

О проверке Закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам свободы вероисповедания и религиозных объединений" на соответствие Конституции Республики Казахстан

Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 11 февраля 2009 года № 1.

Конституционный совет Республики Казахстан в составе председателя Рогова И.И., членов совета Бахтыбаева И.Ж., Белорукова Н.В., Жаилгановой А.Н., Малиновского В.А., Нурмагамбетова А.М., Стамкулова У.М. с участием:

представителя Сената Парламента Республики Казахстан - депутата Сената Парламента Республики Казахстан Акылбай С.Б.,

представителя Мажилиса Парламента Республики Казахстан - депутата Мажилиса Парламента Республики Казахстан Темирбулатова С.Г.,

представителя Правительства Республики Казахстан - вице-министра юстиции Республики Казахстан Куставлетова Д.Р.,

представителя Генеральной прокуратуры Республики Казахстан - заместителя Генерального прокурора Республики Казахстан Даулбаева А.К.,

представителя Комитета национальной безопасности Республики Казахстан - заместителя председателя Комитета национальной безопасности Республики Казахстан Абдиказимова К.Р.,

представителя Министерства иностранных дел Республики Казахстан - заместителя министра иностранных дел Республики Казахстан Ермекбаева Н.Б.,

представителя уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан - руководителя Национального центра по правам человека Калюжного В.А.,

председателя Комитета по делам религии Министерства юстиции Республики Казахстан Досжан А.Д.

рассмотрел на открытом заседании обращение Президента Республики Казахстан о соответствии Конституции Республики Казахстан Закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам свободы вероисповедания и религиозных объединений".

Изучив материалы конституционного производства, заслушав сообщение докладчика - члена Конституционного совета Белорукова Н.В., выступления участников заседания, ознакомившись с заключениями экспертов - доктора юридических наук, профессора Каудырова Т.Е., доктора юридических наук, профессора Лупарева Г.П., доктора юридических наук, профессора Подоприторы Р.А.,

заключением специалистов Евразийского национального университета имени Л.Н. Гумилева доктора филологических наук, профессора Жакупова Ж.А. и кандидата юридических наук, доцента Ормановой А.Ш., а также с другими материалами производства, Конституционный совет Республики Казахстан установил:

Закон Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам свободы вероисповедания и религиозных объединений" принят Парламентом Республики Казахстан 26 ноября 2008 года и представлен на подпись Президенту Республики Казахстан 2 декабря 2008 года.

В соответствии с подпунктом 2) пункта 1 статьи 72 Конституции и подпунктом 1) пункта 2 статьи 17 Конституционного закона Республики Казахстан от 29 декабря 1995 года № 2737 "О Конституционном совете Республики Казахстан" Президент Республики Казахстан направил в Конституционный совет Республики Казахстан обращение о рассмотрении данного Закона на предмет его соответствия Конституции Республики Казахстан.

При проверке конституционности Закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам свободы вероисповедания и религиозных объединений" Конституционный совет исходит из следующего.

1. Закон Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам свободы вероисповедания и религиозных объединений" (далее - Закон) направлен на усиление правовой регламентации общественных отношений, возникающих в связи с реализацией права на свободу вероисповедания и деятельностью религиозных объединений и групп, что вполне оправданно с точки зрения правомочия государства на законодательное урегулирование данной сферы. При этом, в соответствии с пунктом 1 статьи 39 Конституции Республики Казахстан, могут быть ограничены как индивидуальные, так и коллективные права и свободы человека и гражданина в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения. Тем самым Конституция наделяет законодателя возможностью адекватного правового реагирования на возникающие вызовы особо охраняемым интересам и ценностям государства и общества (постановление Конституционного совета Республики Казахстан от 23 августа 2005 года № 6). Применительно к предмету рассматриваемого обращения это означает, что право на свободу объединения для удовлетворения религиозных потребностей и право на свободу распространения религиозных убеждений не являются абсолютными и могут быть законодательно обусловлены в соответствии с Конституцией (постановление Конституционного совета Республики Казахстан от 4 апреля 2002 года № 2).

Такой подход согласуется с международными стандартами в области прав человека и нормами международного права, в частности, с положениями Международного пакта о гражданских и политических правах, принятого резолюцией 2200А (XXI) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 16 декабря 1966 года. Согласно статье 18 этого международно-правового документа, ратифицированного Законом Республики Казахстан от 28 ноября 2005 года № 91-III и являющегося в соответствии с пунктом 1 статьи 4 Конституции Республики составной частью действующего права Казахстана, допускается возможность ограничения законом свободы исповедовать религию "для охраны общественной безопасности, порядка, здоровья и морали, равно как и основных прав и свобод других лиц". Аналогичным образом, в соответствии со статьями 19 и 22 Пакта, предусмотрена возможность законодательного ограничения права на свободное выражение своего мнения, включающего свободу распространять всякого рода информацию и идеи, а также права на свободу ассоциации (объединения).

Анализируя подпункты 5) и 9) пункта 3 статьи 1 Закона, Конституционный совет отмечает, что они закрепляют принципы взаимоотношений государства и религиозных объединений, а также религиозного воспитания и образования, которые вытекают из провозглашенного пунктом 1 статьи 1 Конституции светского характера государства, предполагающего отделение религии от государства и равенство религиозных объединений перед законом. Содержащиеся в этих нормах ограничения и запреты, в том числе на проявления религиозного экстремизма и иных противоправных действий, основаны на нормах Основного закона (статьи 5, 12, 14, 20, 22, 34 и 39) и обусловлены компетенцией государства устанавливать законом условия деятельности физических и юридических лиц и их ответственность в соответствии с Конституцией.

Процедура принятия рассматриваемого Закона соответствует положениям Конституции Республики. Законопроект на основании пункта 1 статьи 61 Основного закона был внесен группой депутатов в порядке законодательной инициативы в Мажилис Парламента и путем последовательного рассмотрения в каждой из Палат Парламента принят с соблюдением требований пунктов 3-5 статьи 61 Конституции.

2. Вместе с тем проведенный анализ показал, что отдельные нормы Закона "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам свободы вероисповедания и религиозных объединений" не соответствуют положениям Конституции.

Согласно подпункту 2) пункта 3 статьи 1 Закона уполномоченный орган определяется как "государственный орган в сфере обеспечения прав граждан на свободу вероисповедания и взаимодействия с религиозными объединениями". В соответствии с подпунктом 9) пункта 3 статьи 1 Закона "граждане, обучающиеся в очных духовных (религиозных) организациях образования, пользуются правами и льготами по... включению времени обучения в трудовой стаж в порядке,

установленном для обучающихся в организациях образования". Между тем в постановлении Конституционного совета Республики Казахстан от 21 апреля 2004 года № 4 "О проверке Закона Республики Казахстан "О средствах массовой информации" на соответствие Конституции Республики Казахстан" отмечено, что использование в законе понятия "гражданин" вместо терминов "каждый" и "все", применяемых в Конституции, сужает сферу действия закона. Как пояснил в заседании Конституционного совета представитель Правительства, применяемый в тексте Закона термин "граждане" следует понимать в значении "граждане Республики Казахстан". Таким образом, используя в контексте рассматриваемых правовых норм понятие "граждане", законодатель неправомерно сужает круг лиц, наделяемых льготами, а также тех лиц, законные интересы которых должны защищаться уполномоченным органом, исключая из их числа иностранцев и лиц без гражданства, законно пребывающих на территории Казахстана, что противоречит конституционному принципу равенства всех перед законом (пункт 4 статьи 12, пункты 1 и 2 статьи 14 Основного закона), означающему, в том числе, равную защиту государством прав человека (постановление Конституционного совета от 10 марта 1999 года № 2/2).

В соответствии с подпунктом 4) пункта 3 статьи 1 Закона "осуществление свободы исповедовать религию или распространять убеждения может быть ограничено законами Республики Казахстан только в целях охраны общественного порядка и безопасности, жизни, здоровья, нравственности или прав и свобод других граждан". Законодатель в понятийном аппарате Закона Республики Казахстан от 15 января 1992 года № 1128-XII "О свободе вероисповедания и религиозных объединениях" и рассматриваемого Закона не дает четкого определения словосочетанию "свобода вероисповедания" и не разграничивает его с предусмотренным в Конституции правом каждого на свободу совести, которое является прирожденным, абсолютным, неотчуждаемым и не подлежащим ограничению ни в каких случаях (пункт 2 статьи 12 и пункт 3 статьи 39 Конституции). Однако содержащиеся в тексте действующего Закона "О свободе вероисповедания и религиозных объединениях" (статья 3. "Право на свободу вероисповедания"), такие признаки свободы вероисповедания, как право "свободно исповедовать как единолично, так и совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, какое-либо принуждение в определении отношения к религии... не допускается", по мнению Конституционного совета, частично совпадают с признаками свободы совести. Следовательно, подпункт 4) пункта 3 статьи 1 рассматриваемого Закона в части возможности ограничения "свободы исповедовать религию" не согласуется с пунктом 3 статьи 39 Конституции. Кроме того, перечисленные в указанной норме Закона цели, для достижения которых допускается возможность такого ограничения, расширены по сравнению с конституционно-значимыми целями, названными в пункте 1 статьи 39 Конституции, и не совпадают с ними.

Подпункт 15) пункта 3 статьи 1 Закона предусматривает, что срок государственной регистрации религиозного объединения, исповедующего "ранее неизвестное в Республике Казахстан вероучение", может прерываться на срок до шести месяцев, в то время как срок регистрации иных религиозных объединений, согласно указанной норме, может прерываться на неопределенное время. Ставя в неравные правовые условия лиц, исповедующих "ранее неизвестное в Республике Казахстан вероучение", и представителей других конфессий, данная правовая норма в этой части также нарушает закрепленный в Конституции (пункты 1 и 2 статьи 14) принцип равенства перед законом, предполагающий "равенство прав и обязанностей, единство требований и правовой ответственности для всех субъектов соответствующих правоотношений, осуществляющих однородные виды деятельности" (постановление Конституционного совета от 31 января 2005 года № 1).

При проверке подпункта 1) пункта 2 статьи 1 Закона в части установления санкций в статье 375 (части первая, вторая и третья) Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30 января 2001 года № 155-ІІ Конституционным советом установлена смысловая неидентичность его текстов на казахском и русском языках, что подтверждено заключением специалистов Евразийского национального университета имени Л.Н. Гумилева. По мнению Конституционного совета, смысловая неидентичность, искажающая содержание правовой нормы и порождающая невозможность ее однозначного понимания, исключает, исходя из смысла пункта 2 статьи 7 Конституции Республики, применение такой нормы на практике (постановления Конституционного совета от 14 февраля 2007 года № 2 и от 27 февраля 2008 года № 2).

Сноска. Пункт 2 с изменением, внесенным нормативным постановлением Конституционного Совета РК от 03.11.2017 № 3.

3 . Таким образом, Конституционный совет Республики Казахстан считает, что в изложенной выше (в пункте 2 настоящего нормативного постановления) части:

подпункты 2) и 9) пункта 3 статьи 1 Закона не соответствуют пункту 4 статьи 12 , пунктам 1 и 2 статьи 14 Конституции Республики Казахстан;

подпункт 4) пункта 3 статьи 1 Закона не соответствует пунктам 1 и 3 статьи 39 Конституции;

подпункт 15) пункта 3 статьи 1 Закона не соответствует пунктам 1 и 2 статьи 14 Конституции;

подпункт 1) пункта 2 статьи 1 Закона не соответствует пункту 2 статьи 7 Конституции.

4 . Конституционный совет отмечает, что ряд норм Закона сформулирован с нарушением правил юридической техники, в результате чего некоторые его предписания выражены нечетко, с чем согласились участники конституционного производства.

Между тем, закон должен соответствовать требованиям юридической точности и предсказуемости последствий, то есть его нормы должны быть сформулированы с достаточной степенью четкости и основаны на понятных критериях, позволяющих со всей определенностью отличать правомерное поведение от противоправного, исключая возможность произвольной интерпретации положений закона (нормативное постановление Конституционного совета от 27 февраля 2008 года № 2).

Технико-юридические недостатки Закона создают возможность для неоднозначного понимания некоторых содержащихся в нем положений, что на практике может привести к произвольному истолкованию и неадекватному применению данного законодательного акта и, как результат, к необоснованному ограничению прав и свобод человека и гражданина.

На основании изложенного, руководствуясь подпунктом 2) пункта 1 статьи 72 Конституции Республики Казахстан, подпунктом 1) пункта 2 статьи 17 , статьями 31 - 33 и 37 , пунктом 1 статьи 38 и подпунктом 2) пункта 1 статьи 41 Конституционного закона Республики Казахстан от 29 декабря 1995 года № 2737 "О Конституционном совете Республики Казахстан", Конституционный совет Республики Казахстан

постановляет:

1 . Признать Закон Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам свободы вероисповедания и религиозных объединений", принятый Парламентом Республики Казахстан 26 ноября 2008 года и представленный на подпись Президенту Республики Казахстан 2 декабря 2008 года, не соответствующим Конституции Республики Казахстан.

2 . В соответствии с пунктом 1 статьи 74 Конституции Республики Казахстан Закон Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам свободы вероисповедания и религиозных объединений" не может быть подписан и введен в действие.

3 . Согласно пункту 3 статьи 74 Конституции Республики Казахстан постановление вступает в силу со дня его принятия, обжалованию не подлежит, является общеобязательным на всей территории Республики и окончательным с учетом случая, предусмотренного пунктом 4 статьи 73 Конституции Республики Казахстан.

4 . Опубликовать настоящее постановление на казахском и русском языках в официальных республиканских печатных изданиях.

Председатель
Конституционного совета
Республики Казахстан

И. Рогов

