

Правовые позиции Конституционного Совета о личных правах человека и гражданина

Вопрос о личных правах и свободах личности не является новеллой в юридической науке и достаточно регламентирован в законодательных актах большинства современных государств. В частности, о видах личных прав написано множество трудов как монографического характера, так и в виде учебных пособий, научных статей, докладов. Многие виды личных прав закреплены в различных законодательных актах. Наличие множества составных частей одного явления под названием «личные» либо «личные неимущественные» права влечет потребность в их классификации, делении на роды, виды, подвиды и т.д. Систематизация субъективных прав в юридической доктрине осуществляется по различным критериям.

Рассмотрение темы о личных правах человека и гражданина не охватывает всей совокупности содержания вопроса о личных правах в целом, поскольку существуют еще субъективные права иных субъектов права, в частности, юридических лиц, государств. Помимо «прав», следует рассматривать также и вопросы о «свободах», их соотношении, содержании и т.п. В различных отраслях права приоритетно закрепляются и рассматриваются определенные группы прав, например, в трудовом праве это право на труд; в гражданском праве - «личные неимущественные права», которые в свою очередь, разветвляются на связанные и на не связанные с имущественными правами.

Учитывая цель настоящей работы – определение правовых позиций Конституционного Совета Республики Казахстан по обозначенному выше вопросу, основное место должно занять исследование существующих проблем практики применения действующего в нашем государстве массива законодательства о защите личных прав физических лиц, в том числе и признанных нашим государством установленными законом способами международных актов.

Здесь, на наш взгляд, уместно говорить об институте «private life» - «личной (частной) жизни», которая присуща именно физическому лицу и охватывает своим содержанием в том числе личные права индивида. Как известно, Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы (статья 1 п. 1).

Законодательство Республики Казахстан не содержит легальной дефиниции частной/личной жизни. Из международно-правовых актов можно привести документы Парламентской Ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) (Декларация 1970 года о средствах массовой информации и правах человека), в которой частная жизнь определена как «право вести свою жизнь по

собственному усмотрению при минимальном постороннем вмешательстве в неё», с дополнением в 1998 году в Резолюции «On the right to privacy» права «на контроль за сведениями персонального характера»¹.

Право на неприкосновенность личной/частной жизни, в том числе на уважение частной и семейной жизни, жилища и корреспонденции закреплено статьей 8 Европейской конвенции по правам человека². Но наиболее детально содержание термина «личная/частная жизнь» раскрывается в решениях Европейского суда по правам человека по конкретным делам.

Личные права индивида относятся к естественным правам человека, присущим ему от рождения; это абсолютные права, подлежащие защите от всех и каждого, в том числе от государства и иных участников общественных отношений; содержание личных/частных прав подлежит распространительному толкованию, что признано и в доктрине, и в судебной практике. В этой связи перечень личных прав не может быть четко обозначен, а классификация их может подвергаться постоянному изменению, в особенности из-за постоянно и динамично увеличивающегося объема информационно-коммуникационных технологий, создания новых объектов и др., что соответственно влечет увеличение случаев нарушения личных прав и необходимость их правовой защиты путем обращения в суд. Так, в последнее десятилетие актуальными в числе объектов личных неимущественных прав стали персональные данные личности, всё чаще подвергающиеся «атаке», а в ближайшем будущем неизбежно появятся случаи причинения вреда личным правам и свободам посредством искусственного интеллекта.

Правовые позиции Конституционного Совета Республики Казахстан о личных правах человека и гражданина формируются в основном в результате обращений судебных органов, парламента по проверке конституционности того либо иного положения законодательного или подзаконного акта.

За годы независимости нашего государства Конституционный Совет внес немалый вклад в вопросы защиты личных прав и свобод граждан, приняв множество нормативных постановлений, заключений, а также и при формировании ежегодных обращений о состоянии конституционной законности в государстве. При этом следует отметить, что некоторые решения Конституционного Совета носят превентивный характер. Это, как правило, решения по проектам законодательных актов, принятых Парламентом, но еще не подписанных Президентом. Анализ содержания актов Конституционного Совета показал, что вопросы защиты личных прав либо являются основным предметом рассмотрения данного органа, либо прямо или косвенно

¹ Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) относительно Декларации о средствах массовой информации и правах человека. <http://www.adilsoz.kz/acts/show/id/122>; Резолюция Парламентской Ассамблеи Совета Европы № 1165 (1998) «О праве на неприкосновенность личной жизни» https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30515547#pos=2;-45

² Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) с изменениями и дополнениями от: 21 сентября 1970 г., 20 декабря 1971 г., 1 января, 6 ноября 1990 г., 11 мая 1994 г., 13 мая 2004 г. ETS N 005 <https://base.garant.ru/2540800/>

затрагиваются при рассмотрении иных вопросов, с принятием по ним решения, рекомендации.

В их числе можно назвать:

- постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 1 июля 2005 года № 4 «Об официальном толковании пункта 3 статьи 26 Конституции Республики Казахстан» о том, что для демократического, светского, правового и социального государства высшими ценностями являются человек, его жизнь, права и свободы и для государства нет более важной задачи, чем забота о человеке, его благополучии;

- нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан (далее – НП КС РК) от 27 февраля 2008 года № 2 о признании неконституционными частей первой и четвертой статьи 361 Уголовного кодекса Республики Казахстан, нормы которых допускали неоправданно широкое толкование, влекущее произвольное уголовное преследование, не отвечали критериям законного ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина. Было констатировано, что ограничение прав и свобод допускается только в случае, если такое ограничение адекватно законно обоснованным целям и отвечает требованиям справедливости, является пропорциональным, соразмерным и необходимым в демократическом государстве для защиты конституционно значимых ценностей;

- НП КС РК от 20 августа 2009 года №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» в части защиты прав граждан на тайну личных вкладов и сбережений;

- НП КС РК от 18 мая 2015 года № 3 о признании законов Республики Казахстан «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», не соответствующими Конституции Республики Казахстан, и другие.

Во многих постановлениях Конституционный Совет отмечал, что одним из оснований необоснованных ограничений личных прав граждан является недостаточность юридической точности правовых норм и предсказуемости последствий их применения, указывая на необходимость конструирования четких формально-юридических норм, позволяющих «со всей определенностью отличать правомерное поведение от противоправного, исключая возможность произвольной интерпретации положений закона». В других случаях, при выявлении коллизий правовых норм, было рекомендовано исключить

выявленные противоречия, поскольку они создают условия для нарушения прав и свобод граждан.

Эффективность деятельности любого субъекта в обществе обуславливается реальным воплощением в жизнь результатов его деятельности. В этой связи неукоснительное выполнение актов органа конституционной юстиции является основным показателем эффективности результатов его деятельности, направленной на соблюдение и укрепление конституционной законности в нашем государстве, а в контексте нашей темы – состояния степени защищенности личных прав человека и гражданина.

Системный анализ хронологии и тематики рассмотренных Конституционным Советом вопросов, вынесенных по ним решений, а затем последующих действий уполномоченных органов государства путем внесения изменений и дополнений в соответствующие нормативные правовые акты показывает, что в большинстве случаев рассмотренная проблема находит свое позитивное решение, правовые позиции Конституционного Совета находят реальное воплощение в практике законотворчества.

Вместе с тем имеются и факты неверного понимания уполномоченным органом правовой природы выявленного Конституционным Советом нарушения положений Конституции о личных правах граждан, получивших конкретизацию в законодательных актах.

Так, по результатам рассмотрения обращения Темиртауского городского суда Карагандинской области от 15 ноября 2016 года о признании неконституционным подпункта 3) пункта 7 Правил оформления документов на выезд за пределы Республики Казахстан на постоянное место жительства (далее – Правила выезда), утвержденных Постановлением Правительства Республики Казахстан от 28 марта 2012 года № 361, Конституционным Советом было принято Нормативное постановление от 14 декабря 2016 года № 1, которым Правительству Республики было рекомендовано «привести Правила выезда в соответствие с правовыми позициями Конституционного Совета, содержащимися в настоящем нормативном постановлении».

Суть обращения суда заключалась в том, что гражданка Республики Казахстан для получения разрешения органов миграционной полиции на выезд для постоянного жительства в другое государство была обязана в соответствии с Правилами выезда представить нотариально удостоверенное согласие не только фактических своих кредиторов (как это вытекает из буквального смысла норм статей 55 и 56 Закона Республики Казахстан «О миграции населения»), но и всех потенциально имеющих право на предъявление к ней в будущем каких-либо требований имущественного характера. Таким лицом оказался ее биологический отец, которого истица не видела более 40 лет, с трехлетнего возраста. В течение длительного времени после сообщения ему требования Правил выезда, отец истицы никаким образом не выразил своего мнения: не представил нотариально удостоверенное согласие на выезд дочери и не предъявил к ней требования об уплате алиментов. В таких случаях подпункт 3) пункта 7 Правил выезда в редакции до 2017 года предусматривал: «В тех

случаях, когда заявитель по каким-либо причинам не может получить такое заявление, вопрос решается в судебном порядке».

Суд усмотрел «ущемление закрепленных Конституцией Республики Казахстан прав человека и гражданина» в связи с противоречием подпункта 3) пункта 7 названных выше Правил оформления документов на выезд за пределы Республики Казахстан на постоянное место жительства, пункту 2 статьи 21 и пункту 1 статьи 39 Конституции Республики Казахстан.

Суд также отметил, что «в случае вынесения положительного решения по делу при предъявлении таких исков правовая позиция суда становится неопределенной, поскольку:

1) суд не наделен компетенцией обязать ответчика дать разрешение на выезд истицы либо предъявить иск о взыскании с нее алиментов в целях создания формально определенной ситуации;

2) суд не наделен компетенцией дачи разрешения либо отказа в даче разрешения на выезд, поскольку такие функции входят в компетенцию уполномоченного государственного органа – Миграционной полиции МВД РК».

По нашему мнению, предметом обращения в суд в подобных случаях могут быть два обстоятельства:

- обжалование акта уполномоченного органа об отказе в выдаче разрешения;

- иск об освобождении выезжающего от алиментных обязательств перед потенциальным получателем алиментов, если будут представлены достаточные основания уклонения ранее отца истицы от выполнения обязанностей по содержанию своей дочери, т.е. о признании факта отсутствия имущественных обязанностей.

Исчерпывающий перечень оснований для отказа в предоставлении разрешения гражданину Республики Казахстан на выезд из страны на постоянное место жительства закреплен в статье 56 Закона РК «О миграции населения». Так, гражданину Республики Казахстан «временно отказывается в выезде из Республики Казахстан на постоянное место жительства в случаях, если он:

1) обладает сведениями, составляющими государственную и иную охраняемую законом тайну, и не уведомил о факте своего выезда за пределы Республики Казахстан соответствующие уполномоченные органы - до прекращения действия данных обстоятельств;

2) задержан по подозрению в совершении уголовного правонарушения либо привлечен в качестве подозреваемого, обвиняемого, либо в отношении его вынесено постановление о квалификации деяния подозреваемого – до вынесения решения по делу или вступления в законную силу приговора суда;

3) осужден за совершение преступления - до отбытия наказания или освобождения от наказания;

4) уклоняется от исполнения обязательств, возложенных на него судом, - до прекращения этих обязательств;

5) проходит срочную воинскую службу – до завершения прохождения этой службы или до освобождения от нее в соответствии с Законом Республики Казахстан «О воинской службе и статусе военнослужащих»;

б) сообщил о себе заведомо ложные сведения при оформлении документов для выезда из Республики Казахстан - до устранения причин, послуживших основанием для отказа и представления достоверных сведений;

7) является ответчиком в гражданском судопроизводстве - до вступления в законную силу решения суда».

Наличие налоговой задолженности также является основанием для отказа в выезде.

Отсюда следует, что непредставление выезжающей гражданкой нотариально удостоверенного согласия на выезд от лица, имеющего потенциальное право требования с нее алиментов, не является основанием даже для временного отказа в выезде из Республики Казахстан на постоянное жительство в другое государство, поскольку такое основание отсутствует в перечне оснований для отказа, предусмотренном статьей 55 Закона РК «О миграции населения».

Вместе с тем установление требования об ограничении конституционного права на свободный выезд из страны путем установления обязанности выезжающего лица о предоставлении нотариально удостоверенного согласия лица, не состоящего с выезжающим лицом в обязательственных правоотношениях, то есть при отсутствии у таких лиц взаимных гражданских прав и обязанностей, следует рассматривать как необоснованное ограничение конституционного права человека и правоспособности гражданина. При этом такое ограничение, в противоречии с нормами статьи 39 Конституции Республики Казахстан и статьи 18 Гражданского кодекса Республики Казахстан, установлено не на уровне законодательного акта (закона), а на уровне нижестоящего по иерархии нормативного правового акта – Постановления Правительства Республики Казахстан, что является недопустимым.

Кроме того, норма подпункта 3) пункта 7 рассматриваемых Правил не корреспондирует с нормами статьи 56 Закона РК «О миграции населения», из которой следует, что согласие на выезд выезжающий должен представить только от лиц, в отношении которых имеется вступившее в законную силу судебное решение об уплате им алиментов или исполнении выезжающим иных имущественных обязанностей (подпункт 4) ст.56); а также если в отношении выезжающего кредитор(-ы) подал(-и) в суд иск и данный иск пока еще не рассмотрен, решение не вступило в законную силу (подпункт 7) статьи 56 - до вступления в законную силу решения суда), но не от любых лиц, имеющих потенциальное право требования к выезжающему.

Истребование уполномоченным государственным органом от выезжающего за границу на постоянное жительство лица документов, свидетельствующих об отсутствии у него имущественных, долговых обязательств, в том числе нотариально подтвержденных заявлений кредиторов об отсутствии у них возражений на такой выезд, является правомерным, оно направлено на защиту имущественных прав остающихся в нашем государстве кредиторов. Однако статус должника и кредитора, то есть наличие обязательственного правоотно-

шения у выезжающего и остающегося лиц, должен быть подтвержден документально. Такими подтверждениями могут быть решения судов, приговоры судов об удовлетворении гражданского иска в уголовном деле; в алиментных обязательствах – также соглашение об уплате алиментов (ст.174 Кодекса «О браке (супружестве) и семье»).

При отсутствии заявленного в предусмотренной законом форме требования управомоченного лица оно не становится кредитором, а выезжающее лицо не становится должником, поэтому никаких согласий от лиц, не являющихся кредитором в обязательстве, выезжающее лицо не обязано представлять. В противном случае ситуация станет неопределенной, как это имеет место в рассматриваемом случае, порожденном применением на практике норм подпункта 3) пункта 7 Правил выезда в редакции до 2017 года.

Во исполнение рекомендаций Конституционного Совета Республики Казахстан Правительством Республики Казахстан постановлением от 29.09.2017 № 610 в Правила выезда были внесены определенные изменения. Однако, на наш взгляд, данные изменения не повлекли совершенствование правового регулирования рассматриваемых общественных отношений, а, напротив, существенно осложнили решение вопроса. Так, из пункта 7 Правил выезда исключено требование о необходимости представления гражданином для выезда нотариально удостоверенного согласия на выезд, которое остающееся в Казахстане лицо могло дать путем единоличной явки к нотариусу. Вместо этого предусмотрено представление нотариально удостоверенного Соглашения об уплате алиментов, что требует выражения согласованной воли сторон правоотношения.

Дело в том, что не все остающиеся в данном государстве лица в обязательном порядке имеют к выезжающим имущественные притязания. Например, престарелые или успешно работающие родители пенсионного возраста не желают вместе с совершеннолетними детьми выезжать на постоянное жительство в другие государства, но и не требуют с них никаких выплат в связи со сложившимися в данной семье близкими родственными отношениями. В этой ситуации ни о каком соглашении об уплате алиментов не может быть речи, а более подошло бы заявление о согласии на выезд.

В противоположной ситуации, когда позитивные отношения между потенциальными участниками алиментных и иных имущественных отношений не сложились, стороны либо не имели никогда общих интересов, длительное время не имели общения между собой; либо в связи с личными неприязненными отношениями находятся в состоянии открытой вражды, также крайне сомнительно достижение между ними консенсуса путем заключения Соглашения об уплате алиментов, ведь стороны иногда даже и видеть друг друга не желают.

И третья причина возникновения проблем – это проявление крайнего правового нигилизма со стороны потенциального или фактического кредитора, выражающееся в молчаливом отказе от осуществления своего права на предъявление к выезжающему имущественного требования в предусмотренной законом форме, либо в письменном выражении воли об отсутствии требований

такого рода, как это имело место в рассмотренном случае. И здесь практически невозможна реализация правовой нормы Правил выезда в новой редакции о заключении между такими лицами Соглашения об уплате алиментов.

Отсюда логично вытекает необходимость восстановления норм о представлении заявителем нотариально удостоверенного Заявления о согласии на выезд, как альтернатива Соглашению об уплате алиментов.

Еще одним изменением норм Правил выезда является уточнение предмета обращения заявителя в суд, в том числе для установления факта отсутствия у выезжающего предусмотренных законом препятствий для выезда. Представляется, что такое заявление должно быть рассмотрено по правилам особого производства.

В отечественной и зарубежной доктрине интенсивно обсуждаются вопросы о расширении перечня лиц, правомочных обращаться в Конституционный Совет. В контексте рассматриваемой темы данный вопрос представляется особо актуальным, т.к. непосредственное обращение физических лиц за защитой своих личных прав не предусмотрено, к тому же такое разрешение повлечет множественные проблемы, связанные в основном с личностными характеристиками физического лица, недостатками правового воспитания и юридической грамотности. Однако в жизни слишком широко распространены случаи прямого и косвенного нарушения конституционных прав личности не только со стороны других физических лиц, но и со стороны различных органов государственной власти, иных юридических лиц, которым переданы многие публичные функции государства. Для исключения некоторых негативных явлений в данной сфере, в частности, при оказании государственных услуг, введена система «электронного правительства».

В числе многочисленных нарушений конституционных личных прав физических лиц распространенными являются случаи нарушения права на труд, предусмотренного статьей 24 Конституции Республики Казахстан. Так, работодатели не соблюдают требования о праве каждого на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены; на вознаграждение за труд без какой-либо дискриминации; право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных законом способов их разрешения, включая право на забастовку; право на отдых, на установленные законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск. Действующий Трудовой кодекс Республики Казахстан во многом не соответствует положениям не только основного Закона, но и международным актам. А профессиональные союзы практически потеряли все прежние рычаги влияния на работодателей, как и государственные инспекции труда.

Вместе с тем появились новые виды нарушений личных прав человека и гражданина. В частности, одним из распространенных таких явлений становится разглашение персональных данных гражданина; все более увеличивается количество ошибочно выданных по вине государственных/квазигосударственных органов, их сотрудников документов гражданам, за повторное изготовление которых вновь взимается плата, и т.д.

Перечень нарушений личных прав человека и гражданина можно продолжать безгранично. Нашей задачей является постановка вопроса о том, кто может быть субъектом обращения в Конституционный Совет в аналогичных случаях. Массовость таких нарушений вызывает необходимость адекватного реагирования государства в целях соблюдения конституционной законности. Кажущаяся обыденность таких нарушений в целом влечет вместе с тем нестабильность в обществе, недовольство населения, негативное отношение к государству в целом и его органам, что негативно характеризует и состояние конституционного правопорядка в государстве. В единичных случаях граждане обращаются в судебные органы, при этом не всегда получая удовлетворение требований о защите нарушенных прав, поскольку в таких делах речь идет о споре с участием государства, в которых обязан участвовать соответствующий прокурор. Анализ решений судов по делам таких категорий свидетельствует о преимущественной поддержке судами позиций государства. Случаи же компенсации морального вреда по таким делам отличаются их немногочисленностью и крайне малыми суммами компенсации.

Общества по защите прав потребителей с принятием в 2010 году действующего ныне Закона во многом утратили свои позиции.

Статья 20 Конституционного Закона «О Конституционном Совете Республики Казахстан» в числе субъектов обращения в данный орган предусматривает «суды Республики Казахстан». В практике конституционного производства ими являются в основном суды первой инстанции. Представляется, что отдельным судам сложно определить системность того или иного нарушения прав личности по рассмотренным именно этим судом делам. Наиболее полно обладающим всей информацией, статистическими данными, проводящим обобщения, обзоры по различным категориям дел является Верховный суд Республики. Путем анализа судебной практики объективно возможно выявить несоответствие конкретных норм трудового законодательства, законодательства о защите прав потребителей, законодательства о государственных услугах основополагающим нормам Конституции о личных правах и свободах человека и гражданина. Полагаем, что выявление фактов массового нарушения личных прав граждан в различных сферах возможно осуществить только Верховному суду и именно он должен быть субъектом обращения в Конституционный Совет по делам о защите конституционных прав личности, нарушаемых во множестве, носящих массовый характер.

Тем самым, правовые позиции Конституционного Совета о защите личных прав человека и гражданина, закрепленные в его постановлениях, являются эффективным инструментом гарантий реального осуществления конституционных норм в данной сфере, поскольку степень защищенности личных прав и свобод является отражением и уровня развития самого общества.