

**ДОКЛАД**  
**Председателя Конституционной палаты**  
**Верховного суда Кыргызской Республики Мамырова Э.Т. на тему:**  
**«Конституционное правосудие как высшая форма обеспечения прав и**  
**свобод человека и гражданина: практика Конституционной палаты**  
**Верховного суда Кыргызской Республики**  
**(16 мая 2017 г., город Санкт-Петербург, Российская Федерация)**

Уважаемые участники конференции!

Позвольте от имени Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики поприветствовать участников настоящей конференции и выразить благодарность ее организаторам за приглашение и возможность выступить на этом мероприятии.

Я убежден, что настоящая конференция поможет всем нам обсудить имеющиеся проблемы, обменяться опытом и наметить пути дальнейшего совершенствования института конституционного правосудия.

Уважаемые коллеги!

Безусловно процесс формирования правового и демократического государства требует обеспечения конституционности правового регулирования общественных отношений и неукоснительного соблюдения принципа верховенства права. Значительный вклад в формирование такого государства вносит орган конституционного правосудия, который посредством своих итоговых актов способствует выработке действенного механизма обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Не стала исключением и Кыргызская Республика, где орган конституционного правосудия гарантирует защиту прав и свобод человека и гражданина от нарушающих их законов и иных нормативных правовых актов.

Разрешая правовые споры, преодолевая неопределенность в понимании конституционных норм, Конституционная палата вникает в тот глубокий пласт принципов и отношений, который скрывается за каждой применяемой им конституционно-правовой нормой. Благодаря этому конституционное правосудие обеспечивает динамичность понимания Конституции, ее развитие, отражающее развитие самого общества, которое по ней живет. Таким образом, задача Конституционной палаты – в каждом своем решении объективировать динамический баланс конституционных ценностей. А именно защищать неизменные и неотменяемые базовые ценности, учитывая при этом те насущные потребности конкретно-исторического развития

государства, в которых эти ценности находят свое актуальное воплощение. Поэтому Конституционная палата по своему потенциалу способна внести свою стабилизирующую роль в развитие государства и общества.

При проверке конституционности законов Конституционная палата исходит из необходимости создания законодательного механизма эффективной реализации конституционных прав граждан, укрепления гарантий защиты прав и свобод человека как высшей ценности и цели общества и государства. При этом Конституционная палата как отмечалось выше, обращает внимание на необходимость развития конституционных ценностей при регулировании конкретных правоотношений, недопустимость непропорционального ограничения прав граждан на законодательном уровне, ориентирует на правильное понимание конституционно-правового смысла норм законов в законотворческом и правоприменительном процессах.

Вынося такие решения, Конституционная палата исходит из конституционных положений о правах и свободах человека и гражданина и необходимости выработки законодательного механизма, обеспечивающего полноту и недвусмысленность конституционно-правового регулирования, и при выявлении правовых пробелов, правовой неопределенности и коллизий отмечает о необходимости их устранения нормотворческими органами.

При этом Конституционная палата действует в пределах своего конституционного статуса, не подменяя законодателя или иной нормотворческий орган, но в некоторой мере выполняет функции «позитивного законодателя» с целью выработки действенных механизмов реализации конституционных прав и свобод граждан.

В практике Конституционной палаты отмечается, что права и свободы человека, с одной стороны, абсолютны, а с другой – Конституция допускает возможность их определенного ограничения в интересах общего блага при безусловном соблюдении справедливого баланса между интересами личности и интересами общества и государства.

В случае, если законом вводятся ограничения в отношении некоторых прав и свобод граждан, оценивается их соответствие целям, принципам и нормам Конституции, а также соблюдение принципа пропорциональности.

Так, в своем первом же решении от 29 октября 2013 года Конституционная палата обозначила, что любое ограничение должно преследовать конституционно значимые цели и должно быть продиктовано необходимостью защиты конституционно признаваемых ценностей. Далее, интерпретируя положение части 2 статьи 20 Конституции, Конституционная палата отметила, что ограничения, не предусмотренные Конституцией и

законами, не могут вводиться подзаконными нормативными правовыми актами.

Данная правовая позиция была развита в решении Конституционной палаты от 14 мая 2014 года, согласно которому ограничение прав и свобод человека и гражданина 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 в Конституции.

В последующем другие решения Конституционной палаты были основаны именно на этих конституционно-доктринальных положениях, которые послужили неким путеводителем в обеспечении гарантированных Конституцией Кыргызской Республики прав и свобод граждан.

Таким образом, наличие института конституционного правосудия позволяет гражданам реально инициировать рассмотрение дел о проверке конституционности нормативных правовых актов, нарушающих, по их мнению, конституционные права и свободы. Так, с момента формирования Конституционной палаты (2013 г.) конституционной проверке подверглись нормы гражданского, гражданско-процессуального, уголовного, уголовно-процессуального, административно-процессуального, трудового, избирательного, бюджетного законодательства, а также законодательства в сфере страхования, гражданства, помилования, свободы вероисповедания, противодействия организованной преступности, пользования недрами, адвокатуры, государственной службы, военной и альтернативной (вневоинской) службы, оперативно-розыскной деятельности, почтовой и электрической связи и др.

Как отмечалось выше, рассмотрение дел в Конституционной палате обусловлено противоречиями в законодательстве, в том числе возникающими по объективным причинам, невозможностью во многих случаях правоприменителями однозначно определить, соответствуют ли нормативные правовые акты Конституции. Так, конституционные права и гарантии их обеспечения не всегда получают в текущем законодательстве необходимое развитие и реализацию на практике. Нередко нормативные правовые акты, принимаемые во исполнение акта более высокого уровня, не только не согласуются с содержанием его норм, но и выходят за пределы предмета допустимого регулирования. Примером может послужить решение Конституционной палаты от 16 ноября 2013 года, в котором дана оценка

конституционности пункта 12 Положения «О пенсиях за особые заслуги перед Кыргызской Республикой», утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 19 февраля 1998 года № 82.

В указанном решении Конституционная палата отметила, что признавая особые заслуги отдельных граждан перед Кыргызской Республикой, государство приняло на себя определенные публично-правовые обязательства по осуществлению их социальной защиты. При этом Закон Кыргызской Республики «О государственном пенсионном социальном страховании» не предусматривает каких-либо оснований для отмены надбавок, являющихся составной частью пенсии за особые заслуги. Поэтому Конституционная палата указала, что введение такого ограничения подзаконным нормативным правовым актом, исходя из социального положения граждан, противоречит части 2 статьи 20 Конституции. Конституционная палата также отметила, что нормотворческий орган, ограничивая выплату надбавок, являющихся составной частью пенсии за особые заслуги, поставил в неравные условия пенсионеров, занимающих определенные высшие государственные должности и пенсионеров, работающих в других сферах. В связи с чем, Конституционная палата заключила, что нормотворческий орган, имея полномочия по определению условий и порядка установления, а также выплаты пенсий за особые заслуги перед Кыргызской Республикой, должен учитывать, что не может вводиться правовое регулирование, из-за которого лицо, реализуя одно конституционное право, может ущемляться в реализации другого права.

В своих решениях Конституционная палата в пределах своих полномочий и исходя из особенностей рассматриваемых дел обращает внимание законодателя и иных нормотворческих органов на необходимость внесения в действующее правовое регулирование изменений, направленных на совершенствование механизмов защиты прав и свобод человека и гражданина. Например, по делу о проверке конституционности статьи 427 Трудового кодекса Кыргызской Республики (*см. решение от 26 ноября 2013 года*), Конституционная палата указала законодательному органу урегулировать вопрос отнесения государственных должностей к политическим в соответствии с требованиями Конституции, так как, утвержденный перечень политических должностных лиц был необоснованно расширен. Конституционная палата в этом решении также поручила законодателю определить порядок прохождения политической государственной службы и государственно-правовой статус лиц, занимающих политические должности. Такие действия Конституционной палаты можно наблюдать в рамках дел, по которым она констатирует

пробелы в законе. Упомянутый пример свидетельствует об активной позиции Конституционной палаты: поручением конкретизируется вывод, сделанный на основе интерпретации соответствующих норм Конституции настолько, чтобы законодатель при принятии нормативного правового акта более не имел возможности истолковать соответствующую норму иначе. Следует отметить, что в рамках конституционного контроля Конституционная палата посредством подобных поручений не ставит законодателю конкретные условия, а указывает лишь на границу свободы действия.

Конституционная палата исходила и исходит из понимания того, что осуществление любых преобразований должно сопровождаться укреплением механизмов защиты прав и свобод человека и гражданина, в особенности тех прав и свобод, потенциальную угрозу которым могут нести проводимые или предполагаемые к проведению реформы.

Примером такой практики Конституционной палаты является решение от 19 февраля 2014 года (*по делу о проверке конституционности статьи 308 Гражданского кодекса Кыргызской Республики и статьи 234 Трудового кодекса Кыргызской Республики*), когда Конституционная палата обозначила, что переход на новое правовое регулирование порядка повышения сумм возмещения вреда не должен противоречить конституционно-значимым целям по поддержке социально незащищенных категорий граждан, провозглашенным в части 2 статьи 9 Конституции. Ввиду этого, Конституционная палата поручила Правительству Кыргызской Республики, как высшему органу исполнительной власти, обеспечивающему проведение единой государственной политики в сфере социального обеспечения, предусмотреть действенный механизм повышения сумм возмещения вреда.

Уважаемые коллеги!

Конституционная палата, осуществляя свои полномочия, развивает конституционно-правовую доктрину мотивацией принятых им решений, уточняет смысл и содержание конституционных норм.

Примером такой практики является недавно принятое решение (*от 19 апреля 2017 года*) по делу о проверке конституционности абзацев первого и второго части 1 статьи 15, части 1 статьи 17 конституционного Закона «О статусе судей Кыргызской Республики», в соответствии с которыми судьей Кыргызской Республики может быть только гражданин Кыргызской Республики, имеющий высшее юридическое образование по направлению подготовки «юриспруденция» с присвоением академической степени «магистр» при наличии академической степени «бакалавр» юриспруденции.

В своем решении Конституционная палата отметила, что судебная власть как одна из ветвей государственной власти призвана охранять право,

правовые устои государственной и общественной жизни от любых нарушений, кто бы их не совершал. Исходя из конституционно-правового статуса судей, predetermined тем, что они осуществляют публично-правовые задачи судебной власти, к судьям предъявляются повышенные требования – высокий профессионализм, компетентность, ответственность, наличие соответствующей подготовки, знаний и навыков, необходимых для выполнения служебных обязанностей.

Вместе с тем, Конституционная палата указала, что правовая подготовка судьи, его квалификация является краеугольным камнем судебской функции. Это такой принцип, который должен определять и отбор кандидатов в судьи, и продвижение их карьеры. Особо значимо то, что от степени подготовки, правовой компетентности судей зависит как прямой результат их работы – качество отправления правосудия и составления судебных актов, так и доверие общества к судебной власти.

При этом сомнения граждан в компетентности и профессионализме судей могут вызвать сомнения в законности и обоснованности их действий как носителей публичной власти, поскольку осуществление правосудия является одним из основных конституционных институтов, фундаментальных элементов государственности.

В связи с чем, Конституционная палата пришла к выводу, что уточнение законодателем требования к образованию кандидатов на должности судей сами по себе не могут приводить к нарушению конституционных прав граждан и не могут рассматриваться как противоречащие частям 1, 2, 3 статьи 16 и части 1 статьи 20 Конституции Кыргызской Республики.

Конституционная палата занимает особое место в системе государственных органов, осуществляющих защиту прав и свобод граждан. Ее решения не раз ставили точку в долгих дискуссиях по правовым проблемам.

К примеру, 11 июля 2014 года Конституционная палата приняла решение о том, что Декреты Временного Правительства Кыргызской Республики не могут быть предметом судебного разбирательства в рамках конституционного или любого другого вида судопроизводства. Свои выводы Конституционная палата мотивировала тем, что оспариваемые Декреты приняты вне установленных нормотворческих процедур, не обладают формальными признаками нормативных правовых актов и не могут быть исследованы и разрешены юридическими способами, имеющимися в распоряжении Конституционной палаты. Более того, Конституционная

палата отметила, что именно по этой причине Декреты не могут быть предметом рассмотрения и судов общей юрисдикции.

Однако Конституционная палата указала, что органам государственной власти с целью детального изучения вопросов, затрагиваемых оспариваемыми Декретами и обеспечения заинтересованных субъектов правом на доступ к правосудию, необходимо предпринять должные меры, разработать механизм разрешения спорных вопросов в рамках действующего правового поля. Далее Конституционная палата отметила, что содержательное значение данного обязательства выражается в создании необходимых условий, в которых субъект любой из форм собственности будет иметь возможность реализации по своему усмотрению своих правомочий по владению, пользованию и распоряжению имуществом, а также будет иметь доступ к эффективным средствам защиты в случае необходимости. По этой причине Конституционная палата поручила Правительству Кыргызской Республики создать правовые механизмы, обеспечивающие в разумные сроки разрешение спорных отношений по Декретам Временного Правительства Кыргызской Республики и возможность восстановления имущественных прав законных собственников.

Приведенные примеры как нельзя полно и всесторонне подтверждают важность и необходимость существования самостоятельного органа конституционного контроля в Кыргызской Республике, показывают огромную роль, которую играет Конституционная палата в надлежащем обеспечении конституционных прав и свобод граждан, которая порой является единственной инстанцией, способной восстановить конституционные права граждан, нарушаемые в том числе и судами общей юрисдикции при применении соответственно будучи неконституционных законов. Так, Конституция Кыргызской Республики гласит, что судебные акты, основанные на нормах законов, признанных неконституционными, пересматриваются судом в каждом конкретном случае по жалобам граждан, чьи права и свободы были затронуты (*часть 10 статьи 97*).

Таким образом, Конституционная палата обеспечивает и гарантирует надлежащее и неукоснительное соблюдение и защиту государством конституционных прав и свобод граждан, без чего говорить о Кыргызской Республике как о действительно правовом государстве было бы невозможно.

В заключение своего выступления хотелось бы обратить внимание участников конференции на то, что общей тенденцией развития института конституционного правосудия на современном этапе является постоянно расширяющаяся сфера конституционного контроля. На фоне происходящих в мире процессов международной интеграции, в том числе в правовой сфере,

наблюдается сближение по некоторым направлениям англо-саксонской и романо-германской правовых систем. Иллюстрацией может служить, например, то, что в государствах, традиционно принадлежащих к романо-германской правовой семье, усиливается роль решений конституционных судов, в качестве регулятора общественных отношений. Все это требует дальнейшего осмысления и проведения как теоретических, так и научно-практических исследований в области конституционного правосудия.

Уважаемые коллеги!

Пользуясь случаем, еще раз хочу выразить благодарность организаторам этой высокой и представительной международной конференции за тщательную подготовку и замечательную ее организацию и за радушный прием, который чувствуется с первого дня нашего пребывания в чудесном и историческом городе Санкт-Петербурге.

Благодарю за внимание.