

"О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан" (заслушано на совместном заседании Палат Парламента Республики Казахстан 24 марта 2001 года)

Послание Конституционного Совета Республики Казахстан, 2001 г.

В Послании Президента Республики народу Казахстана "К свободному, эффективному и безопасному обществу", с которым Н.А. Назарбаев выступил на заседании Парламента страны 24 октября 2000 года, особое внимание уделено вопросам совершенствования законодательства, укреплению конституционной законности. Десятилетие государственной независимости Казахстан отмечает в условиях заметного продвижения в развитии экономики, демократизации государственной и общественной жизни, роста авторитета на международной арене.

Очередное послание Конституционного Совета по результатам его деятельности за 2000 год направляется Парламенту в соответствии со статьей 17 Указа Президента Республики Казахстан, имеющего силу конституционного закона, "О Конституционном Совете Республики Казахстан". В указанный период Конституционным Советом было рассмотрено 23 обращения: 16 - по вопросам официального толкования норм Конституции; 1 - о конституционности принятого закона; 6 - по представлениям судов.

Официальному толкованию в Совете подлежали нормы Конституции по вопросам правового режима землепользования; приведения действующего законодательства в соответствие с Конституцией, а также полномочий законодательной и исполнительной ветвей власти в этой сфере; компетенции прокуратуры Республики; финансирования политических партий и профессиональных союзов; порядка заключения, исполнения и денонсации международных договоров.

Обращение группы депутатов Парламента Республики об официальном толковании пункта 3 статьи 6 Конституции Республики Казахстан было связано с принятием 12 января 2000 года Правительством Республики постановления № 53 "О некоторых вопросах компании "Аксесс Индастриз, Инк.", которым для ТОО "Богатырь Аксесс Комир" был установлен ряд льгот в оформлении права постоянного землепользования, взимании платы за пользование землей и по платежам за загрязнение окружающей среды.

Конституционный Совет в постановлении от 13 апреля 2000 года указал, что выход за пределы, установленные Конституцией и основанными на ее положениях законодательными актами, а также несоблюдение предусмотренных ими конкретных

условий предоставления прав землепользования со стороны исполнительного органа, означает превышение правовых границ воздействия на эти отношения, что влечет нарушение режима конституционности.

Два обращения депутатов Парламента Республики Казахстан касались вопросов приведения действующего законодательства в соответствие с Конституцией и конституционными полномочиями законодательной и исполнительной ветвей власти в этой области.

Конституционный Совет в постановлении от 15 июня 2000 года "Об официальном толковании пункта 4 статьи 92 Конституции Республики Казахстан" разъяснил, что законодательные и иные нормативные правовые акты, которые в нарушение установленного Конституцией двухлетнего срока не были приведены в соответствие с ней, применяются в части не противоречащей Конституции. Неприведение действующего законодательства в соответствие с Конституцией не означает их автоматической отмены, так как указания на утрату их юридической силы по истечению двухлетнего срока ни рассматриваемая статья Конституции, ни другие ее нормы не содержат. По данному обращению также было определено, что установленный Конституцией двухлетний срок для приведения действующего законодательства в соответствие с Конституцией является обязательным для всех субъектов, осуществляющих правотворческую деятельность. Невыполнение указанных действий в установленный срок является нарушением норм Конституции. Однако и по сей день это требование Конституции исполнено не в полной мере. В частности, в Республике не принят Закон о местном самоуправлении (см. проект). Рассмотрев обращение группы депутатов Парламента относительно конституционного полномочия Правительства Республики, закрепленного в пункте 6 статьи 61 Конституции, о том, что проекты законов, предусматривающие сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов, могут быть внесены на рассмотрение Мажилиса Парламента лишь при наличии положительного заключения Правительства Республики, Конституционный Совет подчеркнул, что, разрабатывая проект государственного бюджета, Правительство Республики, с учетом требований пункта 4 статьи 92 Конституции, должно предусмотреть предполагаемые как сокращение доходов, так и увеличение расходов, связанных с приведением действующего законодательства в соответствие с Конституцией.

Вопросы взаимодействия законодательной и исполнительной ветвей власти предусмотрены в нормах Конституции и решаются ими самими с использованием конституционных полномочий в рамках согласительных процедур. Конституционный Совет установил, что судебный порядок разрешения споров между ветвями власти, в том числе и по поводу отрицательного заключения Правительства по законопроектам, недопустим, поскольку конституционные нормы в силу их высшей юридической силы и верховенства не оспариваются в судах и других каких-либо органах.

В связи с рассмотрением в Парламенте Республики законопроекта "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам усиления борьбы с организованной преступностью и коррупцией" поступило обращение группы депутатов Парламента об официальном толковании пункта 1 статьи 83 и пункта 1 статьи 84 Конституции Республики. Конституционный Совет указал, что норма пункта 1 статьи 83 Конституции о праве прокуратуры "в случаях, порядке и в пределах, установленных законом, осуществлять уголовное преследование" представляет собой исключение из правила, предусмотренного пунктом 1 статьи 84 Конституции Республики Казахстан. Эту конституционную норму следует понимать таким образом, что правовое установление конкретного механизма осуществления прокурором функций уголовного преследования, включая наделение его правом руководить следственными группами, относится к сфере законодательного регулирования Парламента Республики Казахстан.

При толковании по обращению Премьер-Министра пункта 4 статьи 5 Основного Закона о запрете финансирования политических партий и профессиональных союзов со стороны иностранных субъектов Конституционный Совет установил, что под финансированием понимается не только выделение денежных средств, но и оказание иной материальной помощи в виде имущества, оборудования, автотранспорта, средств связи и печати.

По другому обращению Премьер-Министра Республики об официальном толковании пункта 3 статьи 4 Конституции Конституционный Совет разъяснил, что преимущественную юридическую силу перед законами Республики имеют международные договоры, заключенные ею в соответствии с Конституцией Республики, в установленном законодательством порядке и ратифицированные Парламентом Республики путем принятия соответствующего закона. Международные договоры, не предусматривавшие ратификацию как условие вступления в силу, заключенные до принятия Конституции 1995 года, являются действующими и сохраняют приоритет перед законодательством Республики, если такой приоритет для них прямо предусмотрен законами Республики, регулирующими соответствующие сферы правоотношений.

Кроме того, в истекшем году Конституционный Совет в порядке официального толкования норм Конституции принял нормативные постановления по вопросам полномочий местных исполнительных органов и их должностных лиц; внесудебного отчуждения имущества; порядка избрания на высшие судебские должности.

На предмет соответствия Конституции был рассмотрен принятый Парламентом страны конституционный закон "О Первом Президенте Республики Казахстан". Изучив статьи указанного Закона и проанализировав нормы Конституции, Совет признал его

соответствующим Основному Закону страны, установив при этом, что предмет регулирования этого Закона не выходит за пределы полномочий, предоставленных Парламенту Республики пунктом 3 статьи 61 Конституции.

От судов Республики на основании и в порядке статьи 78 Конституции поступило 6 представлений. Так, Верховный Суд Республики Казахстан обратился с представлением о признании неконституционным подпункта 3) части 1 статьи 154 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан (ГПК) в связи с сомнениями в том, ограничивает ли право недееспособного гражданина на судебную защиту отсутствие у него правовой возможности непосредственно самому обращаться с исковым заявлением в суд, а не через своего законного представителя.

Конституционный Совет в своем постановлении указал, что согласно части 1 статьи 26 Гражданского кодекса Республики Казахстан недееспособным признается гражданин, который вследствие психического заболевания или слабоумия не может понимать значения своих действий или руководить ими, в результате чего над ним устанавливается опека. Институт опеки восполняет недостающую дееспособность этой категории граждан и создает условия для защиты их законных интересов. Подпункт 3) части 1 статьи 154 ГПК не ущемляет право на судебную защиту, а напротив, способствует усилению гарантий реализации этого конституционного права лиц, признанных недееспособными.

По обращению Северо-Казахстанского областного суда Конституционный Совет признал подпункт 3) части первой статьи 281 Кодекса Казахской ССР об административных правонарушениях противоречащим Конституции, поскольку окончательность судебного решения по делу об административном правонарушении, связанном с наложением штрафа, лишало заинтересованное лицо правовой возможности обжаловать этот судебный акт.

Конституционным Советом ежегодно анализируются статистические данные о правонарушениях для характеристики состояния конституционной законности в стране. К сожалению, многочисленные нарушения в указанной сфере продолжают иметь место. Исполнительными органами на местах, в частности, акимами разных уровней довольно часто издаются незаконные акты. Мерами прокурорского реагирования в 2000 году отменено и изменено 25544 таких актов.

Особенно распространены факты нарушения трудовых прав граждан: на отдых и вознаграждение за труд; при заключении индивидуальных трудовых договоров; на безопасные условия и гигиену труда. Допускается дискриминация по половозрастным признакам. В 2000 году таких нарушений государственными инспекторами труда в результате проверок выявлено более 111 тысяч. Острой проблемой в ряде регионов остается погашение долгов по заработной плате, при этом общая сумма задолженности по Республике превышает 13 млрд. тенге.

Нарушается право на личную свободу человека и гражданина, закрепленное статьей 16 Конституции. По результатам проведенных органами прокуратуры проверок освобождены из изоляторов временного содержания 4581 человек, к которым необоснованно был применен арест как мера пресечения. В 2000 году судами Республики в связи с оправданием либо прекращением дел по реабилитирующим основаниям и ввиду невинности освобождено из-под стражи 443 лица. Установлены десятки случаев применения физического насилия работниками правоохранительных органов в отношении граждан. При проведении оперативных мероприятий имеются факты нарушений статьи 18 Конституции о праве граждан на неприкосновенность частной жизни и тайну телефонных переговоров. Допускаются случаи нарушений конституционного права граждан на неприкосновенность жилища, закрепленного в статье 25 Конституции.

Преступные проявления ведут в конечном итоге к нарушению конституционных прав граждан и установленного Конституцией порядка в обществе. Несмотря на то, что Правительством Республики и силовыми структурами было принято ряд мер по борьбе с правонарушениями, разработана Программа борьбы с преступностью, значительных сдвигов в этом деле не произошло, а цифры показывают только ухудшение ситуации. За 2000 год по Республике зарегистрировано преступлений на 11359 больше, чем за предыдущий год, а показатель по уровню преступности на 10 тысяч населения повысился с 93 до 102. В частности, увеличилось количество преступлений с участием несовершеннолетних лиц, остается большим удельный вес тяжких и особо тяжких видов преступлений, не изменена тенденция роста краж и хулиганства. Наблюдается значительный рост преступлений, связанных с наркотическими средствами. На совещании по подготовке настоящего Послания, состоявшемся в Конституционном Совете 20 февраля с.г. с участием представителей правоохранительных органов, отмечалось, что в Республике еще не произошел коренной перелом в борьбе с преступностью. Данные за последние годы свидетельствуют, что криминогенная обстановка в Республике не улучшилась, более того, общее состояние преступности остается на уровне 1993 года.

В феврале 2001 года исполнилось 5 лет деятельности Конституционного Совета. В этой связи представляется полезным остановиться на общих итогах его работы за пятилетие, выявить некоторые тенденции в его деятельности. Особый смысл приобретает указанное обобщение в год 10-летия государственной независимости нашей страны, поскольку характеризует в определенной мере роль и место Конституционного Совета в государственном механизме.

За пять лет Конституционным Советом рассмотрено 91 обращение. Вопросы об официальном толковании норм Конституции Республики составляют почти половину всех обращений. Намечившаяся в 1999 году тенденция увеличения числа законов, рассматриваемых Конституционным Советом до их подписания Президентом

Республики, в 2000 году изменилась в обратную сторону, хотя законодательная деятельность Парламента оставалась интенсивной: в прошедшем году принято 14 самостоятельных законов и 24 закона о внесении изменений и дополнений в действующие законы Республики. Парламентом Республики в 2000 году ратифицировано 49 международных договоров и принято 5 законов о присоединении к международным конвенциям. Однако обращений Парламента на предмет их соответствия Конституции, как и в предыдущие годы, в Конституционный Совет не поступало. В течение пяти лет не было ни одного обращения о правильности проведения выборов.

Конституционный Совет полагает, что количество представлений, направляемых судами на основании правил статьи 78 Конституции Республики, не отражает реального состояния действующего законодательства, в котором еще немало норм, особенно среди издаваемых органами исполнительной власти, не в полной мере соответствующих Конституции. Незначительное количество обращений судов объясняется не только инертностью местных судов, но и тем обстоятельством, что до последнего времени суды фактически находились в ведении исполнительной власти, оспаривание правовых актов которой в Конституционном Совете порой воспринималось как становление суда в оппозицию к этой власти. Теперь, когда Указом Президента Республики Казахстан от 1 сентября 2000 года "О мерах по усилению независимости судебной системы Республики Казахстан" создан Комитет по судебному администрированию при Верховном Суде Республики, можно ожидать, что положение изменится.

Целесообразно вовлечь прокуратуру в процесс проверки конституционности законов путем внесения в процессуальное законодательство и законодательство о прокуратуре правила: прокурор, участвующий в рассмотрении дела, вправе поставить перед судом вопрос о необходимости обращения в Конституционный Совет с представлением о проверке на соответствие Конституции подлежащего применению закона, которое судом должно быть исполнено. Установление этой нормы послужит реализации Указа Президента Республики Казахстан от 22 января 2001 года "О мерах по совершенствованию правоохранительной деятельности в Республике Казахстан".

Судя по поступающим в Конституционный Совет письмам граждан, актуальной является проблема исполнения судебных решений. Около половины решений судов по гражданским делам "провисает", не исполняется, что ведет к нарушению конституционного права человека на судебную защиту, снижает авторитет судов.

В своих Посланиях Конституционный Совет из года в год обращает внимание на одни и те же нарушения Конституции. Однако соответствующими государственными органами должные меры по этим фактам не принимаются. Основным недостатком в обеспечении конституционной законности является слабая эффективность работы по реальному устранению выявленных нарушений. Исходя из этого, в Конституционном

Совете начата работа по обобщению материалов, связанных с исполнением его постановлений, принятию организационных мер по усилению контроля.

Пятилетняя деятельность Конституционного Совета свидетельствует о том, что, выполняя функцию конституционного контроля, он способствует, во-первых, обеспечению единства и согласованного взаимодействия ветвей государственной власти в соответствии с их конституционными полномочиями и системой сдержек и противовесов; во-вторых, повышению конституционной законности в законодательном процессе; в-третьих, защите закрепленных Конституцией Республики прав и свобод человека и гражданина. Решения Совета о конституционности или несоответствии Конституции тех или иных норм законов находят соответствующее воплощение в законотворческой деятельности Парламента.

Анализ состояния дел по обеспечению верховенства Основного Закона позволяет сформулировать ряд предложений и рекомендаций по укреплению конституционной законности в Республике.

1. Необходимо внести изменения и дополнения в процессуальное законодательство и Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу конституционного закона, "О Конституционном Совете Республики Казахстан", предусмотрев при этом право прокурора ставить в суде вопрос об обращении суда в Конституционный Совет в порядке статьи 78 Конституции, а также предоставления права обращения во всех случаях не только председателю суда, но и судье, рассматривающему дело.

Принимая во внимание сложность и важность функций Конституционного Совета, требующих высокого профессионализма и жизненного опыта его состава, целесообразно установить возраст кандидатов в члены Совета не моложе 40 лет. В настоящее время этот возраст составляет 30 лет.

2. Требуется ускорить работу по подготовке и принятию закона "О безопасности и охране труда". На многих предприятиях Республики отсутствуют надлежащие условия труда, допускается использование устаревшего оборудования, неисправной техники и несовершенных технологий. В истекшем году количество случаев производственного травматизма со смертельным исходом увеличилось на 6 процентов, в результате чего погибли 300 рабочих. Государственными инспекторами труда выявлено 79,5 тысяч нарушений законодательства об охране труда, что свидетельствует о массовых нарушениях работодателями пункта 2 статьи 24 Конституции, где сказано: "Каждый имеет право на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены".

Ряд предложений по укреплению конституционной законности были выдвинуты Международной научно-практической конференцией "5-летие Конституции и законотворческий процесс в Казахстане", проведенной Конституционным Советом совместно с Парламентом, в числе которых:

- расширение оснований обращения судов в Конституционный Совет, включая не только нарушения конституционных прав граждан, но и любые случаи несоответствия нормативных правовых актов нормам Конституции;

- включение в круг субъектов обращения в Конституционный Совет Генерального прокурора и Министра юстиции;

- увеличение срока полномочий членов Конституционного Совета до 12 лет (в настоящее время этот срок составляет 6 лет);

- определение субъекта официального толкования законов, в том числе - конституционных.

Эти предложения требуют осмысления и оценки с точки зрения их обоснованности и возможной реализации.

На указанной конференции отмечалось также, что действующее законодательство развивается не всегда системно, нарушается связь между различными его отраслями, не удается обеспечить стабильность законов. Накопилось много проблем, связанных с качеством законов: противоречивостью норм, неоправданно частым внесением изменений, принятием не первоочередных, а второстепенных законов, законодательной волокитой, недостатками в юридической технике.

Решение перечисленных в настоящем Послании проблем законодательства и практики его исполнения будет способствовать укреплению конституционной законности в стране.

Конституционный Совет Республики Казахстан