

ДОКЛАД
судьи Конституционной палаты
Верховного суда Кыргызской Республики Осмоновой Ч.О. на тему:
«Роль Конституционной палаты Верховного суда
Кыргызской Республики в преодолении конституционных конфликтов
в системе органов государственной власти»
(19-21 октября 2017 г., город Ереван, Республика Армения)

Уважаемые коллеги!

Позвольте от имени Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики приветствовать участников настоящей конференции и выразить благодарность господину Г. Арутюняну за приглашение и предоставленную возможность выступить на этом мероприятии.

Ежегодные Ереванские международные конференции стали своего рода площадкой для обмена взглядов и мнений конституционалистов. Безусловно, эти конференции внесли свой исторический вклад в развитие института конституционного правосудия стран молодой демократии.

Тематика, выбранная организаторами конференции, вызывает большой интерес. Поэтому в своем выступлении мне хотелось бы обратить внимание наших зарубежных коллег на опыт Кыргызской Республики по рассматриваемому вопросу. К сожалению, в современной науке конституционного права не сложилось единого определения конституционного конфликта, несмотря на то, что идея конституционной конфликтологии появилась более 10 лет назад. Нет и единого представления о том, какие явления, значимые с точки зрения конституционного права, подпадают под это понятие. Но в свете происходящей конституционно-правовой интеграции мнения ученых-конституционалистов совпадают в том, что именно органу конституционного правосудия отводится центральное место в разрешении и преодолении конституционных конфликтов.

Следует также признать, что идеальное конституционно-правовое регулирование не является гарантией отсутствия конфликтных ситуаций в реальной жизни. Зачастую сами конституционно-правовые нормы, их противоречия, их неверное применение и толкование выступают причиной конституционных конфликтов, юридизированной формой которых являются конституционно-правовые споры. Между тем, категория «конституционный конфликт» охватывает весьма широкий спектр конфликтных ситуаций, часть из которых может носить и неправовой характер.

В отношениях между органами публичной власти в системе разделения властей и в системе «государство – местное самоуправление» и во взаимоотношениях между государством (властью) и личностью возможны противоречия. Конечно, конфликтность изначально присуща всем общественным отношениям – развитие любого общества представляет собой сложный процесс, который совершается на основе зарождения, развертывания и разрешения объективных противоречий, конфликтов. Таким образом, конституционно-правовой спор - это юридическая форма конфликта между субъектами конституционного права по поводу их конституционных прав, обязанностей или предметов ведения и полномочий.

Результат урегулирования, разрешения таких конфликтов может иметь разные последствия: от преобразования основ конституционного строя до изменения конкретного правового регулирования в рамках отдельных отраслей права.

Определяя конституционный конфликт как «противоборство субъектов права с противоположными правовыми интересами», ученые называют следующие признаки конституционного конфликта: связанность с правовыми отношениями сторон (их юридически значимыми действиями или состояниями); возникновение конфликта в связи с созданием, реализацией, применением, изменением, нарушением либо толкованием права; возможность предотвращения, приостановления, прекращения, разрешения конфликта юридическим способом, как правило, юридическими средствами

и с помощью юридических процедур. Если более детально остановиться на указанных признаках, то можно отметить следующее.

Во-первых, в рамках конституционно-правового конфликта субъекты противостоят друг другу, имеют разнонаправленные интересы, находятся в «противоборстве». Это препятствует реализации принадлежащих им конституционных прав, свобод, обязанностей, законных интересов, имеющих конституционно-правовое значение, конституционно установленных предметов ведения и полномочий;

Во-вторых, причиной конституционно-правового конфликта может стать либо коллизия конституционно-правовых норм, либо различное понимание или толкование субъектами права одной и той же конституционно-правовой нормы. Иными словами, противоборство сторон конституционно-правового спора всегда связано с установлением, применением, нарушением либо толкованием норм конституционного права. При его решении затрагиваются основы конституционного строя, например, принцип разделения властей, вопросы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и т.п.;

В-третьих, разрешение конституционно-правового конфликта осуществляется в рамках процедур, предусмотренных конституционным судопроизводством.

Безусловно, назначением права в рамках рассматриваемого контекста является устранение, недопущение, урегулирование социальных противоречий и конфликтов в обществе, и основная роль здесь принадлежит органу конституционного правосудия.

Уважаемые участники конференции!

В соответствии с Конституцией Кыргызской Республики, принятой на референдуме 27 июня 2010 года, конституционный контроль осуществляется Конституционной палатой Верховного суда Кыргызской Республики, являющейся институционально и организационно самостоятельным высшим судебным органом.

Конституционная палата, также как и конституционные суды других стран, не лишена возможности рассмотрения конфликтных ситуаций между органами государственной власти. Разрешение таких конфликтов не указано в Конституции как одно из полномочий Конституционной палаты. Однако такого рода конфликты возникают между органами государственной власти в связи с нормативной регламентацией компетенции государственных органов, которые в последующем становятся предметом рассмотрения органа конституционного контроля, при наличии конфликтной ситуации. Таким образом, Конституционная палата разрешает возникающие конфликты между государственными органами через нормоконтроль.

Статья 20 конституционного Закона Кыргызской Республики «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» определила круг субъектов, имеющих право на обращение в данный орган. Так, положения этой статьи гласят, что парламент страны, фракции парламента, Президент, Правительство, Премьер-министр, Генеральный прокурор, Омбудсмен, а также органы местного самоуправления вправе обращаться в Конституционную палату по вопросам компетенции только в части, касающейся их компетенции.

В своей практике Конституционная палата имела возможность вынести решение относительно разграничения компетенции между исполнительной и законодательной ветвями государственной власти.

Так, 11 апреля 2014 года Конституционная палата приняла решение о признании противоречащими Конституции Кыргызской Республики норм законов «О республиканском бюджете на 2013 год и прогнозе на 2014-2015 годы» и «О республиканском бюджете на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы», согласно которым планирование капитальных вложений из республиканского бюджета осуществлялось Министерством финансов Кыргызской Республики по согласованию с профильным комитетом Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в расширенном формате.

Такое обращение было подано Правительством Кыргызской Республики, которое заявило, что комитеты Жогорку Кенеша – законодательного органа страны, могут рассматривать только те вопросы, которые Конституцией отнесены к компетенции Жогорку Кенеша. Возложение законами на указанные комитеты полномочий, не свойственных законодательной ветви власти, по утверждению Правительства противоречили Конституции.

В свою очередь, Конституционная палата, рассмотрев данное дело, пришла к следующим выводам.

В соответствии с законодательством бюджетный процесс состоит из последовательных стадий, который включает в себя:

- составление проекта республиканского бюджета Правительством и внесение его в Жогорку Кенеш;
- рассмотрение Жогорку Кенешем проекта закона республиканского бюджета и его утверждение;
- исполнение республиканского бюджета Правительством;
- утверждение отчета об исполнении республиканского бюджета Жогорку Кенешем.

На каждой стадии бюджетного процесса Конституция четко определила полномочия Правительства и Жогорку Кенеша, исходя из принципа разделения государственной власти. Тем более, функция разработки и исполнения республиканского бюджета присуща только Правительству и реализуется через Министерство финансов. В связи с этим, законодатель возложил на Министерство финансов, в соответствии с Законом Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике», функцию планирования капитальных вложений из республиканского бюджета.

Соответственно, установленная законодателем процедура согласования планирования капитальных вложений из республиканского бюджета с

профильным комитетом Жогорку Кенеша не может осуществляться на стадии исполнения закона о республиканском бюджете.

Поэтому Конституционная палата отметила, что наделение профильного комитета таким полномочием является вмешательством в деятельность Правительства по исполнению республиканского бюджета, что противоречит Конституции и нарушает принцип разделения государственной власти.

Вместе с тем, Конституционная палата отметила, что доводы Жогорку Кенеша Кыргызской Республики о том, что дача согласия профильного комитета Жогорку Кенеша на планирование капитальных вложений из республиканского бюджета является формой парламентского контроля за проведением в жизнь законов и решений, принятых Жогорку Кенешем, являются необоснованными, так как сущность парламентского контроля состоит в проверке исполнения принятого закона, которая не предполагает какого-либо последующего согласования в части исполнения принятого закона.

Кроме того, Конституционная палата обозначила, что исходя из смысла и содержания Конституции, пределы парламентского контроля должны пролегать там, где начинаются полномочия основной деятельности системы исполнительной власти, в которую вмешиваться, в соответствии с принципом разделения властей, законодательная власть не вправе.

Изложенное свидетельствует о том, что способствуя «юридизации» политической власти, разрешая конституционные конфликты и споры о компетенции, Конституционная палата не вторгается при этом в оценки целесообразности, политической эффективности и т.п. принимаемых законодательной, исполнительной и другими органами власти решений и не участвует непосредственно в политическом процессе. В этом главная особенность конституционного правосудия и важное отличие его от судов общей юрисдикции. Тем самым, Конституционной палате отведена

интегрирующая роль как гаранта политического мира в обществе и государстве и хранителя долгосрочных конституционных ценностей.

Другим примером может служить дело, где оспаривался пункт 1 части 1 статьи 34 Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской Республики, в котором было предусмотрено право прокурора передавать уголовные дела для расследования следователям в исключительных случаях – независимо от подследственности иным следственным органам.

Рассмотрев данное дело, в своем решении от 13 января 2014 года Конституционная палата отметила следующее.

Конституция, закрепляя за прокуратурой статус независимого и самостоятельного органа, возложила на нее функцию осуществления уголовного преследования должностных лиц государственных органов в целях обеспечения разумного функционирования механизма государственной власти, основанного на принципе взаимных сдержек и противовесов. Исходя из этого, прокуратура должна осуществлять уголовное преследование должностных лиц государственных органов, наделенных властными полномочиями публичного характера. В системе органов, осуществляющих в целом функции уголовного преследования, уголовное преследование должностных лиц государственных органов должно рассматриваться исключительно как полномочие прокуратуры. Вместе с тем, Конституционная палата отметила, что законодатель, определяя пунктом 1 части 1 статьи 34 Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской Республики право прокурора передавать уголовные дела для расследования следователям в исключительных случаях – независимо от подследственности, и не устанавливая при этом исключений в отношении отдельной категории уголовных дел, расследование которых должно входить в исключительную компетенцию органов прокуратуры, не принял во внимание, что такое нормативное положение находится в очевидном противоречии с пунктом 6 статьи 104 Конституции. Более того, содержащийся в оспариваемой норме термин «в исключительных случаях»

является оценочной категорией и наполняется содержанием в зависимости от фактических обстоятельств конкретного дела. Отсутствие регламентации исключительных случаев, позволяет прокурору произвольно, по своему усмотрению определять характер таких случаев, вкладывая в них определенный смысл, соответствующий субъективно-личным представлениям. Поэтому Конституционная палата отметила, что необходимо законодательно определить критерии исключительности случаев, позволяющих прокурору передавать уголовные дела для расследования следователям независимо от подследственности, либо установить перечень обстоятельств, являющихся исключительными случаями. При этом, Конституционная палата обозначила, что никакие исключительные случаи не могут быть основанием для передачи дел независимо от подследственности при осуществлении органами прокуратуры уголовного преследования отдельной категории должностных лиц государственных органов. В связи с этим Конституционная палата пришла к выводу, что нормативное положение пункта 1 части 1 статьи 34 Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской Республики противоречит пункту 6 статьи 104 Конституции в той мере, в какой предоставляет прокурору право передавать, независимо от подследственности, иным следственным органам уголовные дела о преступлениях, совершенных отдельной категорией должностных лиц государственных органов.

Указанная практика свидетельствует, что Конституционная палата занимает особое место в системе государственных органов. Ее решения не раз ставили точку в долгих дискуссиях по правовым проблемам, дискуссиям и конфликтам.

Приведенные примеры из практики Конституционной палаты демонстрируют многообразие конституционных конфликтов, подтверждают важность и необходимость существования самостоятельного и независимого органа конституционного контроля в Кыргызской Республике, показывают особую роль, которую играет Конституционная палата в надлежащем

обеспечении преодоления конституционных конфликтов в системе органов государственной власти.

Уважаемые коллеги!

После визита нашего Председателя Мамырова Э.Т. в Республику Казахстан в рамках участия в международной конференции «Конституция – основа модернизации общества и государства», нам стало известно, что полномочия Председателя Конституционного суда Республики Армения с 2018 года будут прекращены в связи с достижением им предельного возраста пребывания в этой должности, в связи с чем, хотелось бы пожелать от имени Конституционной палаты г-ну Г. Арутюняну крепкого здоровья, счастья и благополучия! Мы надеемся, что новый председатель продолжит тот курс, благодаря которому Армении удалось достичь значительных результатов в развитии и укреплении конституционализма в стране.

Благодарю за внимание!