаваться гражданами на основе свободного волеизъявления и общности интересов для реализации и защиты своих прав и свобод, удовлетворения политических, экономических, социальных, трудовых, культурных и иных интересов.

Вместе с тем, как указывают обращающиеся, ограничение на участие в деятельности политической партии нарушает права экс-президента Кыргызской Республики на свободу объединения и создание политической партии с гражданами.

Заявители отмечают, что согласно части 3 статьи 6 Конституции вступившие в установленном законом порядке в силу международные договоры, участницей которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Кыргызской Республики.

Далее, обращающиеся ссылаются на Всеобщую декларацию прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах,

которыми установлено право каждого на свободу мирных собраний и ассоциаций. Заявители отмечают, что ограничения, предусмотренные оспариваемыми положениями, противоречат таким международным принципам, как: обязанность государства уважать, защищать и способствовать осуществлению права на свободу объединений, свободу создания объединений и членства в них, равное обращение и не дискриминации каждого (Руководящие принципы по свободе объединений, утвержденные Венецианской комиссией на 101-й пленарной сессии 13-14 декабря 2014 года).

Кроме того, в своих обоснованиях субъекты обращения ссылаются на Решение Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 11 марта 2015 года, где была выражена правовая позиция относительно свободы объединения, включающая в себя: право быть членом объединения без получения на то специального разрешения как объединять других лиц, так и присоединяться к уже существующему объединению и выходить из него; участвовать в деятельности объединения.

Заявители считают, что положения подпункта «б» пункта 8 статьи 1 Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики», ограничивая права экс-президента Кыргызской Республики на занятие политических, специальных государственных должностей в органах государственной власти, тем самым, нарушают права экс-президента на свободу труда, распоряжаться своими способностями к труду, на выбор профессии и рода занятий, гарантированных частью 3 статьи 42 Конституции.

Субъекты обращения отмечают, что право на труд имеет важнейшее значение для осуществления других прав человека и является неотделимым и неотъемлемым компонентом человеческого достоинства.

Также, по мнению заявителей, положения подпункта «б» пункта 8 статьи 1 указанного Закона нарушают право гражданина быть избранным в

органы государственной власти, предусмотренного пунктом 2 части 1 статьи 52 Конституции.

Так, в соответствии с частью 2 статьи 70 Конституции депутатом Жогорку Кенеша может быть избран гражданин Кыргызской Республики, достигший на день выборов 21 года, обладающий избирательным правом. Однако оспариваемые нормы лишают экс-президента Кыргызской Республики такого права, соответственно, он не может быть избран депутатом Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, поскольку должность депутата является политической.

Таким образом, субъекты обращения приходят к выводу, что экс-президент Кыргызской Республики лишен равных прав и равных возможностей при поступлении на государственную службу, гарантированных частью 4 статьи 52 Конституции.

Вышеуказанное оспариваемое положение, по мнению заявителей, также нарушает право каждого на равенство всех перед законом и судом, предусмотренного частью 3 статьи 16 Конституции.

В обоснование своих доводов заявители приводят правовую позицию Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики относительно принципа равенства всех перед законом и судом, выраженной в Решении от 3 октября 2018 года, а также ссылаются на нормы международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика, которые регламентируют вопросы и принципы равенства всех перед законом.

Заявители обращают внимание на то, что часть 2 статьи 16 Конституции гарантирует недопущение дискриминации, в том числе, по признаку политических убеждений. Между тем подпункт «б» пункта 8 статьи 1 Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» дискриминируют экс-президента Кыргызской Республики по признаку политических убеждений, поскольку он не должен занимать

должности в руководящих органах политической партии, либо иным образом участвовать в деятельности политической партии.

Обращающиеся считают, что указанная норма Закона, ограничивая экс-президента Кыргызской Республики по политическим убеждениям, в то же время не преследуют цели защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц, что входит в противоречие с частью 2 статьи 20 Конституции.

Субъекты обращения отмечают, что, учитывая публичную значимость исполнения обязанностей Президента, ему предоставляются определенные гарантии со стороны государства и после сложения полномочий, поскольку он носитель особо важных государственных секретов и является объектом государственной охраны. Согласно Решению Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 3 октября 2018 года, 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. По мнению заявителей, оспариваемая норма, предоставляя право действующему Президенту Кыргызской Республики своим актом прекратить все гарантии, предоставленные экс-президенту Кыргызской Республики, по представлению Генерального прокурора, входит в противоречие с частью 3 статьи 5 Конституции Кыргызской Республики, которой установлен запрет государственным органам и должностным лицам выходить за рамки полномочий, определенных Конституцией и законами.

Авторы ходатайства считают, что вышеизложенное недопустимо, поскольку согласно части 11 статьи 64 Конституции Президент Кыргызской Республики осуществляет иные полномочия, предусмотренные только Конституцией. Полномочия Президента Кыргызской Республики,

установленные непосредственно Конституцией, не могут быть изменены, расширены или ограничены законом. Соответственно, установление законом дополнительного полномочия Президенту Кыргызской Республики по прекращению всех гарантий экс-президенту Кыргызской Республики выходят за рамки полномочий, определенных Конституцией.

Как считают заявители, оспариваемые нормы носят форму санкции со стороны Президента Кыргызской Республики в отношении экс-президента Кыргызской Республики.

Кроме того, законодательством не предусмотрена возможность оспаривания акта Президента Кыргызской Республики в суде. Тем самым, экс-президент Кыргызской Республики лишен гарантии судебной защиты его прав и свобод, предусмотренных частью 1 статьи 40 Конституции.

Также оспариваемые нормы входят в противоречие с частью 10 статьи 1 этого же Закона, согласно которому все гарантии, предусмотренные экс-президенту Кыргызской Республики, прекращаются в случае вступления в силу обвинительного приговора суда в отношении экс-президента Кыргызской Республики. Соответственно, прекращение гарантий, предусмотренных экс-президенту Кыргызской Республики, должно быть исключительно на основании судебного акта.

Статья 2 Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» устанавливает, что положения, касающиеся неприкосновенности экс-президента Кыргызской Республики, применяются на правовые отношения, возникшие с 23 октября 2007 года. Тем самым, по мнению заявителей, законодатель придал обратную силу закона в части процедуры лишения неприкосновенности экс-президента Кыргызской Республики, что противоречит части 1 статьи 28 Конституции Кыргызской Республики, согласно которой закон, устанавливающий или отягчающий ответственность лица, обратной силы не имеет.

В ходатайстве также приводится принцип римского права «закон обратной силы не имеет», по которому нормативный правовой акт не распространяет свое действие на факты и юридические последствия, которые наступили до его вступления в силу, поскольку данный принцип необходим для обеспечения гарантий стабильности и служит препятствием для произвольного регулирования отношений в обществе.

Кроме того, заявители полагают, что до принятия Решения Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 3 октября 2018 года экс-президент Кыргызской Республики обладал полным правовым иммунитетом и не мог быть привлечен к уголовной ответственности за действия или бездействия, совершенные им в период исполнения полномочий Президента Кыргызской Республики, который утратил свою силу в связи с отменой Конституционной палатой действия статьи 12 Закона «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики».

Однако, как утверждают заявители, оспариваемой нормой законодатель устанавливает процедуру привлечения к ответственности экс-президента Кыргызской Республики и при этом придает обратную силу данной норме, то есть вводит ее в действие с 23 октября 2007 года. Таким образом, оспариваемая норма Закона лишает экс-президента Кыргызской Республики абсолютной неприкосновенности, которой он обладал до 3 октября 2018 года. Соответственно, закон, устанавливающий ответственность экс-президента Кыргызской Республики, не должен иметь обратной силы согласно части 1 статьи 28 Конституции.

На основании изложенного субъекты обращения просят признать оспариваемые положения противоречащими Конституции Кыргызской Республики.

Определением коллегии судей Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 5 июля 2019 года данное ходатайство было принято к производству в части проверки соответствия оспариваемых норм

части 3 статьи 5, части 2 статьи 16, частям 1, абзацу первому части 2 и части 3 статьи 20, части 1 статьи 28, статье 35, части 1 статьи 40, части 3 статьи 42, пункту 2 части 1 статьи 52 Конституции Кыргызской Республики.

Ссылка заявителей на нормы Конституции Кыргызской Республики, устанавливающие общие правила создания политических партий и объединений, нормы-принципы, касающиеся деятельности государственных органов и должностных лиц, юридической силы международных договоров, а также нормы, устанавливающие порядок формирования Жогорку Кенеша Кыргызской Республики коллегией судей расценены как форма подкрепления обоснования правовой позиции заявителей, которая не требует осуществления нормоконтроля.

14 октября 2019 года поступило дополнение к представленному ходатайству, в котором приведены аргументы, обосновывающие позицию заявителей относительно неконституционности статьи 2 Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызская Республика «О гарантиях деятельности Президента Кыргызская Республика», предусматривающее следующее.

Авторы ходатайства отмечают, что статья 12 Закона Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» Решением Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 3 октября 2018 года была признана противоречащей части 3 статьи 16 Конституции Кыргызской Республики в той мере, в какой эта норма не предусматривает процедуру привлечения к ответственности экс-президента Кыргызской Республики за деяния, совершенные им в период исполнения полномочий Президента Кыргызской Республики.

В этой связи обращающаяся сторона считает, что оспариваемой нормой законодатель придал обратную силу статье 12 Закона Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики и статусе экс-президента Кыргызской Республики», несмотря на то, что

предыдущая редакция указанной статьи оставалась действующей до вынесения Конституционной палатой Верховного суда Кыргызской Республики вышеуказанного Решения. По мнению заявителей, законодатель допустил ревизию решения Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики и подверг сомнению окончательность ее решения, тем самым нарушил требования части 8 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики, согласно которой решения Конституционной палаты Верховного суда являются окончательными и обжалованию не подлежат.

В доказательство своих аргументов обращающиеся приводят правовую позицию Конституционной палаты Кыргызской Республики от 11 апреля 2014 года касательно принципа разделения властей и приходят к выводу, что Жогорку Кенеш Кыргызской Республики вышел за рамки конституционных установлений, предусмотренных Конституцией Кыргызской Республики (часть 1 статьи 1, пункт 4 статьи 3, часть 3 статьи 5, часть 9 статьи 74, части 8 статьи 97).

Заявители считают, что новая редакция статьи 12 оспариваемого Закона устанавливает политико-правовую ответственность лица, тем самым не может иметь обратную силу согласно части 1 статьи 28 Конституции, в соответствии с которой закон, устанавливающий или отягчающий ответственность лица, обратной силы не имеет.

Заявители ссылаются на рекомендательный законодательный акт «О нормативных правовых актах государств – участников СНГ», одобренный Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ от 1 мая 1995 года, согласно которому нормативный правовой акт не имеет обратной силы, то есть не распространяет свое действие на отношения, возникшие до его вступления в силу, за исключением случаев, когда он устраняет или смягчает ответственность за правонарушения, либо когда в самом акте или в акте о введении его в действие предусматривается, что он распространяет свое действие на отношения, возникшие до его вступления в силу.

Заявители ссылаются на положения Закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», согласно которым нормативные правовые акты, устанавливающие или усиливающие ответственность, возлагающие новые обязанности на граждан, юридических лиц или ухудшающие их положение, обратной силы не имеют и приходят к выводу, что по отношению к статье 12 Закона Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики и статусе экс-президента Кыргызской Республики» принцип обратной силы закона применяться не должен.

Авторы ходатайства полагают, что придание обратной силы закону, ухудшающему положение экс-президента, означающее отмену для него прав, приобретенного им в соответствии с ранее действовавшим законодательством и реализуемого в конкретных правоотношениях, несовместимо также с требованиями, вытекающими из части 5 статьи 6, абзаца второй части 1 статьи 16, частей 1-3 статьи 20, части 1 статьи 28 Конституции Кыргызской Республики.

В обосновании вышеуказанных доводов, заявители приводят мнения ряда ученых-правоведов о правовой природе обратной силы закона, которые, по мнению обращающихся, доказывают необоснованность придания обратной силы закона в рассматриваемом вопросе.

Также заявители ссылаются на правовые позиции органов конституционного контроля, а именно: Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан, а также на правовые позиции государств-участников Евразийского экономического Союза (ЕАЭС), в которых содержатся выводы о запрете придания обратной силы законам.

В данном дополнении заявители увеличили объем требований и просят проверить оспариваемые нормы также на соответствие части 9 статьи 74, части 8 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики.

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

Представитель стороны-ответчика Молдобаев А.Т. считает доводы заявителя несостоятельными по следующим основаниям.

Конституция Кыргызской Республики, провозглашая права и свободы человека приоритетными и наиболее значимыми социальными ценностями, признала необходимость соблюдения общепринятых стандартов в области прав и свобод человека, закрепив их в части 3 статьи 16 Конституции Кыргызской Республики и установив принцип равноправия всех перед законом и судом, независимо от каких-либо личных и социальных признаков человека.

В то же время, законодатель в правовой системе Кыргызской Республики предусмотрел для экс-президента Кыргызской Республики правовой иммунитет, который, по мнению Молдобаева А.Т., расценивается как некое изъятие из общего правила соблюдения принципа равноправия.

По мнению представителя стороны-ответчика, правовые социальные гарантии (материальное обеспечение, бытовое обеспечение и транспортное обслуживание, использование средств связи, социальные гарантии членам семьи умершего экс-президента и их материальное обеспечение), установленные статьями 13-17 Закона «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики и статусе экс-президента Кыргызской Республики» являются также отступлением от общего правила равноправия, гарантированное Конституцией Кыргызской Республики. Именно поэтому, законодатель, устанавливая за экс-президентом особый правовой статус с возможностью занимать особое положение в государстве, предусмотрел повышенную ответственность, которая обременена специальными требованиями, установленными статьей 11 вышеуказанного Закона, а именно: не занимать политические, специальные государственные должности в органах государственной власти, а также запрет на занятие должности в руководящих органах политической партии либо иным образом участвовать в деятельности политической партии.

Молдобаев А.Т. особо подчеркнул, что лица, замещающие политические должности, а также специальные государственные должности в органах государственной власти, реализуют не просто управленческие функции, но и могут влиять на принятие политических решений, поскольку в целом реализуют общегосударственные программы. В этой связи, определяя отраслевую принадлежность норм, регулирующих деятельность органов публичной власти, следует учесть, что эти правоотношения вытекают из реализации принципа народовластия и политического права гражданина на участие в управлении делами государства, следовательно, не могут регулироваться нормами трудового законодательства.

В связи с чем, Молдобаев А.Т. считает, что требования к экс-президенту, установленные подпунктом «б» пункта 8 статьи 1 и статьи 2 Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» не могут рассматриваться как нарушение принципа недискриминации по признаку политических и иных убеждений, имущественного или иного положения, гарантированного частью 2 статьи 16 Конституции Кыргызской Республики.

Учитывая специфику формирования и функционирования государственной власти в Кыргызской Республике, законодатель, устанавливая особый статус экс-президента, также предусмотрел меры, которые отделяют государственную деятельность от политики, предполагая, что деятельность административного аппарата должна носить нейтральный и беспристрастный характер при реализации целей, задач и функций государственного органа.

Вместе с тем, по утверждению представителя Жогорку Кенеша Кыргызской Республики замещение экс-президентом политических и государственных должностей носит политико-определяющий характер, что впоследствии может повлечь риски каких-либо негативных явлений

(политизация, нестабильность и злоупотребление в применении мер политической ответственности).

Также он указывает, что ввиду того, что экс-президент остается носителем государственных секретов и информации особой важности, законодатель определил условия участия экс-президента Кыргызской Республики в деятельности политической партии, которые обоснованы и объективны.

Молдобаев А.Т. отметил, что предусмотренные оспариваемой нормой ограничения в целом не нарушают гарантированное конституционное право экс-президента на свободу объединения, установленное статьей 35 Конституции Кыргызской Республики, и не ограничивает реализацию этого права.

Относительно несоответствия статьи 2 Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» части 1 статьи 28 Конституции Кыргызской Республики Молдобаев А.Т. отметил, что данная статья регулирует правоотношения в сфере уголовного законодательства и не имеет отношения к оспариваемой норме.

Второй представитель Жогорку Кенеша Кыргызской Республики Алишев Ш.М. отметил, что применение положения пункта 9 статьи 1 вышеуказанного Закона на правовые отношения, возникшие с 23 октября 2007 года, вытекало из необходимости приведения норм оспариваемого Закона в соответствие со статьей 12 Закона Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 23 октября 2007 года. Статья 12 Закона Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» (в редакции от 18 июля 2003 года) устанавливающая абсолютную неприкосновенность для экс-президента Кыргызской Республики без процедуры привлечения его к ответственности за деяния, совершенные им как в период исполнения полномочий Президента, так и после сложения полномочий, не должна была применяться.

Также, Алишев Ш.М., ссылается на правовую позицию Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 25 сентября 2014 года, согласно которой Конституционная палата отметила, что Закон Кыргызской Республики «О ведение в действие Конституции Кыргызской Республики» находится в органическом единстве и согласованности с Конституцией, произведен и неотделим от Конституции Кыргызской Республики, представляя собой ее переходные положения, нормы о порядке введения в действие и направлен на обеспечение преемственности и стабильности отношений.

Кроме того, представитель законодательного органа отметил о том, что Решением Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 3 октября 2018 года статья 12 Закона Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» была признана противоречащей части 3 статьи 16 Конституции Кыргызской Республики, в той мере в какой эта норма не предусматривает процедуру привлечения к ответственности экс-президента Кыргызской Республики за деяния, совершенные им в период исполнения полномочий Президента Кыргызской Республики.

Представитель Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, ссылаясь на правовые позиции Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики, выраженные в вышеуказанном Решении, пришел к выводу о том, что установление законодателем в статье 12 Закона Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики и статусе экс-президента Кыргызской Республики» механизма лишения статуса экс-президента для привлечения его к уголовной ответственности, аналогичной процедуре отрешения от должности Президента Кыргызской Республики, установленной в статье 67 Конституции Кыргызской Республики, соответствует части 5 статьи 6 Конституции Кыргызской Республики.

Третий представитель стороны-ответчика Бердимуратов Ч.М. поддержал доводы Молдобаева А.Т. и Алишева Ш.М.

Постоянный представитель Президента Кыргызской Республики в Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики Жумабаев Л.П. отмечает, что ограничения, предусмотренные внесенными изменениями в Закон «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» не противоречат нормам Конституции, преследуют цели обеспечения равного доступа к политическим, специальным государственным должностям лиц, не являющихся экс-президентами, поскольку экс-президент имеет больше возможностей и ресурсов занимать политические и специальные должности в органах политической власти, чем обычные граждане.

Также Жумабаев Л.П. считает, что положения подпункта «б» пункта 8 статьи 1 Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» не ограничивают право экс-президента быть членом политической партии в силу статьи 4 Конституции Кыргызской Республики, согласно которой партии, профессиональные союзы и другие общественные объединения могут создаваться гражданами на основе свободного волеизъявления и общности интересов для реализации и защиты своих прав и свобод, удовлетворения политических, экономических, социальных, трудовых, культурных и иных интересов.

Вместе с тем, по его мнению, ограничение в отношении экс-президента в виде запрета занимать должности в руководящих органах политической партии либо иным образом участвовать в деятельности политической партии, установлено законодателем в целях недопущения доминирования политической партии, руководителем которой будет являться экс-президент.

Жумабаев Л.П. отметил, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены Конституцией и законами в целях защиты

национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц.

В связи с чем, экс-президенту дано право выбора - принять ограничения, указанные в подпункте «б» пункта 8 статьи 1 вышеуказанного Закона, либо не принимать их и отказаться от привилегий экс-президента.

Касательно соответствия статьи 2 Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» части 3 статьи 6 и части 1 статьи 28 Конституции постоянный представитель Президента Кыргызской Республики отметил следующее.

Закон Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 18 февраля 2003 года установил, что экс-президент Кыргызской Республики обладает неприкосновенностью. Он не может быть привлечен к уголовной и административной ответственности за действие или бездействие, совершенное им в период исполнения полномочий Президента Кыргызской Республики, а также задержан, арестован, подвергнут обыску, допросу либо досмотру (статья 53 Конституции).

Конституция в указанной редакции, не устанавливая четкий по сравнению с общим случаем порядок привлечения к юридической ответственности экс-президентов, придала им абсолютную неприкосновенность. В реализацию с этой нормой был принят Закон Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» от 18 июля 2003 года № 152.

Учитывая что, абсолютная неприкосновенность экс-президента явно противоречила фундаментальному принципу равенства всех перед законом и судом, установленному частью 3 статьи 16 Конституции Кыргызской Республики, Законом Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 23 октября 2007 года было внесено изменение в Конституцию Кыргызской Республики в части определения статуса экс-президента Кыргызской Республики Законом

Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики».

Однако, как считает, Жумабаев Л.П., несмотря на внесенные изменения в Конституцию Кыргызской Республики, данный Закон не был приведен в соответствие с ней и входил в противоречие с частью 3 статьи 16 Конституции Кыргызской Республики. Поэтому Решением Конституционной палаты от 3 октября 2018 года указанная норма признана противоречащей в той мере, в какой она не предусматривает процедуру привлечения к ответственности экс-президента Кыргызской Республики за деяния, совершенные им в период исполнения полномочий Президента Кыргызской Республики.

Постоянный представитель Президента Кыргызской Республики указал, что в соответствии со статьей 6 Конституции Кыргызской Республики Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие в Кыргызской Республике и на основе которой принимаются конституционные законы, законы и другие нормативно-правовые акты. Нормативный правовой акт, противоречащий нормам Конституции, не может приостановить, отменить действие норм Конституции. В связи с чем, Жумабаев Л.П. пришел к выводу о том, что Жогорку Кенеш Кыргызской Республики законно придал внесенным изменениям обратную силу, которые могут применяться на правовые отношения, возникшие с 23 октября 2007 года.

Кроме того, постоянный представитель Президента Кыргызской Республики отметил, что под понятием «закон, устанавливающий ответственность» понимается закон, которым вводится та или иная ответственность за правонарушение, не существовавшей в прошлом. А под понятием «закон, отягчающий ответственность» имеется ввиду закон, устанавливающий более строгий вид ответственности либо более строгое наказание в рамках одного и того же вида ответственности.

Оспариваемое положение статьи 2 вышеуказанного Закона также регламентировало правило снятия неприкосновенности с экс-президента при совершении определенных действий в определенных условиях, что не может рассматриваться как факт ухудшения положения экс-президента.

Таким образом, Жумабаев Л.П. считает, что оспариваемые нормы не противоречат Конституции Кыргызской Республики.

Представитель Министерства юстиции Кыргызской Республики Курманбаева А.М. также считает, что оспариваемые нормы не противоречат Конституции Кыргызской Республики.

Позиция Министерства юстиции Кыргызской Республики по вопросу конституционности ограничений, установленных подпунктом «б» пункта 8 статьи 1 вышеуказанного Закона и предусматривающих запрет экс-президенту занимать руководящие должности и иным образом принимать участие в деятельности политической партии, аналогична с позицией постоянного Представителя Президента Кыргызской Республики в Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики.

Касательно статьи 2 Закона «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики», которой установлено, что положения пункта 9 статьи 1 данного Закона применяются на правовые отношения, возникшие с 23 октября 2007 года, Курманбаева А.М. отметила следующее.

Процедура снятия неприкосновенности с экс-президента, установленная вышеуказанным Законом, не отменяет неприкосновенность экс-президента, а лишь определяет правила снятия неприкосновенности при совершении определенных действий в определенных условиях, тем самым не ухудшает его положение.

В аргументации своих доводов Курманбаева А.М. привела положения Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», регулирующие действие нормативного правового акта во времени.

При этом в редакции Конституции Кыргызской Республики, принятой Законом Кыргызской Республики от 9 ноября 2006 года № 180, правовые основы неприкосновенности экс-президента не установлены.

Учитывая, что Закон «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» не был приведен в соответствие с изменениями правовых основ неприкосновенности экс-президента, произошедшими ввиду внесения поправок в Конституцию, представитель Министерства юстиции Курманбаева А.М. считает отсутствие в Законе процедуры лишения неприкосновенности экс-президента пробелом законодательства.

Курманбаева А.М. указала, что Решением Конституционной палаты от 3 октября 2018 года статья 12 Закона Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» признана противоречащей Конституции в той мере, в какой эта норма не предусматривает процедуру привлечения к ответственности экс-президента Кыргызской Республики за деяния, совершенные им в период исполнения обязанностей Президента Кыргызской Республики.

В соответствии с частью 5 статьи 1 Закона «О введении в действие Конституции Кыргызской Республики» от 27 июня 2010 года законы и другие нормативные правовые акты, действовавшие до вступления в силу Конституции, применяются в части, не противоречащей Конституции.

В связи с чем, она отмечает, что Закон «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» был принят, в том числе, в целях приведения в соответствие с Конституцией Кыргызской Республики.

После окончания исследования материалов дела, на стадии заслушивания заключительной речи представителей сторон, обращающаяся сторона в лице Кодурановой А.С. заявила об уменьшении объема заявленных требований и просила исключить проверку конституционности подпункта б) пункта 8 статьи 1 Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в

Закон Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента 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 со статьей 32 конституционного Закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» стороны, в числе прочих, имеют право заявлять ходатайства, представлять доказательства, свои доводы и соображения по всем возникающим в ходе процесса вопросам, изменить основания или предмет требований, увеличить или уменьшить их объем.

Вместе с тем, использование данных процессуальных прав не может носить нерегулируемый характер, иначе, это может привести к недопустимым злоупотреблениям правом, способным воспрепятствовать нормальному осуществлению конституционного правосудия.

Согласно статье 43 вышеотмеченного конституционного Закона, если после заключительных выступлений сторон Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики признает необходимым выяснить дополнительные обстоятельства, имеющие существенное значение для разрешения дела, или исследовать новые доказательства, выносит определение о возобновлении рассмотрения вопроса. Однако обращающейся стороной не были представлены какие-либо новые материалы, необходимость исследования которых могло быть признано обязательным и возобновлена стадия исследования материалов дела.

Соответственно, исходя из смысла вышеуказанного правового регулирования, стороны могут реализовывать вышеуказанные процессуальные права, в том числе, изменять объем своих требований, лишь до завершения стадии исследования материалов дела. В этой связи конституционному контролю в рамках данного дела подвергнется весь объем первоначальных требований обращающейся стороны.

2. В соответствии с частью 4 статьи 19 конституционного Закона Кыргызской Республики «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики выносит акты по предмету, затронутому в обращении, 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 подпункт «б» пункта 8 статьи 1 и статья 2 Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» следующего содержания:

«Статья 1.

Внести в Закон Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» (Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, 2003 г., № 10, ст.462) следующие изменения:

8) в статье 11:

б) статью дополнить частями 3 и 4 следующего содержания:

«Экс-президент Кыргызской Республики не должен занимать политические, специальные государственные должности в органах государственной власти, а также занимать должности в руководящих органах политической партии либо иным образом участвовать в деятельности политической партии.

В случае несоблюдения экс-президентом Кыргызской Республики ограничений, установленных частью 3 настоящей статьи, по представлению Генерального прокурора Кыргызской Республики актом Президента Кыргызской Республики прекращается предоставление ему всех гарантий, а также материальное и иное обеспечение за счет средств республиканского бюджета, предусмотренных настоящим Законом.

Статья 2.

Положения пункта 9 статьи 1 настоящего Закона применяются на правовые отношения, возникшие с 23 октября 2007 года.».

Закон Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» от 15 мая 2019 года № 61 был принят в соответствии с порядком, установленным законодательством, опубликован в газете «Эркин Тоо» от 17 мая 2019 года № 40, внесен в Государственный реестр нормативных правовых актов Кыргызской Республики и является действующим.

3. Одним из главных достижений суверенного Кыргызстана является признание уникальности и самоценности человека, его относительной самостоятельности от общества. Только человек обладает социально-значимыми свойствами и качествами, необходимыми для возникновения самой социальной общности, где проявление индивида как личности происходит в зависимости от круга предоставляемых ему прав и свобод, а также наличия действенных механизмов, обеспечивающих их реальность.

Конституция Кыргызской Республики, провозглашая права и свободы человека и гражданина высшей ценностью, видит смысл всей деятельности государства в претворении в жизнь этой установки. Выполнение данной обязанности объективно необходимо самому государству, так как при этом создаются благоприятные условия для поступательного и стабильного развития всего общества. Одновременно с этим приоритетность прав и свобод человека и гражданина по отношению к остальным социальным ценностям позволяет предотвратить возрождение попыток подавления личности, игнорирования интересов и потребностей индивида.

Конституция Кыргызской Республики, исходя из закрепленной в ее преамбуле приверженности цели построения свободного и независимого демократического государства, обеспечивает всем лицам, находящимся в пределах ее территории и под ее юрисдикцией, общепризнанные в мире

права и свободы человека (абзац 1 части 2 статьи 16), в том числе, устанавливает равенство всех перед законом и судом, запрещая всякого рода дискриминацию по каким бы то ни было признакам (абзац 2 части 2, часть 3 статьи 16), право каждого на свободу объединения (статья 35), на судебную защиту (часть 1 статьи 40), на свободу труда (часть 3 статьи 42), а также право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления (подпункт 2 части 1 статьи 52).

Кроме того, Конституция содержит нормы-принципы, которые определяют основополагающие правила и допустимые рамки осуществления государственной власти, в том числе, вменяет государству, его органам, органам местного самоуправления и их должностным лицам не выходить за рамки полномочий, определенных Конституцией и законами (часть 3 статьи 5), признает вступившие в установленном законом порядке в силу международные договоры, участницей которых является Кыргызская Республика, а также общепризнанные принципы и нормы международного права составной частью правовой системы Кыргызской Республики (часть 3 статьи 6), запрещает применять обратную силу закона или иного нормативного правового акта, устанавливающего новые обязанности, либо отягчающие ответственность лица (часть 5 статьи 6, часть 1 статьи 28), а также принятие законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина (часть 1 статьи 20).

Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики неоднократно в своих решениях выражала правовую позицию относительно принципа равенства и не дискриминации, установленного абзацем вторым части 2, части 3 статьи 16 Конституции Кыргызской Республики. Так, в Решении от 3 октября 2018 года было констатировано, что 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.

Под конституционным принципом недискриминации необходимо понимать конституционный запрет ограничения или ущемления прав, свобод и законных интересов личности в зависимости от ее антропологических или социальных особенностей (Решение Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 16 ноября 2016 года).

Конституционное право на свободу объединения является одним из базовых, фундаментальных прав, которым обладают все без исключения.

Объединения граждан являются значимым институтом гражданского общества, одним из путей вовлечения их в политическую, экономическую и социально-культурную жизнь страны. Возможность объединения позволяет гражданам сосредоточить свои желания и интересы, реализовать возможности, проявить свои способности и, тем самым, удовлетворить свои потребности. При этом Конституция Кыргызской Республики особо подчеркивает свободу выбора гражданина в вопросе объединения (Решение Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 11 марта 2015 года).

Право на судебную защиту - одно из фундаментальных конституционных прав человека и гражданина. Судебная защита выступает основным условием правовой защищенности индивида, ценность которой заключается не в обладании широким спектром прав и свобод, а в возможности их восстановления.

В соответствии с правовой позицией Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики, выраженной в ее Решении от 16 января 2019 года, право на судебную защиту является базисом правового государства и позволяет обеспечить, в случае необходимости, восстановить гарантированные Конституцией Кыргызской Республики права и свободы человека и гражданина.

Как право, выполняющее обеспечительно-восстановительную функцию по отношению ко всем другим конституционным правам и свободам, право на судебную защиту Конституцией Кыргызской Республики отнесено к числу абсолютных, не подлежащих никакому ограничению.

Конституция Кыргызской Республики гарантирует каждому право на свободу труда, распоряжаться своими способностями к труду, на выбор профессии и рода занятий, охрану и условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, а также право на получение оплаты труда, не ниже установленного законом прожиточного минимума.

Вышеуказанное означает, что каждый должен иметь возможность зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно избирает или на который свободно соглашается. Именно поэтому в особую категорию конституционных гарантий выделяется свобода выбора труда. Так, право на свободу труда означает предоставление гражданам возможности выбрать по своему волеизъявлению трудовую деятельность, условия которой удовлетворяют его финансовые, социальные, духовные и иные потребности. Конституция Кыргызской Республики запрещает принудительный труд и закрепляет за каждым человеком право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать профессию и род деятельности.

Таким образом, право на свободу труда, как субъективное право каждой личности, предопределяет демократическую сущность государственности, где экономическая свобода личности становится ценностным ориентиром в правовом регулировании социально-экономической жизни общества (решения Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 15 апреля 2015 года и от 19 сентября 2018 года).

Наряду с фундаментальными правами и свободами, которые по своей природе неотчуждаемы и принадлежат каждому человеку от рождения, Конституция Кыргызской Республики предусматривает ряд прав, которые обусловлены обладанием гражданства Кыргызской Республики. Так же, как и

права и свободы человека, государство их признает и защищает. Эти права, как правило, предполагают возможность участия граждан в государственных делах, в выборах высших и местных органов власти, а также другие права и обязанности, вытекающие из устойчивой политико-правовой связи человека с государством. Одним из таких прав является право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В демократическом правовом государстве избирательные права являются важными для сохранения основ конституционного строя, поскольку от избирательного процесса зависит структура публичной власти и ее отношение к верховенству конституции и законов, соблюдению прав и свобод граждан. (Решение Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 25 ноября 2015 года).

Вместе с тем, необходимо иметь в виду, что права и свободы человека и гражданина имеют естественную природу происхождения или обусловлены наличием гражданства, но состояние их объема может изменяться в зависимости от конкретных социальных условий, в которой оказывается тот или иной человек или гражданин. Одним из таких условий является социальная роль, которую индивид добровольно принимает на себя, и которая диктует соответствующую модель его поведения.

4. Общество не способно существовать без механизма, обеспечивающего упорядоченность и слаженность его жизнедеятельности. Таким механизмом выступает государство, основополагающие принципы построения которого устанавливаются Конституцией.

Государство, как инструмент социального компромисса, выражает интересы всего общества, а не какой-то его части. Организационной основой государственного управления и неотъемлемым его элементом выступает государственный аппарат, который состоит из служащих и представляет из себя систему органов и должностных лиц, осуществляющих регулирование общественных отношений при помощи законодательной, исполнительной,

судебной и других институтов государственной власти, применяющих различные формы и методы государственного воздействия.

Государство обладает монополией на легальное применение различных методов принуждения по отношению ко всему обществу и каждому его члену, поэтому общество не может обойтись без строгой регламентации его деятельности, в том числе посредством введения определенных ограничений и запретов, направленных на исключение произвола власти и иного неправомерного поведения со стороны лиц, наделенных государственно-властными полномочиями.

Таким образом, вовлеченность индивида в государственно-властную сферу деятельности существенно изменяет его правовой статус в зависимости от возлагаемых на него задач и не может быть равнозначен правовому статусу обычного человека или гражданина.

Поэтому Конституцией Кыргызской Республики допускается ограничение прав и свобод человека и гражданина в виду особенностей военной и иной государственной службы (часть 2 статьи 20). Так, Основным законом военная и государственная службы отнесены к сферам человеческой деятельности, занятие которой может быть обременено специальными ограничениями. Тем самым, законодателю предоставляется право вводить особые правила поступления на государственную службу и ее прохождения, а также предъявлять к лицам, поступающим на государственную службу, повышенные требования, касающиеся их профессиональной подготовки, деловых и морально-этических качеств, а также устанавливать рамки допустимого поведения.

Установление особых правил и повышенных требований, прежде всего, направлено на поддержание высокого уровня отправления государственной власти во благо всего общества. Поэтому граждане, поступая на государственную службу, должны осознавать, что, тем самым, добровольно соглашаются на определенные ограничения прав и свобод

человека и гражданина, гарантированные Конституцией Кыргызской Республики.

5. Государственная власть обеспечивается служащими, занимающими политические, специальные, административные и муниципальные должности. Политическая государственная должность – это должность, в процессе замещения которой, лицо осуществляет властные полномочия и принимает политикоопределяющие решения, ориентированные на проведение в жизнь политических программ и проектов, несет ответственность за реализацию поставленных политических целей и задач в рамках полномочий, установленных Конституцией и иными нормативными правовыми актами.

Должность Президента является высшей политической государственной должностью Кыргызской Республики.

Согласно статье 60 Конституции Кыргызской Республики Президент является главой государства, олицетворяет единство народа и государственной власти.

В Решении от 3 октября 2018 года Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики отметила, что 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.

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.

Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики в том же решении пришла к выводу о необходимости особого регулирования правового положения Президента и после сложения им полномочий. Эта необходимость вытекает из того, что в условиях демократического государства, имеющего свойство легитимного воспроизводства и ротации власти путем выборов, а также учитывая, что в силу части 2 статьи 61 Конституции Кыргызской Республики одно и то же лицо не может быть избрано 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 в период исполнения полномочий Президента.

В целом, суть правовых позиций Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики, выработанных в Решении от 3 октября 2018 года, сводится к следующему:

во-первых, к признанию правового иммунитета одним из необходимых легитимных инструментов системы сдержек и противовесов, посредством которого достигается построение системы государственной власти в

соответствии с принципом разделения властей и сбалансированного функционирования различных ветвей власти;

во-вторых, правовой иммунитет Президента является важнейшим правовым средством, позволяющим ему эффективно и независимо выполнять возложенные на него задачи;

в-третьих, правовой иммунитет экс-президента является неотъемлемым элементом института президентства, отсутствие которого неминуемо приведет к несостоятельности правового иммунитета действующего Президента.

Демократическая природа государственного устройства Кыргызской Республики должна обеспечиваться построением государственной власти на основе принципа разделения властей и поддерживаться системой сдержек и противовесов, заложенных в многочисленных положениях Конституции Кыргызской Республики. Так же, как и ветви государственной власти, институт президентства наделен Основным Законом системой правовых средств, обеспечивающих его независимость. В частности, статья 67 Конституции Кыргызской Республики предоставляет главе государства правовой иммунитет посредством установления особого порядка привлечения его к ответственности. Согласно указанной норме он может быть привлечен к уголовной ответственности лишь после его отрешения от должности. Кроме того, согласно статье 69 Конституции Кыргызской Республики все бывшие Президенты, кроме отрешенных от должности, имеют звание экс-президента Кыргызской Республики. Статус экс-президента устанавливается законом.

Таким образом, Конституция Кыргызской Республики, специально выделяя вопрос о правовом статусе экс-президента, обозначает важность правового положения лица, сложившего полномочия Президента. Иначе говоря, не только правовой иммунитет, как было указано в вышеназванном решении Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики, но и все иные пожизненные правовые и социальные гарантии,

предусмотренные Законом Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента и статусе экс-президента Кыргызской Республики» для экс-президента, в своей совокупности составляют правовой механизм, удовлетворяющий потребность в определенности и стабильности своего положения в будущем действующего Президента, как необходимого условия для полноценного выполнения им своих функциональных обязанностей.

Поэтому, указанные правовые инструменты ни в коей мере не могут расцениваться как меры вознаграждения или личная привилегия для экс-президента, а составляют систему конституционно-правовых установок, необходимых для запуска системы сдержек и противовесов по надлежащему обеспечению деятельности действующего Президента. Тогда как отсутствие этих правовых средств, приведет к бездействию или настороженным действиям в период исполнения полномочий Президента, что может нанести ущерб общегосударственным и национальным интересам Кыргызской Республики.

Одной из главных составных частей механизма сдержек и противовесов является система конституционной безопасности, которая обеспечивает эффективность власти, ее сменяемость, ответственность и подконтрольность обществу, минимизирует риски режима конституционности и законности, гарантирует экономическую безопасность и национальный суверенитет, а также правовую защищенность личности от произвола власти. Одним из способов обеспечения конституционной безопасности является установление конституционно-правовой ответственности должностных лиц высших органов государственной власти, а также требований и ограничений к их персонам, образующим определенную модель их поведения.

Динамика конституционного процесса перехода от исполнения полномочий Президента к званию экс-президента, а также совокупность гарантий, предоставляемых последнему в силу закона, позволяют персоне экс-президента сохранить значимое место в сознании общества и свое

влияние на общественно-политическую жизнь страны, которое может быть как позитивным, так и негативным. Именно это предопределяет весомую публичность звания экс-президента, в связи с чем он является субъектом, в отношении которого могут предусматриваться меры конституционно-правовой ответственности, в том числе, ограничения в форме требований воздержаться от осуществления деятельности, которые, по мнению законодателя, могут нанести ущерб национальным интересам Кыргызской Республики.

Нововведения, установленные подпунктом «б» пункта 8 статьи 1 Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики», предусматривают запрет экс-президенту занимать политические, специальные государственные должности в органах государственной власти, а также занимать должности в руководящих органах политической партии либо иным образом участвовать в деятельности политической партии. В случае несоблюдения экс-президентом этих ограничений, по представлению Генерального прокурора Кыргызской Республики актом Президента Кыргызской Республики прекращается предоставление ему всех гарантий, а также материальное и иное обеспечение за счет средств республиканского бюджета.

Введение указанных ограничений прав экс-президента, а также установление ответственности в случае несоблюдения этих требований, законодателем осуществлено в рамках своей дискреции и Конституционной палатой Верховного суда Кыргызской Республики расцениваются как соразмерные меры, направленные на обеспечение национальной безопасности и общественного порядка, и обусловлены правовым положением экс-президента.

В этой связи, подпункт «б» пункта 8 статьи 1 Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» в части

установления ограничений прав экс-президента и ответственности в форме прекращения предоставления ему всех гарантий, а также материальное и иное обеспечение за счет средств республиканского бюджета осуществлено в пределах, допустимых частью 2 статьи 20 Конституции Кыргызской Республики.

Вместе с тем, лицо, обладающее званием экс-президента, которое обременено значительными обязательствами в силу вышеуказанных обстоятельств, вправе добровольно отказаться от этого статуса и уже в качестве гражданина реализовать все гарантированные Конституцией Кыргызской Республики права и свободы человека и гражданина, а также пользоваться социальными благами на общих основаниях.

6. В соответствии с частью 3 статьи 5 Конституции Кыргызской Республики государство, его органы, органы местного самоуправления и их должностные лица не могут выходить за рамки полномочий, определенных Конституцией и законами.

Введение указанного запрета вызвано необходимостью четкого разграничения функциональных обязанностей органов государственной власти и их должностных лиц в зависимости от возлагаемых на них задач.

В соответствии с правовой позицией Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики, выраженной в Решении от 24 апреля 2019 года, смысл демократии и права предполагает создание таких условий, когда созидательная миссия права, его неразрывная связь с самим человеком, позволяют добиться действительно разумной правовой современной публичной власти, закрепляющей порядок ее осуществления на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви власти. Реализация указанного принципа не только защищает общество от произвола государственной власти, но и позволяет создать эффективную систему по организации ее деятельности.

Поэтому любые формы выхода за пределы установленной компетенции чреваты неправомерным присвоением властных полномочий с высоким

риском концентрации власти в одних руках, что может привести к узурпации государственной власти.

Целью данной конституционной установки является защита общественных интересов от злоупотребления властными полномочиями со стороны субъектов публичной власти и исключение дискреционных полномочий, позволяющих органам государственной власти и их должностным лицам по своему усмотрению решать государственно-значимые задачи.

Поэтому в силу части 11 статьи 64 Конституции Кыргызской Республики исчерпывающий перечень полномочий Президента Кыргызской Республики устанавливается только Конституцией Кыргызской Республики и не может быть расширен другими нормативными правовыми актами.

Однако, в соответствии с подпунктом «б» пункта 8 статьи 1 Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» в случае несоблюдения экс-президентом Кыргызской Республики ограничений, установленных частью 3 статьи 11 Закона «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики и статусе экс-президента Кыргызской Республики», по представлению Генерального прокурора Кыргызской Республики актом Президента Кыргызской Республики прекращается предоставление ему всех гарантий, а также материальное и иное обеспечение за счет средств республиканского бюджета, предусмотренных указанным Законом. То есть, Президенту предоставляется властное полномочие, не предусмотренное Конституцией Кыргызской Республики и существенно изменяющее правовое положение экс-президента, наделенного конституционно-правовым статусом.

Кроме того, с точки зрения неотъемлемости статуса экс-президента от института президентства, как было отмечено в настоящем Решении, а также принципа разграничения функций и полномочий органов власти наличие

такого правомочия у действующего Президента в отношении экс-президента не допустимо.

Таким образом, оспариваемая норма в рассматриваемой части противоречит части 3 статьи 5, части 11 статьи 64 Конституции Кыргызской Республики. В этой связи отпадает необходимость ее оценки с точки зрения соответствия нормам Конституции Кыргызской Республики, гарантирующим право каждого на судебную защиту.

7. Частью 5 статьи 6 Конституции Кыргызской Республики установлено, что закон или иной нормативный правовой акт, устанавливающий новые обязанности либо отягчающий ответственность, обратной силы не имеет.

Этот постулат в условиях постоянно изменяющегося законодательства позволяет сохранить целостность правовой системы и согласованность между ее компонентами, обеспечить ее жизнеспособность и достичь оптимальных форм правового регулирования. Данное конституционное установление является одним из главных принципов правоприменения, который действителен для всех отраслей законодательства Кыргызской Республики.

Благодаря этому принципу, правоотношения в своей основе приобретают стабильность и определенность для их участников. При этом основополагающим требованием к переходу от одной формы правового регулирования к другой является недопустимость ухудшения положения субъектов права по сравнению с тем, которое имело место до введения в силу нового закона.

Данный принцип препятствует произвольному применению юридических норм, придавая процессу развития правовой системы позитивный характер.

Введение новой обязанности означает установление совершенно новых правил и мер должного поведения, которые ранее не являлись правовыми категориями и не подвергались правовому регулированию. Новая

обязанность сопровождается возникновением предписания совершить либо воздержаться от совершения определенных действий, а также отвечать за совершенные или несовершенные действия.

Закон считается отягчающим ответственность, когда имеет место увеличение размера или объема ранее установленной юридической ответственности за противоправное деяние, влекущее возложение на правонарушителя новых или более строгих мер принуждения или ограничения его субъективных прав.

Также Конституция Кыргызской Республики гарантирует, что закон, устанавливающий или отягчающий ответственность лица, обратной силы не имеет. Никто не может нести ответственность за действия, которые на момент их совершения не признавались правонарушением (часть 1 статья 28). Указанное означает, что при установлении мер государственного принуждения за деяние, которое ранее не признавалось противоправным, закон не может распространяться на события, произошедшие в прошлом, до его введения в действие.

Тем самым, Конституция Кыргызской Республики требует установления такого правового регулирования и правоприменения, которые гарантировали бы устойчивость правового положения человека и гражданина и придавало ему уверенность в справедливости и гуманности законодательной деятельности государства в сфере юридической ответственности.

В соответствии со статьей 2 Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» положения пункта 9 статьи 1, регулирующие вопросы объема и содержания неприкосновенности экс-президента Кыргызской Республики, а также процедуру ее преодоления, применяются на правовые отношения, возникшие с 23 октября 2007 года.

В этой связи, заявители утверждают, что Жогорку Кенеш Кыргызской Республики в нарушение части 5 статьи 6, части 1 статьи 28 Конституции

Кыргызской Республики придал обратную силу закону, ухудшающему положение экс-президента. Установив процедуру привлечения экс-президента к ответственности, законодатель ввел ее в действие с 23 октября 2007 года, тем самым, лишив экс-президента абсолютной неприкосновенности, которую он имел до вынесения Решения Конституционной палатой Верховного суда Кыргызской Республики 3 октября 2018 года.

Прежде всего, следует особо отметить, что принятая законодателем норма, содержащая процедуру преодоления неприкосновенности экс-президента Кыргызской Республики, не содержит признаков введения новой обязанности или отягощения ранее установленной юридической ответственности в том конституционно-правовом смысле, который заложен в части 5 статьи 6, части 1 статьи 28 Конституции Кыргызской Республики. Соответственно, оспариваемая норма не может расцениваться как норма права, подпадающая под установленный конституционный запрет на применение обратной силы закона.

Одновременно с этим, Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики констатирует, что отсутствие в Законе Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» в редакции от 18 июля 2003 года № 152 процедуры преодоления правового иммунитета экс-президента для наступления юридической ответственности за преступления, совершенные им в период исполнения полномочий Президента, не означает, что его неприкосновенность может быть абсолютной.

Правовой иммунитет, как уже неоднократно отмечала Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики, является легитимным инструментом системы сдержек и противовесов, без применения которого построение конструкции государственной власти на основе принципа разделения властей невозможно. Поэтому, как правовое средство, имеющее значение исключительно в сфере государственного

строительства, правовой иммунитет, к какой бы государственной должности не относился, должен иметь свои четкие пределы и процедуру преодоления. В противном случае, конституционно-правовой смысл правового иммунитета, заложенный в действующей Конституции Кыргызской Республики, будет утрачен и это приведет к его трансформации в личную привилегию обладателя, что с точки зрения правового государства неприемлемо.

Поэтому отсутствие механизма преодоления правового иммунитета ни коим образом не может рассматриваться как определенное правовое состояние его обладателя и оцениваться как более благополучное, нежели чем после введения такой процедуры, тем более оцениваться как ухудшение положения в связи с возникновением новых норм права, содержащих новые обязанности или отягощающие существующие формы юридической ответственности.

Таким образом, ухудшение положения экс-президента, обусловленное, по мнению заявителей, с введением законодателем процедуры преодоления неприкосновенности экс-президента Кыргызской Республики с 23 октября 2007 года не находится в причинно-следственной связи с конституционной установкой о запрете применения обратной силы закона.

В этой связи, статья 2 Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» не противоречит части 5 статьи 6, части 1 статьи 28 Конституции 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 подпункт «б» пункта 8 статьи 1 Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики», за исключением слов «актом Президента Кыргызской Республики», не противоречащим части 2 статьи 16, части 1, абзацу первому части 2, части 3 статьи 20, статье 35, части 3 статьи 42, пункту 2 части 1 статьи 52, части 9 статьи 74 Конституции Кыргызской Республики.

2. Признать нормативное положение подпункта «б» пункта 8 статьи 1 Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики», выраженное словами «актом Президента Кыргызской Республики», предоставляющее Президенту Кыргызской Республики полномочие по прекращению своим актом предоставление экс-президенту всех гарантий, а также материальное и иное обеспечение за счет средств республиканского бюджета, противоречащим части 3 статьи 5, части 11 статьи 64 Конституции Кыргызской Республики.

3. Признать статью 2 Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» не противоречащей части 5 статьи 6, части 1 статьи 28 Конституции Кыргызской Республики.

4. Решение окончательное и обжалованию не подлежит, вступает в силу с момента провозглашения.

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

6. 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**