

Кишкембаев А.Б.

**НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ И НЕОТВЕТСТВЕННОСТЬ
КАК ЭЛЕМЕНТЫ ПРАВОВОГО ИММУНИТЕТА ПРЕЗИДЕНТА
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

A.B. Kishkembraev

**INTEGRITY AND IRRESPONSIBLY AS PRESIDENT OF THE ELEMENTS
OF LEGAL IMMUNITY REPUBLIC OF KAZAKHSTAN**

УДК: 342.511.5/6:342.51(574)

Институт иммунитета означает защищенность президента как главы государства и обеспечивает условия для свободной дискуссии по проблемам государственной политики, без которой невозможно нормальное цивилизованное развитие общества.

The institute of immunity means security of the president as a chief of state and provides conditions for free discussion on problems of state policy(politics), without which the normal civilized development of a society(community) is impossible.

Отличительной (специфической) чертой правового иммунитета Президента Республики Казахстан, состоящего из двух элементов — неприкосновенности и неответственности, является значительный объём элемента неответственности. В результате системного толкования норм Конституции Республики Казахстан можно сделать вывод, что в период исполнения президентских полномочий, глава государства не может быть привлечён к административной ответственности, в том числе налагаемой в судебном порядке; арестован; подвергнут обыску, допросу, личному досмотру. Совершение этих действий в отношении Президента Республики Казахстан невозможно ни при каких условиях (ни при каких обстоятельствах, ни по чьему-либо решению, ни с чьего-либо согласия), следовательно, речь в данном случае идёт о таком элементе президентского правового иммунитета как неответственность. Поскольку объём иммунитета действующего президента не может быть меньше иммунитета экс-президента, сделанный выше вывод косвенно подтверждают и норма статьи 36 Конституционного закона Республики Казахстан от 26 декабря 1995 года N 2733 "О Президенте Республики Казахстан", согласно которой Экс-Президент Республики не может нести ответственности за действия, связанные с исполнением им полномочий Президента Республики, за исключением случаев совершения государственной измены; и норма статьи 3 Конституционного закона Республики Казахстан от 20 июля 2000 г. N 83-II "О Первом Президенте Республики Казахстан", согласно которой Первый Президент Республики Казахстан обладает неприкосновенностью. Он не может нести ответственность за действия, связанные с осуществлением своего статуса, за исключением случаев совершения государственной измены. Неприкосновенность Первого Президента Республики Казахстан распространяется на его жилое, служебное помещения, багаж, личное и служебное транспортные средства, переписку, используемые им средства связи, а также на принадлежащие ему документы, что означает, что он не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности, кроме случаев совершения государственной измены, совершенные им в период исполнения полномочий Президента Республики Казахстан, а также задержан, арестован, подвергнут обыску, допросу, либо личному досмотру [1, ст.172].

Кроме того, согласно Конституции Республики Казахстан Президент не может быть отрешен от должности и не несет какой-либо ответственности за нарушение присяги и невыполнение закрепленных за ним в Конституции Республики Казахстан обязанностей: верно служить народу Казахстана, строго следовать Конституции и законам Республики Казахстан, гарантировать права и свободы граждан, добросовестно выполнять свои обязанности, прямо указанные в присяге, которую приносит Президент Республики Казахстан, закрепленную ст. 42 Конституции Республики Казахстан. Справедливо встаёт вопрос о целесообразности слишком широких пределов правового иммунитета Президента Республики Казахстан.

Поскольку иммунитет Президента Республики Казахстан и Президента России имеет много общего, интересны предложения некоторых российских ученых по поводу совершенствования института отрешения Президента Российской Федерации от должности. Эти предложения авторами условно разделены на две группы, а зависимости от того, касаются ли они ограниченного перечня оснований для отрешения Президента Российской Федерации от должности, или же относятся к прописанной в законодательстве процедуре отрешения Президента Российской Федерации от должности. При этом, преследуя цель повысить ответственность Президента России, высказываемые предложения, связывают решение проблемы с изменением норм Конституции Российской Федерации об отрешении Президента от должности, что вряд ли является необходимой мерой. Приведем некоторые из подобных предложений, поскольку содержащиеся в них положения имеют значение для обоснования позиции автора по вопросам правового иммунитета президента Казахстана.

Например, Ю.А. Дмитриев и Ф.Ш. Измайлова, проанализировав перечень оснований для импичмента, полагают, что в случае совершения иного тяжкого преступления, на Президента Российской Федерации не должно распространяться положение о неприкосновенности личности, "... в противном случае это явится нарушением принципов равноправия граждан и неотвратимости наказания за совершенное преступление". В качестве дополнительной гарантии прав Президента Российской Федерации, порождённой его особым статусом, Ю.А. Дмитриев и Ф.Ш. Измайлова предлагают условие, в соответствии с которым вопрос о возбуждении против Президента Российской Федерации уголовного дела, решение об избрании меры пресечения и рассмотрение самого дела осуществляет не обычный, а Верховный Суд Российской Федерации [2, С.90].

На сложный порядок (процедуру) отрешения Президента Российской Федерации от должности, как причину ограниченных возможностей привлечения Президента к ответственности, обращают внимание А.В. Малько и С.Ю. Суменков. Они справедливо полагают, что ст. 93 Конституции Российской Федерации устанавливает весьма сложный порядок привлечения к ответственности высшего должностного лица государства, который практически невыполним, и "в этом смысле иммунитет Президента Российской Федерации абсолютен, а значит, недемократичен, несправедлив, непропорционален" [3, С.20]. По мнению А.В. Малько и С.Ю. Суменкова, необходимо упростить технологию импичмента, разработать механизм его реализации и чётко закрепить все это в соответствующем законодательстве. В.А. Лебедев отмечает, что прописанная в Конституции процедура сложна и практически не реализуема [4, С.30]. Аналогичной позиции придерживается В.О. Лучин, по мнению которого, если учесть, что "процессуальные требования, предъявляемые к отрешению от должности Президента, чрезвычайно жесткие и сложные, то можно не сомневаться: конституционный саркофаг надёжно избавляет его от ответственности" [5, С.369].

Не оспаривая в целом и казахстанские положения о сложности прописанного в законодательстве порядка отрешения Президента Республики Казахстан от должности, отметим, что ограниченные возможности привлечения Президента Республики Казахстан к ответственности и сложная процедура отрешения от должности (равно как и ограниченный перечень оснований для импичмента) вряд ли соотносятся между собой как причина и следствие. Приведенные выше утверждения относительно ответственности Президента находятся под влиянием так называемого либерального фактора, который ориентирует на расширение оснований и упрощение процедур привлечения к ответственности главы государства. Как отмечает В.А. Малиновский, положительным моментом в данном случае является возможность достаточно гибкой смены "недостойного либо правонарушителя", в то время как негативными последствиями может стать "сковывание действий и инициатив президента политическими настроениями парламентского большинства и избирателей, неуверенность исполнительной ветви власти" [6, С.417-418].

На наш взгляд, упрощение порядка отрешения Президента Республики Казахстан от должности или расширение перечня оснований для отрешения может поставить под угрозу стабильность власти единоличного главы государства, традиции которой достаточно сильны в Казахстане. Полагаем, существует общий формальный принцип предоставления повышенной защиты определенным лицам (в том числе и главе государства): объём предоставленных преимуществ должен соответствовать роли этих лиц в жизни общества и не должен превращаться в личные привилегии. По сути, этого критерия достаточно для того, чтобы законодательно установить меру неприкосновенности и неотвратимости лиц, выполняющих государственные функции. Любые частные содержательные критерии установления конкретных видов иммунитетов действительны лишь постольку, поскольку они конкретизируют общий принцип. Исходя из этого принципа объём правового иммунитета Президента Республики Казахстан, состоящий из таких элементов, как неприкосновенность и неотвратимость, соответствует роли Президента Республики Казахстан в жизни государства и его месту в системе разделения властей. Кроме того, как справедливо замечает польский исследователь А. Лавнисчак "каждый процесс, направленный против лица, представляющего государство в мире, означает неизбежный спад доверия международного общественного мнения к этому государству, не способному выдвинуть своего безупречного представителя. Оспаривание правильности действий символа государства может быть принято за выражение слабости, гражданский вотум недоверия, проявление нехватки веры в возможности собственной страны" [7, С.149-157]. Весьма своеобразно эту позицию выразил итальянский премьер-министр Сильвио Берлускони, который, выступая в миланском суде в качестве обвиняемого на процессе о злоупотреблениях в ходе приватизации государственной корпорации SME, заявил, что "закон равен для всех, но он сам чуть более равен перед законом, поскольку избиратели возложили на него ответственность за управление страной" [8].

В то же время, нельзя отрицать существования проблемы ответственности Президента Республики Казахстан (политические реалии современного периода предлагают немало фактов безответственного поведения глав государств в мире), при этом суть проблемы, на наш взгляд, состоит в том, что сегодня единственной мерой ответственности является крайняя по своему характеру мера - отрешение Президента Республики Казахстан от должности, которая (по причине отсутствия иных мер воздействия на Президента) становится средством политической борьбы.

Мы согласны с мнением российских юристов В.О. Лучина и А.В. Петровой, которые считают, что "главное предназначение конституционного института отрешения от должности - максимально ввести в правовые рамки деятельность Президента, обладающего огромными властными полномочиями и правом на неприкосновенность, установить порядок привлечения его к юридической ответственности в соответствии с принципом равенства всех перед законом и судом"[9, С.215-216]. Именно поэтому "регламентация процедуры отрешения Президента Российской Федерации - отмечают Лучин В.О. и Петрова А.В. - содержащаяся непосредственно в Конституции РФ, в регламентах палат Федерального Собрания РФ, Федеральном конституционном законе от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации" не является самодостаточной, и необходимо принятие дополнительных мер по устранению пробелов, совершенствованию законодательства и практики его применения, с тем, чтобы избежать противоречий и неясностей в процессе отрешения Президента РФ от должности"[10, С.217].

Не следует забывать, что отрешение от должности не единственно возможная мера ответственности Президента, более того это крайняя мера, которая по верному замечанию Н.М. Колосовой, в рамках построения правового государства должна быть "в качестве средства конституционной законности, а никак способ политической борьбы за власть"[11, С.69]. Исходя из сказанного, полагаем, что проблема повышения ответственности Президента не может быть решена путём ограничения объёма правового иммунитета Президента Республики Казахстан, равно как и расширения перечня оснований для отрешения Президента от должности (путем включения в этот перечень конституционно-правовых нарушений). Полагаем, что решение должно лежать в плоскости установления иных мер (помимо отрешения от должности) конституционно-правовой ответственности Президента Республики Казахстан.

При этом следует отметить, что установление мер конституционно-правовой ответственности Президента Республики Казахстан не следует рассматривать как ограничение правового иммунитета, поскольку такой элемент иммунитета как неприкосновенность касается так называемых традиционных видов ответственности — уголовной, административной; а неотвеченность должна касаться, главным образом, политической деятельности Президента Республики Казахстан, представляя собой невозможность привлечения к ответственности за проводимую Президентом политику, не сопряженную с совершением каких-либо правонарушений.

Рассмотрение основных проблем конституционно-правовой ответственности выходит за рамки настоящей статьи, тем более что они получили достаточно подробное освещение в научной литературе. Отметим лишь, что основанием конституционной ответственности Президента, по справедливому мнению Н.М. Колосовой, является "невыполнение им своих обязанностей, а также злоупотребление своими полномочиями. В первом случае характерные санкции — это выражение недоверия Президенту, отрешение его от должности. Негативными последствиями во втором случае могут быть: отмена незаконного решения Президента РФ, преодоление президентского вето, ограничение и лишение его прав" [12, С.74].

В.И. Руднев также полагает, что предъявление "Президенту ... обвинения в совершении иных преступлений, допустимо и могло бы влечь приостановление его полномочий" [13, С.28]. В настоящий момент не существует единого закона, в котором бы освещался механизм реализации конституционных норм о Президенте Республики Казахстан. Сегодня очевидна необходимость внесения изменений и дополнений в конституционный закон РК "О Президенте Республики Казахстан", в котором, помимо иных вопросов, касающихся статуса Президента Республики Казахстан (обязанности, полномочия, санкции за конституционные деликты), необходимо детально прописать механизм привлечения Президента к ответственности, конкретизировать процедуру отрешения Президента Республики Казахстан от должности, уточнить пределы правового иммунитета Президента Республики Казахстан.

Изложенное выше, позволяет сделать следующие выводы. Правовой иммунитет Президента Республики Казахстан состоит из двух элементов - неприкосновенности и неотвеченности, причем объём элемента неотвеченности значителен. Пределы правового иммунитета Президента Республики Казахстан не закреплены в законодательстве и могут быть выведены путем доктринального системного толкования конституционных норм, в частности норм ст. 47 Конституции Республики Казахстан, содержащей нормы об отрешении Президента Республики Казахстан от должности. Процедура отрешения Президента от должности требует дальнейшей регламентации, причем не столько в нормах регламентов палат Парламента, сколько в конституционном законодательстве, возможно в рамках специального закона о статусе Президента Республики Казахстан. Закрепление в законодательстве иных мер (помимо отрешения от должности) конституционно-правовой ответственности Президента Республики Казахстан, позволит оградить его от необоснованных обвинений в его адрес, а также от использования процедуры отрешения от должности в интересах отдельных политических сил.

Обоснованным представляется распространение принципа неотвеченности на политическую ответственность Президента Республики Казахстан, то есть ответственность за проводимую им политику, не сопряженную с совершением каких-либо правонарушений. Полагаем, политическая неотвеченность Президента Республики Казахстан должна служить определенной гарантией независимости в осуществлении принадлежащих ему полномочий, защитой от давления со стороны каких-либо политических сил. Полагаем,

что иммунитет Президента Республики Казахстан, прекратившего исполнение полномочий, является логическим следствием правового иммунитета действующего Президента Республики Казахстан; пределы, устанавливаемые для правового иммунитета экс-президента, безусловно, зависят от параметров иммунитета действующего Президента Казахстана. Такая преемственность позволяет вывести критерий обоснованности правового иммунитета Президента Республики Казахстан, прекратившего исполнение своих полномочий, - пределы правового иммунитета должны быть таковы, чтобы, с одной стороны, обеспечить действующему Президенту Республики Казахстан гарантии повышенной правовой защиты после окончания срока президентства; с другой стороны, не превратить правовой иммунитет, являющийся изъятием из принципа равенства граждан перед законом и судом, в пожизненную правовую привилегию лица, занимавшего пост Президента.

Можно отметить, что основанием для наделения экс-президента правовым иммунитетом служит распространение на действующего Президента Казахстана принципа неотвеченности - этот принцип гарантирует экс-президенту невозможность привлечения его к ответственности за действия, связанные с исполнением президентских полномочий. В противном случае, в условиях демократического государства, стремящегося к периодическому легитимному воспроизводству и ротации власти путем выборов и посредством установления предельных сроков президентства, правовой иммунитет действующего президента не будет являться гарантией его независимости в осуществлении принадлежащих ему полномочий, защитой от давления со стороны любых политических сил.

Сказанное позволяет определить требования к правовому иммунитету Президента Республики Казахстан, прекратившего исполнение своих полномочий. Во-первых, пределы правового иммунитета экс-президента не могут превышать пределы правового иммунитета действующего Президента Казахстана. Во-вторых, принцип неотвеченности должен распространяться только на действия Президента Казахстана, связанные с исполнением им своих полномочий (то есть на те действия, на которые распространялся принцип неотвеченности в период президентства). В-третьих, срок предоставления правового иммунитета не может превышать срока исполнения должностных обязанностей (иначе теряется смысл иммунитета).

Режим неотвеченности и неприкосновенности бывшего главы государства за действия, совершенные им в период исполнения своих полномочий, существует в ряде современных государств, причем способы обеспечения повышенной правовой защиты бывшего лидера различны. Например, в Чили бывший президент становится членом верхней палаты, во Франции - членом Конституционного совета, и соответственно наделяется правовым иммунитетом уже как член соответствующего органа.

Казахстанское государство имеет небольшой опыт законодательной регламентации статуса экс-президента. Впервые статус бывшего главы государства был регламентирован Конституционным законом РК "О Президенте Республики Казахстан" от 26 декабря 1995 года № 2733, принятие которого заложило определенные правовые традиции, поскольку "способность предоставить гарантии бывшим лидерам является критерием цивилизованности общества и государства" [14, С.458].

Конституционный закон Республики Казахстан от 20 июля 2000 г. N 83-III "О Первом Президенте Республики Казахстан" предусмотрел определенные условия привлечения бывшего президента к уголовной ответственности, но во многом повторил положения Конституционного закона РК "О Президенте Республики Казахстан".

Не подвергая сомнению полезность и необходимость закона о защите бывших лидеров, его позитивную роль в совершенствовании вопросов правовой защиты Президента Республики Казахстан и экс-президента, отметим, что сопоставление положений Закона с конституционными нормами и прогнозирование последствий практического применения его нормативных положений, позволяет обратить внимание на следующие положения Закона, нуждающиеся, на наш взгляд, в дополнительной проработке.

Во-первых, Закон содержит несогласованные формулировки. Согласно ст. 36 Закона выраженная в ней норма предполагает, что Экс-Президент Республики не может нести ответственности за действия, связанные с исполнением им полномочий Президента Республики, за исключением случаев совершения государственной измены. Полагаем, формулировка "действия, связанные с исполнением им полномочий Президента Республики" предполагает все деяния, совершенные Президентом, то есть те, которые совершены в связи с президентскими полномочиями, и те, которые совершены Президентом Казахстана в качестве частного лица, вне связи с президентскими полномочиями. Хотя Закон не содержит положений о процессуальной стороне решения вопросов о неприкосновенности, анализ конституционной формулы и ее толкование в системе других норм Конституции и конституционных законов, раскрывающих содержание неприкосновенности должностных лиц государства позволяют говорить о запрете задержания, арест, обыск, допрос, либо личный досмотр Президента Республики Казахстан по делам, связанным с исполнением им полномочий Президента Республики Казахстан. Считаем возможным согласиться с мнением А.В. Малько и С.Ю. Суменкова, по мнению которых, данное обстоятельство нуждается в законодательном регламентировании, и обязательно "с учетом того, что бывший глава государства мог при осуществлении своих полномочий допустить неправомерные поступки именно как частное лицо" [15, С.21].

Во-вторых, Закон умалчивает о возможности распространения принципа неприкосновенности на те деяния, которые бывший глава государства может совершить после окончания срока его президентских полномочий. Мы согласны с мнением А.В. Малько и С.Ю. Суменкова, отмечающих, что "иммунитет устанавливается лишь на срок выполнения президентом своих полномочий (а не пожизненно) как, собственно, иммунитет для всех иных должностных лиц. За пределами исполнения сверхсложных президентских обязанностей теряется юридический смысл иммунитета" [15, С.21].

С учетом вышеизложенного, можно отметить, что нормы, предусматривающие правовой иммунитет бывшего Президента Республики Казахстан будут более эффективны и обоснованны, если предпринять ряд следующих мер:

Во-первых, в Законе "О Первом президенте Республики Казахстан" ограничить пределы правового иммунитета бывшего главы государства деяниями, совершенными им в период исполнения полномочий Президента Республики Казахстан в качестве государственного деятеля.

Во-вторых, закрепить в Законе условие, согласно которому принципы неприкосновенности и неотвеченности не распространяются на действия экс-президента, совершенные им после окончания срока президентских полномочий, что позволит не допустить превращения правового иммунитета в пожизненную привилегию.

Литература:

1. Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2000 г., N 10, ст. 232, Казахстанская правда" от 22 июля 2000 года N184-185); Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан, 1995 г., N 24, ст.172
2. Дмитриев Ю.А., Измайлова Ф.Ш. Проблема контроля и ответственности органов государственной власти // Государство и право. - 1996. - №4. - С.90.
3. Малько А.В., Суменко С.Ю. Правовой иммунитет: теоретические и практические аспекты // Журн. Рос. Права. 2002. - №2. - С.20.
4. Лебедев В.А. Проблемы организации и деятельности законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. М., 2000. - С.30.
5. Лучин В.О. Конституция Российской Федерация. Проблемы реализации. М., 2002. - С.369.
6. Малиновский В.А. Некоторые вопросы конституционно-правовой ответственности Президента Республики Казахстан // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ, 2001. - С.417- 418.
7. Лавнисчак А. Ответственность главы государства в монархии и республике // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. С.А. Авакьяна.-М., Изд-во МГУ, 2001. - С.149- 157.
8. См.: Султанов Э. Брейк по-итальянски. Сильвио Берлускони из подсудимого сделался неподсудным // Коммерсант.2003. 20 июня.
9. Лучин В.О., Петрова А.В. Отрешение Президента РФ от должности: особенности парламентской процедуры // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. Материалы научной конференции. Москва, 21-23 марта 2002 г./Под ред. С.А. Авакьяна.-М., 2003. - С.215- 216.
10. Лучин В.О., Петрова А.В. Отрешение Президента РФ от должности: особенности парламентской процедуры // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. Материалы научной конференции. Москва, 21-23 марта 2002 г./ Под ред. С.А. Авакьяна.-М., 2003. - С.217.
11. Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. М., 2000. - С.69.
12. Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. М., 2000. - С.74.
13. Руднев В.И. Иммунитеты в уголовном судопроизводстве // Рос. Юстиция. - 1996. - №8. - С.28.
14. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. Ред. В.В. Лазарев 2-е изд., доп. и перераб.-М., 2001. - С.458.
15. Малько А.В., Суменков С.Ю. Правовой иммунитет: теоретические и практические аспекты // Журн. рос. Права.2002. - №2 - С.21.

Рецензент: д.ю.н., профессор Каудыров Т.Э.