

О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан (заслушано на совместном заседании Палат Парламента Республики Казахстан 27 июня 2005 года)

Послание Конституционного Совета Республики Казахстан, 2005 г.

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

В 2005 году исполняется 10 лет Конституции Республики Казахстан. Это вполне достаточное время, чтобы убедиться, что Конституция стала созидающим началом успешного движения к высоким стандартам в сфере государственности и права, обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Этим объясняется необходимость подвести некоторые итоги десятилетнего опыта конституционного строительства.

1. Основные итоги конституционного развития

Конституция занимает приоритетное положение в правовой системе страны. В ней закрепляются базовые идеи, определяющие характер общества, экономики, политики, социальной сферы, государства и права, устанавливаются пределы и характер государственного регулирования. Конституция определяет основные начала внешней политики государства, соотношение международного и национального права.

Конституция Республики как первоисточник правовых постулатов новой формации заложила в основу государственного механизма президентскую форму правления, обеспечив тем самым на законодательном уровне создание и функционирование качественных юридических конструкций практически для всех сфер общественной и государственной жизни. Гарантом незыблемости Конституции, консолидирующим ядром государственно-правовой системы, обеспечивающим единство и координацию всех государственных институтов, является Президент Республики Казахстан.

За 10 лет принято 12 кодексов и свыше 300 законов в сферах государственного управления, экономической деятельности, социального обеспечения, здравоохранения, образования и науки. Проведенная кодификация юридических норм в наиболее значимых сферах, а также принятие отраслевых законов создали жизнеспособную правовую систему Казахстана.

Одним из главных достоинств Основного закона является провозглашение им высшей ценностью человека, его жизни, прав и свобод на уровне, соответствующем международным стандартам. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - многоаспектно закреплённая в законодательстве страны обязанность государства, его органов и должностных лиц.

Важнейшим событием в жизни страны в текущем году стало Послание Главы государства народу Казахстана "Казахстан на пути ускоренной экономической, социальной и политической модернизации". Новые инициативы Президента республики Н.А. Назарбаева свидетельствуют о стремлении государства обеспечить достойную жизнь гражданам, последовательном продвижении Казахстана по пути построения демократического, правового и социального государства.

Своевременным стало также издание Президентом республики Указа "О мерах по дальнейшему использованию потенциала Конституции Республики Казахстан". Тем самым четко обозначено, что Конституция обладает ресурсами, достаточными для дальнейшего политического развития страны, что позволяет решать возникающие проблемы путем совершенствования законодательства.

2. Деятельность Конституционного совета Республики Казахстан по осуществлению конституционного контроля

За период своей деятельности со дня образования Конституционный совет рассмотрел 142 обращения, из них в 107 случаях на открытых заседаниях приняты итоговые решения. По 34 обращениям отказано в принятии к конституционному производству, по 10 - производство прекращено.

По субъектам обращений статистика выглядит следующим образом:

№ п/п	Субъект обращения	Всего поступило обращений	в т.ч. в 2004 году
1.	Президент	16	2
2.	Председатель Сената Парламента	7	-
3.	Председатель Мажилиса Парламента	13	-
4.	Председатели палат Парламента (совместно)	2	-
5.	Депутаты Парламента (не менее одной пятой части от их общего числа)	33	3
6.	Премьер-Министр	17	1
7.	Суды	54	2

Конституционным советом рассмотрено:

- об официальном толковании норм Конституции - 67 обращений;
- о соответствии Конституции законов, принятых Парламентом и представленных на подпись Главе государства, - 20. Неконституционными признаны 9 законов;
- представления судов в соответствии со статьей 78 Конституции - 54. Не соответствующими Конституции признаны 10 норм законов и международных актов.

В решениях, принятых советом, значительное место занимают вопросы конституционных прав и свобод человека и гражданина (41,1 % из всего количества рассмотренных обращений).

При этом 18 нормативных постановлений Конституционного совета касаются вопросов обеспечения конституционного принципа равенства всех перед законом и судом, недопущения дискриминации (статья 14 Основного закона).

По мотивам создания дискриминационных и несправедливых условий реализации основных прав и свобод, в том числе нарушения принципа равенства граждан перед законом и судом, Конституционным советом были признаны не соответствующими Конституции:

- часть третья статьи 261 Кодекса об административных правонарушениях Казахской ССР;

- часть вторая пункта 6.12 статьи 6 Договора аренды комплекса "Байконур", статьи 5 и 11 Соглашения о взаимодействии правоохранительных органов в обеспечении правопорядка на территории комплекса "Байконур" между правительствами Республики Казахстан и Российской Федерации;

- Закон "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам вероисповедания и деятельности религиозных объединений";

- пункт 3 статьи 15 Закона "О нотариате".

Осуществлению гражданами права на судебную защиту (пункт 2 статьи 13 Основного закона) посвящены 10 итоговых решений совета.

Решения Конституционного совета касались также вопросов конституционных условий реализации и гарантий прав граждан на:

- частную собственность;
- социальное, в том числе пенсионное, обеспечение;
- личную свободу;
- свободу объединения;
- участие в выборах (активное и пассивное избирательное право);
- равный доступ к государственной службе.

Предметом рассмотрения совета также были вопросы свободы слова и права на свободное получение и распространение информации.

В 2004 году по обращению Президента республики Конституционным советом признан неконституционным Закон "О средствах массовой информации" ввиду несоответствия его отдельных норм общим положениям и принципам Конституции, из которых вытекают гарантии обеспечения конституционного права на свободу слова, закрепленного пунктом 1 статьи 20 Основного закона.

Значимость общих положений Конституции республики, содержащихся в ее первом разделе, заключается в том, что они закрепляют основные устои и принципы конституционного строя и государственности Казахстана. Нормы указанного раздела рассматривались в 19 итоговых решениях Конституционного совета.

Так, при толковании пункта 2 статьи 2 Основного закона совет в постановлении от 23 апреля 2003 года № 4 указал на необходимость обеспечения государством целостности, неприкосновенности и неотчуждаемости своей территории.

Большая часть рассмотренных обращений (67,2%) в практике деятельности Конституционного совета прямо или косвенно затрагивает положения Конституции Республики Казахстан, касающиеся вопросов организации публичной власти. В их числе:

1. Статус и полномочия Президента Республики Казахстан.

В решении Конституционного совета от 9 октября 1998 года № 9/2 разъяснены нормы пункта 2 статьи 41 Основного закона в части требования к кандидату на должность Президента о свободном владении им государственным языком. Ряд постановлений Конституционного совета посвящен законодательным полномочиям Главы государства.

2. Вопросы компетенции, организации деятельности Парламента республики и статуса его депутатов. Законодательный процесс. Взаимоотношения законодательной и исполнительной ветвей власти.

Важным с точки зрения уяснения компетенции законодательного органа является разъяснение совета о том, что перечень полномочий Парламента, закрепленных в Конституции, является исчерпывающим, и его расширение или сужение возможны только в случае внесения изменений и дополнений в Основной закон (постановление Конституционного совета от 15 октября 1997 года № 17/2).

В 12 постановлениях Конституционного совета уточнены конституционные положения, регламентирующие вопросы статуса депутатов Парламента республики.

В правовых позициях Конституционного совета нашли отражение и различные стороны взаимоотношений Парламента и Правительства в рамках системы конституционных сдержек и противовесов (решение вопроса о доверии Правительству и другие).

Советом также рассмотрены конституционные аспекты практически всех стадий законодательного процесса: реализация законодательной инициативы, прохождение законопроекта в палатах Парламента, объявление проекта закона срочным, применение согласительных процедур, порядок внесения поправок, их объем, вопросы опубликования законов.

3. Избирательная система.

Конституционный совет принял 8 нормативных постановлений, касающихся избирательного процесса. Они содержат анализ принципов, общих положений и норм Конституции, играют определяющую роль как для законодательного органа, так и для правоприменителя.

Неопределенность в понимании отдельных положений Основного закона, касающихся образования одномандатных территориальных избирательных округов для

выборов в депутаты Мажилиса, была устранена Конституционным советом в постановлении от 12 февраля 2004 года № 1. Это решение совета легло в основу принятого Парламентом 14 апреля 2004 года Конституционного закона "О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон "О выборах в Республике Казахстан".

Анализируя влияние решений Конституционного совета на развитие избирательного законодательства, необходимо отметить его правовую позицию в отношении института гражданства при реализации пассивного и активного избирательного права. Советом приняты постановления, которые касаются вопросов партийных списков, регистрации кандидатов в депутаты и возможности их повторного баллотирования в Парламент.

Давая официальное толкование нормам статей 10, 12 и других положений Основного закона, Конституционный совет установил, что институт гражданства является определяющим признаком суверенитета, независимости и конституционного строя республики, поскольку, согласно Конституции, народ Казахстана, состоящий из его граждан, является "единственным источником государственной власти" и "осуществляет власть непосредственно через республиканский референдум и свободные выборы, а также делегирует осуществление своей власти государственным органам". В этой связи только гражданин Казахстана обладает полным объемом прав и обязанностей, установленных для него Конституцией, законами и иными нормативными правовыми актами. Что касается лиц, являющихся гражданами других государств и имеющих одновременно национальные паспорта республики, то в силу конституционного принципа моногражданства такие лица не признаются гражданами Казахстана и для них предусмотрен иной, ограниченный, конституционный статус: они, в частности, не допускаются к должностям Президента, депутатов Парламента и маслихатов, судей.

4. Компетенция, деятельность Правительства, судов и иных государственных органов. Статус судей.

В постановлениях Конституционного совета нашли отражение некоторые конституционно-правовые аспекты деятельности Правительства. В частности, раскрыто понимание подпункта 4) статьи 66 Конституции, устанавливающего полномочие Правительства по управлению государственной собственностью; подпункта 5) статьи 66 - о полномочии по реализации внешнеэкономической политики и принятию мер по развитию внешней торговли; пункта 7 статьи 61 - о праве Премьер-Министра ставить перед Парламентом вопрос о доверии Правительству; статьи 70 - о вопросах отставки политических государственных служащих, не являющихся членами Правительства, в случае отставки Правительства; пункта 1 статьи 61 - о даче Правительством заключений на законопроекты, предусматривающие сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов.

Полномочиям судебных органов ("судебная власть распространяется на все дела и споры, возникающие на основе Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров республики" - пункт 2 статьи 76 Основного закона), вопросам судопроизводства с участием присяжных заседателей (пункт 2 статьи 75), статуса судьи (порядок избрания судей Верховного суда; правовые основы независимости судей; запрет на вступление в политические партии, профсоюзы; основания прекращения полномочий) посвящено 7 постановлений Конституционного совета. Вопросы деятельности органов прокуратуры были предметом рассмотрения советом 4 раза.

Рассматривая вопрос о механизме реализации пункта 2 статьи 16 Основного закона, в соответствии с которым санкционирование ареста и содержания под стражей может быть осуществлено судом или прокурором, Конституционный совет разъяснил, что Конституция относит это к компетенции как суда, так и прокуратуры. Соотношение же соответствующих процессуальных полномочий суда и прокуратуры по санкционированию ареста (содержания под стражей), а также непосредственные формы их реализации в уголовном процессе являются предметом регулирования отраслевого законодательства.

Базовыми для реализации гражданами своих экономических прав являются отношения собственности. Определяющее значение в правовом регулировании этих отношений имеют положения статьи 6 Конституции. В частности, в пункте 1 этой статьи сказано, что государственная и частная собственность признаются и равным образом защищаются. Смысл этого конституционного положения раскрыт в постановлении Конституционного совета от 3 ноября 1999 года № 19/2, которое гласит, что государство гарантирует равные возможности защиты и восстановления нарушенных прав субъектам обеих форм собственности. При этом государственный и частный собственники в конкретных правоотношениях подчиняются одному и тому же правовому режиму как в публичной (налоги), так и в частной (договорные взаимоотношения) сферах.

3. Вопросы реализации некоторых требований Основного закона и обеспечения конституционной законности

Потенциал Конституции раскрывается по мере развития государства и достижения необходимых политических, экономических и социальных условий, а также юридических гарантий. Однако, несмотря на наличие положения Основного закона в законодательных актах, это сделано не в полном объеме.

Согласно статье 89 Конституции, в Республике Казахстан признается местное самоуправление, но соответствующий закон до сих пор не принят. Между тем в соответствии с пунктом 4 статьи 92 Основного закона ревизия законодательства

республики с целью обеспечения его соответствия Конституции должна была быть закончена до сентября 1997 года, однако она еще далека от завершения, что свидетельствует о невыполнении требования Конституции.

Подписание Казахстаном международных пактов "О гражданских и политических правах" и "Об экономических, социальных и культурных правах" и начатая работа по их ратификации являются показателем высокого уровня его демократического развития. Вместе с тем имеются проблемы, связанные с выполнением положений раздела II Конституции - "Человек и гражданин", впитавшего в себя основные идеи этих международных документов.

Сферой, в максимальной степени связанной с ограничением прав и свобод человека и гражданина, является уголовное судопроизводство. Однако конституционные гарантии участников процесса раскрыты в законодательных актах не в полной мере.

До настоящего времени не принят закон, реализующий положение пункта 2 статьи 75 Конституции, предусматривающего возможность уголовного судопроизводства с участием присяжных заседателей.

Пункт 2 статьи 13 Конституции закрепляет право каждого на судебную защиту. Между тем защита имущественных прав потерпевшего от преступления не всегда осуществляется должным образом, так как закон предусматривает ее реализацию в основном за счет виновного. Тем самым возможность возмещения ущерба зависит от имущественного положения осужденного. К примеру, в 2004 году было возмещено чуть более половины причиненного материального ущерба (53,1%). В связи с этим представляется целесообразным изучить вопрос финансового участия государства в возмещении имущественного вреда гражданам, пострадавшим от преступлений.

Несмотря на то, что пункт 3 статьи 13 Конституции предусматривает право каждого на получение квалифицированной юридической помощи, данное положение не реализовано в законе даже применительно к лицам, нуждающимся в повышенной правовой защите (несовершеннолетние и другие). По данным Министерства юстиции, до настоящего времени предоставление юридической помощи на постоянной основе не обеспечено в ряде районов Актюбинской, Западно-Казахстанской, Костанайской, Карагандинской областей. Имеются случаи неполного освоения средств, предусмотренных бюджетной программой финансирования адвокатов за счет государства, в результате чего в 2004 году не использовано более 2 млн. тенге. Решение проблемы видится в оптимизации модели предоставления юридической помощи по уголовным делам, причем не только обвиняемым и подозреваемым, но и потерпевшим, свидетелям.

Из пункта 1 статьи 39 Конституции следует, что права и свободы человека могут быть ограничены только законами. Однако на практике многие законы содержат лишь упоминание об указанных ограничениях, механизм же их применения регламентируется подзаконными нормативными правовыми актами.

Так, несмотря на то, что производство стационарной судебной медицинской и судебной психиатрической экспертиз в уголовном процессе по существу тождественно применению меры процессуального принуждения, организация производства указанных экспертиз, в том числе в отношении лиц, находящихся под стражей, законом не урегулирована.

Закон "О принудительном лечении больных алкоголизмом, наркоманией и токсикоманией", признавая за больными все права граждан республики с ограничениями, связанными с их лечением, закрепляет полномочие по установлению таких ограничений за Правительством путем определения в его акте режима содержания, порядка лечения и организации труда больных.

Ограничение прав человека, находящегося в нетрезвом состоянии, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, осуществляется также не на законодательном уровне, а в соответствии с приказом министра внутренних дел от 25 января 1996 года № 37.

Аналогичная ситуация ненадлежащего правового урегулирования встречается в сфере профилактики правонарушений среди несовершеннолетних и предупреждения детской безнадзорности и беспризорности, когда порядок и условия содержания несовершеннолетних в центрах временной изоляции, адаптации и реабилитации несовершеннолетних устанавливаются Положением, утвержденным уполномоченным государственным органом (приказ министра внутренних дел от 25 декабря 2004 года № 708).

Вопросы охраны и защиты прав и свобод несовершеннолетних являются предметом особого рассмотрения. В этой связи представляется своевременным приступить к созданию системы ювенальной юстиции, включающей в себя, как было предложено Главой государства на IV съезде судей Республики Казахстан, специализированные суды. Требуется также приступить к формированию соответствующей законодательной базы, комплекса государственных и негосударственных структур по защите прав и интересов несовершеннолетних, действенного механизма профилактики и реагирования на их правонарушения. Важно, чтобы решение данной задачи не было ограничено только рамками уголовного судопроизводства.

Характеризуя законодательство в целом, необходимо обратить внимание на то, что не во всех случаях законы предусматривают наименее обременительные средства ограничения прав, пропорциональные достигнутым целям и соразмерные положениям пункта 1 статьи 39 Конституции.

Недостаточно эффективная и несвоевременная реализация положений Основного закона в законодательстве и правоприменительной практике принижает его значение и авторитет, порождает необоснованную критику Конституции. Факты ненадлежащего

отношения государственных органов и их представителей к Конституции негативно влияют на правосознание граждан, что отрицательно сказывается на состоянии законности вообще и конституционной в частности.

Важным элементом обеспечения конституционной законности является исполнение решений Конституционного совета, которые по своей юридической силе приравниваются к нормам и положениям Конституции (статья 74 Основного закона, постановление совета от 13 декабря 2001 года № 19). Однако, как показывает практика, достаточно остро стоит проблема реализации этих решений, которая является частью общей проблемы - неисполнения или ненадлежащего исполнения нормативных правовых актов.

Так, пункт 1 статьи 7 Конституции придает казахскому языку статус государственного. В соответствии со статьей 93 Основного закона в целях реализации указанной нормы Правительство, местные представительные и исполнительные органы обязаны создать все необходимые организационные, материальные и технические условия для свободного и бесплатного овладения государственным языком всеми гражданами страны в соответствии со специальным законом. Однако выполнение государственными органами данных положений Конституции не соответствует должному уровню. Результаты проявляются, в частности, в том, что нормативные правовые акты, в том числе кодифицированные, непосредственно касающиеся прав и свобод человека, нередко содержат погрешности, приводящие к неоднозначному толкованию норм закона, а подчас и прямые противоречия между текстами на казахском и русском языках. Между тем из постановления Конституционного совета от 29 октября 1999 года № 20/2 вытекает необходимость полной идентичности текстов нормативных правовых актов на казахском и русском языках. Невыполнение этого требования является грубым нарушением конституционной законности.

Длительное время не приводятся в соответствие с постановлением совета от 7 мая 2001 года № 6/2 положения Договора аренды комплекса "Байконур" и Соглашения о взаимодействии правоохранительных органов в обеспечении правопорядка на территории комплекса "Байконур" между правительствами Республики Казахстан и Российской Федерации, заключенного 10 декабря 1994 года, в части недопущения распространения юрисдикции правоохранительных органов и судов России в отношении казахстанских граждан на территории Казахстана.

Не соответствует Конституции, а также постановлению Конституционного совета от 1 декабря 2003 года № 12 Договор от 20 января 1995 года "О правовом статусе граждан Республики Казахстан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, и граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Республики Казахстан", ратифицированный постановлением Верховного совета Республики от 28 февраля 1995 года № 317-ХШ. Заключенный до принятия действующей Конституции Договор противоречит ее положениям (статьям 4 и 33), а

также постановлению совета, поскольку допускает занятие гражданами иного государства должностей, в том числе руководящих, во всех уровнях местных органов исполнительной власти в соответствии с согласованным сторонами порядком.

Действенность правосудия во многом обеспечивается исполнением судебных решений. Острой остается проблема несвоевременного взыскания денежных средств с бюджетных организаций. Одной из причин неисполнения либо несвоевременного исполнения долговых обязательств является выделение недостаточных средств при формировании республиканского и местных бюджетов. Эффективному исполнению судебных актов о взыскании бюджетных средств препятствуют постановление Правительства от 27 декабря 2004 года № 1405 "Об утверждении Правил использования резервов Правительства Республики Казахстан и местных исполнительных органов" и Инструкция о порядке исполнения исполнительных документов государственными учреждениями, финансируемыми из республиканского и местных бюджетов, утвержденная приказом министра финансов Республики Казахстан от 14 апреля 1999 года № 151. Указанные нормативные правовые акты не согласуются с постановлением Конституционного совета от 3 ноября 1999 года № 19/2 в части недопустимости ограничения ответственности государственных учреждений пределами утвержденной сметы на их содержание, что вытекает из конституционного принципа о равной защите государственной и частной собственности.

Из приведенных примеров очевидна необходимость создания механизма, обеспечивающего обязательное и своевременное исполнение решений Конституционного совета, что является важной государственной задачей по укреплению конституционной законности и воспитанию уважения к Конституции и праву в целом.

С целью обеспечения исполнения решений Конституционного совета представляется целесообразным внести изменения и дополнения в законодательство для урегулирования следующих вопросов:

1) об установлении в Парламенте и Правительстве обязательного мониторинга всех итоговых решений совета для учета его правовых позиций в нормотворческой деятельности;

2) о приведении в течение 2 месяцев Правительством и другими центральными государственными органами в соответствие с постановлениями Конституционного совета всех нормативных правовых актов:

- основанных на признанном не соответствующим Конституции акте более высокой юридической силы;

- содержащих положения, противоречащие толкованиям Конституции, данным в постановлениях Конституционного совета.

Указанные меры, по мнению совета, станут гармоничной частью комплекса мероприятий по укреплению конституционной законности, обязанность соблюдения

которой лежит на всех субъектах общественных отношений и, в первую очередь, на государственных органах и их должностных лицах.

Конституционный Совет Республики Казахстан

© 2012. РГП на ПХВ «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан»
Министерства юстиции Республики Казахстан