

В основе – Основной закон

Символично, что 2015 год, проходивший под знаком 20-летия Основного закона, завершается еще одной юбилейной датой, значимой как для юридической общественности, так и для страны в целом. 29 декабря исполняется 20 лет Конституционному совету Казахстана. О работе этого важнейшего государственного органа и о том, как его решения отражаются на жизни каждого казахстанца, наша беседа с председателем КС РК Игорем РОГОВЫМ.

– Игорь Иванович, в течение года прошло немало важных мероприятий, посвященных юбилею Конституции. Опубликованы сотни статей, в которых и ученые – специалисты по конституционному праву, и юристы-практики говорили о преимуществах нашего Основного закона. Если резюмировать все сказанное: в чем особенность Конституции Казахстана?

– Часто задают вопрос: как готовился наш Основной закон, откуда были заимствованы те или иные его нормы? Я обычно отвечаю так: Конституция Казахстана – это Конституция Казахстана. Она не может быть ни немецкой, ни французской, ни какой-либо еще. Но, безусловно, она создавалась не из воздуха, при ее разработке использовались наиболее значимые положения аналогичных зарубежных документов. Безусловно, очень многое внес Глава нашего государства Нурсултан Абишевич Назарбаев, который лично изучил и творчески переработал тексты нескольких десятков зарубежных конституций.

Специалисты отмечают влияние определенных правовых школ, некоторые говорят, что кое-что было заимствовано из французской правовой системы. Да, это прослеживается. Например, наличие Конституционного совета.

– На ваш взгляд, почему была выбрана именно та модель, где присутствует Конституционный совет?

– Здесь есть несколько факторов, как субъективных, так и объективных. Вначале – о субъективных. В состав экспертного совета, который занимался подготовкой текста Конституции, кроме видных казахстанских ученых, таких как Ю. Басин, М. Сулейменов, Н. Шайкенов, Г. Сапаргалиев и другие, вошли также российский эксперт С. Алексеев и два французских специалиста – Роллан Дюма и Жак Аттали. Предполагаю, что это они обратили внимание разработчиков на такую модель, заинтересовали их. И кроме того, сама структура, сам механизм работы Конституционного совета, думаю, показался Президенту и экспертам предпочтительнее в силу объективных причин. Для Конституционных судов, по крайней мере в первые годы их существования, был не свойственен так называемый предварительный конституционный контроль, когда проверяются законодательные акты на соответствие Основному закону до их вступления в силу. Большинство конституционных судов рассматривают уже вступившие в законную силу НПА, по иску того или иного субъекта. КС же Франции делает это сразу,

если возникают сомнения в конституционности законодательного акта, до подписания его Президентом.

Для стран, где только начинает формироваться новая правовая система, очень важно, чтобы еще на предварительной стадии была возможность отсечь все, что незаконно с точки зрения Конституции. Хотя сейчас в ряде стран и конституционные суды тоже стали выполнять аналогичную функцию.

Например, Конституционный суд Беларуси с недавних пор проводит сплошной предварительный конституционный контроль. Мы это делаем только по обращениям субъектов, оговоренных в Конституции, – Президента, председателей Сената, Мажилиса, не менее одной пятой части от общего числа депутатов Парламента, Премьер-Министра.

Но в отличие от КС Франции КС Казахстана с самого начала осуществлял и сейчас осуществляет не только предварительный, но и последующий конституционный контроль, когда Совет проверяет соответствие законов и иных нормативно-правовых актов, уже вступивших в силу. Это делается по обращению судов, если у них есть основание усомниться в конституционности того или иного правового акта.

Если нормативно-правовой акт, вызвавший сомнение в конституционности, затрагивает права и свободы человека, предусмотренные Конституцией, суд приостанавливает производство и обращается к нам с просьбой проверить документ на соответствие Основному закону.

– Среди отдельных юристов давно дискутируется вопрос о возможности прямого обращения граждан в Конституционный совет. Как вы считаете, это возможно?

– В ряде стран, например в ФРГ и РФ, действительно существует институт индивидуальной жалобы, когда конкретный индивидуум обращается с иском в Конституционный суд и тот дает оценку соответствующему закону. У нас непосредственное обращение гражданина в Конституционный совет не предусмотрено, но при этом человек может выразить свое мнение по тому или иному закону, ходатайствуя перед судом при рассмотрении его дела. То есть просить, чтобы суд обратился к нам.

На сегодняшнем этапе мы рекомендовали нашим коллегам из других госорганов при разработке законопроектов акцентировать внимание на создании четкого процессуального механизма, обеспечивающего рассмотрение подобных обращений граждан.

– Если говорить об обращениях в Конституционный совет в целом...

– Назову некоторые цифры. С января 1996 года по настоящее время в Конституционный совет поступило более 190 обращений, из них от Главы государства – 21, от председателей палат Парламента и его депутатов – 77, от Премьер-Министра – 27, от судов – 66.

Из всех поступивших к нам обращений предметом 27 была проверка на соответствие Конституции принятых Парламентом и представленных Главе государства на подпись законов. По 15 обращениям были признаны не соответствующими Конституции в общей сложности 17 законов.

Ряд законов, принятие которых имело высокий общественный резонанс, признан соответствующим Конституции, и в связи с этим были сняты все сомнения. Например, КС признал конституционным Земельный кодекс, в соответствии с которым в Казахстане была введена частная собственность на некоторые категории земель, в том числе на земли сельскохозяйственного назначения.

Были очень интересные обращения. Например, Капшагайский городской суд обратился в КС с просьбой рассмотреть конституционность нормы закона, предусматривающей уголовную ответственность за совершение акта членовредительства заключенными (случай, когда осужденные вспарывают себе животы, наносят другие увечья). КС признал эту норму неконституционной.

Наши зарубежные коллеги, особенно из Венецианской комиссии, когда узнали об этом решении (они считают его правильным и демократичным), интересуются, как мы его обосновали. Ведь в армии членовредительство – уголовно-наказуемое деяние, и против этого никто не спорит. Мы исходили из того, что служба в армии – конституционная обязанность, поэтому если человек таким образом пытается уклониться от нее, то это нарушение закона. Что касается лиц, отбывающих наказание, то их действия по причинению себе вреда, как показывает практика, – не попытка уйти от наказания, а способ выразить протест против действий администрации того или иного исправительного учреждения, что можно считать одним из способов выражения свободы слова. Ведь свобода слова, по мнению Конституционного совета, это не только произнесение каких-то слов. Она не носит чисто фонетический характер, а может выражаться в письменной форме или какими-то действиями.

Поэтому попытку привлечь за такие действия к ответственности мы посчитали неконституционной. И, насколько мне известно, несколько десятков человек, которые на тот момент привлекались к уголовной ответственности по названной статье УК, были освобождены от нее. У нас также есть много решений по вопросам собственности, оценки имущества, которые затрагивают интересы широкого круга граждан. Конституционный совет выполняет функцию, которую в юридической литературе часто называют функцией «негативного законодателя». То есть мы сами не создаем закон, а говорим – какой закон не является конституционным. Говорим – вот так делать нельзя. И здесь наша «негативная законотворческая деятельность» имеет в итоге большой позитив, потому что она подсказывает законодателю, разработчикам проектов НПА – как не следует поступать.

Но ограничить работу КС исключительно функцией негативного законодателя было бы неверно. Как и в ряде других стран, в Казахстане Конституционный совет наделен правом давать официальное толкование норм Основного закона. Вроде бы в Конституции все ясно сказано, но есть нюансы при практическом применении норм.

Есть такой исторический пример. Когда Наполеону принесли проект Конституции, он на полях написал: «Да, да – так и пишите, кратко и непонятно». Гениальная мысль с точки зрения императора, когда закон можно толковать так, как тебе удобно. Но такого в правовом государстве, естественно, быть не должно.

Наша Конституция изложена достаточно четко. Тем не менее иногда возникает вопрос: как применить ту или иную норму? Поэтому, когда КС дает официальное толкование, он закрепляет единообразный подход. Постановления КС, толкующие Конституцию, становятся своего рода ее продолжением. И законодатель, правоприменитель обязаны руководствоваться соответствующими понятиями.

За годы деятельности Конституционным советом рассмотрено более 100 обращений об официальном толковании норм Конституции. По ним принято свыше 80 нормативных постановлений. Нами даны разъяснения, устанавливающие легитимные подходы к пониманию основных конституционных институтов и перспектив их развития, определяющие принципы взаимоотношений государства, общественных объединений и граждан, укрепляющие механизмы обеспечения прав человека и гражданина...

– На памяти большинства казахстанцев – постановления КС, касающиеся, скажем так, политической сферы: дат очередных и внеочередных выборов Президента, деятельности Парламента и другие. Но, думаю, деятельность Конституционного совета по толкованию норм Основного закона, разъясняющая основополагающие вопросы защиты прав личности, не менее интересна...

– Как правило, обычному человеку фраза «толкование Конституции» кажется весьма далекой от его личной жизни. Но это не так. Приведу в пример одно из толкований Конституции, которое дал КС. К нам обратились с просьбой разъяснить: как следует исчислять сроки, установленные Конституцией. Среди них такой, как 72 часа возможности задержания под стражей гражданина до избрания меры пресечения с санкции суда. Как их считать, с какого момента?

Я сам работал следователем в милиции в советское время и знаю, что исчисляли по-разному. Чаще всего с момента составления протокола. Подписал, указал время и нужно бежать за получением санкции на арест. А ведь человека, возможно, задержали еще рано утром, или ночью накануне, а к следователю документы поступили только к концу рабочего дня. А эти часы куда? Конституционный совет дал четкое определение: человек считается задержанным с того момента, когда он реально лишен свободы передвижения.

– Такое решение, безусловно, – важный шаг в усилении защиты прав человека, но, наверное, оно создало дополнительные проблемы для сотрудников органов предварительного следствия...

– Мне иногда говорят: для дела надо сделать так или так. А я считаю, что не нужно смешивать интересы дела и интересы ведомства. Они не всегда

совпадают, хотя и должны. А интересы дела – это реальное соблюдение норм Конституции, в которых Казахстан определен как демократическое, правовое, светское, социальное государство, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы.

Нам часто приходится принимать решения, не угодные тем или иным государственным структурам, ведь у каждого ведомства свои представления о целесообразности. Но, нужно сказать, с каждым годом (надеюсь не сглазить) работать становится все легче, потому что за последнее время значительно повысилась правовая культура.

Я с первых дней независимости работаю в государственных структурах и могу сказать, что уровень правовой воспитанности госслужащих значительно вырос. У большинства есть понимание важности соблюдения конституционных норм. В дискуссиях иногда обоснованно, иногда нет, при разработке тех или иных законопроектов ссылаются на конституционность, неконституционность, цитируют постановления Конституционного совета, и такой тренд действительно очень облегчает нашу работу.

– Люди даже в комментариях в соцсетях, выражая свое несогласие с чем-то, часто пишут: «А как же Конституция?»

– Да, и это именно то, о чем мы когда-то мечтали.

– Решения Конституционного совета сыграли свою роль и в интеграционных процессах на евразийском пространстве...

– В первую очередь, думаю, нужно сказать о роли Президента в этом важном процессе. Поделюсь своими мыслями. Мы только-только провозгласили независимость страны, когда Нурсултан Абишевич, выступая в МГУ, заявил о необходимости создания Евразийского союза. Некоторые тогда расценили это едва ли не как призыв к возрождению Союза. Другие рассуждали так: ну сказал и забыл... Но что происходит дальше? Мы переезжаем в Астану, и первый вуз, который здесь создается, получает название Евразийского имени Льва Николаевича Гумилева. Признаюсь честно, я, как, наверно, и многие, о Льве Гумилеве до этого мало знал. Но после этого прочел много его работ. Нурсултан Абишевич нередко говорит об Астане как о географическом центре материка, сердце Евразии. Он главный инициатор создания Евразийского экономического союза. Но о том, как далеко в будущее смотрит Президент, я понял, послушав его выступление в ООН, когда Глава государства сказал о необходимости смещения центра в Азию, о том, что ряд международных институтов надо переносить на этот континент.

Может быть, я ошибаюсь, но мне представляется, что интеграционный процесс направлен в конечном счете на то, чтобы Казахстан из географического центра материка стал центром культурным, духовным, научным, инновационным и в известной мере финансовым (Не случайно именно в Астане проходил саммит ОБСЕ и другие важные международные мероприятия, мы готовимся принять ЭКСПО-2017, а съезды мировых религий в столице Казахстана уже стали традиционными). Инициативы Президента, на мой взгляд, направлены на то, чтобы наполнить Казахстан новым содержанием – центра евразийского пространства.

Знаете, как-то был в Европе, на Венецианской комиссии. В разговоре собеседник, узнав, что я из Казахстана, сказал: «Ой, как далеко!» На что я ответил с улыбкой: «Это вы далеко, а мы – в центре!»

Мне представляется, что роль нашего Президента в евразийской интеграции еще предстоит осмыслить. А задача юристов – модернизировать правовую систему так, чтобы она соответствовала требованиям современного государства.

Теперь касательно роли Конституционного совета, которую он сыграл еще во время создания Таможенного союза. Накануне подписания договора о ТС среди разработчиков возникли сомнения: правомерно ли участие в нем Казахстана, если акты Комиссии Таможенного союза будут иметь приоритет над национальными.

Создалась такая коллизия: если решения Комиссии Таможенного союза не имеют приоритета, то нет и никакой интеграции, нет смысла подписывать договор, но, с другой стороны, если это противоречит Конституции, Президент, естественно, не согласился бы подписать такой договор. Премьер-Министр обратился к нам с просьбой дать толкование Конституции применительно к возникшей дискуссии. КС основательно проработал данный вопрос. Мы привлекли ведущих отечественных экспертов, Венецианскую комиссию, представители которой высказали очень интересную мысль: если бы Казахстан имел право вето на решения комиссии, тогда бы все было верно, без ущемления суверенитета.

Мы тоже так считали, и здесь наши позиции совпали. Акты, определяющие работу Комиссии Таможенного союза, предусматривают, что ее решение может быть обжаловано в вышестоящий орган, состоящий из глав государств, а решения этого органа принимаются только консенсусом. То есть любой из глав государств-участников может сказать «нет», и фактически это вето страны.

Поэтому мы пришли к выводу, что поскольку Президент Казахстана обладает правом вето, решения Комиссии Таможенного союза могут иметь приоритет над национальным законодательством. Но при этом КС поставил ограничение: не могут быть признаны в качестве обязательных для Казахстана решения международных организаций и их органов, нарушающие положения пункта 2 статьи 2 и пункта 2 статьи 91 Конституции о том, что суверенитет республики распространяется на всю ее территорию, и о недопустимости изменения установленных Конституцией унитарности и территориальной целостности государства, формы правления.

Не могут также применяться непосредственно и, соответственно, иметь приоритет перед нормативными правовыми актами Республики Казахстан решения международных организаций и их органов, ущемляющие конституционные права и свободы человека и гражданина. На таких же принципах в дальнейшем основывался и Евразийский экономический союз. Так что, полагаю, здесь КС сыграл свою роль в интеграционном процессе. – Мы не затронули еще один важный аспект – международное сотрудничество Конституционного совета...

– Как я уже говорил, мы успешно сотрудничаем с Европейской комиссией за демократию через право Совета Европы (Венецианской комиссией). С 1998 года Казахстан имел в ней статус наблюдателя, а с 13 марта 2012-го получил полноправное членство в этой организации. В 2013 году КС РК вошел в состав Всемирной конференции по конституционному правосудию. Мы активно участвуем в деятельности различных региональных структур, созданных с целью развития сотрудничества между национальными органами конституционного контроля.

С 1997 года КС РК – участник Конференции органов конституционного контроля стран новой демократии, в состав которой входят также конституционные суды Армении, Беларуси, Молдовы, России, Таджикистана и Украины. В 2013-м наша страна стала членом Ассоциации азиатских конституционных судов и эквивалентных институтов. Многолетний партнер Конституционного совета – Международный союз юристов, правопреемник Союза юристов СССР, который объединяет более 30 тысяч юристов и профессиональные общественные объединения стран СНГ и дальнего зарубежья.

Успешно развивается и двустороннее сотрудничество с органами конституционного контроля ряда стран, ведущими зарубежными научно-исследовательскими и образовательными учреждениями и учеными-юристами, неправительственными правозащитными организациями. Международное сотрудничество обеспечивает нам доступ к передовым зарубежным правовым технологиям. Такие контакты плодотворны для дальнейшего осуществления правовых и демократических реформ в Казахстане – с одной стороны, и ознакомления международной юридической общественности с достижениями нашей страны в правовом развитии – с другой.

– Ежегодно «Казахстанская правда» публикует послания о конституционной законности в стране, которые, особенно в последнее время, привлекают большое внимание общественности...

– Да, это еще одно из наших полномочий – ежегодно депутаты Парламента заслушивают послание КС о состоянии конституционной законности в стране. В этих посланиях мы даем рекомендации. Всего таких посланий было 19, а то, что более заметными стали последние, полагаю, обусловлено следующим. Несколько лет назад по инициативе Президента были внесены изменения в законодательство, в частности, о Конституционном совете, где теперь сказано, что послания и другие рекомендации КС являются обязательными для рассмотрения.

За все время моей работы не помню такого случая, когда представитель какого-либо госоргана заявил бы: «Нет, мы с вами не согласны, исполнять не будем». Все, как правило, согласны с нашими рекомендациями, другое дело, что не всегда реализуют их вовремя, в том виде и в том объеме, в которых хотелось бы. Но тем не менее в регламенте работы Правительства записано, что при разработке законопроектов, других НПА обязательно подлежат учету все рекомендации Конституционного совета.

Ежегодно в Администрации Президента на заседании Совета по правовой политике заслушивается информация Конституционного совета. Мы сообщаем, какие наши решения выполнены, какие нет, АП берет их на свой контроль, и они, в конечном счете, выполняются.

Например, в начале декабря на заседании Совета по правовой политике мы озвучили 10 пунктов, по которым рекомендации КС исполнены. В частности, в Уголовном, Уголовно-процессуальном кодексах, а также в Кодексе об административных правонарушениях системно реализован комплекс решений, которые вытекают из нормативных постановлений и посланий Конституционного совета. Это касается норм, регламентирующих вопросы привлечения граждан к уголовной и административной ответственности, общих начал назначения наказаний, задержания и исчисления его сроков, обратной силы закона, участия защитника, прав обвиняемых, инструментов обеспечения законности в судопроизводстве, пересмотра судебных актов и других.

Конституционный совет в ряде своих посланий (от 27 июня 2005 года и от 19 июня 2006 года) обращал внимание на необходимость финансового участия государства в возмещении имущественного вреда гражданам, пострадавшим от преступлений. Теперь законодательно предусмотрено создание специального фонда для компенсации ущерба потерпевшим. Внесен на рассмотрение в Парламент законопроект, в котором предусмотрены положения, направленные на дальнейшее совершенствование порядка раздела общего имущества. Продолжается процесс исполнения нормативного постановления Конституционного совета, касающегося вопросов обеспечения правопорядка и юрисдикции правоохранительных органов на территории комплекса «Байконур».

Вместе с тем еще не потерял актуальности ряд ранее принятых решений и рекомендаций КС, которые пока не выполнены. На эти проблемы мы также обратили внимание Совета по правовой политике. Уверен, все они найдут свое решение.

Из всего вышесказанного становится ясно, что роль Главы государства в обеспечении конституционной законности выражается не только в его непосредственном участии в этой работе, но и в деятельности Правительства, Администрации Президента, которые жестко требуют от государственных органов и должностных лиц четкого исполнения норм Основного закона и рекомендаций КС. Ведь в конечном счете деятельность всего государственного аппарата должна быть направлена на то, чтобы нормы Конституции осуществлялись на практике. Это – неременное условие дальнейшего успешного развития Казахстана как правового государства.

Беседу вела Ольга Семенова