



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

по делу о проверке конституционности пункта 8 части первой статьи 46  
Закона Кыргызской Республики «О внешней миграции», в связи с  
обращением Султанова Тимура Султановича

30 мая 2018 года

город Бишкек

Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики в составе: председательствующего – судьи Мамырова Э.Т., судей Абдиева К., Айдарбековой Ч.А., Бобукеевой М.Р., Касымалиева М.Ш., Киргизбаева К.М., Нарынбековой А.О., Осконбаева Э.Ж., Осмоновой Ч.О., Саалаева Ж.И., при секретаре Кененсариевой Н.А., с участием:

обращающейся стороны – Осмонбаева Бектура Камильевича и Осмоналиевой Айнуры Мусаевны, представителей Султанова Тимура Султановича по доверенности;

стороны-ответчика – Бакаева Азата Джумгалбековича, Ишанкулова Адылбека, Расуловой Айжан, представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по доверенности;

иных лиц – Сатарбек уулу Мирбека, представителя Верховного суда Кыргызской Республики по доверенности, Айтбаева Улана Таштемировича, представителя Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики по

доверенности, Элгондиева Нурлана Токтобековича, представителя Государственного комитета национальной безопасности Кыргызской Республики по доверенности, Мамбетова Эльдияра Асантуровича, представителя Судебного департамента при Верховном суде Кыргызской Республики по доверенности,

руководствуясь частями 1 и 6 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики, статьями 4, 18, 19, 37 и 42 конституционного Закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики», рассмотрела в открытом судебном заседании дело о проверке конституционности пункта 8 части первой статьи 46 Закона Кыргызской Республики «О внешней миграции».

Поводом к рассмотрению данного дела явилось ходатайство Султанова Тимура Султановича.

Основанием к рассмотрению данного дела явилась обнаружившаяся неопределённость в вопросе о том, соответствует ли Конституции Кыргызской Республики пункт 8 части первой статьи 46 Закона Кыргызской Республики «О внешней миграции».

Заслушав информацию судьи-докладчика Бобукеевой М.Р., 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 24 января 2018 года поступило ходатайство Султанова Т.С. о признании пункта 8 части первой статьи 46 Закона Кыргызской Республики «О внешней миграции» противоречащим части 1 статьи 16, частям 1, 3 статьи 20, частям 1, 2 статьи 25 Конституции Кыргызской Республики.

Как следует из представленных материалов, основанием для

обращения в Конституционную палату Верховного суда Кыргызской Республики послужила обнаружившаяся неопределённость в вопросе о том, соответствует ли оспариваемая норма указанным нормам Конституции Кыргызской Республики. По мнению заявителя, данная неопределённость выражена в необоснованном ограничении прав гражданина на свободу передвижения и выезда из Кыргызской Республики, в случае, если в отношении заявителя предъявлен гражданский иск в суд, до окончания производства по делу. Так, в пункте 8 части первой статьи 46 Закона Кыргызской Республики «О внешней миграции» указано, что, если в отношении заявителя предъявлен гражданский иск в суд, до окончания производства по делу, гражданину Кыргызской Республики может быть временно отказано в выезде из Кыргызской Республики.

Султанов Т.С. считает, что данное ограничение может быть соразмерным только в том случае, если гражданин уклоняется от исполнения обязательств, возложенных на него судебным решением и только до исполнения обязательств.

Обращающаяся сторона отмечает, что согласно статье 25 Конституции Кыргызской Республики каждый имеет право на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства в Кыргызской Республике. Каждый имеет право свободно выезжать за пределы Кыргызской Республики. Таким образом, по его мнению, Конституция обязывает государство признавать и охранять естественное право любого человека на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства.

Субъект обращения в своём ходатайстве также приводит ссылки на положения международных договоров, касающихся свободы передвижения, такие как, Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Конвенция Содружества Независимых Государств.

Султанов Т.С. отмечает, что оспариваемая норма в нарушение конституционных положений и международных норм предусматривает

необоснованное ограничение на реализацию права на свободу передвижения, свободу выезда за пределы Кыргызской Республики, тогда как данное право присуще человеку с момента рождения и является одним из естественных фундаментальных прав.

Субъект обращения также отмечает, что в соответствии с частью 1 статьи 16 Конституции Кыргызской Республики, права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Права и свободы человека относятся к высшим ценностям Кыргызской Республики. Они действуют непосредственно, определяют смысл и содержание деятельности всех государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Заявитель ссылается на части 1 и 3 статьи 20 Конституции Кыргызской Республики, согласно которым в Кыргызской Республике не должны приниматься законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина, и не могут устанавливаться ограничения прав и свобод в иных целях и в большей степени, чем это предусмотрено Конституцией. Согласно части 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.

Однако, по мнению субъекта обращения, введённое законодателем ограничение права выезда за пределы Кыргызской Республики является чрезмерным, необоснованным и посягает на само существо права на свободу передвижения. Заявитель полагает, что целью этого ограничения является обеспечение явки ответчика при рассмотрении гражданского дела. Однако введённое ограничение не является соразмерным указанной цели, так как оно не является единственной и необходимой мерой, без применения которой невозможно достижение цели.

Заявитель отмечает, что в законодательстве уже имеются все

необходимые и достаточные меры и механизмы для достижения вышеуказанной цели - институты судебного представительства в гражданском процессе и заочного судопроизводства, а также механизм рассмотрения дела судом без участия сторон, извещенных надлежащим образом, в силу наличия которых оспариваемая норма противоречит конституционному праву свободного передвижения.

Основываясь на вышеизложенном, обращающаяся сторона просит признать оспариваемую норму Закона Кыргызской Республики «О внешней миграции» противоречащей Конституции Кыргызской Республики.

Определением коллегии судей Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 21 февраля 2018 года данное обращение было принято к производству.

В судебном заседании представители Султанова Т.С. по доверенности Осмоналиева А.М. и Осмонбаев Б.К. поддержали его требование. При этом, ими было заявлено ходатайство об исключении из проверки оспариваемой нормы на соответствие части 1 статьи 25 Конституции Кыргызской Республики.

Представитель стороны-ответчика Бакаев А.Дж. не согласился с доводами обращающейся стороны, считает их необоснованными, а требование не подлежащим удовлетворению по следующим основаниям.

В соответствии со статьей 25 Конституции Кыргызской Республики каждый имеет право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в Кыргызской Республике, свободно выезжать за пределы Кыргызской Республики. При этом согласно статье 51 Конституции Кыргызской Республики граждане имеют право беспрепятственно возвращаться в Кыргызскую Республику.

Основываясь на нормах статьи 20 Конституции Кыргызской Республики, представитель стороны-ответчика отмечает, что право на свободу выезда за пределы Кыргызской Республики не является абсолютным, следовательно, по отношению к нему допустимы правомерные

ограничения.

Также Бакаев А.Дж. считает, что исходя из части 2 и пункта 10 части 5 статьи 20 Конституции Кыргызской Республики, беспрепятственным является лишь возвращение в Кыргызскую Республику ее граждан, а право на выезд из страны может быть ограничено законодательными актами в конституционно значимых целях, закрепленных в части 2 вышеуказанной статьи Конституции. В число таких целей входят защита национальной безопасности, общественного порядка, охрана здоровья и нравственности населения, защита прав и свобод других лиц. Конституция закрепила принцип соразмерности вводимых ограничений указанным целям и гарантии недопущения установления законом ограничения прав и свобод в иных целях и в большей степени, чем это предусмотрено Конституцией.

Далее представитель стороны-ответчика указывает, что допустимость ограничения отдельных прав и свобод человека и гражданина предусмотрена также во Всеобщей декларации прав человека и Международном пакте о гражданских и политических правах. Так, ограничение отдельных прав и свобод человека и гражданина возможно при условии, что:

- они будут санкционированы законодательными актами;
- они должны служить одной из допустимых целей, перечисленных в Конституции и вышеприведенных международно-правовых документах;
- они должны являться необходимыми для защиты приведенных целей и соразмерными защищаемым интересам.

Бакаев А.Дж. полагает, что оспариваемая норма, предоставляющая возможность временно отказывать гражданину в выезде из Кыргызской Республики, в случае, если в отношении него предъявлен гражданский иск в суд во взаимосвязи с главой 14 Гражданского процессуального кодекса Кыргызской Республики, регламентирующей применение института обеспечения иска, направлены на обеспечение конституционной гарантии права на судебную защиту и призваны защитить интересы других лиц при

обращении в суд.

Представитель стороны-ответчика также считает, что, несмотря на отсутствие в Гражданском процессуальном кодексе Кыргызской Республики конкретной правовой нормы о возможности применения такого вида обеспечения иска, как временное ограничение в выезде за пределы Кыргызской Республики, процессуальное законодательство позволяет суду в необходимых случаях по ходатайству лиц, участвующих в деле, принимать подобные и иные меры, которые гарантировали бы реализацию решения суда, в случае удовлетворения исковых требований.

Применение судом по ходатайству участников процесса обеспечительной меры в виде временного ограничения в выезде за пределы страны видится уместным при наличии объективных оснований полагать, что ответчик намеревается покинуть ее территорию для постоянного места жительства в другой стране, либо на длительный срок, с целью затруднить или сделать невозможным исполнение решения суда в случае удовлетворения исковых требований, а также при отсутствии возможности применения иных мер обеспечения иска.

Наряду с этим, применение данной обеспечительной меры может быть уместным, в случае если суд, в силу части 5 статьи 169 Гражданского процессуального кодекса Кыргызской Республики, признал обязательное участие сторон в судебном заседании, если это необходимо по обстоятельствам дела.

Ограничение права ответчика на выезд из Кыргызской Республики ставится законодателем в зависимость не только от наличия формального основания, в частности, предъявления иска, но и от связанных с ним конкретных фактических обстоятельств, которые могут быть проверены и оценены судом с тем, чтобы применяемое ограничение было соразмерным защищаемым ценностям, не искажало саму сущность конституционного права, обеспечивало должный баланс интересов участников процесса и государства.

Представитель стороны-ответчика считает, что институт представительства в суде, на который ссылается обращающаяся сторона, не всегда может выступать эффективным механизмом защиты прав и интересов других лиц, поскольку ведение дел через представителя в соответствии с частью 1 статьи 57 Гражданского процессуального кодекса Кыргызской Республики является правом, а не обязанностью ответчика, следовательно, в силу своего недобросовестного поведения ответчик может и не воспользоваться данным правом.

Также Бакаев А.Дж. отмечает, что институт заочного производства, который упоминается в ходатайстве как мера защиты истца от злоупотребления ответчиком процессуальными правами и затягивания процесса, не всегда может полноценно и гарантированно обеспечить защиту прав и интересов истца.

Закрепление в законодательстве норм о возможности временного ограничения права на выезд из страны в качестве мер обеспечения иска, является оправданным, поскольку данные ограничения призваны обеспечить права участников гражданского процесса, следовательно, отвечают целям, предусмотренным в части 2 статьи 20 Конституции Кыргызской Республики и являются соразмерными защищаемым интересам.

Основываясь на вышеизложенном, представитель стороны-ответчика просит оставить ходатайство Султанова Т.С. без удовлетворения.

Другие представители стороны-ответчика Ишанкулов А. и Расулова А. поддержали доводы Бакаева А.Дж.

Представитель Верховного суда Кыргызской Республики Сатарбек уулу М. отмечает, что применение судами оспариваемой нормы, носит единичный характер, исходя из которого ставить вопрос о ее неконституционности преждевременно. Вместе с тем, решение данного вопроса оставляет на усмотрение Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики.

Представитель Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики



Айтбаев У.Т. считает, что оспариваемая норма не противоречит Конституции Кыргызской Республики, так как статья 20 Конституции Кыргызской Республики допускает ограничение прав и свобод человека и гражданина в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц. Однако применение данного ограничения не всегда является оправданным и соразмерным.

Представитель Государственного комитета национальной безопасности Кыргызской Республики Элгондиев Н.Т. полностью поддерживает доводы представителей стороны-ответчика и просит в удовлетворении ходатайства Султанова Т.С. отказать.

Представитель Судебного департамента при Верховном суде Кыргызской Республики Мамбетов Э.А. решение вопроса о конституционности оспариваемой нормы оставляет на усмотрение Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики, но при этом отметил, что наложение временного ограничения на выезд должника является одним из эффективных способов исполнения должником судебного акта.

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

1. В соответствии с частью 4 статьи 19 конституционного Закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики выносит акты по предмету, затронутому в обращении, лишь в отношении той части нормативного правового акта, конституционность которой подвергается сомнению. Таким образом, предметом рассмотрения Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики по данному делу является пункт 8 части первой статьи 46 Закона Кыргызской Республики «О внешней миграции» следующего содержания:

«Статья 46. Основания для временных ограничений в праве выезда граждан Кыргызской Республики из Кыргызской Республики

Гражданину Кыргызской Республики может быть временно отказано в выезде из Кыргызской Республики в случаях:

8) если в отношении заявителя предъявлен гражданский иск в суд, до окончания производства по делу;».

Закон Кыргызской Республики «О внешней миграции» принят в соответствии с порядком, установленным законодательством, опубликован в газете «Эркин-Тоо» от 28 июля 2000 года № 61, внесен в Государственный реестр нормативных правовых актов Кыргызской Республики и является действующим.

2. Конституция Кыргызской Республики относит права и свободы человека к высшим ценностям Кыргызской Республики. Они действуют непосредственно, определяют смысл и содержание деятельности всех государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц (часть 1 статьи 16). Это означает признание Конституцией Кыргызской Республики самоценности человека и его субъективных прав, реализация которых Основным законом определена в качестве первоочередной задачи государства.

Конституция Кыргызской Республики не устанавливает приоритетности какого-либо права человека и гражданина, однако, в условиях интеграции в мировое пространство, права, связанные с возможностью свободного передвижения и выезда за пределы страны, а также беспрепятственного возвращения на ее территорию, являются исходным показателем степени свободы личности. В силу этого, согласно части 2 статьи 25 Конституции Кыргызской Республики каждый имеет право свободно выезжать за пределы Кыргызской Республики.

Право свободного выезда за пределы страны представляет собой одно из наиболее существенных проявлений индивидуальной свободы человека и служит предпосылкой полноценной реализации иных прав и свобод, в том

числе права на труд, права на экономическую свободу, свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, на удовлетворение духовных и иных потребностей. Другими словами, возможность свободного выезда из страны лежит в основе полноценной человеческой жизнедеятельности и признания государством достоинства личности.

Вместе с тем, Конституция Кыргызской Республики, предусматривая повышенный уровень гарантий прав и свобод человека и гражданина, допускает возможность их ограничения, но, исключительно в той мере, в какой это необходимо в определенных ею целях, и лишь в установленном законом порядке (часть 2 статьи 20). Пределы допустимости таких ограничений предусмотрены и в нормах международного права. Так, согласно Международному пакту о гражданских и политических правах, каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную. Это право не может быть объектом ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом, необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения, или прав и свобод других и совместимы с признаваемыми в Пакте другими правами (пункты 2, 3 статьи 12).

Сущность вышеназванных основополагающих установлений состоит в недопустимости произвольного воздействия на права и свободы человека и исключительности возможных ограничений. То есть, во-первых, ограничения должны устанавливаться путем законодательного закрепления оснований и порядка применения, во-вторых, должны быть соразмерны конституционно значимым целям и, в-третьих, приняты в условиях, когда иными правовыми средствами разрешение отдельных проблем правового регулирования становится невозможным.

Соответственно, правовой режим ограничения права на свободу выезда за пределы Кыргызской Республики может вводиться с учетом

необходимости достижения баланса интересов личности и государства в соответствующих сферах государственной и общественной жизни.

3. Участникам судопроизводства гарантируется конституционное право на судебную защиту в полном объеме, эффективное восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости. Это конституционное право конкретизируется, в том числе, в гражданско-процессуальном законодательстве, основная цель которого - защита нарушенных или оспариваемых прав и охраняемых законом интересов физических и юридических лиц независимо от формы собственности (часть 1 статья 3 Гражданского процессуального кодекса Кыргызской Республики), что предполагает не только возможность для заинтересованного лица обратиться в суд за защитой нарушенного или оспариваемого права или охраняемого законом интереса, но и пользоваться иными процессуальными средствами, предоставляемыми законодательством.

Согласно статье 3 Гражданского процессуального кодекса Кыргызской Республики задачами гражданского судопроизводства являются правильное и своевременное рассмотрение и разрешение гражданских дел, вынесение законных судебных актов, их исполнение, способствовать укреплению законности, правопорядка и предупреждению правонарушений.

Для реализации задач правосудия законодатель может предусматривать обеспечительные меры, непринятие которых может затруднить достижение целей правосудия. Вместе с тем, такие меры, носящие ограничительный характер, должны быть соразмерны (пропорциональны) конституционно преследуемым целям, отвечать требованиям адекватности, правовой определенности, содержать формально определенные, четкие формулировки, не допускающие расширительного толкования и произвольного их применения.

Наряду с основным перечнем мер по обеспечению иска, предусмотренных статьей 144 Гражданского процессуального кодекса

Кыргызской Республики, законодатель допускает возможность принятия судом и иных мер. В качестве такой меры Законом Кыргызской Республики «О внешней миграции» предусмотрено временное ограничение на выезд из Кыргызской Республики в случае, если в отношении лица предъявлен гражданский иск в суд, до окончания производства по делу (пункт 8 части первой статьи 46).

Цель, преследуемая оспариваемой нормой, заключается в обеспечении правильного и своевременного рассмотрения и разрешения гражданских дел, равных прав и возможностей участников судебного процесса. Для достижения этих целей гражданским процессуальным законодательством предусмотрены также и иные правовые механизмы, направленные на обеспечение иска.

В частности, законодатель предусмотрел институт представительства; возможность наложения ареста на имущество, денежные средства, принадлежащие ответчику в пределах суммы иска и судебных расходов; рассмотрения дел без участия одной из сторон, извещенных надлежащим образом; допустимость заочного судопроизводства (статьи 57, 144, 169, 234, Гражданского процессуального кодекса Кыргызской Республики). Соответственно, гражданское процессуальное законодательство содержит необходимые правовые механизмы для достижения целей правосудия и обеспечения права каждого на судебную защиту.

Однако, ограничение свободы выезда за пределы Кыргызской Республики, введенное оспариваемой нормой, по своей сути, направлено на понуждение ответчика к участию в судебном процессе, несмотря на наличие указанных правовых механизмов, обеспечивающих надлежащее отправление правосудия. В таких условиях введение такого ограничения не является обоснованным и необходимым, и не может служить причиной ограничения субъективных прав человека и гражданина.

В этой связи, Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики приходит к выводу, что оспариваемая норма в качестве меры по

обеспечению иска не согласуется с принципами соразмерности (пропорциональности) и превышает пределы ограничения права в конституционно значимых целях.

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 пункт 8 части первой статьи 46 Закона Кыргызской Республики «О внешней миграции» противоречащим части 1 статьи 16, частям 1, 3 статьи 20, части 2 статьи 25 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 подлежит 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**