

## **О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан**

Послание Конституционного Совета Республики Казахстан, 2004 г.

В соответствии с подпунктом 11) статьи 53 Конституции Республики Казахстан направляется ежегодное послание Парламенту Республики Казахстан о состоянии конституционной законности в стране.

Настоящее послание основано на результатах деятельности Конституционного Совета по обеспечению верховенства Конституции

Республики Казахстан и на материалах, характеризующих состояние конституционной законности в стране за 2003 год.

Гарантом незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина является Президент Республики Казахстан. Ответственность за ее соблюдение и правовую защиту возлагается на все органы публичной власти и должностных лиц. Глава государства, выступая на торжественном заседании, посвященном двенадцатой годовщине независимости, подчеркнул, что именно эта Конституция обеспечила и обеспечивает сейчас стабильность в обществе, создала предпосылки для успешного экономического развития. Мы все должны знать: стабильность Конституции - стабильность государства.

Конституционный Совет принял в 2003 году постановления по обращениям Президента Республики Казахстан, Председателей Палат и депутатов Парламента, Премьер-Министра, Верховного Суда Республики. Поступившие обращения касались почти всех разделов Конституции Республики.

Содержание и сущность норм пункта 2 статьи 2 Конституции, устанавливающих суверенитет Республики на всей ее территории и задачу государства обеспечивать целостность, неприкосновенность и неотчуждаемость своей территории, раскрыты в постановлении Совета по обращению Председателя Мажилиса Парламента. Поводом для обращения явились вопросы, возникшие при обсуждении депутатами проекта Земельного кодекса. На основании анализа конституционных норм Совет установил, что земельные участки, предоставляемые иностранным государствам в пользование для размещения дипломатических представительств, сохраняются в собственности государства Казахстан. Предоставление в пользование земельных участков иностранным государствам для этих целей осуществляется в соответствии с международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан. Такое обращение является превентивной мерой, обеспечивающей принятие законов в соответствии с Конституцией.

Пункт 3 статьи 6 Конституции, закрепляющий основы правового статуса земли в Республике был предметом конституционного производства при даче толкования, а также при рассмотрении по обращению Президента страны на соответствие Конституции Земельного кодекса Республики Казахстан (постановления от 23 апреля 2003 года № 4 и от 10 июня 2003 года № 8).

Обеспечение гарантий соблюдения признанных Республикой Казахстан прав и свобод человека в соответствии с Конституцией является одной из важных задач Совета при официальном толковании норм ее второго раздела "Человек и гражданин". Право на личную свободу человека, закрепленное в статье 16 Конституции, стало предметом рассмотрения Советом в связи с уточнением полномочий суда и прокурора по санкционированию ареста и содержания под стражей. При разьяснении этих норм Совет исходил из главного положения Конституции о том, что высшими ценностями Республики Казахстан являются человек, его жизнь, права и свободы.

Основные конституционные положения о гражданстве Республики Казахстан были разьяснены Конституционным Советом по обращению группы депутатов Парламента в связи с возникновением ряда вопросов при применении Конституционного закона "О выборах в Республике Казахстан". В частности, Совет в итоговом постановлении изложил, что конституционный принцип "за гражданином Республики не признается гражданство другого государства" (пункт 3 статьи 10) обеспечивается следующим механизмом, не допускающим двойного гражданства: если гражданин Республики Казахстан приобретает гражданство другого государства, то за ним с этого момента не сохраняется гражданство Республики Казахстан; гражданство Республики Казахстан считается недействительным, если его приобретает иностранец, не прекращая одновременно гражданства иного государства. Разьясняя нормы статьи 12 Конституции, Совет в данном постановлении указал, что только граждане Республики Казахстан обладают всем комплексом прав (в том числе активным и пассивным избирательными правами), свобод и обязанностей, предусмотренных Основным Законом, тогда как иностранцы и лица без гражданства пользуются правами и свободами, а также несут обязанности, распространяющиеся на граждан, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией, законами и международными договорами. Конституционный Совет полагает, что на основании названного постановления Совета необходимо привести в соответствие с нормами Конституции законодательство и международные договоры с участием Республики Казахстан, регулирующие отношения гражданства.

При рассмотрении представления Алматинского районного суда города Астаны о признании неконституционной статьи 26 Закона Республики Казахстан "О реабилитации жертв массовых политических репрессий" Совет установил, что в деятельности правоприменительных органов Республики имеют место различные подходы при применении указанной статьи. В целях обеспечения единообразного

понимания и применения статьи 26 названного Закона, Конституционный Совет постановлением от 24 января 2003 года № 9 рекомендовал Верховному Суду Республики Казахстан принять нормативное постановление, разъясняющее вопросы применения Закона "О реабилитации жертв массовых политических репрессий". В соответствии с приведенным постановлением Конституционного Совета Верховный Суд в нормативном постановлении от 20 марта 2003 года № 9 дал разъяснение, согласно которому действия статей 18-24 названного Закона распространяются на жертв массовых политических репрессий, реабилитированных как до вступления Закона в силу, так и после принятия Закона. Теперь суды не вправе отказывать в рассмотрении обращений лиц, реабилитированных после вступления названного Закона в силу.

Обеспечению верховенства Конституции и конституционной законности в правоприменительной практике способствовали принятые по обращению депутатов Парламента постановления Конституционного Совета об официальном толковании статей 50-52 Конституции, касающихся регистрации депутатов Сената и Мажилиса, срока их полномочий, вопросов депутатской неприкосновенности (постановление от 11 февраля 2003 года № 1).

Решения Конституционного Совета принимались с учетом одного из наиболее важных конституционных положений о единстве государственной власти, осуществления ее в соответствии с принципом разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Вопросы взаимодействия и полномочий Парламента и Правительства Республики в законодательном процессе, использования сдержек и противовесов между законодательной и исполнительной ветвями власти были предметом рассмотрения в Совете по обращению Премьер-Министра Республики Казахстан. В постановлении Конституционного Совета от 13 мая 2003 года № 6 дано официальное толкование норм пункта 7 статьи 61 и пункта 1 статьи 63 Конституции, регулирующих отношения между Парламентом и Правительством Республики. Разъяснены вопросы, возникающие в законодательном процессе в связи с неприятием внесенного Правительством проекта закона, постановкой вопроса о доверии Правительству, принятием закона без голосования в случае, если предложение о вотуме недоверия не наберет установленного Конституцией необходимого числа голосов. Советом также раскрыто содержание конституционного положения о непреодолимых разногласиях между Парламентом и другими ветвями власти в контексте пункта 1 статьи 63 Конституции.

Как и в предыдущие годы приходится констатировать, что количество обращений судов в порядке статьи 78 Конституции о признании закона или иного нормативного правового акта, ущемляющего закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, неконституционным было незначительным.

Верховный Суд Республики обратился в Конституционный Совет с представлением о признании не соответствующими Конституции ряда норм Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов Республики Казахстан, предусматривающих ответственность лиц, ранее два и более раз судимых за хищение либо вымогательство, в части учета судимости за преступления, совершенные лицом в возрасте до восемнадцати лет. Изучив материалы обращения, Совет признал, что названные в обращении нормы Уголовно-процессуального кодекса не противоречат Конституции. В отношении норм Уголовного кодекса в части учета судимости за преступления, совершенные в возрасте до восемнадцати лет, конституционное производство было прекращено в связи с не подведомственностью вопросов правоприменительной практики (постановление от 26 июня 2003 года № 9).

Анализ исполнения постановлений Конституционного Совета свидетельствует о том, что изложенные в них правовые позиции не всегда своевременно учитываются в законодательной и правоприменительной деятельности. Конституционный Совет полагает, что при проведении правовой экспертизы проектов законов, вносимых в Парламент, необходимо обязательно обращать внимание на соответствие их постановлениям Конституционного Совета.

В целях укрепления конституционной законности в стране следовало бы провести анализ реализации норм, предусматривающих конституционную ответственность, а также законодательства, устанавливающего ответственность за несоблюдение норм Конституции и конституционных законов Республики. На основании полученных данных предлагаем разработать предложения по законодательному урегулированию названных отношений.

В текущем законодательстве Республики имеются пробелы по вопросам ответственности, предусмотренной в отсылочных нормах законов. Так, например, статья 11 Указа Президента Республики Казахстан, имеющего силу конституционного закона, "О Конституционном Совете Республики Казахстан" устанавливает независимость Председателя и членов Совета и подчинение их только Конституции и названному Указу. Какое-либо вмешательство в их деятельность, а также оказание давления или иного воздействия на них в какой бы то ни было форме не допускаются и влекут ответственность по закону. В настоящее время в действующем законодательстве ответственность за названные действия не предусмотрена, следовательно, норма статьи 11 Указа не обеспечена юридической гарантией.

В пункте 4 статьи 21 приведенного Указа Президента предусмотрено, что сообщение Конституционному Совету заведомо ложных сведений или непредставление затребованных документов, материалов и иной информации расценивается как неуважение к Совету и влечет ответственность по закону. Однако в действующем законодательстве нет норм, предусматривающих ответственность за неуважение к Конституционному Совету.

В предыдущем послании Совет обращал внимание на необходимость внесения изменений и дополнений в Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу конституционного закона, "О Конституционном Совете Республики Казахстан". Восьмилетний опыт работы Совета, изменения и дополнения, внесенные в Конституцию Республики в 1998 году, дают основания пересмотреть отдельные положения этого нормативного правового акта и дополнить новыми нормами, направленными на улучшение деятельности Конституционного Совета.

В последние годы наблюдается тенденция улучшения социально-экономического положения граждан Республики. Снижается социальная напряженность в обществе. Вместе с тем имеют место нарушения соблюдения положений Конституции, касающихся социальных и экономических прав граждан.

В предыдущем послании Конституционный Совет обратил внимание на несовершенство правового регулирования трудовых отношений, на нарушения конституционных прав граждан в этой сфере, допускаемые работодателями. Согласно Конституции Республики Казахстан человек имеет право на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой-либо дискриминации.

Однако поступившие в Конституционный Совет данные государственных органов свидетельствуют о том, что до сих пор одним из уязвимых мест нашего общества остаются трудовые права граждан. Так, по данным Министерства труда и социальной защиты населения за прошедший год выявлено 115 294 нарушений трудового законодательства. Проведенная органами прокуратуры проверка соблюдения трудового законодательства иностранными компаниями и предприятиями с иностранным участием показала, что условия труда в названных предприятиях не всегда соответствуют требованиям, установленным законодательством по охране труда. Большее количество нарушений условий труда приходится на предприятия постоянно связанные с риском возникновения чрезвычайных ситуаций и аварий. Тем самым ущемляется право работника на безопасные условия труда, установленное в пункте 2 статьи 24 Конституции.

Имеют место факты дискриминации при оплате труда граждан Республики в иностранных компаниях и на предприятиях с иностранным участием. Так, при одинаковой квалификации оплата труда казахстанских рабочих консорциума "ССС-Сайпем" меньше, чем у иностранных рабочих. При этом для работников из числа граждан Республики Казахстан, работающих непосредственно на месторождении, не предусмотрена дополнительная оплата труда в выходные дни, установленные казахстанским трудовым законодательством.

Одним из основных факторов, препятствующих обеспечению конституционных прав граждан Республики на труд, является нелегальная трудовая миграция граждан сопредельных государств. Эффективность борьбы с этим явлением сдерживается

отсутствием практической координации миграционной политики и незавершенностью законодательной базы стран, вовлеченных в миграционный обмен. Реализация внесенных 27 января текущего года изменений и дополнений в Закон Республики

Казахстан "О занятости населения" должна положительно отразиться на практическом регулировании миграционных процессов.

Последние годы наблюдается динамика снижения преступности. По статистическим данным, в 2003 году зарегистрировано на 16 666 преступлений меньше, чем в предыдущем году. Однако отмечено увеличение отдельных видов тяжких преступлений, среди которых: умышленное убийство с покушением (на 24), умышленное причинение тяжкого вреда здоровью (на 30), изнасилование (на 43).

Одним из видов правонарушений, представляющих наибольшую общественную опасность, являются коррупционные преступления. Притом, что число зарегистрированных коррупционных преступлений (536) сравнительно невелико по отношению к другим видам преступлений, они представляют серьезную угрозу проводимым в Республике реформам. Их опасность заключается в том, что совершаются они лицами, уполномоченными осуществлять от имени государства определенные функции. В 2003 году привлечены к ответственности за злоупотребление служебными полномочиями 222 должностных лица, за получение взятки - 210.

В Государственной программе борьбы с коррупцией на 2001-2005 годы делается упор как на повышение ответственности в борьбе с коррупцией государственных органов, так и на социальное партнерство всех ветвей власти и институтов гражданского общества в решении этой проблемы. Конституционный Совет считает, что в целях снижения уровня коррупционных правонарушений и обеспечения защиты прав и законных интересов граждан, общества и государства необходимо провести антикоррупционную экспертизу экономического блока действующего законодательства, а также сделать обязательным этот вид экспертизы для всех законопроектов, вносимых в Парламент. Нечеткость правовых норм, допускаемые исключения из правил, пробелы правового регулирования и иные недостатки законодательства способствуют совершению правонарушений, особенно экономических и коррупционных.

Анализ сведений, представленных Генеральной прокуратурой, свидетельствует о том, что остаются распространены нарушения законности в деятельности правоохранительных органов. Допускается укрытие от учета неочевидных преступлений. Тем самым нарушается право граждан, юридических лиц и государства на охрану своих прав и законных интересов. В 2003 году прокуратурой выявлено и поставлено на учет 2007 ранее незарегистрированных преступлений. В истекшем году в целом по фактам нарушений законности прокурорами внесено 7560 представлений и вынесено постановлений, по которым привлечено к дисциплинарной ответственности 6657 сотрудников правоохранительных органов.

Генеральная прокуратура Республики подчеркивает, что выявленные нарушения конституционных прав и свобод граждан свидетельствуют о том, что ответственные должностные лица органов уголовного преследования, призванные осуществлять ведомственный контроль за деятельностью подчиненных сотрудников, действенных мер по предупреждению и пресечению нарушений законности не предпринимают. Некоторые руководители органов уголовного преследования на местах требуют от подчиненных только улучшения показателей работы, не интересуясь тем, как они этого добиваются.

Оперативно-следственные службы продолжают использовать незаконное задержание граждан в целях получения интересующей информации. Все эти действия носят скрытый характер. Распространены факты незаконного доставления граждан в органы внутренних дел, содержание их в служебных кабинетах и других помещениях. Органами прокуратуры в ходе проверок выявлен 341 факт незаконного содержания граждан в служебных помещениях.

В Республике в соответствии с конституционным правом каждого человека на жизнь, с учетом требований международных норм о правах человека и об обращении с правонарушителями осуществляется гуманизация уголовно-правовой системы. Указом Главы государства объявлен мораторий на смертную казнь. В целях реализации этого Указа внесены изменения и дополнения в действующие Уголовный, Уголовно-процессуальный и Уголовно-исполнительный кодексы Республики. С учетом норм международных актов об обращении с правонарушителями, ратифицированных Республикой, внесены изменения и дополнения в законодательство, регулирующее правовое положение осужденных, режим отбывания наказания, трудовые отношения осужденных.

Однако, несмотря на все усилия, в уголовно-исправительных учреждениях, в местах временного содержания лиц, совершивших уголовно наказуемые деяния, нарушаются конституционные права человека. Фактические условия содержания осужденных не в полной мере соответствуют общепринятым стандартам.

По данным Генеральной прокуратуры за 12 месяцев 2003 года освобождено из карцеров, штрафных изоляторов и помещений камерного типа незаконно содержащихся 100 осужденных и 9 подследственных. В связи с изложенным Конституционный Совет обращает внимание уполномоченных государственных органов и должностных лиц государства на допускаемые правонарушения, на недостаточность защиты конституционных прав, осужденных и лиц, содержащихся под стражей до суда. Проведение в Парламенте слушаний по вопросам соблюдения прав обвиняемых и осужденных, содержащихся под стражей, намеченное постановлением Мажилиса, меры, принимаемые Министерством юстиции по этим вопросам, освещение в средствах массовой информации дадут положительный результат.

Конституционный Совет полагает, что для обеспечения конституционной законности необходимо усиление координации взаимодействия правоохранительных органов и повышение персональной ответственности их руководителей за обеспечение прав человека и за состояние конституционной законности в стране.

Одним из важных показателей состояния конституционной законности является обеспечение избирательных прав граждан Республики, соблюдение норм законодательства о выборах. Прошедшие выборы в маслихаты показали, что имели место нарушения законодательства, о чем свидетельствуют обращения в судебные органы. Так, в ряде регионов избирательные комиссии требовали от граждан, желающих выдвинуть свою кандидатуру на выборах в маслихаты, перечень тех документов, которые не указаны в законодательстве.

Нередко членами комиссии назначались лица, находящиеся в отношениях подчиненности.

Также отмечено, что не была обеспечена открытость работы избирательных комиссий.

Принятие Парламентом Конституционного закона "О выборах в Республике Казахстан" в новой редакции позволит сократить число нарушений при проведении выборов. Вместе с тем, обеспечить честные и прозрачные выборы можно только в том случае, если все участники избирательного процесса будут неукоснительно соблюдать нормы Конституции и выборного законодательства Республики.

В Республике продолжается процесс демократизации общества как средства обеспечения конституционной законности, развития механизма общественного контроля. Повышается статус неправительственных организаций - одного из важных институтов гражданского общества. Об этом свидетельствуют принятие Программы государственной поддержки НПО Республики Казахстан, принимаемые меры по законодательному урегулированию их деятельности. В выступлении на Гражданском форуме Глава государства отметил, что неправительственные организации могли бы активнее участвовать в реализации правовой реформы, в законотворческой деятельности, расширении правовых гарантий личности.

В последние годы возросла роль таких институтов гражданского общества, как политические партии, общественные движения, независимые средства массовой информации.

Создание правового государства в Республике требует консолидации усилий всех государственных органов, институтов гражданского общества и граждан по обеспечению верховенства Конституции, соблюдению конституционной законности в стране.

