

О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан

Послание Конституционного Совета Республики Казахстан от 29 мая 2007 года № 01-4/1

В соответствии с подпунктом 6) статьи 53 Конституции Республики Казахстан, направляется ежегодное послание Парламенту Республики Казахстан о состоянии конституционной законности в стране.

За период, прошедший после оглашения предыдущего послания, Конституционным Советом Республики Казахстан принят ряд нормативных постановлений по обращениям Президента, Премьер-Министра, Парламента Республики и судов. Конституционным Советом рассмотрены вопросы обеспечения конституционных прав и свобод личности, судоустройства и судопроизводства, функционирования государственного и официально употребляемого языков.

Так, Конституционный Совет в постановлении от 14 апреля 2006 года № 1 в рамках официального толкования пункта 4 статьи 75 Основного Закона, применительно к учреждению специализированного суда Регионального финансового центра города Алматы, определил понятия и разграничил признаки "специальных" и "специализированных" судов. Из правовых позиций, сформулированных в постановлении Совета, следует, что специализированный суд Регионального финансового центра города Алматы не является специальным или чрезвычайным судом, учреждение которых, в соответствии с Конституцией, не допускается.

Давая официальное толкование подпункта 7) статьи 54 Основного Закона в контексте законодательного регулирования порядка заключения, выполнения, изменения и прекращения международных договоров Республики, Конституционный Совет в постановлении от 18 мая 2006 года № 2 определил соотношение между законом о ратификации международного договора и законом о присоединении к подлежащему ратификации международному договору. Конституционный Совет указал, что международные договоры Республики, прошедшие процедуры как ратификации, так и присоединения путем принятия Парламентом соответствующего закона, являются равнозначными по своей юридической силе и правовым последствиям.

В постановлении от 18 апреля 2007 года № 4 Конституционный Совет разъяснил, что участие присяжных заседателей в уголовном судопроизводстве является самостоятельным признаком определения подсудности уголовных дел. В связи с этим отклонение основанного на законе ходатайства обвиняемого о рассмотрении его дела судом с участием присяжных заседателей следует признавать нарушением

конституционных гарантий, предусмотренных подпунктом 3) пункта 3 статьи 77 Конституции. Право обвиняемого (подсудимого) на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей относится к сфере защиты прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве, поэтому оно может быть предоставлено ему не только на стадии предварительного следствия, но и в суде, до назначения главного судебного разбирательства. Поскольку в настоящее время возможность заявления такого ходатайства закон ограничивает пределами досудебного производства по уголовному делу, Конституционный Совет для обеспечения дополнительных гарантий защиты прав участников уголовного процесса, а также в целях более полной реализации потенциала суда с участием присяжных заседателей, рекомендовал Правительству инициировать внесение соответствующих поправок в действующие законодательные акты.

По представлению Западно-Казахстанского областного суда, Конституционным Советом рассмотрены на соответствие Основному Закону положения части первой статьи 109 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан, которые, по мнению суда, ограничивают право граждан на обжалование в судебном порядке постановлений органов дознания, следствия, прокурора о возбуждении уголовного дела. В постановлении от 24 января 2007 года № 1 Конституционный Совет указал, что процессуальное решение о возбуждении уголовного дела, выраженное в форме постановления, является правовым основанием для начала предварительного следствия или дознания, которое может повлечь ограничение прав и свобод человека и гражданина в связи с последующим производством по уголовному делу. В таких случаях непредоставление лицу возможности незамедлительного судебного обжалования этого процессуального решения препятствует восстановлению его прав и свобод в судебном порядке. Вместе с тем, Конституционный Совет отметил, что отсутствие в рассматриваемой статье Уголовно-процессуального кодекса нормы, позволяющей лицу обратиться с жалобой на постановление о возбуждении уголовного дела в суд, не является основанием для признания этой статьи Кодекса неконституционной.

Конституционным Советом до подписания Президентом Республики были рассмотрены и признаны не соответствующими Конституции два закона, принятые Парламентом страны.

Так, Закон Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный и Гражданский процессуальный кодексы Республики Казахстан по вопросу обеспечения деятельности Уполномоченного по правам человека", принятый Парламентом 8 июня 2006 года и рассмотренный Конституционным Советом по обращению Главы государства, допускал возможность регулирования участия в судопроизводстве Уполномоченного по правам человека не только законом, как это предписано Конституцией, но и нормативными правовыми актами меньшей

юридической силы (постановление Конституционного Совета от 13 июля 2006 года № 4).

Проверяя по обращению Премьер-Министра Республики Казахстан конституционность Закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам адвокатуры", принятого Парламентом 30 ноября 2006 года, Конституционный Совет выявил правовые нормы, ущемляющие конституционные права адвокатов, как граждан Республики, на свободу труда, свободу объединений и на свободное передвижение по территории страны. Кроме того, принимая закон с инициированными депутатами поправками, предусматривающими увеличение государственных расходов, Парламент не выполнил требование Конституции о необходимости получения положительного заключения Правительства, а в тексте закона было установлено разночтение редакций на русском и казахском языках, что делало невозможным его однозначное понимание (постановление Конституционного Совета от 14 февраля 2007 года № 2).

За прошедший период с ходатайством о разъяснении некоторых постановлений, принятых ранее Конституционным Советом, обращались депутаты Парламента и Правительство Республики.

Так, по обращению группы депутатов дополнительным постановлением Конституционного Совета от 23 февраля 2007 года № 3 истолковано его постановление от 8 мая 1997 года № 10/2 "Об обращении Президента Республики Казахстан о соответствии Конституции Республики Казахстан представленного на подпись Президенту Республики Казахстан Закона Республики Казахстан "О языках в Республике Казахстан", принятого Парламентом Республики Казахстан 12 марта 1997 года, в котором еще раз обращено внимание на то, что в соответствии с Основным Законом в государственных организациях и органах местного самоуправления казахский и русский языки употребляются в равной степени, одинаково, независимо от каких-либо обстоятельств. Вместе с тем, конституционный статус языка официального употребления не означает наделение русского языка статусом второго государственного языка. Верховенство статуса государственного языка означает закрепление Конституцией и возможность установления законами исключительности либо приоритетности его применения в публично-правовой сфере. Вне государственных организаций и органов местного самоуправления Основной Закон предоставляет каждому право выбирать язык общения по своему усмотрению. Одновременно Конституционный Совет отметил, что законодательство и правоприменительная практика должны учитывать требование Конституции, согласно которому никто не может подвергаться какой-либо дискриминации, в том числе, по мотивам языка, а также конституционных положений, закрепляющих право каждого на пользование родным языком и культурой, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества.

По обращению Правительства постановлением Конституционного Совета Республики Казахстан от 6 июля 2006 года № 3 "Об истолковании постановления Конституционного Совета Республики Казахстан от 31 января 2005 года № 1 "О проверке конституционности пункта 3 статьи 15 Закона Республики Казахстан "О нотариате" по обращению суда города Астаны" дополнительно разъяснено, что признание характера деятельности нотариата публично-правовым означает, что эта деятельность связана с выполнением нотариусом отдельных функций, присущих государственным органам. При этом Конституционный Совет отметил, что нотариат не является полностью публично-правовым институтом, а от имени государства вправе выступать только нотариусы, состоящие на государственной службе, и должностные лица государственных органов, уполномоченные законом на выполнение нотариальных действий.

Одним из важных показателей состояния конституционной законности является своевременное и полное использование потенциала Основного Закона. В связи с этим следует отметить, что отдельные нормы Конституции все еще не получили достаточного законодательного развития, не обеспечено создание отдельных институтов, предусмотренных Конституцией.

До настоящего времени не реализованы положения Конституции, касающиеся введения в стране местного самоуправления (статья 89). Закон, определяющий полномочия, порядок организации и деятельности органов местного самоуправления, не принят, в связи с чем не реализовано и конституционное право граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения.

Длительное время, даже после ратификации Казахстаном Международного Пакта о гражданских и политических правах, принятого Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 16 декабря 1966 года, не получала развития в законодательных актах конституционная норма, позволяющая судам, наряду с прокурорами, санкционировать арест (пункт 2 статьи 16). Закрепление Законом Республики Казахстан от 21 мая 2007 года № 254-III "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан" исключительного права суда на санкционирование ареста усиливает гарантии прав и свобод человека и означает переход к международным стандартам в этой сфере.

Не принято исчерпывающих мер для того, чтобы наполнить реальным содержанием нормы Основного Закона, гарантирующие каждому право на получение квалифицированной юридической помощи (пункт 3 статьи 13). Решение проблемы видится в оптимизации модели предоставления юридической помощи, в том числе бесплатной, в уголовном судопроизводстве, причем не только подозреваемым (обвиняемым), но и потерпевшим от преступлений.

Несмотря на проводимую работу, недостаточно эффективно исполняются конституционные положения (статья 93), обязывающие Правительство, местные

представительные и исполнительные органы создать все необходимые организационные, материальные и технические условия для свободного и бесплатного овладения государственным языком всеми гражданами Республики Казахстан в соответствии со специальным законом.

Не в полной мере реализуется в законодательстве и на практике конституционное требование (статья 80 о том, что финансирование судов и обеспечение судей жильем " должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия ". По данным Верховного Суда Республики, выделенные на 2007 год из государственного бюджета средства на приобретение служебного жилья для судей местных судов, составляют лишь пять процентов от потребности. Заслуживают внимания и рассмотрения и доводы о необходимости улучшения материального обеспечения судей местных судов.

Одним из условий утверждения конституционной законности и принципов конституционализма в стране является исполнение нормативных постановлений Конституционного Совета и реализация рекомендаций, содержащихся в его ежегодных посланиях Парламенту Республики.

Вопросы исполнения постановлений Конституционного Совета стали предметом специального рассмотрения на заседании Совета по правовой политике при Президенте Республики Казахстан 30 марта 2007 года, где соответствующим уполномоченным государственным органам даны поручения, направленные на укрепление конституционной законности в стране. В этих же целях Правительством Республики разработан проект Закона Республики Казахстан "О внесении дополнений и изменений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам приведения системы действующего законодательства Республики Казахстан в соответствие с нормами Конституции Республики Казахстан". Нашли соответствующее воплощение в законотворческой деятельности Парламента и многие решения Конституционного Совета, принятые им при осуществлении функций конституционного контроля.

Вместе с тем, несмотря на наметившиеся положительные тенденции, одной из проблем в обеспечении конституционной законности остается недостаточная эффективность работы по устранению выявленных Конституционным Советом нарушений. Обобщение практики конституционного контроля показывает, что участники законотворческого процесса не всегда своевременно и полно исполняют нормативные постановления Конституционного Совета, требующие законодательного реагирования.

В своих постановлениях от 20 декабря 2000 года № 21/2, от 9 июля 2001 года № 12/2, от 1 июля 2005 года № 4, Конституционный Совет, истолковывая конституционные нормы, касающиеся принудительного отчуждения имущества для государственных нужд, отмечал, что Конституция не определяет содержание понятий "государственные нужды", "государственная надобность", "исключительные случаи", "условия

равноценного возмещения", возлагая такую задачу на законы. Однако в законодательных актах названные понятия полностью не раскрыты, что создает определенные трудности в правоприменении и послужило основанием для очередного обращения группы депутатов Парламента в Конституционный Совет.

Постановлением Конституционного Совета от 29 апреля 2005 года № 3 Правительству Республики было рекомендовано принять меры по гармонизации законодательства в части социальной защиты лиц, пострадавших вследствие экологического бедствия в Приаралье. Тем не менее, до настоящего времени каких-либо законодательных инициатив по этому вопросу со стороны Правительства не последовало.

Как следует из информации Министерства иностранных дел Республики, продолжается процесс приведения в соответствие с Конституцией положений Соглашения о взаимодействии правоохранительных органов в обеспечении правопорядка на территории комплекса "Байконур", признанных неконституционными постановлением Конституционного Совета от 7 мая 2001 года № 6/2. Между правительствами Республики Казахстан и Российской Федерации 3 октября 2006 года подписан Протокол о внесении изменений и дополнений в указанное Соглашение, согласно которому граждане Республики Казахстан, совершившие преступления на территории комплекса "Байконур", будут передаваться правоохранительным органам Республики Казахстан.

Однако достигнутые договоренности, затрагивающие гарантии конституционных прав казахстанских граждан на территории космодрома "Байконур", до настоящего времени не прошли процедуру обоюдной ратификации. Не приведен в соответствие с Основным Законом и постановлением Конституционного Совета Республики Казахстан 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".

До настоящего времени в законодательстве не учтена сформулированная в постановлении Конституционного Совета от 14 апреля 2006 года № 1 "Об официальном толковании пункта 4 статьи 75 Конституции Республики Казахстан" правовая позиция, в соответствии с которой место специализированных судов в единой судебной системе (приравненность к областным или другим местным судам) должно определяться конституционным законом.

Не приведены в соответствие с пунктом 1 статьи 39 Конституции, согласно которому права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами, некоторые нормативные правовые акты, указанные в предыдущих посланиях Конституционного Совета. В частности, до настоящего времени законом не закреплены условия и порядок содержания лиц в центрах временной изоляции, адаптации и

реабилитации несовершеннолетних, медицинских вытрезвителях, приемниках-распределителях, специализированных лечебно-профилактических учреждениях для принудительного лечения от алкоголизма, наркомании и токсикомании, деятельность которых регулируется подзаконными нормативными правовыми актами.

Практика конституционного контроля показывает, что обеспечение конституционной законности во многом зависит от качества законодательства, его соответствия Основному Закону страны. Содержащееся в Указе Президента Республики Казахстан от 4 мая 2005 года № 1568 "О мерах по дальнейшему использованию потенциала Конституции Республики Казахстан" требование о необходимости приведения системы действующего законодательства в соответствие с нормами Основного Закона остается актуальным и сегодня.

Между тем, действующее право развивается не всегда системно, что в ряде случаев приводит к нарушению связи между его отраслями. Вследствие неоправданно частых внесений изменений не удается обеспечить стабильность законов, которые по-прежнему содержат множество отсылочных норм, требующих подзаконного урегулирования.

Во многом это объясняется недостаточной скоординированностью деятельности участников законотворческого процесса. Как показывает практика Конституционного Совета, ненадлежащее качество некоторых законопроектов, инициированных Правительством, приводит к тому, что депутаты, принимая закон, нередко выходят за пределы его концепции. Правительство, в свою очередь, зачастую блокирует законодательную инициативу депутатов, используя для этого конституционное право давать заключение по законопроекту, предусматривающему сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов. Все это осложняет согласительные процедуры между Правительством и Парламентом, затягивает законодательный процесс и отрицательно сказывается на качестве законов. В связи с этим полагаем необходимым законодательно урегулировать процедуру получения Парламентом положительного заключения Правительства в случаях, предусмотренных Конституцией.

Ранее в решениях Конституционного Совета неоднократно затрагивались вопросы идентичности текстов законов на казахском и русском языках. В упоминавшемся выше нормативном постановлении от 14 февраля 2007 года № 2 Конституционный Совет признал несоответствие текстов закона на казахском и русском языках, концептуально искажающее содержание правовой нормы и делающее невозможным ее однозначное понимание, самостоятельным основанием для признания законодательного акта неконституционным. Это является свидетельством того, что проблема разночтения текстов законодательных актов на казахском и русском языках окончательно еще не решена.

Следует отметить, что общее количество рассмотренных в Конституционном Совете обращений не отражает реального состояния конституционной законности в стране. Только за период, прошедший со времени оглашения предыдущего послания, в Конституционный Совет от физических и юридических лиц, которые, согласно Основному Закону, не вправе выступать в качестве субъекта обращения в Конституционный Совет, поступило более 200 писем, содержащих информацию о нарушениях конституционных прав и свобод. Это свидетельствует о необходимости усиления правозащитных функций судов, органов прокуратуры, Уполномоченного по правам человека и других компетентных государственных органов Республики в целях полной и эффективной защиты конституционных прав и свобод личности.

Важнейшим шагом к модернизации политической и правовой системы страны является принятие Закона Республики Казахстан от 21 мая 2007 года № 254-III "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан". Предусмотренные этим законодательным актом конституционные новации открывают новый этап в демократическом развитии Казахстана и направлены, главным образом, на существенное расширение полномочий Парламента страны и местных представительных органов, усиление роли и значения политических партий, совершенствование судебной системы и местного самоуправления. В связи с этим Конституционный Совет считает, что первоочередной конституционной задачей сегодня является глубокая ревизия всей законодательной базы с целью приведения ее в соответствие с обновленным Основным Законом.

По мнению Конституционного Совета, решение перечисленных в настоящем послании проблем будет способствовать укреплению режима конституционной законности в стране, воспитанию уважения к Конституции и праву в целом. Конституционный Совет выражает надежду, что Парламент Республики Казахстан, которому адресуется послание, а также иные государственные органы в рамках своей компетенции примут для этого все необходимые меры.

Конституционный Совет Республики Казахстан