

РЕФОРМИРОВАНИЕ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ В ОСНОВЕ НОВОЙ РЕДАКЦИИ КОНСТИТУЦИИ КР

УДК 342.72/73 (575.2) (04)

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ И РАЗВИТИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРАВАХ ЧЕЛОВЕКА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Н.А. Малаева – преподаватель
Кыргызская государственная юридическая академия

This article examines development of the legislation of the Kyrgyz Republic on human rights. Analysis of the problems and mechanisms of human rights and freedoms protection has been done.

В настоящее время самым динамичным в процессе развития и защиты прав человека является развитие конституционного права как важного условия для проведения глубоких реформ в экономике и политической системе и в то же время одной из гарантий против возврата к тоталитарному режиму.

Современное конституционное право – это отрасль права, которая закрепляет основные принципы демократии и организации власти. Именно это порождает острую борьбу различных политических сил вокруг Конституции, законов, судебных решений и других правовых актов, составляющих источники конституционного права. Разобраться в этой борьбе – значит понять, кто ведет страну по пути прогресса, а кто тянет назад. Глубокое изучение конституционного права, таким образом, позволит войти в мировую политику, тем самым направить наше “больное общество” в русло прогресса и процветания. Едва ли не самым трудным в наше время является наблюдение за быстро меняющимся законодательством в области конституционного права. Такие изменения можно проследить и в тех статьях Конституции, где закреплены основные права и свободы человека в области социально-экономических и культурных взаимоотношений между гражданами, а также гражданами и государством.

Нормативные акты по правам человека в Кыргызской Республике многообразны, поэтому нуждаются в классификации, обусловленной особенностями регулируемых отношений, своеобразием субъекта правотворчества, адресата, территории, на которой они действуют. Особый интерес представляет деление законов в зависимости от их значимости. В системе действующего законодательства различают: международные, конституционные, текущие (обыкновенные), органические (кодифицированные), чрезвычайные (исключительные).

Самый важный из всех документов о правах человека, вобравший в себя многовековые чаяния людей во всех уголках планеты, – Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. Ее значение заключается в том, что впервые в истории человечества были сформулированы и рекомендованы для осуществления во всех странах основные права и свободы человека, которые во всем мире рассматриваются как стандарты, образцы для соответствующих национальных юридических документов (например, разделы конституций о правах граждан)¹.

¹ Дюрягин И.Я. Гражданин и закон. – М., 1991. – С. 211.

В декабре 1966 г. Генеральной Ассамблеей ООН принят международный Билль о Правах человека¹, состоящий из трех документов:

1) Всеобщей декларации прав человека, а также принятых на ее основе:

2) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах;

3) Международного пакта о гражданских и политических правах, а также Факультативного протокола к последнему пакту².

Факультативный протокол признавал право Комитета по правам человека при ООН принимать и рассматривать жалобы своих граждан на нарушения в этих государствах положений Международного пакта о гражданских и политических правах. Далеко не все государства решили его подписать.

Содержание пактов и деклараций составляют, в основном, расширенные и конкретизированные положения Всеобщей декларации прав человека. Их осуществлением занимаются ООН, ее органы, а также организации, действующие под ее эгидой (ЮНЕСКО, МОТ), через различного рода международные программы и проекты. Важное значение в этом плане имеет деятельность Совета Безопасности, комитетов Генеральной Ассамблеи, Международного суда ООН и специализированных учреждений – Комитета по правам человека, Комитета по правам ребенка, Комитета против пыток и др. Обязательства по реализации основных прав и свобод возлагают на себя и государства, являющиеся членами ООН.

¹ Международный пакт о гражданских и политических правах (Кыргызская Республика присоединилась постановлением Жогорку Кенеша от 12 января 1994 г. №1406-ХII). См. также Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах; Факультативный протокол, принятый и открытый для подписания ратификации и присоединения резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г. Второй Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах, направленный на отмену смертной казни (принят и открыт для подписания на 82-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН 15 декабря 1989 г.).

² Азаров А.Я. Права человека. – М., 1995. – С. 109.

Одним из важнейших документов является Конвенция о правах ребенка³, принятая ООН в 1989 г. Это достаточно обширный правовой документ.

В международных документах о правах человека указывается на определенный жизненный уровень. Так, во Всеобщей декларации прав человека говорится: каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилье, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение в случае безработицы, болезни, инвалидности, наступления старости. В Кыргызском законодательстве подобной нормы в полном объеме не существует. Очевидно, на данном этапе государство не может гарантировать каждому такой жизненный уровень.

Гарантии региональных международных сообществ (Европейский Союз, Совет Европы, Совет государств Балтийского моря, Организация африканского единства, Организация американских государств, Ассоциация государств Юго-Восточной Азии, Содружество Независимых Государств) осуществляются также через различные учреждения на основе соответствующих нормативно-правовых актов.

Так, государства-члены Совета Европы руководствуются в своей деятельности Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и дополнительными протоколами к ней. Контроль за их реализацией осуществляют Европейская комиссия по правам человека и Европейский суд по правам человека. Страны-члены Содружества Независимых Государств приняли ряд документов, которые способствуют осуществлению на их

³ Конвенция о правах ребенка (Кыргызская Республика присоединилась постановлением Жогорку Кенеша от 12 января 1994 г. №1402-ХII) (В редакции Поправки от 12 декабря 1995 г.); См. также Факультативный протокол от 25 мая 2000 г. к настоящей Конвенции, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии, участия детей в вооруженных конфликтах.

территориях личных и имущественных прав граждан всех государств-членов СНГ¹.

В Конституции Кыргызской Республики от 5 мая 1993 г. впервые получил закрепление принцип примата норм международного права в области прав человека и гражданина, эти же положения получили отражение и в последующих конституциях КР². В международных договорах КР и в положениях, не предусмотренных законами КР в области защиты прав человека, применяются правила международных стандартов.

Внутригосударственные гарантии закрепляются в Конституции Кыргызской Республики и иных законодательных актах государства и обеспечиваются соответствующими материальными и организационными средствами. Конституция КР признает и гарантирует права и свободы человека и гражданина согласно общепринятым принципам и нормам международного права (ст. 12). В ст. 13–15 Конституции КР права и свободы объявляются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, органов местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Контроль за соблюдением конституционных положений и защита прав граждан входят в компетенцию Конституционного суда КР, Комиссии по правам человека, Уполномоченного по правам человека, а также органов суда и прокуратуры.

Экономические, социальные и культурные права и свободы имеют важнейшее значение для жизни человека. Конституция Кыргызской

Республики дает новые трактовки многих прав и свобод, входящих в эту группу, отражая проводимые в стране реформы, прежде всего экономические. В своей совокупности эта группа прав обеспечивает свободу человека в экономической, социальной и культурной сферах и дает ему возможность защитить свои жизненные потребности. В вопросах жизнеобеспечения большинство людей не могут положиться только на свои силы. Сохраняя свободу, они в то же время зависят от других людей, интересы которых часто совсем иные. Поэтому в интересах общества возникает необходимость защиты жизненных прав человека от экономического произвола и социальной несправедливости, а также – дать ему силы для духовного развития и проявления своих способностей.

По своему юридическому содержанию данные права не одинаковы. Некоторые (например, право частной собственности), по существу, являются бесспорными правами прямого действия, другие (право на отдых или на социальное обеспечение) представляют собой субъективные права, конкретное содержание которых вытекает из действующего отраслевого законодательства, третьи (право на труд, право на жилище и др.) порождают для государства только общую обязанность проводить политику содействия в их реализации. Различия в юридическом содержании порождают различную степень массовости пользования этими правами – те из них, которые лучше обеспечены, проявляют свое жизненное значение, а другие остаются на бумаге. Важная особенность этой группы прав состоит в том, что они закрепляются за каждым человеком, т.е. не зависят от гражданства их субъектов.

Первостепенной задачей современного периода является развитие и совершенствование законодательства Кыргызской Республики, закрепляющего правовой статус личности, систему ее прав и свобод. Важнейшим шагом в этом направлении стало принятие Конституции Кыргызской Республики, которая содержит перечень прав и свобод человека, отвечающий международно-правовым стандартам и выражает необходимые условия нормальной жизнедеятельности индивида и общества. Совершенствование общей законодательной базы

¹ Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам от 22 января 1993 г.; Декларация о международных обязательствах в области прав человека и основных свобод от 24 сентября 1993 г.; Соглашение о взаимном признании прав на возмещение вреда, причиненного работникам увечья, профессиональным заболеванием либо иным повреждением здоровья, связанным с исполнением ими трудовых обязанностей от 9 декабря 1994 г.; Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 г.

² Закон Кыргызской Республики “О новой редакции Конституции Кыргызской Республики // Эркинтоо, 2007. – 16 января.

выразилось в принятии в 1994–2001 гг. ряда законов и иных нормативных актов¹, по своему характеру и содержанию отвечающих требованиям Международного пакта о гражданских и политических правах, Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Однако существующая система правовой защиты граждан все еще остается недостаточно эффективной и основная причина такого положения состоит в том, что в Кыргызской Республике пока еще не сформирована единая государственная политика, направленная на комплексное решение всех проблем, связанных с правами человека.

Законодательная база Кыргызстана в сфере защиты прав человека, в некоторых случаях, выгодно отличается от законодательств остальных бывших советских республик Азии. При принятии Конституции Кыргызской Республики 5 мая 1993 г. была поднята проблема защиты прав национальных меньшинств. В ст. 13 п. 3 Конституции КР провозглашено, что государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, вероисповедания, политических и религиозных убеждений, а также признаются и гарантируются основные права и свободы человека в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами (ст. 12 п. 3). Вместе с тем, ст. 5 Конституции закрепляет положение о том, что Кыргызская Республика гарантирует представителям всех национальностей, образующих народ Кыргызстана, право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития (ст. 5 п. 3). Объясняя формулировки приведенных выше конституционных норм, следует заметить, что в кыргызском законодательстве нет общепринятого определения “национальное меньшинство”.

¹ Гражданский кодекс Кыргызской Республики; Уголовный кодекс Кыргызской Республики; Трудовой кодекс Кыргызской Республики; Закон Кыргызской Республики “О защите прав потребителей”; Земельный кодекс Кыргызской Республики; Гражданско-процессуальный кодекс Кыргызской Республики; Закон Кыргызской Республики “Об основах государственной молодежной политики” и др.

Не сложилось оно и в научной литературе. Можно, конечно, считать, что одной из причин того, что в национальном законодательстве до сих пор нет закона, комплексно обеспечивающего отсутствие дискриминации лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, является отсутствие ясного представления об особенностях этих меньшинств. Но на самом деле причины, по которым такой закон еще не принят, более глубоки.

В Кодексе о выборах в Кыргызской Республике, подробно регламентирующем избирательные процедуры, предусмотрено всеобщее избирательное право независимо от происхождения, пола, расы, национальности, должностного и имущественного положения, вероисповедания, политических и религиозных убеждений, а также других обстоятельств. В соответствии с Законом Кыргызской Республики “О средствах массовой информации”² не допускается использование СМИ в целях разжигания национальной нетерпимости или розни. Закон Кыргызской Республики “Об общественных объединениях” запрещает создание и деятельность общественных объединений, имеющих целью или методом действия пропаганду войны, насилия и жестокости, разжигание социальной, классовой, расовой, национальной и религиозной розни, совершение иных уголовно наказуемых деяний. Запрещается создание общественных военизированных объединений и вооруженных формирований. Вместе с тем, в Кыргызской Республике преследуется (в соответствии с законом) создание и деятельность общественных объединений, посягающих на здоровье и нравственность населения, права и законные интересы граждан.

Уголовным кодексом Кыргызской Республики, принятым в 1997 г., предусмотрена ответственность за нарушение равноправия граждан (ст. 134), заключающееся в прямом или косвенном нарушении или ограничении прав и свобод человека и гражданина в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного или должностного положения, местожительства, религии-

² Закон Кыргызской Республики “О средствах массовой информации” от 2 июля 1992 г. №938-XI. – Ст. 23.

озных и других убеждений, принадлежности к общественным объединениям, причинившее вред законным интересам гражданина. А также ст. 299 УК Кыргызской Республики предусмотрена ответственность за действия, направленные на возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды, унижение национального достоинства, а равно за пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, национальной или расовой принадлежности, если эти деяния совершены публично или с использованием средств массовой информации. Законодательная деятельность в области прав человека не должна носить спонтанный, неупорядоченный характер. Необходим перспективный план законотворчества с выделением приоритетных, первоочередных законов, определением времени принятия соответствующих законов по мере созревания политических, экономических и социальных условий, возможностей их финансового обеспечения. Нуждается в совершенствовании и сама процедура законотворчества. Законопроекты разрабатываются, как правило, ведомствами, призванными их исполнять, в силу чего их собственные, внутриорганизационные интересы нередко выдвигаются на первый план в ущерб интересам человека и общества.

Эти документы малодоступны для ознакомления, в ряде случаев носят закрытый характер, отсутствует процедура оценки их соответствия Конституции и законодательству Кыргызской Республики. Подобные недостатки характерны и для многих нормативных актов, принимаемых министерствами и ведомствами.

Принятие нового законодательства Кыргызской Республики в области прав человека – важное условие их гарантированности и защиты. Однако для обеспечения прав человека необходима единая, четко скоординированная система правовых механизмов и процедур реализации прав и свобод человека. К сожалению, следует констатировать, что нарушение не только законов, но и принципов и норм Конституции Кыргызской Республики, регулирующих права и свободы человека, – явление распространенное, имеющее тенденцию к расширению. Нарушение Конституции Кыргызской Республики, пренебрежение к правам и интересам граждан стало реальным фактом

жизни, что крайне отрицательно влияет на социально-психологическое и нравственное состояние общества, вызывает недоверие граждан к государству и должностным лицам, снижает их политическую активность, порождает гражданскую апатию.

Права и свободы человека и гражданина, сформулированные в Конституции Кыргызской Республики, не имеют процессуально правовой опоры и не могут быть надежно защищены.

В области судебной защиты прав человека и оказания юридической помощи Кыргызстан провозгласил себя правовым демократическим государством, гарантирующим верховенство закона, незыблемость основных прав и свобод человека, охрану законных интересов личности, взаимную ответственность государства и граждан. Вместе с тем сегодня еще имеется ряд негативных факторов, препятствующих продвижению судебной реформы, существенно влияющих на эффективность работы судов и доступность правосудия, что вызывает обоснованные жалобы граждан и хозяйствующих субъектов. Однако, несмотря на проводимую в Кыргызской Республике реформу судебной системы, в настоящее время в обществе сохраняется мнение, что судебная система мало эффективна и во многом зависит от “власти денег” и вмешательства “корумпированно-чиновничьего аппарата”, забывая свою главную функцию – защиту и восстановление нарушенных прав человека¹. В целях дальнейшего укрепления судебной системы и последовательного проведения реформы Указом Президента Кыргызской Республики “О некоторых организационных мерах по ускорению судебной реформы в Кыргызской Республике”

¹ Указом Президента Кыргызской Республики “О Судебном департаменте Кыргызской Республики” от 21 мая 1996 г. №170 был образован Судебный департамент Кыргызской Республики в качестве вспомогательного органа судебной власти. Указом Президента Кыргызской Республики “О реорганизации центральных органов государственного управления” от 28 декабря 2000 г. №363 Судебный департамент был преобразован в Судебный департамент при Министерстве юстиции с сохранением всех возложенных на него ранее функций.

от 16 марта 1998 г. №75 была образована Комиссия по судебной реформе при Президенте Кыргызской Республики. Основная цель – обеспечение согласованных действий органов законодательной, исполнительной и судебной власти, Совета судей и Ассоциации судей Кыргызской Республики по проведению судебной реформы, подготовке и принятию нормативных правовых актов, регулирующих организацию и порядок деятельности судов. Был подготовлен Закон Кыргызской Республики “О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах общей юрисдикции”, который вступил в силу с 1 мая 1999 г. Этим законом система судов общей юрисдикции приведена в соответствие с Конституцией Кыргызской Республики, изменена подсудность дел, вместо института кассации введен институт апелляции, закреплены основы, обеспечивающие независимость судей, самостоятельность судопроизводства, демократизацию и доступность судебной защиты, образована система военных судов.

На сегодняшний день введены в действие основополагающие конституционные законы, с принятием которых создана достаточная правовая база для эффективного осуществления правосудия¹. В связи с чем, для совершенствования законодательства Кыргызской Республики в области прав человека, развития их юридических гарантий, необходимо:

¹ Законы “О статусе судов Кыргызской Республики” от 8 октября 1999 г. и “О статусе судей Кыргызской Республики” от 30 марта 2001 г. Приняты законы “О Конституционном суде Кыргызской Республики” от 18 декабря 1993 г., “О системе арбитражных судов Кыргызской Республики” от 1 декабря 1997 г., “О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах общей юрисдикции” от 24 апреля 1999 г., “О порядке аттестации судей местных судов Кыргызской Республики” от 4 декабря 1999 г.

1. Провести правовой анализ и систематизацию действующих нормативных правовых актов министерств и ведомств с точки зрения их соответствия Конституции Кыргызской Республики и международным стандартам в области прав человека и гражданина.

2. Выявить пробелы правового регулирования и подготовить план законодотворческих работ, определив очередность разработки законопроектов.

3. Обеспечить прямое действие конституционных норм и принципов о правах и свободах человека. Предусмотреть процедуру обязательной и независимой экспертизыготавливаемых законопроектов, для проверки их соответствия международным обязательствам Кыргызстана.

4. Конституционному суду с заинтересованными министерствами и ведомствами Кыргызской Республики организовать и провести полномасштабную проверку подзаконных актов территориальных органов власти, которые затрагивают вопросы прав человека, с целью приведения их в соответствие с Конституцией КР и другими законами.

5. Поручить Комиссии по правам человека при Президенте Кыргызской Республики совместно с министерствами юстиции и иностранных дел Кыргызской Республики готовить заключения на проекты законодательных актов до их рассмотрения в Жогорку Кенеше Кыргызской Республики.

6. Рекомендовать органам судебной власти Кыргызской Республики, при рассмотрении судебных дел, исходить, прежде всего, из Конституционных норм Кыргызской Республики и признания недействительными любых подзаконных актов, противоречащих конституционным правам и свободам личности.