

*Кишкембаев А.Б.*

**ИММУНИТЕТ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН КАК ВАЖНЕЙШАЯ ГАРАНТИЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ВЫСШИМ ДОЛЖНОСТНЫМ ЛИЦОМ ГОСУДАРСТВА СВОИХ ПОЛНОМОЧИЙ**

*A.B. Kishkymbaev*

**IMMUNITY OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN AS AN ESSENTIAL GUARANTEE OF STATE HIGHEST OFFICIAL OF HIS POWERS**

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.*

Институт правового иммунитета главы государства закреплён в краткой формуле в ст. 46 Конституции РК, согласно которой "Президент РК, его честь и достоинство неприкосновенны". О каких - либо иных параметрах иммунитета ничего не говорится, т.е. в ней закреплено только лишь общее положение.

В конституционном законе "О Президенте РК" от 26 декабря 1995 г. в двух статьях (ч.5 ст.1, ч. 2 ст. 26) в тех же выражениях и в лаконичной форме воспроизведены нормы Конституции о неприкосновенности Президента, в них отсутствуют детализация и конкретизация ее положений. В том же ключе в нем регламентирована неприкосновенность бывшего главы государства - экс - Президента. Данный закон также содержит нормы о порядке отрешения Президента от должности. Статья 26 цитируемого закона, указывая на возможность наступления ответственности Президента за совершение преступления, раскрывает его понятие, по существу дублируя диспозицию ст. 165 УК РК, предусматривающую ответственность за государственную измену. На наш взгляд, уточнение такого характера не вызывается необходимостью, оно загромождает текст, не имея в своем содержании установок кардинального характера.

Закрепление в Конституции РК и конституционных законах положений о неприкосновенности главы государства является необходимой предпосылкой решения в необходимых случаях вопроса его привлечения к уголовной ответственности. Порядок привлечения к уголовной ответственности Президента РК предусмотрен ст. 47 Конституции РК. При этом для определения критериев правового иммунитета главы государства за основу может быть взято то немногое, что имеется: ст. 4 Конституции РК о неприкосновенности Президента; ст. 47 о порядке отрешения его от должности; нормы ст.ст. 1 и 26 конституционного закона

РК "О Президенте РК"; а также нормы ст. 3

конституционного закона № 83 - П от 22 июля 2000 г. "О Первом Президенте РК". Содержание этих законов позволит в определенной степени отразить особенности конституционно - правового статуса Президента страны и его место в системе разделения властей, так как, несмотря на похожесть отдельных элементов его статуса со статусом депутатов и членов Конституционного Совета, в нем имеется ряд существенных различий.

Связь правового иммунитета со сферой юридической ответственности указывает на важность вопросов привлечения к ней Президента, изучение которых позволит определить пределы иммунитета, а также выяснить, в отношении каких его действий работает принцип неприкосновенности (как особый порядок привлечения к ответственности), и на какие действия распространяется принцип не ответственности. Предоставление экс - Президенту правового иммунитета, являющегося логическим следствием иммунитета действующего Президента, свидетельствует о единстве параметров их иммунитетов.

Способом досрочного прекращения полномочий Президента является отрешение его от должности. Возможное привлечение к ответственности Президента связано с отрешением его от должности, т.е. первое невозможно без предварительного решения второго вопроса. Прекращение его полномочий на основании отрешения от должности включает определенные процедуры.

Первая Конституция РК 1993 г. не предусматривала оснований отрешения Президента от должности, так как являлась правовым актом переходного периода. Впервые эта процедура была закреплена в Конституции РК 1995 г., который регламентировал возможность отрешения Президента от должности только на основании выдвинутого Мажилисом Парламента обвинения в государственной измене, подтверждённого заключением Верховного Суда РК, и заключением Конституционного Совета РК о соблюдении установленных конституционных процедур. При этом решение о выдвигании обвинения и его расследовании может быть принято большинством от общего числа депутатов Мажилиса по инициативе не менее чем одной трети его депутатов. Организация расследования производится Сенатом, и его результаты большинством голосов от общего числа его депутатов передаются на рассмотрение совместного заседания Палат Парламента (ст. 47 ч.2).

Поскольку ст. 46 Конституции РК 1995 г. не

указывает конкретные параметры президентского иммунитета, то полагаем, что используемая в ст. 47 Конституции РК ссылка на совершение государственной измены (как основания для отрешения Президента от должности) может служить критерием, определяющим его пределы. Понимание вопросов, связанных с государственной изменой, возможно путем содержательного их обсуждения в последующем.

Правила ст. 47 Конституции РК о том, что Президент несет ответственность за действия, совершенные им при исполнении своих обязанностей, только в случае государственной измены, закреплены также ст. 26 конституционного закона "О Президенте РК", которая помимо этого регламентирует гарантии прав экс - Президентов РК. Ими могут быть только те, кто не был прежде отрешен от должности. Согласно указанному закону экс - Президент страны также не может нести ответственности за действия, связанные с исполнением им полномочий Президента, за исключением случаев государственной измены.

Конституционным законом "О Первом Президенте РК" регламентирован иммунитет Первого Президента Казахстана - Лидера нации. Он посвящен только одному человеку, действующему Президенту, все последующие экс - Президенты не подпадают под его действие, и на них распространяется только лишь закон "О Президенте РК". В целях сравнения необходимо отметить, что в России 12 февраля 2001 г. был принят закон "О гарантиях Президенту РФ, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи", который распространяет свое действие на всех экс - Президентов страны вне зависимости от того, был ли кто-либо из них первым или последующим за ним. Из анализа норм Конституции РК и конституционного закона "О Президенте РК" в части президентского иммунитета усматривается, что в случае государственной измены к уголовной ответственности могут быть привлечены действующий Президент и экс - Президент. В то же время положения конституционного закона "О Первом Президенте РК" (ст. 3) свидетельствуют об обратном, в частности, действующий Президент РК не может быть привлечен к уголовной ответственности за действия, совершенные им в период исполнения полномочий, ни в настоящем времени, ни после прекращения полномочий. Так, использование термина "Первый Президент РК - Лидер Нации" в функционирующем законе применительно к действующему Президенту, фактически являющемуся первым, предопределяет нынешний его правовой статус с учетом этой составляющей. И потому положения цитируемого закона о том, что "Первый Президент РК обладает неприкосновенностью, и не может быть привлечен к ответственности за действия, совершенные им в период исполнения полномочий Президента, а после их прекращения за действия, связанные с осуществлением своего статуса Первого Президента РК", свидетельствуют о невозможности наступления ответственности президента даже в случае

совершения им государственной измены.

В отличие от Конституции РК, в которой описание основополагающих положений оправданно носит тезисный характер, и конституционного закона "О Президенте РК", в законе "О Первом Президенте РК" подробно и детально регламентирована неприкосновенность Первого Президента РК - Лидера нации. Он не может быть подвергнут задержанию, аресту, обыску, допросу либо личному досмотру. Неприкосновенность распространяется на все имущество, принадлежащее ему на праве собственности и проживающим с ним членам семьи, а также на используемые ими жилые и служебные помещения, служебный транспорт, средства связи, переписку, принадлежащие ему документы. На указанное имущество не могут быть наложены какие бы то ни было ограничения. Гарантируется банковская тайна и неприкосновенность банковских счетов Первого Президента и совместно проживающих с ним членов его семьи. Таким образом, создание закона, который по соответствующему замыслу развил нормы Конституции о неприкосновенности главы государства, привело к фактическому предоставлению действующему Президенту беспрецедентных гарантий освобождения от уголовной ответственности за любые преступления.

Тем не менее, в связи с обращением Президента РК о соответствии закона "О Первом Президенте РК" Конституции РК в Конституционный Совет РК последним было постановлено, что разночтений в этих законах нет, закон "О Первом Президенте РК" детализирует прежние гарантии неприкосновенности, установленные Конституцией РК для экс - Президентов, обеспечивая их применение "Первому Президенту", исходя из его особой роли и вклада в строительство независимого государства. Первый Президент РК после прекращения им исполнения своих полномочий становится экс - Президентом, передающим конституционные полномочия Президенту, избранному на очередных выборах.

Учитывая тот факт, что Конституция РК устанавливает весьма сложную процедуру привлечения высшего должностного лица к уголовной ответственности, следует констатировать, что действующего Президента и без принятия закона "О Первом Президенте РК" практически невозможно привлечь к уголовной ответственности даже в случае совершения им государственной измены. Трудную реализацию на практике конституционных положений, регулирующих порядок отрешения казахстанского Президента от должности, признает исследователь становления и эволюции института президентства Б.А. Майлыбаев. Однако он оправдывает это обстоятельство тем, что испытание импичментом может выдержать исключительно стабильное общество, обладающее давними демократическими традициями. Даже в США импичмент -инструмент слишком стратегический, чтобы им можно было пользоваться чаще. На наш взгляд, ограничиваясь констатацией неполноценности процедуры отрешения Президента от должности, он не решается на

постановку вопросов об изменении конституционных положений, и не дает четкого их разрешения.

Сопоставляя ст.ст. 46,47 Конституции, а также указ "О Президенте РК", Жанузакова Л. приходит к выводу о "полной неответственности Президента", который "не может быть привлечен к уголовной ответственности даже после его отрешения от должности". Автором оценивается недемократичной норма Конституции РК о досрочном прекращении полномочий депутатов Мажилиса, инициировавших несостоявшийся импичмент. Она также считает, что Президент РК "не несет ответственности за проводимую им политику". Следует заметить, что Конституция РК не предусматривает такое основание отрешения его от должности, и это, на наш взгляд, не вызывается необходимостью. На политическую ответственность Президента РК, т.е. ответственность за проводимую им политику, не сопряженную с совершением правонарушений, должен распространяться принцип не ответственности. Электорат в случае осуществления Президентом РК неудовлетворительной политики вправе выразить недоверие, проголосовав на очередных выборах против него. Это и есть, по мнению Малиновского В., главная форма политической ответственности Президента перед теми, чьи интересы он представляет.

По его же мнению, весьма сомнительной является трактовка президентской неприкосновенности как его освобождение любого вида ответственности: уголовной, административной, гражданской. Облеченная доверием народа личность вовсе не равнозначна статусу безответственного гражданина. В противном случае ставятся под сомнение базовые идеи Конституции РК. Такая позиция не может не вызывать одобрения. Президент РК в случае совершения преступления, не связанного с выполнением своих полномочий, либо гражданско - правового правонарушения должен подлежать ответственности на общих основаниях.

На основании системного толкования норм Конституции РК можно сделать вывод, что в период исполнения президентских полномочий, глава государства также 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 невозможно ни при каких условиях (ни при каких обстоятельствах, ни по чьему - либо решению, ни с чьего - либо согласия).

Кроме того Президент не несет какой - либо ответственности за нарушение присяги и невыполнение обязанностей, закрепленных за ним Конституцией. Так, ст. 42 Основного закона предусматривает вступление Президента в должность посредством принесения присяги: верно служить народу Казахстана, строго следовать Конституции и законам РК, гарантировать права и свободы граждан, добросовестно выполнять возложенные на него высокие обязанности президента страны. Это же положение воспроизведено в ст. 3 конституционного закона "О

Президенте РК". Невыполнение Президентом взятых на себя обязательств, а также злоупотребление своими полномочиями, по справедливому мнению Колосовой Н.М., являются основанием конституционной ответственности<sup>4</sup>. Если в первом случае негативным последствием является недоверие Президенту, которое может повлечь его отрешение от должности, то во втором случае это может быть отмена незаконного его решения, преодоление президентского вето, ограничение и лишение его прав.

Аналогичная ситуация в РФ в части безответственности Президента за нарушение обязанностей, закрепленных за ним Конституцией, послужила поводом к мнению о том, что в условиях распространения принципа не ответственности на широкий круг его действий он становится потенциально опасным для общества<sup>5</sup>.

"Избрание гражданина Президентом РК, вступление его в должность с момента принесения присяги, в которой он клянется "верно служить народу Казахстана, строго следовать Конституции и законам РК, гарантировать права и свободы граждан, добросовестно выполнять возложенные на него высокие обязанности Президента РК создают юридические предпосылки для привлечения к ответственности лица, допустившего их нарушение", - пишет В.А.Малиновский<sup>6</sup>. Конституционная доктрина и практика многих стран исходит из подобной правовой природы присяги.

На наш взгляд, в целях совершенствования института отрешения Президента РК от должности представляется целесообразным предусмотреть в действующем законодательстве, положение, в котором невыполнение обязательств, возложенных Конституцией РК на Президента, является основанием для его отрешения от должности.

Как уже было отмечено, иммунитет "Первого Президента РК - Лидера нации" более чётко регламентирован в конституционном законе "О Первом Президенте РК", в котором дается его толкование. В этом законе присутствует то, чего не было в законе "О Президенте РК". Это вполне объяснимо тем, что закон "О Первом Президенте РК" был принят 20 июля 2000 г., пять лет спустя после принятия закона "О Президенте РК". Поскольку оба этих закона являются действующими, и касаются в данное время одного и того же лица, на наш взгляд, было бы логичным привести их в соответствие между собой, тем более что объём иммунитета действующего Президента не должен быть уже неприкосновенности экс - Президента.

В случае ухода действующего Президента с должности может сложиться ситуация, в которой его преемник в соответствии с нынешней редакцией закона "О Президенте РК", безусловно, будет располагать иммунитетом, уступающим по объёму иммунитету "Первого Президента", что нельзя признать правильным.

Это обстоятельство также говорит в пользу необходимости приведения в соответствие между

собой объёма иммунитета действующего Президента с иммунитетом "Первого".

Внимательное прочтение норм ст.ст. 26 и 36 закона РК "О Президенте РК", касающихся иммунитетов действующего и экс - Президента свидетельствует о совпадении их параметров. Основанием надления экс - Президента указанным иммунитетом служит распространение на действующего Президента РК принципа не ответственности, который тогда служит гарантией его защиты, когда гарантирует его предшественнику невозможность привлечения к ответственности за действия, связанные с исполнением президентских полномочий. Таким образом, прямое избрание Президента РК, условия становления гражданского общества и правового государства, безусловно, требуют предоставления его главе прочных конституционных гарантий, включая ограничение оснований ответственности, усложненные процедуры привлечения к ней. Однако общий для всех принцип предоставления повышенной защиты, заключающийся в том, что объем предоставленного иммунитета должен соответствовать роли их обладателя в жизни общества и не должен превращаться в личную привилегию, касается и главы государства. Опыт собственного государственного строительства подтверждает тенденции

современного конституционализма, направленные на обеспечение политических и социальных гарантий главе государства.

Следует отметить, что анализ правовых норм по регламентации вопросов института Президента РК, в силу кратковременности существования которого возможно ещё не сложились основы для должного понимания проблем президентского статуса, свидетельствует о её небезукоризненной. И потому требуется внести дополнения в положения Конституции, конституционные законы "О Президенте РК" и "О Первом Президенте РК" по устранению имеющихся пробелов по процедуре отрешения Президента РК от должности и их совершенствованию. Нормы, предусматривающие правовой иммунитет действующего РК, будут более эффективными, если принять меры по упрощению технологии импичмента, разработке механизма его реализации с четким его закреплением в соответствующем законодательстве. В связи с чем, редакции указанных конституционных законов подлежат изменению.

#### **Литература:**

<sup>1</sup> *Майлыбаев Б. А.* Становление и эволюция института Президента РК. Алматы. Изд-во "Арыс". 2001. С.419.

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