

*Кишкембаев А.Б.*

**ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ИММУНИТЕТА  
ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ  
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

*A.B. Kishkembraev*

**PROBLEMATIC ASPECTS OF IMMUNITY PRESIDENT OF THE  
OF KAZAKHSTAN IN LAW OF KAZAKHSTAN REPUBLIC**

УДК: 342. 51:342. 511.6 (574)

*В данной статье автор раскрывает понятие иммунитета Президента Республики Казахстан как гарантию осуществления высшим должностным лицом государства своих полномочий. Дается анализ действующего законодательства Республики Казахстан.*

*In given article the author opens concept of immunity of the President of Republic Kazakhstan as a realization guarantee the higher official of the state of the powers. The analysis of the current legislation of Republic Kazakhstan is given.*

Предоставление главе государства правового иммунитета обусловлено значимостью его роли в жизни казахстанского общества. Установление правового иммунитета Президента РК в конечной цели направлено на благо обществу и государству. В связи с чем, его приведение к оптимальной формуле влечет необходимость дальнейшего совершенствования законодательства в этом направлении. Прежде всего, дальнейшей регламентации в рамках действующих законов требует процедура отрешения Президента РК от должности. Объем правового иммунитета Президента РК должен быть шире объемов иммунитета других его обладателей, поскольку он является главой государства и единственным гарантом его Конституции. Если же в отношении него устанавливать те же основания и порядок лишения неприкосновенности, что и для других носителей правового иммунитета, то государство будет обречено на нестабильность в связи со слабостью и непрочностью власти единоличного главы государства, а это, в свою очередь, неизбежно повлечет понижение доверия международного сообщества.

Согласно ст. 42 Конституции РК Президент вступает в должность с момента принесения присяги: верно служить народу Казахстана, строго следовать Конституции и законам РК, гарантировать права и свободы граждан, добросовестно выполнять возложенные на него высокие обязанности. Оговорив, тем самым, обязанности Президента, далее Конституция РК ведет речь об его ответственности только лишь в случае совершения им государственной измены, не предусматривая ответственности за нарушение вышеназванных обязательств. Распространение принципа не ответственности на широкий круг действий Президента вряд ли следует считать правильным.

В целом не оспаривая необходимость положений, прописанных в казахстанском законодательстве в части порядка отрешения Президента РК от должности, отметим, что ограниченные возможности его привлечения к ответственности и сложная процедура отрешения от должности (равно как и ограниченный перечень оснований для импичмента) вряд ли корреспондируют между собой как причина и следствие. Процедура отрешения Президента РК от должности, предусматриваемая в национальном законодательстве, должна быть такой, чтобы не связывать его действия и инициативы политическими настроениями парламентского большинства и избирателей, и не представлять собой угрозу устойчивости власти единоличного главы государства. Для законодательного установления меры неприкосновенности и не ответственности Президента необходимо руководствоваться общим формальным принципом предоставления повышенной защиты, согласно которому объем предоставленных преимуществ должен соответствовать роли Президента в жизни общества и государства и не должен превращаться в личную привилегию. Следует полагать, что объем правового иммунитета Президента, состоящий из таких элементов, как неприкосновенность и не ответственность, предоставлен соответственно значению его должности в функционировании государства и месту в системе разделения властей.

Ряд российских авторов, находясь под воздействием так называемого либерального фактора, ориентирующего широту оснований и простоту процедур привлечения к ответственности Президента, утверждают о недемократичности, неправомерности его иммунитета, жесткости и сложности процессуальных требований к его отрешению от должности.<sup>1</sup> При этом, высказывая предложения в части совершенствования института отрешения, в зависимости от того, касаются ли они ограниченного перечня оснований этого или же относятся к прописанной в законодательстве процедуре отрешения, условно делят

<sup>1</sup> Малько А.В., Суменков С.Ю. Правовой иммунитет: теоретические и практические аспекты / журн. рос. права. 2002. № 2. С.20; Лебедев В.А. Проблемы организации и деятельности законодательной и исполнительной власти в субъектах РФ. М. 2000. С.30.

их на две группы. Решение проблемы касательно ответственности Президента они связывают с изменением норм Конституции РФ об отрешении от должности.

Изучение предложений ученых по совершенствованию института отрешения применительно к казахстанскому законодательству позволяет прийти к выводу о том, что регламентация процедуры отрешения Президента, содержащаяся непосредственно в Конституции РК, конституционных законах «О Президенте РК», «О Первом Президенте РК» также не является безупречной, в связи с чем, необходимо принятие мер по ликвидации недочетов, улучшению законодательства и практики его применения, с тем, чтобы избежать неясностей в указанном процессе.

Полагаем, что проблема повышения ответственности Президента РК не может быть преодолена через ограничение объема правового иммунитета либо расширение перечня оснований отрешения от должности (путем включения в него конституционно - правовых нарушений). Решение этого вопроса должно иметь место в плоскости установления иных мер (помимо отрешения от должности) конституционно - правовой ответственности Президента. Следует помнить, что их установление не следует рассматривать как ограничение правового иммунитета, поскольку такой элемент иммунитета как неприкосновенность касается так называемых традиционных видов ответственности - уголовной, административной; а не ответственность должна касаться, главным образом, политической деятельности Президента РК, представляя собой невозможность его привлечения к ответственности за проводимую им политику, не сопряженную с совершением каких - либо правонарушений.

Сегодня очевидна необходимость внесения изменений и дополнений в конституционный закон РК «О Президенте РК», в котором, помимо иных вопросов, касающихся статуса (обязанности, полномочия, санкции за конституционные деликты), необходимо детально прописать механизм привлечения Президента к ответственности, конкретизировать процедуру отрешения его от должности, уточнить пределы правового иммунитета.

Отличительной особенностью правового иммунитета Президента РК, состоящего из двух элементов - неприкосновенности и не ответственности, впрочем, как и правового иммунитета других Президентов, является значительный объем в нем элемента не ответственности. Поскольку пределы правового иммунитета действующего Президента РК не закреплены в законодательстве, они могут быть выведены путем доктринального системного толкования конституционных норм, в частности норм ст. 47 Конституции РК, касающейся отрешения Президента от должности; ст. 26 закона «О Президенте РК», ст. 3 закона «О Первом Президенте РК».

Необходимо отметить, что в Регламентах обеих палат Парламента РК процедура отрешения Президента от должности не закреплена, хотя установлены процедуры лишения неприкосновенности высших должностных лиц государства - Генерального прокурора, Председателя Верховного суда, судей Верховного суда, депутатов Парламента.

Иммунитет Президента, прекратившего исполнение полномочий, является логическим следствием правового иммунитета действующего Президента РК; пределы правового иммунитета экс - Президента, непременно, зависят от параметров иммунитета действующего Президента Казахстана. Такая преемственность позволяет вывести критерий обособленности правового иммунитета экс - Президента, и его пределы должны быть таковы, чтобы обеспечить действующему Президенту гарантии повышенной правовой защиты после окончания срока президентства, и не превратить правовой иммунитет, представляющий собой изъятие из принципа равенства граждан перед законом и судом, в пожизненную правовую привилегию лица, занимавшего этот пост.

Таким образом, основанием для наделения экс - Президента правовым иммунитетом служит распространение на действующего Президента РК принципа не ответственности, который гарантирует экс - Президенту нереальность привлечения его к ответственности за действия, связанные с реализацией им президентских полномочий. Изложенное позволяет обозначить требования к правовому иммунитету Президента РК, прекратившего исполнение своих полномочий. Для начала пределы правового иммунитета экс - Президента не должны превышать пределы правового иммунитета действующего Президента. Во - вторых, принцип не ответственности должен распространяться только на действия экс - Президента Казахстана, связанные с исполнением им своих полномочий (т.е. на те действия, на которые распространялся принцип не ответственности в период президентства). В-третьих, срок предоставления правового иммунитета не должен превышать срока исполнения должностных обязанностей (иначе теряется смысл иммунитета).

Казахстанское законодательство практически не располагает опытом реализации своих положений в отношении бывшего главы государства, эти пробы касательно действующего Президента также незначительны, в связи с чем, неудачное решение отдельных вопросов правового иммунитета этих лиц неизбежно. Тем не менее, не сомневаясь в важности уже имеющихся законов о защите нынешних и бывших лидеров, их позитивной роли в ее совершенствовании, а также, исходя из полезности высказываний российских авторов,<sup>2</sup> отметим, что сопоставление

<sup>2</sup> Сопельцова Н.С. Иммунитеты в конституционном праве РФ. Челябинск. 2003. С.161.

положений закона «О Президенте РК» с конституционными нормами, прогнозирование последствий практического его применения свидетельствует о необходимости дополнительной его проработки.

Так, данный закон содержит несогласованные формулировки. Норма, выраженная в ст. 36, предполагает, что экс - Президент РК не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за действия, связанные с исполнением им полномочий Президента страны, за исключением случаев совершения государственной измены. Формулировка «действия, связанные с исполнением им полномочий Президента РК» предполагает все деяния, совершенные им, т.е. те, которые были совершены в связи с президентскими полномочиями, и те, которые могли быть совершены им в качестве частного лица, вне связи с ними. В то же время Конституция РК, конституционный закон «О Президенте РК» запрещают задержание, арест, обыск, допрос либо личный досмотр главы государства, если они осуществляются в ходе производства по делам, связанным с исполнением им полномочий. Ст. 36 закона «О Президенте РК» нужно дополнить указанием о наступлении его ответственности в случае совершения им, как частным лицом, правонарушений действий, не связанных с исполнением полномочий Президента РК.

Кроме того, в законе необходимо определить пределы правового иммунитета экс - Президента РК, дополнив соответствующей нормой, согласно которой неприкосновенность распространяется на имущество, принадлежащее ему на праве частной собственности, а также на используемое им жилое и служебное помещения, личное и служебное транспортное средство, переписку, используемые им средства связи, а также принадлежащие ему документы.

В-третьих, закон умалчивает о возможности распространения принципа неприкосновенности на те деяния, которые бывший глава государства может совершить после окончания срока его президентских полномочий. Обобщая сказанное, следует отметить, что нормы, предусматривающие правовой иммунитет бывшего Президента РК будут более эффективны и обоснованны, если предпринять ряд следующих мер: во-первых, в законе «О Президенте РК» необходимо ограничить пределы правового иммунитета бывшего главы государства деяниями, совершенными им в период исполнения полномочий Президента РК; во-вторых, необходимо закрепить в законе условие, согласно которому принципы неприкосновенности и не ответственности не распространяются на действия экс - Президента, совершенные им после окончания срока президентских полномочий, что позволит не допустить превращения правового иммунитета в пожизненную привилегию.

Процесс отрешения Президента РК от должности согласно ст. 47 Конституции РК состоит из нескольких действий: принятия решения о выдви-

жении обвинения и его расследовании, непосредственное расследование обстоятельств дела, получение заключений соответствующих госорганов и принятие окончательного решения. При этом решение о выдвижении обвинения принимается большинством от общего числа депутатов Мажилиса по инициативе не менее чем одной трети его депутатов. Расследование обвинения организуется Сенатом, и его результаты большинством голосов от общего числа его депутатов передаются на рассмотрение совместного заседания Палат Парламента. При наличии соответствующих заключений Верховного Суда РК об обоснованности обвинения и Конституционного Совета РК о соблюдении установленных конституционных процедур на совместном заседании Палат большинством не менее трех четвертей от общего числа депутатов каждой из Палат принимается окончательное решение по данному вопросу. Непринятие окончательного решения в течение двух месяцев с момента предъявления обвинения влечет за собой признание обвинения против Президента отклоненным. Отклонение обвинения Президента в совершении государственной измены на любой стадии влечет за собой досрочное прекращение полномочий депутатов Мажилиса, инициировавших рассмотрение данного вопроса». <sup>3</sup> Немаловажным является тот факт, что отрешение Президента не может быть инициировано в период рассмотрения им вопроса о досрочном прекращении полномочий Парламента РК.

В контексте сказанного необходимо заметить, что сомнительна правильность применения в ст. 47 Конституции РК при инициировании депутатами Парламента вопроса отрешения Президента от должности термина «выдвижение обвинения». Тем более что далее по тексту в ней идет речь о работе по проверке обоснованности обвинения, которая производится специальными органами, и может закончиться как предъявлением обвинения, так и прекращением дела за отсутствием состава преступления. Употребление указанного термина, который в определенном смысле тождественен «предъявлению обвинения», и может быть понят в тесной увязке с ним, более оправдано в уголовно - процессуальном праве, в котором под предъявлением обвинения понимается процессуальное действие, как правило, логическое следствие любого расследования, по результатам которого, в том числе возможно дальнейшее разрешение вопроса отрешения Президента от должности. В целях точности применения терминов, используемых законодателем, а также правильности понимания их смысла в тексте комментируемой статьи целесообразно использовать парламентский термин «вотум недоверия», означающий

<sup>3</sup> Конституция РК. Ст. 47.

мнение, выраженное голосованием.<sup>4</sup> Он наиболее подходит по смыслу к рассматриваемой ситуации.

Следует заметить, что процессуальные вопросы по расследованию обвинения Президента РК и судебному разбирательству также не разрешены законодательно. Глава 53 УПК РК предусматривает лишь особенности производства по делам лиц, обладающих иммунитетом от уголовного преследования, а именно: парламентариев, судей, Генерального прокурора, членов Конституционного Совета и его председателя, а также особенности в отношении их судебного разбирательства. Касательно Президента РК таких положений он не содержит. Как же быть в случае, если гипотетически представить, что импичмент Президента состоится? Конституция РК раскрывает порядок привлечения его к ответственности, но на вопросы: кто будет вести расследование уголовного дела в отношении главы государства, какой суд будет его рассматривать, в действующем законодательстве мы не находим ответа. Президент Французской Республики подсуден Верховному суду страны. В других зарубежных государствах Президента судит «особый суд». Оценивая возможные варианты, полагаем, что рассмотрение такого дела должно иметь место в Верховном суде РК. Вместе с тем, возникает вопрос: будут ли считаться правомерными действия Верховного Суда РК по рассмотрению уголовного дела по существу, если он прежде давал заключение об обоснованности обвинения, предъявленного Президенту РК, в котором заранее, без проведения судебного разбирательства была предпринята его виновность либо такое дело будет предметом рассмотрения особого суда. Российские авторы в данном вопросе придерживаются мнения о рассмотрении такого дела Верховным судом страны.<sup>5</sup>

Коль скоро Конституция РК предусматривает принятие Парламентом решения об отрешении Президента от должности не позднее двух месяцев с момента выдвижения против него обвинения, то все государственные органы, участвующие в процессе рассмотрения этого вопроса, оказываются загнанными в неоправданно сжатый срок - два месяца. Сроки же рассмотрения данного вопроса в Мажилисе, Сенате, Верховном Суде, Конституционном Совете действующим законодательством РК не предусмотрены. Об этом ничего не сказано ни в Конституции РК, ни в законе «О Президенте РК» и Регламентах Палат Парламента. Отсутствие законодательно установленных сроков рассмотрения данного вопроса соответствующими органами может повлечь злоупотребления со стороны пропрези-

дентски настроенных лиц, от которых зависит решение вопроса о выдвижении или не выдвижении против Президента обвинения, искусственное затягивание процедурных вопросов отрешения либо спешное и поверхностное их разрешение. Для Палат Парламента их можно урегулировать Регламентами, для Верховного суда и Конституционного Совета эти сроки можно установить в конституционном законе «О Президенте РК». Так, например, Мажилис направляет постановление о выдвижении обвинения против Президента в Сенат в пятидневный срок, Сенат организует расследование обвинения, после окончания которого, направляет запрос в Верховный суд и в Конституционный Совет. Те в свою очередь дают свои заключения на предмет обоснованности обвинения, и соблюдения установленных конституционных процедур соответственно не позднее пяти дней после регистрации запроса и направляют его в Сенат. Сенат с момента поступления указанных заключений Верховного Суда и Конституционного Совета в течение пяти дней передает результаты расследования обвинения вместе с заключениями на рассмотрение совместного заседания Палат Парламента, который должен окончательно решить данный вопрос в течение двух месяцев с «момента окончания следствия», а не предъявления Президенту обвинения, как это указано в цитируемом законе. Обвинение может быть предъявлено в начале предварительного следствия, но окончание последнего, как правило, имеет место значительно позже. К тому же, если следствие не закончено в установленные законом сроки, то оно в соответствии со ст. 196 УПК РК может быть продлено до шести месяцев. С учетом сложности дела закон допускает дальнейшее продление срока предварительного следствия на общих основаниях. Это означает, что конституционный срок окончательного решения вопроса отрешения Президента от должности будет нарушен. Более того, с учетом особого его статуса вполне правомерным будет установление в УПК РК сокращенных сроков предварительного следствия.

Действующим законодательством также не предусмотрен учет срока давности привлечения Президента РК к уголовной ответственности и невозможность вторичного привлечения за эти же действия экс - Президента. Ведь в случае отклонения обвинения оно вновь может быть предъявлено в пределах срока давности, и после истечения его полномочий.

Как видно, процедура отрешения Президента страны от должности трудно выполнимое дело, и она зависит от многих объективных и субъективных факторов. В этой связи заслуживает внимания вопрос о последствиях отклонения обвинения Президента в совершении государственной измены. Если произошло такое отклонение, полномочия депутатов Мажилиса, инициировавших рассмотрение вопроса в соответствии с нормой ч. 2 ст. 47 Конституции РК

<sup>4</sup> Советский энциклопедический словарь. Изд. 3-е. М. 1984. С. 250

<sup>5</sup> Дмитриев Ю.А., Измайлова Ф.Ш. Проблема контроля и ответственности в деятельности органов государственной власти /Государство и право. 1996. №4 . С.90.

досрочно прекращаются. Данная норма выступает своего рода предостережением об «опасности» постановления депутатами вопроса о выдвижении обвинения в отношении Президента, т.к. в случае их политическая карьера ставится под удар.

Таким образом, правовой иммунитет Президента РК в современном понимании представляет собой законное правовое средство, с помощью которого государство обеспечивает его повышенную правовую защиту в сфере уголовной ответственности, где наиболее остро воспринимается какое-либо неравенство, даже, если оно основано на законе. В отличие от депутатов Президента страны практически невозможно лишить неприкосновенности. В связи с чем, ст. 47 Конституции РК, устанавливающую весьма сложный порядок привлечения к ответственности высшего должностного лица государства, необходимо упростить в части технологии импичмента Президента страны.

Конституцией РК предусмотрена ответственность Президента страны, но только лишь за совер-

шение особо тяжкого преступления, т.е. государственную измену. Аналогичное положение содержится в конституционном законе «О Президенте РК». Таким образом, он освобождается от ответственности за совершение преступлений небольшой, средней тяжести и за тяжкие преступления, общественная опасность которых не менее значительна. В связи с этим, следует признать принципиально неверной постановку вопроса о возможности лишения неприкосновенности Президента РК в зависимости от категорий совершенного преступления.

Несмотря на неудачное решение в конституционных законах отдельных вопросов, касающихся правового иммунитета Президента РК, следует сказать, что за всю недолгую историю суверенного Казахстана они являются первыми нормативными актами, предоставляющими гарантии не только действующему Президенту РК, но и бывшему главе государства, тем самым, обеспечивающими легитимную передачу власти.

**Рецензент: д.ю.н., профессор Мукамбаева Г.А.**