

ДОКЛАД
судьи Конституционной палаты
Верховного суда Кыргызской Республики
Касымалиева М.Ш. на тему: «Роль конституционного контроля в
обеспечении верховенства Конституции»
(15 мая 2018 г., город Санкт-Петербург, Российская Федерация)

Уважаемые участники конференции!

Позвольте от имени Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики поприветствовать участников настоящей конференции и выразить благодарность ее организаторам за приглашение и возможность выступить на этом мероприятии.

Я убежден, что настоящая конференция поможет всем нам обсудить имеющиеся проблемы, обменяться опытом и наметить пути дальнейшего совершенствования института конституционного правосудия.

Уважаемые коллеги!

В последнем десятилетии истекшего века мы стали свидетелями того, как специальный орган конституционного контроля органично вошел в государственно-правовую систему стран Центральной и Восточной Европы, постсоветских государств, поставивших перед собой целью формирование реальной демократии, свободного гражданского общества, правового государства, существенными признаками которого являются господство права, Конституции и закона, уважение прав и свобод человека и гражданина.

Наличие специального органа конституционного контроля стало неотъемлемой чертой характеристики демократических преобразований в абсолютном большинстве новых независимых государств, ранее входивших в состав Советского государства. Учреждение в Кыргызской Республике института судебного конституционного контроля явилось одним из важных шагов на пути демократизации общественных отношений, становления в государстве конституционной законности.

Институт конституционного суда был учрежден в Кыргызстане, когда он еще входил в состав Советского Союза. В Конституцию Киргизской ССР были внесены изменения, реорганизовавшие систему органов государственной власти и управления, упразднен Комитет конституционного надзора и в целях обеспечения верховенства Конституции, защиты конституционного строя, прав и свобод граждан 14 декабря 1990 года образован Конституционный суд. Именно с этого времени начинается отсчет истории специализированного органа конституционного контроля в нашей стране.

Новая Конституция Кыргызской Республики, принятая 5 мая 1993 года, после приобретения независимости, еще больше упрочив правовую базу конституционного правосудия, ввела Конституционный суд в систему органов правосудия в качестве высшего органа судебной власти по защите Конституции Кыргызской Республики, определила его особую роль в обеспечении незыблемости конституционного строя, обеспечении конституционных прав и свобод граждан, подтвердив реальное стремление Кыргызской Республики к построению правового государства, созданию важной предпосылки превращения Конституции в действующее право.

Указанная Конституция Кыргызской Республики, признавая существенную роль органа конституционного правосудия в построении правового государства в целях реальной защиты основ конституционного строя, конституционных прав и свобод граждан, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции, наделила Конституционный суд достаточно широкими полномочиями.

К сожалению, Конституционный суд не всегда мог противостоять размыванию системы сдержек и противовесов, заложенных в Конституции 1993 г., что в конечном итоге привело к принятию новой редакции Конституции Кыргызской Республики 27 июня 2010 г. на всенародном голосовании (референдуме).

Новая редакция Конституции Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г. правовую охрану Основного закона государства возложила на Конституционную палату Верховного суда Кыргызской Республики (далее – Конституционная палата), которая является высшим судебным органом, самостоятельно осуществляющим конституционный контроль посредством конституционного судопроизводства.

Конституция наделила Конституционную палату следующими полномочиями:

- 1) проверка конституционности законов и иных нормативных правовых актов;
- 2) дача заключения о конституционности не вступивших в силу международных договоров, участницей которых является Кыргызская Республика;
- 3) дача заключения к проекту закона об изменениях в Конституцию.

В свете изложенного, следует отметить, что Конституционная палата по своему характеру является, во-первых, судебным органом, во-вторых, органом конституционного контроля. Судебный характер отражен, прежде всего, в процедуре рассмотрения дел. Контрольный характер – в своеобразии принимаемых им решений.

При осуществлении своих полномочий Конституционная палата самостоятельна и независима от других государственных органов, подчиняется только Конституции Кыргызской Республики и решает исключительно вопросы права.

В свою очередь, Конституционная палата проводит целенаправленную и достаточно плодотворную работу по обеспечению стабильности конституционного строя в стране, защите конституционных прав и свобод человека и гражданина. Рассматривая вопросы соответствия Конституции Кыргызской Республики законов и иных нормативно-правовых актов, Конституционная палата своими решениями оказывает существенное воздействие на правовую систему страны и правотворческую деятельность

нормотворческих органов, признавая неконституционными и исключая из нее нормы, противоречащие Конституции Кыргызской Республики, требуя тем самым, приведения их в соответствие с буквой, смыслом и содержанием соответствующей статьи Конституции Кыргызской Республики, преследуя цель обеспечения верховенства Основного закона, точного и единообразного понимания конституционных положений. Конституционная палата исходит из того, что требования Конституции обязательны для всех без исключения и что сама Конституция, провозглашая нормативно-демократические принципы правового государства, сама по себе является главным «орудием» успешного его построения, при условии неукоснительного ее соблюдения всеми, без каких-либо усмотрений о целесообразности.

Конституционная палата не обладает правом законодательной инициативы, но своими решениями она не только обеспечивает верховенство Конституции, но и существенно влияет на совершенствование национального законодательства, поскольку, признавая неконституционными законы и иные нормативные правовые акты, расчищает правовое поле от неконституционных норм и претендует на принятие законодателем и любым нормотворческим органом законов и нормативно-правовых актов, строго соответствующих Конституции.

Осуществляя конституционный контроль, Конституционная палата следит за тем, чтобы в правоприменительной и правотворческой (нормотворческой) деятельности соблюдались идеи и принципы, заложенные в Основном законе. Решения Конституционной палаты, в результате которых неконституционные нормативные правовые акты утрачивают юридическую силу, имеют такую же сферу действия во времени, пространстве и по кругу лиц, как решения нормотворческого органа. Это делает Конституционную палату особым институтом, важность решений которой высока посредством того, что ее решения не могут быть пересмотрены ни одним другим органом государственной власти и обязательны для исполнения на всей территории Кыргызской Республики.

Каждое принятое Конституционной палатой решение - это значительный шаг в укреплении конституционной законности, развитии и совершенствовании законотворческого процесса в соответствии с фундаментальными принципами Конституции, основами конституционного строя.

Изложенное вполне полагает сделать вывод о том, что Конституционная палата своими решениями оказывает значительное влияние на формирование национального законодательства Кыргызской Республики, обеспечивая при этом верховенство Конституции.

При проверке конституционности законов Конституционная палата исходит из необходимости создания законодательного механизма эффективной реализации конституционных прав граждан, укрепления гарантий защиты прав и свобод человека как высшей ценности и цели общества и государства. При этом Конституционная палата как отмечалось выше, обращает внимание на необходимость развития конституционных ценностей при регулировании конкретных правоотношений, недопустимость непропорционального ограничения прав граждан на законодательном уровне, ориентирует на правильное понимание конституционно-правового смысла норм законов в законотворческом и правоприменительном процессах.

Вынося такие решения, Конституционная палата исходит из конституционных положений о правах и свободах человека и гражданина и необходимости выработки законодательного механизма, обеспечивающего полноту и недвусмысленность конституционно-правового регулирования, и при выявлении правовых пробелов, правовой неопределенности и коллизий отмечает о необходимости их устранения нормотворческими органами.

В практике Конституционной палаты отмечается, что права и свободы человека, с одной стороны, абсолютны, а с другой – Конституция допускает возможность их определенного ограничения в интересах общего блага при безусловном соблюдении справедливого баланса между интересами личности и интересами общества и государства.

В случае, если законом вводятся ограничения в отношении некоторых прав и свобод граждан, оценивается их соответствие целям, принципам и нормам Конституции, а также соблюдение принципа пропорциональности.

Так, в своем первом же решении от 29 октября 2013 года Конституционная палата обозначила, что любое ограничение должно преследовать конституционно значимые цели и должно быть продиктовано необходимостью защиты конституционно признаваемых ценностей. Далее, интерпретируя положение части 2 статьи 20 Конституции Кыргызской Республики, Конституционная палата отметила, что ограничения, не предусмотренные Конституцией и законами, не могут вводиться подзаконными нормативными правовыми актами.

Данная правовая позиция была развита в решении Конституционной палаты от 14 мая 2014 года, согласно которому ограничение прав и свобод человека и гражданина требует соблюдения строго установленных условий: ограничение должно быть представлено в строго определенной правовой форме – форме закона; ограничение может быть допустимо, только если оно служит определенным целям, указанным в части 2 статьи 20 Конституции Кыргызской Республики; ограничение допустимо только в той мере, в какой это необходимо для защиты названных ценностей или достижения обозначенных целей в Конституции.

В последующем другие решения Конституционной палаты были основаны именно на этих конституционно-доктринальных положениях, которые послужили неким путеводителем в обеспечении гарантированных Конституцией Кыргызской Республики прав и свобод граждан.

С учетом сказанного особенно важным и необходимым представляется осветить проблемы эффективного исполнения решений Конституционной палаты. В первую очередь, важно обратить внимание на механизм реализации этих решений.

Механизм исполнения решений становится особенно актуальным, если учесть нормативный характер решений Конституционной палаты, их

окончательность и невозможность обжалования. Исполнение решений любого суда, тем более Конституционной палаты, должно предусматривать определенный способ такого исполнения, обеспечивающий полное и своевременное претворение в жизнь правовых позиций, прописанных в самом решении.

Тем более, с момента признания неконституционным нормативного правового акта в целом или в части, может возникнуть правовой вакуум или пробел в законодательстве которое необходимо восполнить нормотворческому органу или должностному лицу, принявшим этот акт.

Поэтому требования эффективного исполнения судебных решений обязывает государство обеспечить реализацию этих требований посредством установления в законодательстве надлежащего организационно-правового механизма исполнения судебных решений. Вместе с тем, следует отметить, что эта обязанность государства не нашла свое отражение при принятии конституционного Закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» в 2011 г.

Именно в связи с этим в июне 2017 года были внесены соответствующие изменения в обозначенный конституционный Закон.

Так, согласно внесенным поправкам Правительство Кыргызской Республики определено в качестве ответственного органа по разработке соответствующих законопроектов, если решением Конституционной палаты конституционный закон, кодекс или закон признан противоречащим Конституции полностью или частично, либо из ее решения вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании. В таких случаях, Правительство Кыргызской Республики не позднее четырех месяцев после опубликования решения Конституционной палаты на ее официальном сайте вносит в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики проект конституционного закона или закона, вытекающего из указанного решения. Указанные законопроекты подлежат рассмотрению Жогорку Кенешем во внеочередном порядке.

Для других нормотворческих органов установлен трехмесячный срок для приведения своих нормативных (подзаконных) правовых актов в соответствие с Конституцией и решением Конституционной палаты.

Следует отметить, что до внесения указанных изменений в отмеченный конституционный Закон, порядок исполнения решений Конституционной палаты не был регламентирован законодательством, вследствие чего поручения, содержащиеся в решениях Конституционной палаты, адресовались законотворческому органу – Жогорку Кенешу Кыргызской Республики, который в свою очередь, в лице профильных комитетов, поручал Правительству разработать соответствующий законопроект и внести на рассмотрение Жогорку Кенеша. Поэтому решения Конституционной палаты исполнялись достаточно произвольно и хаотично. Однако с внесением последних изменений в указанный конституционный Закон, данные пробелы законодательства устранены.

Анализируя обзор исполнения решений Конституционной палаты, необходимо отметить, что именно решения Конституционной палаты позволяют цивилизованным путем устранять недостатки нормативных правовых актов, обозначать четкие конституционные ориентиры для нормотворческой и правоприменительной деятельности. Ведь как судебный орган конституционного контроля, Конституционная палата ориентирует развитие правовой системы Кыргызстана, ее законотворчество и правоприменительную практику в целом в направлении соответствия современному пониманию прав и свобод человека и гражданина, основ конституционного строя и других ценностей, гарантированных Конституцией. При этом Конституционная палата внимательно относится к практике конституционных судов других государств, изучает наработанные ими правовые позиции по всем вопросам, которые оказываются в поле зрения судебного конституционного контроля.

Таким образом, деятельность Конституционной палаты позволяет на основе принципа верховенства Конституции устранять недостатки законодательства и обеспечить ее защиту.

Уважаемые коллеги!

Пользуясь случаем, еще раз хочу выразить благодарность организаторам этой высокой и представительной международной конференции за тщательную подготовку и замечательную ее организацию и за радушный прием, который чувствуется с первого дня нашего пребывания в чудесном и историческом городе Санкт-Петербурге.

Благодарю за внимание.