

Роль Конституционного совета в формировании концепции прав и свобод человека и гражданина в Республике Казахстан

Амандыкова С.К., Диль А.В.

Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова

Мақала авторлары Қазақстан Республикасында адам және азаматтың құқығы мен еркіндігін ұлттық тұжырымдамасын қалыптастыруына Конституциялық кеңестің қатысу ерекшеліктерін талқылайды. Құқық қорғау тетігін іске асыруға қатысу бойынша конституциялық бақылау органы қызметінің негізгі бағыттарын ерекшелейді және қысқаша сипаттайды. Адам құқығына кепілдік беруін қамтамасыз ету үшін «Адам және азамат» Конституцияның II-бөлімінің конституциялық ресми талқылау мәніне ерекше назар аударылған. Ресми талқылау тарапынан ғалымдардың пікірлерін келтірді; конституциялық ережелерін талқылайтын мазмұны жағынан құқықтық нормалар мәніне түсінік беретін Конституциялық кеңестің нормативтік қаулысын топтастыруын ұсынады. Конституциялық кеңесіне өтініш беретін субъектілер аясын кеңейту талас-тартыс сауалына назар аударады.

Article describes the features of the Constitutional Council participation in formation of the national concept of the rights and freedom of a person and the citizen in the Republic of Kazakhstan. Authors allocate and characterize briefly the basic directions of activity of the constitutional control body on participation in realization of the remedial mechanism. The special attention in the article is paid to value of official interpretation of the constitutional norms of section II of the Constitution «the Person and the Citizen» for maintenance of human rights warranting. Authors give an opinion of scientists concerning limits of official interpretation; it is offered to classify the Standard Decisions of the Constitutional Council interpreting the sense of law rules, depending on the maintenance of explained constitutional positions; the attention to a debatable question of expansion of a subjects circle of the reference in the Constitutional Council is paid.

Одним из важнейших показателей уровня развития государств в настоящее время является оценка правовой регламентации и степени реализации прав и свобод человека и гражданина. Держа курс на демократию, государство стремится обеспечить полное соблюдение закрепленных в Основном Законе прав и свобод. Кроме того, провозглашение прав и свобод личности, их закрепление в законодательстве являются важнейшей предпосылкой, прелюдией к созданию подлинно открытого, свободного общества, поскольку господство права, плюрализм и права человека являются неотъемлемыми слагаемыми демократии.

В последние десятилетия XX в. «идея прав человека стала приобретать идеологическое значение, так как большинство государств стали фиксировать свои обязательства в области прав человека не в специальных нормативных актах, а в национальных конституциях, что значительно повысило ответственность государств по соблюдению и обеспечению человеческих прав и свобод» [1; 176]. Осознавая роль прав и свобод человека, как элемента государственности, мировое сообщество стремится обеспечить не только формальное закрепление прав человека, но и создать реальный механизм их функционирования и защиты.

Не стал исключением и Казахстан, который уверенными шагами направляется в сторону построения демократического государства, а следовательно, признает необходимость создания и упрощения полноценной действенной системы прав человека и гражданина, которая включает в себя: правовое закрепление прав человека и гражданина, их гарантирование и защиту.

Задачу правового закрепления прав человека и гражданина выполнил Основной Закон нашей страны, который отразил в своих нормах международные стандарты в области прав человека, «разработанные в результате длительной работы большинства демократических государств по выработке согласованных позиций в области прав человека. Эти стандарты конституируются в качестве нормативного минимума, определяющего уровень государственной регламентации с допустимыми отступлениями в том или ином государстве в форме его превышения или конкретизации» [2].

Именно, учитывая данные стандарты, в Конституции Республики Казахстан был отражен весь перечень прав, относящихся к категории основных и признаваемых мировым сообществом; были определены положения о том, что человек, его жизнь, права и свободы являются высшими ценностями государства (ст.1), они принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов (ст.12).

Указанные концептуальные положения правового статуса человека и гражданина, как отмечает Председатель Конституционного совета Республики Казахстан И.И.Рогов, «обязывают законодателя исходить, прежде всего, из этих норм и ставить во главу угла права человека» [3], а также определяют направления конституционализма в Казахстане.

Национальная концепция прав человека предполагает, что государство должно формировать единую систему правозащитного механизма, координировать работу всех уровней государственных органов по реализации конституционного статуса человека и гражданина.

Одним из важных системообразующих элементов правозащитного механизма является Конституционный совет Республики Казахстан, поскольку именно на него «возложена важная задача по формированию особой школы конституционного толкования, в основе которого должны лежать ценности казахстанского конституционализма: интересы человека, как высшей ценности общества, создание благоприятных условий его жизни, расширение его прав и свобод, охраняемых при помощи верховенства права и поддерживаемых опорой на закон» [1; 90]. Для решения этой задачи Конституционный совет наделен определенным кругом полномочий, среди которых главенствующее место принадлежит официальному толкованию норм Конституции и осуществлению контроля за соблюдением норм Конституции в актах государственных органов. Кроме того, Конституционный совет является тем органом, деятельность которого непосредственно влияет на формирование теоретической основы казахстанской концепции прав человека.

Это влияние четко прослеживается при анализе деятельности Конституционного совета по основным направлениям его полномочий. В этой связи можно согласиться с мнением Д.М.Баймахановой, которая констатирует, что функции Конституционного совета РК по защите прав и свобод человека и гражданина осуществляются им в нескольких направлениях: осуществление предварительного или превентивного конституционного контроля за соответствием Конституции не вступивших в законную силу нормативных актов; официальное толкование норм Конституции; рассмотрение обращений судов о признании акта неконституционным и направление в Парламент Послания о состоянии конституционной законности в стране [4; 8].

Наиболее значимой функцией Конституционного совета представляется функция предварительного или превентивного конституционного контроля за соответствием Конституции не вступивших в законную силу нормативных актов. Эффективность данной функции выражается в признании неконституционными законов, отдельных статей законов, принятых Парламентом, а также отдельных международных договоров по обращению Президента и иных субъектов обращения в Конституционный совет. Всего за весь период деятельности Конституционного совета было принято 25 нормативных постановлений о несоответствии нормативно-правовых актов Конституции Республики Казахстан [5].

Показательным является Постановление Конституционного совета № 2 от 4 апреля 2002 г. «О проверке конституционности Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам свободы вероисповедания и деятельности религиозных объединений» [6; 251]. Конституционный совет в своем нормативном постановлении определил нарушение конституционного принципа равенства всех перед законом при анализе в 2009 году Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам свободы вероисповедания и религиозных объединений», принятого Парламентом и представленного на подпись Президенту РК. «Конституционный совет обратил внимание на то, что в нем в неправомерно сужен круг лиц, наделяемых льготами, а также лиц, законные интересы которых должны защищаться уполномоченным органом. Нормы данного Закона носили дискриминационный характер, ограничивали свободу совести, нарушали конституционные принципы равенства граждан и религиозных объединений перед законом и соразмерности ограничения прав и свобод конституционно значимым целям» [3].

Приоритетное влияние Конституционного совета на реализацию и защиту прав человека ярко прослеживается при анализе нормативных постановлений Конституционного совета, в том числе и «Об официальном толковании норм Конституции». Важность толкования Конституции органом конституционного контроля подчеркивает С.Ф.Ударцев, который отмечает, что Конституционный совет «в процессе этой деятельности может открыть, высветить новые, порой незаметные с первого взгляда смыслы конституционных норм, что позволяет принять или не принять новое законодательство, открыть дверь для развития целых направлений правотворчества. Например, расширить смысл буквального текста в пределах смысла конституционной нормы, выделяя его новые, ранее не очевидные

смысловые оттенки, Конституционный совет открывает возможность для приращения назревшего нового пласта законодательства, вводит в конституционное поле новые секторы правовой сферы» [7].

За 15-летний период функционирования Конституционный совет рассмотрел более 60 обращений о разъяснении конституционных норм. Относительно норм раздела II «Человек и гражданин» Конституции Республики Казахстан официальное толкование было дано следующим нормам: ст.10; ст.12; п.2 ст.13; п.1, 2 ст.14; п.2 ст. 15; п.2 ст. 16; п.2 ст.18; п.2 ст.23; п.2 ст.24; п.3 ст.26; п.1 ст. 28; п.1 ст.39 [6].

Существующие акты Конституционного совета по официальному толкованию раздела II «Человек и гражданин» позволяют классифицировать их в зависимости от содержания разъясняемых положений.

1. *Нормативные Постановления об официальном толковании фундаментальных конституционных норм-принципов института прав человека (признание прав человека от рождения, их гарантированность, абсолютный характер и неотчуждаемость, равенство всех перед законом и судом).* Главной задачей разъяснения норм-принципов является указание на обязательность их соблюдения в процессе правотворчества и правоприменения. Например, Постановление Конституционного совета Республики Казахстан от 28 октября 1996 г. № 6 «Об официальном толковании п. 1 ст. 4 и п. 2 ст. 12 Конституции Республики Казахстан» разъясняет, что «признание прав и свобод абсолютными означает их распространение на каждого человека, находящегося на территории Республики Казахстан, независимо от его принадлежности гражданству республики. Неотчуждаемость прав и свобод означает, что установленных прав и свобод человек не может быть лишен никем, в том числе и государством, кроме случаев, предусмотренных Конституцией и принятых на ее основе законов» [6; 26].

Среди норм-принципов статуса человека и гражданина особо выделяются нормы о гражданстве. Поэтому среди нормативных постановлений о толковании данной группы конституционных норм можно особо отметить Постановления Конституционного совета, разъясняющие конституционные основы гражданства Республики Казахстан. основополагающие пояснения были даны в Постановлении Конституционного совета от 1 декабря 2003 г. № 12 «Об официальном толковании ст.ст. 10 и 12 Конституции Республики Казахстан» [6; 313], которое подробно разъяснило сущность принципов гражданства Республики Казахстан, таких как: единство, конституционно-правовая легитимность гражданства, а также подчеркнуло особое значение института гражданства для казахстанской государственности. «Институт гражданства является определяющим признаком суверенитета, независимости и конституционного строя Республики, поскольку только народ Казахстана, состоящий из граждан государства, является «единственным источником государственной власти» и «осуществляет власть непосредственно через республиканский референдум и свободные выборы, а также делегирует осуществление своей власти государственным органам» (п.п. 1 и 2 ст. 3 Конституции). Конституция дифференцирует правовой статус личности, употребляя термины «гражданин Республики Казахстан», «каждый», «все», «иностранцы» и «лица без гражданства». При этом следует понимать, что когда в тексте Конституции говорится о «каждом» и «всех», то имеются в виду, как граждане Республики, так и лица, не обладающие гражданством Республики; когда «граждане Республики Казахстан» — только лица, связанные гражданством с государством Казахстан. Тем самым Конституция устанавливает для этих субъектов разный объем прав и свобод, которыми они могут пользоваться, и разный объем обязанностей, которые на них возлагаются» [6; 316].

2. *Нормативные постановления Конституционного Совета, разъясняющие сущность и содержание того или иного конституционного права.* В данную группу можно отнести официальное толкование права на судебную защиту (п.2 ст.13), право на тайну личных вкладов и сбережений (п.2 ст.18), право на свободу объединений, деятельность общественных объединений (п.2 ст.23), право на социальную защиту от безработицы (п.2 ст.24), право на социальное обеспечение в случае болезни (п.1 ст.28). К примеру, Конституционный совет путем разъяснения определенных норм Конституции вносит вклад в становление концепции прав человека. Так, Конституционный совет разъяснил право судей объединяться для представления своих профессиональных интересов. Из Постановления Конституционного совета от 5 июля 2000 г. № 13/2 «Об официальном толковании п. 2 ст. 23 Конституции Республики Казахстан»: «Пункт 2 статьи 23 Конституции Республики Казахстан в части запрета судьям состоять в партиях, профессиональных союзах следует понимать так, что это положение не означает ограничение права судей состоять в иных общественных объединениях и создавать такие объединения для реализации и защиты общих интересов судейского сообщества, в рамках Конституции и законодательства Республики Казахстан» [6; 183].

3. *Нормативные постановления, разъясняющие границы и основания ограничений конституционных прав человека.* Эта группа актов Конституционного совета ориентирована, прежде всего, на законодателя, который обязан соблюдать конституционные границы ограничения прав человека. Так, например, в Нормативном постановлении от 27 февраля 2008 г. № 2, Конституционный совет акцентирует внимание законодателя на том, что «при принятии законов он обязан исходить из конституционных пределов допустимого ограничения прав и свобод человека и гражданина, не искажая существа конституционных прав и свобод и не вводя таких ограничений, которые не согласуются с конституционно определенными целями» [6; 454].

С 1996 г. Конституционный совет РК дал официальное толкование ограничений следующих конституционных прав граждан: право на жизнь (п.2 ст.15), право на личную свободу (п.2 ст.16), право на тайну личных вкладов и сбережений (п. 2 ст.19), право частной собственности на имущество (п.3 ст.26) и др. Показательным является также Нормативное постановление Конституционного совета Республики Казахстан от 20 августа 2009 г. № 5 «Об официальном толковании пункта 2 статьи 18 Конституции Республики Казахстан и проверке на соответствие Конституции Республики Казахстан Закона Республики Казахстан «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма» и Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма» [6; 487]. В нем разъясняется особенность ограничения права на тайну личных вкладов и сбережений, которое допустимо, но является прерогативой законодателя и законодатель не вправе уполномочить иной государственный орган или должностное лицо регулировать подзаконными нормативными правовыми актами пределы ограничения тайны личных вкладов и сбережений» [6; 490].

Отметим, что в рамках настоящего доклада было приведено лишь одно из оснований классификации нормативных постановлений Конституционного Совета о толковании конституционных норм в сфере прав человека. Так, например, в зависимости от того, какую категорию прав (личные права, политические, социально-культурные или экономические) разъясняет Конституционный совет, также можно классифицировать его постановления. Причем такая классификация заслуживает дальнейших теоретических разработок.

В научной среде обсуждается вопрос о пределах официального толкования норм Конституции органом конституционного контроля. В этой связи показательна точка зрения С.К.Амандыковой и Е.К.Кубеева, которые отмечают, что «исходной позицией, основным принципом толкования конституции может служить признание ее самостоятельности, т.е. ресурсы для понимания конституции находятся в ней самой» [1; 84]. Использование этого принципа в деятельности Конституционного совета Республики Казахстан можно отследить в формулировках текста нормативных постановлений, которые всегда логично объясняют, на основании какой нормы Конституции было дано толкование.

Так, например, в Постановлении Конституционного совета Республики Казахстан № 12 от 1 декабря 2003 года «Об официальном толковании статей 10 и 12 Конституции Республики Казахстан» дается следующее разъяснение: «Исходя из определяющего характера института гражданства для государственности Казахстана и правового положения граждан, пункт 3 статьи 10 Конституции Республики устанавливает норму-принцип, согласно которой «за гражданином Республики не признается гражданство другого государства», что следует понимать как неприемлемость в Республике Казахстан множественного, в том числе двойного гражданства. Указанное означает, что иностранный гражданин не является одновременно гражданином Республики Казахстан» [6; 313].

По мнению Ж.Д.Бусурманова, Конституционный совет Республики Казахстан является органом опосредованной защиты прав человека и гражданина. Эту идею ученый логически доказывает тем, что права граждан нашего государства могут быть защищены в Конституционном совете не напрямую, а «через суды общей юрисдикции» [8; 31,32]. С этим следует согласиться, так как гарантирование соблюдения конституционных прав человека может осуществляться путем рассмотрения обращений судов о признании акта неконституционным. Пункт 2 ст.72 Конституции Республики Казахстан содержит основание для обращения судов в Конституционный совет. Им является усмотрение, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению при рассмотрении дела, ущемляет закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина.

Значимыми последствиями рассмотрения обращений судов, на наш взгляд, являются: во-первых, предоставление конкретных правовых рекомендации обратившемуся суду, а во-вторых, как отмечает Ж.Д.Бусурманов, выведение неконституционного нормативно-правового акта «из правовой системы

с целью нейтрализации граждан от негативного правового воздействия. В результате, решение Конституционного совета удовлетворяет интересы не одного, а большого круга граждан, оказавшихся сторонами аналогичных правоотношений или возможных в перспективе» [4; 31].

Вопросом дискуссии в научной среде является расширение круга субъектов обращения в Конституционный совет. Ряд ученых (А.А.Караев, С.К.Амандыкова, Е.К.Кубеев и др.), депутаты Парламента, а также представители общественных объединений предлагают предоставить гражданам право обращения в Конституционный совет, если закон или иной нормативный правовой акт в процессе применения органами власти непосредственно нарушает конституционные права и свободы личности. Эту точку зрения разделяют также разработчики Национального плана действий в области прав человека на 2009–2012 гг. [9].

Противоположную точку зрения высказывает Ж.Д.Бусурманов, который не видит необходимости в наделении граждан и общественных объединений правом обращения в орган конституционного контроля, отграничивая, тем самым, Конституционный совет от Конституционного суда. Он предлагает расширить круг субъектов обращения в Конституционный совет, включив в него других представителей защиты прав человека и гражданина: Генерального прокурора, Министра юстиции, Уполномоченного по правам человека [8]. По нашему мнению, данное предложение является рациональным и заслуживает реализации, так как все перечисленные субъекты, в силу предоставленных им полномочий, сталкиваются с несоответствием действующих законов и других нормативно-правовых актов конституционным правам и свободам.

Хотелось бы обратить внимание на направление деятельности Конституционного совета, которое напрямую касается реализации политических прав граждан, в том числе права на участие в управлении делами государства. Это заключение о законности проведения мероприятий, имеющих общегосударственное значение и напрямую затрагивающих политические права граждан, а именно правильность проведения выборов Президента республики, депутатов Парламента и республиканского референдума (п.1 ст.72 Конституции Республики Казахстан).

Таким образом, влияние Конституционного совета на становление теоретических аспектов казахстанской концепции прав человека и гражданина является неоспоримым, так как доктринальное толкование норм Конституции членами Конституционного совета по совершенствованию законодательства дается исходя из анализа действия норм законодательства на практике. Кроме того, формирование национальной концепции прав человека невозможно без формирования у человека веры в реальное действие Конституции, защищенность своих прав и свобод. Одним из способов достижения этой цели является информированность населения о состоянии конституционной законности в республике посредством ежегодных Посланий Конституционного совета. Доктринальная ценность ежегодных Посланий Конституционного совета состоит в том, что в них не только проводится обобщение практики конституционного производства, но и даются конкретные рекомендации по совершенствованию законодательства, «определяются и уточняются ориентиры правовой политики во всех сферах государственной, общественно-экономической и социальной жизни» [10].

В завершении следует отметить, что в данном докладе сформулированы лишь общие аспекты того огромного влияния, которое Конституционный совет оказывает на формирование и функционирование казахстанской концепции прав человека, так как этот вопрос является актуальным, многогранным и требует дальнейшего научного исследования.

Список литературы

1. Кубеев Е.К., Амандыкова С.К. Конституция Республики Казахстан: теоретико-правовой анализ. — Алматы: Білім, 2008. — 301 с.
2. Реализация прав человека в Республике Казахстан посредством международных инструментов: Монография / Под общ. ред. д.ю.н., проф. Ж.Д.Бусурманова. — Астана: ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан», 2011. — С. 28.
3. Выступление Председателя Конституционного совета Республики Казахстан И.И.Рогова на Международной конференции «Защита прав человека органами конституционной юстиции: возможности и проблемы индивидуального доступа» (Украина, г. Киев, 16 сент. 2011 г.) / <http://www.constcouncil.kz/rus/vyst/?cid=0&rid=703>
4. Баймаханова Д.М. Конституционный совет РК и его деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина // Правовая реформа в Казахстане. — 2008. — № 2(42). — С. 7–14.
5. Доклад Председателя Конституционного совета Республики Казахстан И.И.Рогова «Влияние решений Конституционного совета Республики Казахстан на законодательство и правоприменительную практику» // http://www.constcourt.tj/rus/index.php?option=com_content&view=article&id=80:2010-12-09-04-12-43&catid=11:2010-12-08-17-35-35&Itemid=43.