

О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан (заслушано на совместном заседании Палат Парламента Республики Казахстан 20 июня 2003 года)

Послание Конституционного Совета Республики Казахстан, 2003 г.

Очередное ежегодное послание о состоянии конституционной законности в стране, основанное на результатах обобщения деятельности Конституционного Совета, направляется Парламенту Республики Казахстан в соответствии с подпунктом 11) статьи 53 Конституции Республики Казахстан. Конституция Республики действует более семи лет и, по мнению Президента страны Н.А. Назарбаева, заложенный в ней потенциал далеко не исчерпан. В настоящее время есть все необходимые возможности для укрепления государственности и развития правовой системы в рамках действующей Конституции. Президент отметил, что задача на ближайшие годы заключается в максимальном использовании ресурса действующей Конституции таким образом, чтобы это реально способствовало росту и деbüroкратизации экономики, обеспечению прав граждан, согласия и стабильности в обществе, а также усилению борьбы с коррупцией.

Обеспечению конституционной законности, общественного согласия и политической стабильности в стране способствуют принятые по инициативе Главы государства документы и учрежденные новые государственные и общественные институты. В одобренной Указом Президента Республики Казахстан от 20 сентября 2002 года Концепции правовой политики Республики Казахстан отмечено, что Конституция Республики содержит необходимый правовой потенциал, который заключен не только в ее правовых нормах, но и в ее правовых идеях, принципах. Правовые идеи Конституции должны воплощаться в законодательных, организационных и других мерах, направленных на утверждение в Казахстане институтов демократического, светского, правового и социального государства.

На укрепление конституционной законности и общественного согласия положительное влияние оказала Ассамблея народов Казахстана. В ее стратегии, утвержденной Президентом в 2002 году, укрепление единства казахстанского народа, стабильности и согласия в обществе названы основными направлениями деятельности. В Республике образован новый институт защиты личности - Уполномоченный по правам человека. Работает постоянно действующее Совещание по выработке предложений по дальнейшей демократизации и развитию гражданского общества, в состав которого входят депутаты Парламента, члены Правительства, представители Администрации Президента, других государственных органов, руководители и иные представители политических партий, в том числе оппозиционных,

неправительственных организаций. Общественный диалог ведется по наиболее актуальным вопросам: совершенствование избирательного законодательства, повышение роли политических партий и неправительственных организаций, введение местного самоуправления, частной собственности на землю и другие.

Проводится процесс гуманизации уголовно-правовой политики, в этих целях уголовно-исправительные учреждения переданы из Министерства внутренних дел в ведение гражданского ведомства - Министерства юстиции Республики. Решается вопрос создания института присяжных заседателей. Совершенствуется механизм обеспечения независимости судебной системы.

Последовательное проведение государственной политики на основе Конституции способствует вовлечению граждан Республики в решение общегосударственных задач и укреплению конституционной законности в стране.

Конституция, закрепляя основу государственного строя, правового статуса личности, деятельности и организации органов государственной власти и местного самоуправления предусматривает вопросы правового регулирования взаимоотношений между конфессиями, народами, этническими группами, гражданскими коллективами, гражданами, между государством и человеком. Решение этих вопросов в конституционном поле является основой создания и дальнейшего развития правового баланса между ними, укрепления утвержденных Конституцией принципов демократизма, построения правового государства и гражданского общества.

На обеспечение конституционной законности направлена и деятельность Конституционного Совета Республики Казахстан, основной функцией которого является обеспечение верховенства Конституции на всей территории Республики. За прошедший год Советом рассмотрены обращения о конституционности принятых Парламентом Республики законов, об официальном толковании норм Конституции, представления судов и ходатайства об истолковании решения Конституционного Совета.

Из четырех законов, поступивших для рассмотрения на соответствие их Конституции, до подписания Президентом, по трем Конституционный Совет принял итоговые решения, один закон был отозван субъектом обращения.

По обращению Президента Республики на соответствие Конституции были рассмотрены два закона, принятых Парламентом. Закон "О политических партиях" Конституционный Совет признал не противоречащим Конституции. Закон "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам свободы вероисповедания и деятельности религиозных объединений" был признан не соответствующим нормам Конституции, устанавливающим равенство всех перед законом (статья 14) и право каждого на свободу распространения информации любым, не запрещенным законом способом (пункт 2 статьи 20).

Закон "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам прокурорского надзора" был рассмотрен по обращению группы депутатов Парламента. Этот Закон, предусматривающий принудительное исполнение актов прокурорского реагирования, меры ответственности за их неисполнение и другие положения, был признан соответствующим Конституции Республики.

Официальное толкование Конституционным Советом дано нормам Конституции, касающимся осуществления правосудия, неприкосновенности депутатов Парламента Республики, срока их полномочий. Субъектами обращения были Премьер-Министр и группы депутатов Парламента.

Количество обращений судов в порядке статьи 78 Конституции, как и в предыдущие годы, было незначительным. В двух обращениях суды ставили перед Конституционным Советом вопрос о признании неконституционной статьи 26 Закона Республики Казахстан "О реабилитации жертв массовых политических репрессий" от 14 апреля 1993 года. Приняв к конституционному производству представление Алматинского районного суда города Астаны, изучив и проанализировав собранные материалы. Совет прекратил производство в связи с неподведомственностью заявленного обращения Конституционному Совету. При этом Конституционный Совет предложил Верховному Суду Республики Казахстан в соответствии со статьей 81 Конституции Республики принять нормативное постановление, разъясняющее вопросы применения Закона "О реабилитации жертв массовых политических репрессий".

По одному представлению суда Совет отказал в принятии к конституционному производству на основании несоответствия его требованиям, установленным законом. Одно представление суда было отозвано самим субъектом обращения и начатое конституционное производство прекращено.

Верховный Суд и Генеральная Прокуратура обратились с ходатайствами о разъяснении постановления Конституционного Совета от 15 февраля 2002 года, касающегося правового положения третейских судов. По этим ходатайствам Совет принял дополнительное решение и еще раз обратил внимание субъектов законодательной инициативы на необходимость устранения пробелов в регулировании третейского производства.

По сложившейся практике, Конституционный Совет в своем ежегодном послании о состоянии конституционной законности в стране осуществляет анализ статистических материалов, поступивших от других государственных органов.

В истекшем году выявлены нарушения законности, затрагивающие конституционные права граждан, в нормативных правовых актах органов исполнительной власти всех уровней, в том числе и актах Правительства. Продолжают вмешиваться в предпринимательскую деятельность местные органы исполнительной власти. За 2002 год органами прокуратуры опротестовано 805 правовых актов

государственных органов по вопросам предпринимательской деятельности, из них 333 акта имеют нормативный характер. Имеют место нарушения государственными органами Указа Главы государства об объявлении моратория на проведение проверочных мероприятий в отношении субъектов предпринимательства.

Наиболее распространенными нарушениями трудового законодательства являются отсутствие или ненадлежащее оформление индивидуальных трудовых договоров, их краткосрочность, незаконные увольнения работников, задержка выплаты заработной платы, дискриминация в сфере труда, несоблюдение режима рабочего времени и времени отдыха, требований техники безопасности и охраны труда. В ходе проверок уполномоченными органами выявлено 129651 нарушений трудового законодательства.

Имеются факты нарушения трудового законодательства на предприятиях с иностранным участием. Допускаются незаконные расторжения трудовых отношений работодателями, особенно иностранными компаниями. На ряде предприятий имеются факты дискриминации по оплате труда.

Такое состояние в сфере трудовых отношений свидетельствует о несовершенстве их правового регулирования и нуждается в глубоком изучении и анализе, принятии соответствующих мер, как в сфере законодательного регулирования, так и применения норм трудового права.

Острой проблемой остаются факты нарушения конституционных прав и свобод граждан в сфере уголовного преследования. За прошлый год по вопросам соблюдения законности в деятельности органов предварительного следствия и дознания органами прокуратуры рассмотрено 22913 обращений граждан, из которых 5224 или 22,8% удовлетворено. Таким образом, почти каждое четвертое обращение граждан о нарушениях их прав при производстве предварительного следствия и дознания подтверждается. За незаконные методы ведения дознания и предварительного следствия в отношении сотрудников органов внутренних дел возбуждено 168 уголовных дел.

В истекшем году число зарегистрированных преступлений сократилось на 11,2% по сравнению с 2001 годом. Показатель уровня преступности на 10 тысяч населения снизился до 91 (в 2001 году этот показатель был 103). Несмотря на снижение по сравнению с предыдущим годом количества зарегистрированных тяжких и особо тяжких преступлений (- 14,5%), их удельный вес в структуре преступности остается высоким (51,09%). Продолжается рост преступлений, совершенных несовершеннолетними, увеличилось число выявленных экономических преступлений (+ 2,4%), взяточничества (+ 8,9%), хулиганства (+ 7,4%).

По данным Генеральной прокуратуры в прошлом году сократилось количество нераскрытых преступлений. Всего по Республике раскрыто 72,8% преступлений, что на 5,6% больше чем в предыдущем году.

Исполнение постановлений Конституционного Совета - одно из главных условий обеспечения конституционной законности. В соответствии со статьей 74 Конституции Республики решения Совета вступают в силу со дня их принятия, являются общеобязательными на всей территории Республики, окончательными и обжалованию не подлежат.

В истекшем году Конституционным Советом проведен анализ исполнения ранее принятых итоговых постановлений. В результате было установлено, что исполнение его постановлений в ряде случаев затягивается, иногда они просто не исполняются. Так, в постановлении Конституционного Совета от 17 мая 2001 года отмечалось, что пункт 2 статьи 87 Конституционного закона "О выборах в Республике Казахстан" в части права политических партий включать в партийные списки лиц, не являющихся членами данной партии, необходимо привести в соответствие с Конституцией. Постановление Совета в этой части не выполнено до настоящего времени.

По инициативе Конституционного Совета в Администрации Президента с участием руководителей государственных органов республики прошло совещание по вопросу исполнения итоговых решений Конституционного Совета. Были разработаны конкретные меры по исполнению постановлений Совета.

За период своей деятельности Конституционный Совет рассмотрел в порядке предварительного конституционного контроля 16 законов, из которых 8 признаны не соответствующими Конституции и соответственно не подписаны Президентом.

Однако участники законодательного процесса Республики не всегда своевременно исполняют постановления Конституционного Совета, требующие законодательного реагирования. Иногда признание закона, принятого Парламентом, не соответствующим Конституции приостанавливает законодательный процесс надолго. Так, Закон "О редких и находящихся под угрозой исчезновения видах животных", признанный постановлением Конституционного Совета от 29 июля 1999 года несоответствующим Конституции, пока не принят. Не принят и закон, регулирующий третейское производство, хотя Конституционный Совет обращал на это внимание в своих постановлениях, а также в предыдущем послании Парламенту.

Имеются и такие примеры, когда законодатели, повторно принимая закон, не учитывают итоговые решения Совета. Так, по закону "О торгово-промышленных палатах" Конституционный Совет возбуждал производство дважды - по обращениям Президента и Премьер-Министра Республики Казахстан. В решении по первому обращению Совет признал, что данный Закон противоречит Конституции Республики. Однако, в повторно принятом Законе, норма, признанная неконституционной, была оставлена без изменений.

По представлениям судов признаны неконституционными и отменены нормы шести действующих законов и иных нормативных правовых актов. Впоследствии некоторые из них приведены в соответствие с Конституцией и приняты Парламентом.

За семилетний период работы Конституционного Совета из судов Республики поступили 48 представлений. И только 17 из них рассмотрены по существу и по ним приняты итоговые постановления. Но 24 обращения отказано в принятии к конституционному производству. Основаниями отказа явились несоблюдение требований, установленных законодательством для обращений в Конституционный Совет. Многие представления судов подписываются ненадлежащими лицами. По трем представлениям конституционное производство прекращено Советом, четыре - отозваны субъектами обращения.

Деятельность Конституционного Совета по обеспечению верховенства Конституции постоянно освещается в средствах массовой информации. Все итоговые решения Совета публикуются в официальных республиканских изданиях, выпускается ежегодный "Вестник Конституционного Совета Республики Казахстан". Проводятся пресс-конференции, на которых Председатель и члены Совета выступают с разъяснениями нормативных постановлений, вызывающих особый общественный интерес. Практикуются также выступления в СМИ. Опыт работы Конституционного Совета изучается научной общественностью Республики, защищены несколько диссертаций.

На заседании, посвященном Дню Конституции, Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев дал положительную оценку реализации норм, принципов, идей Конституции и состоянию конституционной законности в стране. В соответствии с Конституцией, подчеркнуто в докладе, необходимо и дальше неуклонно продолжать строительство правового государства, обеспечение в стране конституционного порядка и законности.

Осуществлению этих задач могли бы способствовать ряд предложений Конституционного Совета правового и организационного характера.

Согласно статье 78 Конституции, действующие нормативные правовые акты могут быть рассмотрены на соответствие Конституции только по представлениям судов. Однако число обращений судов в последнее время резко сократилось, а поступившие представления не всегда соответствуют требованиям, установленным Конституцией и Указом Президента, имеющим силу конституционного закона, "О Конституционном Совете Республики Казахстан". В основном в представлениях не соблюдаются требования к форме и содержанию обращения. В связи с этим, Верховному Суду Республики Казахстан рекомендуем обобщить судебную практику и принять нормативное постановление о порядке обращения в Конституционный Совет судов Республики.

В Республике учреждены институт Уполномоченного по правам человека и "Национальный центр по правам человека". В их полномочия входит осуществление мониторинга за соблюдением прав и свобод человека и обеспечение восстановления нарушенных прав и свобод. Исходя из этого, полагаем возможным предоставить

омбудсмену право обращения в Конституционный Совет через суды в порядке статьи 78 Конституции Республики.

Многочисленные нарушения, допускаемые в сфере трудовых отношений, свидетельствуют о необходимости совершенствования трудового законодательства, обеспечения реальной защиты государством трудовых прав граждан.

С учетом наработанного опыта конституционного контроля в Республике и его научно-теоретического осмысления, полагаем необходимым принятие Конституционного закона "О Конституционном Совете Республики Казахстан" на основе ныне действующего одноименного Указа Президента Республики Казахстан, имеющего силу конституционного закона.

Для обеспечения независимости Председателя и членов Совета при выполнении их обязанностей необходимо установить в действующем законодательстве ответственность за какое-либо вмешательство в их деятельность, оказание давления или иного воздействия на них. Принятие этих норм вытекает из статьи 11 Указа Президента Республики Казахстан, имеющего силу конституционного закона, "О Конституционном Совете Республики Казахстан".

Главными направлениями деятельности государства, как подчеркнул Президент Н.А. Назарбаев, должны быть максимальное использование потенциала действующей Конституции, совершенствование избирательного законодательства. Также, необходимо повысить эффективность реализации правовых гарантий обеспечения деятельности судов. Одним из конституционных институтов, не получивших своего развития и законодательного оформления, является институт местного самоуправления. В настоящее время есть все необходимые возможности для укрепления государственности и развития правовой системы в рамках действующей Конституции.

Конституционный Совет Республики Казахстан