



ИМЕНЕМ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Р Е Ш Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОЙ ПАЛАТЫ ВЕРХОВНОГО СУДА

по делу о проверке конституционности нормативного положения части 2 статьи 7-2 Закона Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» в связи с обращением гражданина Исаева Абдиламита Мамиевича

14 мая 2014 года

г. Бишкек

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

обращающейся стороны - Исаева А.М., его представителей по доверенности Иманкулова Т.И. и Уметалиевой Т.Дж.;

стороны-ответчика - Садыкова К.Р., представителя Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по доверенности и Гульжигитова М.Г. – представителя Правительства Кыргызской Республики по доверенности, руководствуясь частями 1 и 6 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики, статьями 1, 4, 18, 19, 37 и 42 конституционного Закона Кыргызской Республики «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики», рассмотрела в открытом судебном заседании

дело о проверке конституционности нормативного положения части 2 статьи 7-2 Закона Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики».

Поводом к рассмотрению дела явилось ходатайство гражданина Исаева А.М.

Основанием к рассмотрению ходатайства явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Кыргызской Республики нормативное положение части 2 статьи 7-2 Закона Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики».

Заслушав информацию судьи - докладчика Сооронкуловой К.С., проводившей 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 (далее - Конституционная палата) 26 сентября 2013 года обратился гражданин Исаев А.М. с ходатайством о признании пунктов 1-3 части 1 статьи 7-2 Закона Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики», подпункта «б» пункта 94 Положения о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел Кыргызской Республики, утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 23 июля 2007 года № 281 (далее - Положение о службе в органах внутренних дел), противоречащими части 1 статьи 1, части 2 статьи 16, части 2 статьи 20, частям 1 и 2 статьи 53 Конституции Кыргызской Республики.

В обоснование своих требований Исаев А.М. указал, что он проходил службу в органах внутренних дел в должности инспектора 2-ой

спецслужбы Министерства внутренних дел Кыргызской Республики в звании майора милиции. Приказом министра внутренних дел Кыргызской Республики от 15 октября 2007 года Исаев А.М. был уволен в запас в связи с достижением предельного возраста в соответствии с подпунктом «б» пункта 94 Положения о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел. Основанием к изданию приказа послужило решение коллегии Министерства внутренних дел Кыргызской Республики Д № 22 км/1 от 15 сентября 2007 года.

По мнению Исаева А.М., руководство Министерства внутренних дел Кыргызской Республики обязано было продлить ему срок службы, так как, по заключению Военно-врачебной комиссии, он был признан годным к военной службе, и, более того, его непосредственный начальник ходатайствовал перед министром внутренних дел Кыргызской Республики о продлении срока службы Исаеву А.М на один год в связи с недостаточностью стажа службы (9 месяцев) для исчисления выслуги лет.

Определением коллегии судей Конституционной палаты от 4 ноября 2013 года ходатайство заявителя было принято к производству.

В первоначальном ходатайстве Исаев А.И. в обоснование своей позиции о неконституционности пунктов 1-3 части 1 статьи 7-2 Закона Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики», подпункта «б» пункта 94 Положения о службе в органах внутренних дел приводил доводы о том, что увольнение в связи с достижением предельного возраста является дискриминацией по возрасту, ограничивает его права и, следовательно, противоречит частям 1 и 2 статьи 16 Конституции Кыргызской Республики. Более того, по мнению заявителя, его права ограничиваются положениями подзаконного нормативного правового акта (в данном случае - Положением о службе в органах внутренних дел), что не соответствует части 2 статьи 20 Конституции Кыргызской Республики. Заявитель подверг сомнению соответствие оспариваемых норм частям 1 и 2 статьи 53 Конституции

Кыргызской Республики, так как в результате увольнения он лишился права на получение пенсии по выслуге лет.

В ходе подготовки дела к рассмотрению было установлено, что Положение о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел утратило силу в соответствии с постановлением Правительства Кыргызской Республики от 4 декабря 2009 года № 738.

В этой связи, заявитель изменил свои требования и просил признать неконституционным подпункт «б» пункта 106 Положения о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел Кыргызской Республики, утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 20 июня 2013 года № 360, аналогичного по смыслу и содержанию с ранее оспариваемой нормой утратившего силу Положения о службе в органах внутренних дел, утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 4 декабря 2009 года.

В судебном заседании обращающаяся сторона отказалась от ранее заявленных требований и просила признать противоречащей Конституции Кыргызской Республики нормативное положение части 2 статьи 7-2 Закона Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики», предусматривающее, что порядок продления службы в органах внутренних дел до 5 лет определяется Положением о службе в органах внутренних дел.

Обосновывая свои доводы о неконституционности оспариваемого нормативного положения, обращающаяся сторона согласилась с правомерностью установления ограничений, связанных с возрастными критериями, однако считает, что порядок продления пребывания на службе в органах внутренних дел не должен регулироваться подзаконными нормативными правовыми актами, что противоречит части 3 статьи 16, части 2 статьи 20 и части 1 статьи 53 Конституции Кыргызской Республики.

Представитель Жогорку Кенеша Кыргызской Республики Садыков К.Р. считает, что оспариваемое нормативное положение части 2 статьи 7-2 Закона Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» полностью соответствует Конституции Кыргызской Республики и просит оставить ходатайство гражданина Исаева А.М. без удовлетворения.

Представитель Правительства Кыргызской Республики Гульжигитов М.Г. также не согласился с доводами Исаева А.М. и его представителей и просит оставить ходатайство без удовлетворения.

Конституционная палата, исследовав материалы дела и выслушав доводы сторон, приходит к следующим выводам:

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

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционной палаты по данному делу является нормативное положение части 2 статьи 7-2 Закона Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» нормы следующего содержания:

«Статья 7-2. Предельный возраст состояния на службе в органах внутренних дел

Сотрудникам органов внутренних дел может быть продлен предельный возраст пребывания их на службе в органах внутренних дел до 5 лет в порядке, определяемом в Положении о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел Кыргызской Республики».

Закон Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» принят в соответствии с порядком,

установленным законодательством, опубликован в «Ведомостях Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» № 3 1994 года, внесен в Государственный реестр нормативных правовых актов Кыргызской Республики и является действующим.

2. В соответствии с частью 2 статьи 20 Конституции Кыргызской Республики 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. Вводимые ограничения должны быть соразмерными указанным целям.

Запрещается принятие подзаконных нормативных правовых актов, ограничивающих права и свободы человека и гражданина.

Тем самым, при ограничении прав и свобод человека и гражданина Конституция Кыргызской Республики требует соблюдения строго установленных условий: ограничение должно быть представлено в строго определенной правовой форме - форме закона; ограничение может быть допустимо, только если оно служит определенным целям, указанным в части 2 статьи 20 Конституции Кыргызской Республики; ограничение допустимо только в той мере, в какой это необходимо для защиты названных ценностей или достижения обозначенных целей. Устанавливая принципы, цели и юридическую форму ограничений, то есть основы (общие условия) ограничений прав и свобод, Конституция Кыргызской Республики тем самым защищает права и свободы личности от произвольных действий со стороны государства, и в то же время обязывает государство ограничивать их во имя защиты публичных интересов.

Критерии правомерных ограничений государством прав и свобод человека и гражданина сформулированы в статье 29 Всеобщей декларации прав человека: «при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и

уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе».

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах также содержит ряд положений, согласно которым возможно регулирование или ограничение определенных прав. Так, согласно статье 4 государства-участники могут устанавливать только такие ограничения прав, которые определяются законом, и только постольку, поскольку это совместимо с природой указанных прав и исключительно с целью способствовать общему благосостоянию в демократическом обществе. Аналогичные положения изложены и в Международном пакте о гражданских и политических правах.

Таким образом, часть 2 статьи 20 Конституции Кыргызской Республики и общепризнанные нормы международного права, являющиеся составной частью правовой системы Кыргызской Республики в числе требований к возможному ограничению прав человека и гражданина, устанавливают обязательную законодательную форму вводимых ограничений и тем самым запрещают принятие в этих целях иных видов нормативных правовых актов, предусматривающих ограничительные меры. При этом законодательный акт, непосредственно развивая, конкретизируя основополагающие конституционные положения, уточняя их значение и содержание, не должен выходить за пределы, допускаемые Конституцией Кыргызской Республики.

3. Конституционный принцип ограничения прав и свобод человека и гражданина законом не исключает функционирования в данной сфере правового регулирования иных нормативных правовых актов.

Так, в соответствии с частями 1 и 2 статьи 90 Конституции Кыргызской Республики на основе и во исполнение Конституции и законов Правительство издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Постановления и распоряжения

Правительства обязательны для исполнения на всей территории Кыргызской Республики.

Это положение должно рассматриваться в системной связи с положениями Конституции Кыргызской Республики, предусматривающими наличие законов как единственных правовых инструментов ограничения прав и свобод человека и гражданина (часть 2 статьи 20).

Приводимые конституционные положения означают, что подзаконное нормотворчество в рассматриваемой сфере должно носить исключительно производный от закона характер. Поскольку закон призван регулировать наиболее важные общественные отношения, он может не содержать каких-либо особенностей детального регулирования тех или иных аспектов общественных отношений. В целях конкретизации и детализации законов издаются подзаконные нормативные акты, отличительной чертой которых является то, что они издаются на основе и во исполнение закона и никоим образом не должны противоречить ему.

Недопустимость установления подзаконными актами ограничений прав и свобод предполагает, что субъекты подзаконного нормотворчества не вправе выходить за установленные Конституцией Кыргызской Республики и законами пределы и могут осуществлять правовое регулирование, имеющее детализирующий либо правореализующий характер.

3. Оспариваемое на предмет конституционности нормативное положение части 2 статьи 7-2 Закона Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» определяет, что порядок продления предельного возраста сотрудникам органов внутренних дел определяется Положением о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел Кыргызской Республики. При этом нормы ограничительного характера предусмотрены в части 1 статьи 7-2 вышеуказанного Закона, в соответствии с которыми

устанавливается дифференцированный, в зависимости от специального звания, предельный возраст состояния на службе в органах внутренних дел.

Рассматривая вопрос о законодательном установлении предельного возраста, как основания прекращения государственной службы, Конституционная палата в Решении № 27-Р от 30 апреля 2014 года по делу о проверке конституционности пункта «м» части первой и части восьмой статьи 31 Закона Кыргызской Республики «О государственной службе» в связи с обращением гражданина Асанова Э. А. установила, что такая «специфика правового регулирования в сфере государственной службы обеспечивает реализацию принципов стабильности, профессионализма, компетентности, преемственности, сменяемости и постоянного совершенствования системы государственной службы. Вводимые законодателем объективно оправданные и обоснованные ограничения, соразмерные общезначимым конституционным целям, в соответствии с частью 2 статьи 20 Конституции Кыргызской Республики не могут рассматриваться как нарушение принципа равных прав и запрета дискриминации».

Увольнение в запас по достижении предельного возраста является законодательно установленным общим правилом и рассматривается как наступление юридического события, с которым закон связывает возможность прекращения служебных правоотношений, изменение правового статуса сотрудника органов внутренних дел.

При этом, в соответствии с частью 2 статьи 7-2 Закона Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики», сотрудникам органов внутренних дел может быть продлен предельный возраст пребывания на службе до 5 лет. Порядок реализации указанной нормы осуществляется подзаконным нормативным правовым актом - Положением о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел Кыргызской Республики.

Тем самым, оспариваемое субъектом обращение нормативное положение не может рассматриваться как ограничение прав человека и гражданина постольку, поскольку не затрагивает содержания субъективного права, а направлено на реализацию законодательного установления о возможности продления службы в органах внутренних дел сверх установленного предельного возраста.

Следовательно, оспариваемое законоположение части 2 статьи 7-2 Закона Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» не содержит противоречий части 2 статьи 20 Конституции Кыргызской Республики.

4. Из содержания части 1 и 2 статьи 7-2 Закона Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» вытекает, что законодатель, установив достижение предельного возраста как основание прекращения службы в органах внутренних дел, предусмотрел при этом изъятие из общего порядка в виде возможности продления службы сверх установленного предельного возраста. Осуществляя подобное регулирование, законодатель уполномочивает соответствующие государственные органы принять в рамках своей компетенции меры по организации исполнения законов, и при необходимости регламентировать нормативным путем порядок реализации законодательных норм. Оспариваемое законоположение принято законодателем именно в этих целях и не влияет на содержание конституционных прав заявителя; более того, не содержит норм дискриминирующего характера. Следовательно, оно не может рассматриваться как противоречащее части 3 статьи 16 Конституции Кыргызской Республики.

5. Относительно доводов заявителя о нарушении конституционного принципа равноправия возможностью единоличного принятия министром внутренних дел Кыргызской Республики решения о продлении службы в органах внутренних дел сверх установленного предельного возраста,

Конституционная палата отмечает, что в соответствии с частью 4 статьи 19 конституционного Закона Кыргызской Республики «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики», Конституционная палата выносит акты по предмету, затронутому в обращении, лишь в отношении той части нормативного правового акта, конституционность которой подвергается сомнению. Порядок продления службы сверх установленного предельного возраста регулируется пунктами 110-112 Положения о прохождении службы, которые не являются предметом проверки по данному делу.

6. Конституционная палата не находит оснований для проверки оспариваемого законоположения на предмет соответствия части 1 статьи 53 Конституции Кыргызской Республики, так как исходя из различия предметов правового регулирования установить соотношение нормативного положения части 2 статьи 7-2 Закона Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел» и нормы части 1 статьи 53 Конституции, гарантирующего право на социальное обеспечение не представляется возможным.

7. Доводы Исаева А.М. о том, что при его увольнении не были учтены обстоятельства личного характера, не могут быть приняты во внимание, так как в рамках конституционного судопроизводства решаются исключительно вопросы права, и Конституционная палата не правомочна давать правовую оценку действиям и актам правоприменителя.

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

Р Е Ш И Л А:

1. Признать нормативное положение части 2 статьи 7-2 Закона

Кыргызской Республики «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики», устанавливающее, что порядок продления предельного возраста пребывания на службе в органах внутренних дел определяется Положением о прохождении службы рядовым и начальствующим составом органов внутренних дел Кыргызской Республики, непротиворечащим части 3 статьи 16, части 2 статьи 20, части 1 статьи 53 Конституции Кыргызской Республики.

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

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

4. Опубликовать настоящее решение в официальных изданиях органов государственной власти, на официальном сайте Конституционной палаты и в «Вестнике Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики».

**КОНСТИТУЦИОННАЯ ПАЛАТА
ВЕРХОВНОГО СУДА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**