Конституционная палата

Верховного суда

Кыргызской Республики

**Обращающаяся сторона:** Касымбеков Н. А.

Кодуранова А. С.

Карамушкина И. Ю.

Мадеминов М. Г.

Артыков А.

Орозова К. Б.

Усубалиев Т. Б.

**Сторона-ответчик:** Жогорку Кенеш

Кыргызской Республики

**ХОДАТАЙСТВО**

**о дополнении предыдущего ходатайства доказательствами и об изменении требований**

В соответствии с частью 4 статьи 32 конституционного закона Кыргызской Республики «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» представляем дополнительные доказательства, доводы и соображения о неконституционности статьи 2 Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» от 15 мая 2019 года №61, и вносим изменения в части требований.

Оспариваемая статья 2 гласит: *«Положения пункта 9 статьи 1 настоящего Закона применяются на правовые отношения, возникшие с 23 октября 2007 года.».* Тем самым, законодатель придает обратную силу положениям новой редакции статьи 12, регулирующей неприкосновенность экс-президента Кыргызской Республики.

Ранее статья 12 Закона Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» была предметом рассмотрения Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики (далее – Конституционная палата). В решении Конституционной палаты от 3 октября 2018 года было отмечено:

*«Предметом рассмотрения Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики по данному делу является статья 12 Закона Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики», следующего содержания:*

*«Статья 12. Неприкосновенность экс-президента Кыргызской Республики*

*Экс-президент Кыргызской Республики обладает неприкосновенностью. Он не может быть привлечен к уголовной и административной ответственности за действия или бездействие, совершенные им в период исполнения полномочий Президента Кыргызской Республики, а также задержан, арестован, подвергнут обыску, допросу либо личному досмотру.*

*Неприкосновенность экс-президента Кыргызской Республики распространяется на занимаемые им жилые и служебные помещения, используемые им транспортные средства, средства связи, принадлежащие ему архивы, иное имущество, документы, багаж и на его переписку.».*

*Закон Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» принят в соответствии с порядком установленным законодательством Кыргызской Республики, опубликован в газете «Эркин Тоо» от 25 июля 2003 года № 55-56, внесен в Государственный реестр нормативных правовых актов Кыргызской Республики и является действующим. ».*

Своим решением от 3 октября 2018 года Конституционная палата признала *статью 12* *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, предыдущая норма статьи 12 являлась действующей с 25 июля 2003 года (со дня опубликования предыдущего закона в газете «Эркин Тоо» от 25 июля 2003 года №55-56) до 3 октября 2018 года (до момента провозглашения решения Конституционной палаты).

Придание обратной силы новой редакции статьи 12 поставило под сомнение законность предмета рассмотрения Конституционной палаты, поскольку предыдущая редакция статьи 12 остается действующим по состоянию на 3 октября 2018 года. Таким образом, законодатель допустил возникновению коллизии между решением Конституционной палаты от 3 октября 2018 года и статьей 2 Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики».

Согласно части 8 статьи 97 Конституции решение Конституционной палаты является окончательным. Приданием обратной силы на предмет рассмотрения Конституционной палаты, законодатель допустил ревизию решения Конституционной палаты, подверг сомнению окончательность её решения, тем самым нарушил требование части 8 статьи 97 Конституции.

В решении от 11 апреля 2014 года Конституционная палата указала:

*«В соответствии с пунктом 2 статьи 3 Конституции государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципе разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви власти.*

*Данный принцип предполагает установление такой системы правовых гарантий, сдержек и противовесов, который исключает возможность концентрации власти у одной из них, обеспечивает самостоятельное и независимое осуществление всех ветвей власти и одновременно их взаимодействие и взаимное их уравновешивание, поэтому разделение властей основывается на естественном разделении таких функций, как законотворчество, государственное управление и правосудие.*

*Поскольку данный принцип является фундаментальным принципом организации государственной власти, строгое следование установленным предметам ведения и полномочиям является залогом слаженности функционирования государства в целом.».*

Жогорку Кенеш, нарушив принципы правового государства и разделения государственной власти, вышел за рамки конституционных установлений (часть 1 статьи 1, пункт 4 статьи 3, часть 3 статьи 5, часть 9 статьи 74, части 8 статьи 97 Конституции).

Новая редакция статьи 12 полностью меняет смысл и содержание норм, установленных в старой редакции статьи 12. Впервые устанавливается порядок выдвижения ему обвинения Жогорку Кенешем, участие Генерального прокурора Кыргызской Республики (далее – Генеральный прокурор) в этом вопросе, количество необходимых голосов депутатов при выдвижении обвинения экс-президенту и лишении его статуса. Вновь установленные нормы не должны иметь обратной силы, т.е. не должны распространяться на прошедшие события, действия, отношения. В данном случае распространение действия закона на прошлые отношения невозможно.

Статья 12 обязывает Жогорку Кенеш:

* рассмотреть вопрос о выдвижении обвинения против экс-президента по инициативе не менее одной трети от общего числа депутатов;
* образовать специальную комиссию;
* рассмотреть вопрос о лишении статуса экс-президента.

Статья 12 также обязывает Генерального прокурора выносить заключение по данному вопросу. Придание обратной силы нормам, обязывающим Жогорку Кенеша и Генерального прокурора, нарушает требование части 5 статьи 6 Конституции, согласно которой закон, устанавливающий новые обязанности, обратной силы не имеет.

Статья 12 устанавливает порядок привлечения к ответственности экс-президента Жогорку Кенешем и лишения статуса экс-президента. Лишение статуса экс-президента влечет утраты правового иммунитета у экс-президента. В самой статье указано, что «экс-президент Кыргызской Республики может быть привлечен к уголовной ответственности после лишения его статуса экс-президента Кыргызской Республики». Тем самым, в новой редакции статьи 12 законодатель установил политико-правовую ответственность экс-президента. Следовательно, закон, устанавливающий ответственность лица, не должен иметь обратной силы согласно части 1 статьи 28 Конституции.

Принцип «закон обратной силы не имеет» как один из основополагающих принципов правового государства получил закрепление в той или иной форме в конституциях всех стран постсоветского пространства, ранее входивших в состав СССР. При этом Кыргызстан входит в группу стран (Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Казахстан, Россия, Таджикистан, Украина, Эстония), в конституции которых прямо предусмотрена обратная сила закона, смягчающая ответственность. Содержание конституционных норм об обратной силе закона государств-участников ЕАЭС (Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан, Россия) касается не одной отрасли права (уголовной), а носит всеобщий характер.

Межпарламентской Ассамблеей государств - участников СНГ 13 мая 1995 года был одобрен Рекомендательный законодательный акт «О нормативных правовых актах государств - участников СНГ». В статье 43 данного акта указано, что *нормативный правовой акт не имеет обратной силы, т.е. 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.*

Статья 1 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» гласит:

*«1.Настоящий Закон определяет принципы нормотворческой деятельности, устанавливает понятия и виды нормативных правовых актов, их соотношение между собой, порядок их подготовки, принятия, опубликования, а также правила их действия, толкования и разрешения коллизий.*

*2. Нормы законодательства, содержащиеся в других законах и иных нормативных правовых актах и касающиеся сферы деятельности настоящего Закона, должны соответствовать настоящему Закону. В случае возникновения коллизий между настоящим Законом и другими законами применяются нормы настоящего Закона.».*

Действие нормативного правового акта регулируется положениями статьи 9 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики». Так, согласно абзаца второй части 5 статьи 9 данного закона, *нормативные правовые акты, устанавливающие или усиливающие ответственность, возлагающие новые обязанности на граждан, юридических лиц или ухудшающие их положение, обратной силы не имеют*. Таким образом, конституционная норма получила свое развитие в указанном законе.

Придание обратной силы статье 12 ухудшает положение экс-президента, и тем самым возникает коллизия между оспариваемой нормой и нормой Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики». В таком случае должна применяться норма Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» согласно части 2 статьи 1 указанного закона. Следовательно, статья 12, как ухудшающая положение экс-президента, не должна иметь обратной силы.

Придание обратной силы закону, ухудшающему положение экс-президента, означающее, по существу, отмену для него прав, приобретенного им в соответствии с ранее действовавшим законодательством и реализуемого в конкретных правоотношениях, несовместимо и с требованиями, вытекающими из статей 6 (часть 5), 16 (абзац второй части 1), 20 (части 1 и 3), 28 (часть 1) Конституции Кыргызской Республики.

Мнения и комментарии авторитетных учёных-правоведов и специалистов о правовой природе обратной силы закона также доказывают необоснованность придания обратной силы закона в данном случае.

В учебнике по теории государства и права С.А. Голунский и М.С. Строгович (доктора юридических наук, профессоры, члены-корреспонденты Академии наук СССР) писали: «Общее правило таково: закон обратной силы не имеет. Это значит, что к каждому событию, факту, отношению применяется тот закон, при котором это событие, факт, отношение имело место; следовательно, новый закон будет применяться лишь к тем событиям, которые имели место после его опубликования» *(С.А. Голунский, М.С. Строгович. Теория государства и права. М., 1940, стр. 25).*

Доктор юридических наук, профессор Тилле А.А. писал: «Обратное действие закона или распространение закона на прошлые отношения – бессмыслица, ибо над прошлым уже ничто не властно. Это заметили, когда стала усиленно обсуждаться проблема обратной силы закона. Одним из теоретических обоснований неправомерности обратной силы закона было именно то, что воздействовать на прошлые отношения невозможно» (*Тилле А.А. Время, пространство, закон. Действие советского закона во времени и пространстве. - М.: Юридическая литература, 1965*, стр. 37).

«Различие между немедленным и обратным действием закона состоит в том, что при немедленном действии новый закон с момента его издания и вступления в силу регулирует все правоотношения, будущие и существующие, а все, что было осуществлено по старому закону до этого момента, не изменяется. Закон воздействует только на те права и обязанности, которые возникнут после вступления его в силу.

При обратном же действии новый закон распространяется на уже осуществленные при старом законе права и обязанности. Под обратным действием (ретроактивностью, обратной силой) закона надо, следовательно, понимать *такое его действие на правоотношение, при котором новый закон предполагается существовавшим в момент возникновения правоотношения*. Отсюда вытекает, что последствия, которые были законно произведены при старом законе, признаются неправильными и подлежат изменению в соответствии с нормами нового закона.» *(Тилле А.А. Время, пространство, закон. Действие советского закона во времени и пространстве. - М.: Юридическая литература, 1965, стр. 95).*

По мнению доктора юридических наук, профессора Д.Н. Бахраха, обратная сила - это ревизионная сила нормы. Такая норма «предполагает пересмотр (ревизию) уже урегулированных в соответствии с ранее действовавшим законодательством прав и обязанностей». Норма обратного действия изменяет возникшие ранее правоотношения, обязывает пересмотреть правоприменительные акты с более ранней даты, чем дата вступления нормы в силу. Он сформулировал следующие принципы действия правовых норм во времени:

* по общему правилу регулятивная норма начинает действовать немедленно;
* норма, ухудшающая правовое положение граждан (как многих, так и некоторых), имеет перспективное действие и не затрагивает прав, ранее ими приобретенных;
* норма, смягчающая или отменяющая ответственность за правонарушения, или охранительная норма, иным образом улучшающая положение лиц, совершивших правонарушение, имеет обратную силу *(Бахрах Д.Н. Очерки теории российского права. – М.: Норма, 2008).*

Доктор юридических наук, профессор, член-корреспондент Национальной академии Беларуси, бывший Председатель Конституционного Суда Республики Беларусь Василевич Г.А. отмечает, что отступление от принципа недопустимости придания обратной силы закону, ухудшающему правовое положение участников общественных отношений, приводит к нарушению других принципов правового государства, а значит, прав и свобод граждан. В правовом государстве, т. е. таком, где есть эффективное управление, одним из важнейших является принцип не придания актам, устанавливающим или усиливающим ответственность, обратной силы *(Василевич Г.А. Отражение правовых принципов в Послании и иных решениях Конституционного суда // Вестник Конференции органов конституционного контроля стран новой демократии. 2003. № 2 (20)).*

В Комментарии к Конституции Российской Федерации (*издание 2-е, пересмотренное, под редакцией доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста Российской Федерации, Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина, 2011 г.*), при комментировании статьи 54 Конституции Российской Федерации указывается, что «данное конституционное установление является по своему характеру универсальным: оно адресовано всем правоприменителям при выборе нормы, подлежащей применению в каждом конкретном деле; обязательно для законодателя при принятии им норм о введении закона в действие и, наконец, касается всех видов юридической ответственности (см. [Определение](consultantplus://offline/ref=5C4186397C5418F713B08CC9E863FF8A621DD636DDBC202E41272DA7m2H5I) Конституционного Суда Российской Федерации от 16 января 2001 г. N 1-О).

Под обратной силой закона понимается его применение к правоотношениям и породившим их событиям, действиям, бездействию, имевшим место до его вступления в силу. По общему для всех отраслей права принципу закон действует в отношении будущего, с момента его вступления в действие и не имеет обратной силы, хотя возможно решение законодателя об отложенном введении закона в действие или, напротив, о распространении его действия на возникшие ранее правоотношения, что должно прямо предусматриваться в законе. Именно данное полномочие законодателя при регулировании юридической ответственности подчиняется правилу комментируемой [статьи](consultantplus://offline/ref=5C4186397C5418F713B08CC9E863FF8A6315D133D7E12A26182B2FA02A49903F7C1959FAD157mDH3I). В этой сфере законодатель не вправе распространить действие закона, имеющего любые негативные последствия для субъектов права, которых он касается, на прошлое время.».

Обобщая мнения и комментарии учёных-правоведов и специалистов в этой области, приходим к выводу, что:

* новая норма не может быть применена на факты, события, отношения, действия (бездействия), совершившимся до её опубликования;
* новая норма, ухудшающая правовое положение лица, не должна затрагивать прав, ранее им приобретенных;
* действие нормы, имеющего любые негативные последствия для субъектов права, которых он касается, не должна распространяться на прошлое время;
* норма, смягчающая или отменяющая ответственность, либо иным образом улучшающая положение лица, может иметь обратную силу.

Изучение правовых позиций органов конституционного контроля государств-участников ЕАЭС также показало, что оспариваемая норма идет вразрез их правовым позициям.

Согласно правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении от 24 мая 2001 года №8-П, придание обратной силы закону, ухудшающему положение граждан, означающее, по существу, отмену для этих лиц прав, приобретенного ими в соответствии с ранее действовавшим законодательством и реализуемого в конкретных правоотношениях, несовместимо и с требованиями, вытекающими из статей 1 (часть 1),  2,  18,  54 (часть 1),  55 (часть 2) и 57 Конституции Российской Федерации. По смыслу указанных конституционных положений законодатель должен изменять ранее установленные условия таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства. Этот принцип предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм, а также - в случае необходимости - предоставление гражданам возможности (в частности, посредством установления временного регулирования) в течение некоторого переходного периода адаптироваться к вносимым изменениям.

В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 15 февраля 2016 года №3-П указано, что придание обратной силы закону - исключительный тип его действия во времени, использование которого относится к прерогативе законодателя; при этом либо в тексте закона содержится специальное указание о таком действии во времени, либо в правовом акте о порядке вступления закона в силу имеется подобная норма; законодатель, реализуя свое исключительное право на придание закону обратной силы, учитывает специфику регулируемых правом общественных отношений; обратная сила закона применяется преимущественно в отношениях, которые возникают между индивидом и государством в целом, и делается это в интересах индивида (уголовное законодательство, пенсионное законодательство); в отношениях, субъектами которых выступают физические и юридические лица, обратная сила не применяется, ибо интересы одной стороны правоотношения не могут быть принесены в жертву интересам другой, не нарушившей закон (Решение от 1 октября 1993 года №81-р; определения от 25 января 2007 года №37-О-О, от 15 апреля 2008 года №262-О-О, от 20 ноября 2008 года №745-О-О, от 16 июля 2009 года №691-О-О, от 23 апреля 2015 года №821-О и др.).

Конституционный Суд Республики Беларусь в своем решении от 28 декабря 2017 года №Р-1118/2017 указал: «Осуществляя правовое регулирование в той или иной сфере общественных отношений, законодатель связан конституционными требованиями к порядку принятия и содержанию законов, обязывающими его обеспечить баланс конституционно значимых ценностей исходя из норм Конституции, закрепляющих, что в Республике Беларусь как демократическом социальном правовом государстве человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства (часть первая статьи 1 и часть первая статьи 2); обеспечение прав и свобод граждан Республики Беларусь является высшей целью государства (часть первая статьи 21).

Одно из таких требований предусмотрено частью шестой статьи 104 Конституции, согласно которой закон не имеет обратной силы, за исключением случаев, когда он смягчает или отменяет ответственность граждан.

В развитие данной конституционной нормы частью первой статьи 67 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» установлено, что *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 смягчает или отменяет ответственность граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и юридических лиц либо когда в самом нормативном правовом акте или в акте о введении его в действие прямо предусматривается, что он распространяет свое действие на отношения, возникшие до его вступления в силу*.

В соответствии с частью второй статьи 67 указанного Закона *придание обратной силы нормативному правовому акту не допускается, если он предусматривает введение или усиление ответственности граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и юридических лиц за действия, которые на момент их совершения не влекли указанную ответственность или влекли более мягкую ответственность; нормативные правовые акты, иным образом ухудшающие положение граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и юридических лиц (возлагающие дополнительные (увеличенные) по сравнению с ранее существовавшими обязанности или ограничивающие в правах либо лишающие имеющихся прав), не имеют обратной силы, если иное не предусмотрено законодательными актами Республики Беларусь*.

Конституционный Суд Беларусь подтверждает свою правовую позицию о возможности придания обратной силы нормативному правовому акту, выраженную им в ряде ранее принятых решений, которая заключается в том, что закон имеет обратную силу не только в случаях, когда он смягчает или отменяет ответственность граждан, но и в случаях, когда он иным образом улучшает их правовое положение и, наоборот, о недопущении придания обратной силы нормативным правовым актам, в том числе законам, устанавливающим либо усиливающим ответственность либо иным образом ухудшающим правовое положение граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц.».

Конституционный Совет Республики Казахстан в постановлении от 10 марта 1999 года №2/2 разъяснил, что нормы подпункта 5 пункта 3 статьи 77 Конституции Республики Казахстан гласит, что законы, устанавливающие или усиливающие ответственность, возлагающие новые обязанности на граждан или ухудшающие их положение, обратной силы не имеют. Эту норму Конституции следует понимать так, что обратной силы не имеют те законы, которые относятся к сфере регулирования юридической ответственности граждан за правонарушения и устанавливают новые виды ответственности или усиливают ее путем введения новых санкций, то есть ухудшают положение граждан, совершивших правонарушение. Если после совершения правонарушения ответственность за него законом отменена или смягчена, то новый закон имеет обратную силу.

Анализ правовых позиций органов конституционного контроля государств-участников ЕАЭС показывает, чтоих позиции в основном схожи и вкратце заключаются в следующем:

* законы и иные нормативные правовые акты, устанавливающие или усиливающие ответственность, возлагающие новые обязанности на граждан или ухудшающие их положение, обратной силы не имеют;
* обратная сила не применяется в отношениях, субъектами которых выступают физические и юридические лица;
* закон имеет обратную силу не только в случаях, когда он смягчает или отменяет ответственность граждан, но и в случаях, когда он иным образом улучшает их правовое положение
* обратная сила закона применяется в отношениях, которые возникают между индивидом и государством, и делается это в интересах индивида.

На основании вышеизложенного считаем, что статья 2 Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» противоречит части 1 статьи 1, пункту 4 статьи 3, части 3 статьи 5, части 5 статьи 6, абзацу второму части 1 статьи 16, частям 1 и 3 статьи 20, части 1 статьи 28, части 9 статьи 74, части 8 статьи 97 Конституции.

Руководствуясь частью 7 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики, частью 4 статьи 32 конституционного закона Кыргызской Республики «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики», **просим**:

1. Признать подпункт «б» пункта 8 статьи 1 Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» неконституционными и противоречащими части 3 статьи 5, абзацу второму части 2 статьи 16, частям 1, абзацу первому части 2 и части 3 статьи 20, статье 35, части 1 статьи 40, части 3 статьи 42, пункту 2 части 1 статьи 52, части 11 статьи 64 Конституции Кыргызской Республики;

2. Признать статью 2 Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О гарантиях деятельности Президента Кыргызской Республики» неконституционными и противоречащими части 1 статьи 1, пункту 4 статьи 3, части 3 статьи 5, части 5 статьи 6, абзацу второму части 1 статьи 16, частям 1 и 3 статьи 20, части 1 статьи 28, части 9 статьи 74, части 8 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики.

Касымбеков Н. А.

Кодуранова А. С.

Карамушкина И. Ю.

Мадеминов М. Г.

Артыков А.

Орозова К. Б.

Усубалиев Т. Б.