

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

Послание Конституционного Совета Республики Казахстан от 22 июня 2009 года № 09-5/1.

Прошедший год ознаменовал собой очередной этап утверждения конституционализма и укрепления конституционной законности в стране. Главными направлениями деятельности государства в этой сфере стали дальнейшее законодательное обеспечение реализации закрепленных в Основном Законе конституционных ценностей, положений конституционной реформы 2007 года, развитие действующего права и его отдельных институтов, совершенствование правоприменительной практики, а также укрепление общественного строя, социальных гарантий прав и свобод казахстанцев в условиях глобального экономического кризиса.

В целях практической реализации конституционных новелл за этот период приняты законы Республики Казахстан от 20 октября 2008 года № 70-IV "Об Ассамблее народа Казахстана", от 17 ноября 2008 года № 79-IV "О Высшем Судебном совете Республики Казахстан". Внесены изменения и дополнения в конституционные законы "О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан", "О выборах в Республике Казахстан", в Закон "О политических партиях", в некоторые законодательные акты по вопросам средств массовой информации и общественных объединений. Впервые законодательно определены основы местного самоуправления, базирующиеся на соответствующих нормах обновленной Конституции страны.

Принят Конституционный закон от 17 июня 2008 года № 41-IV "О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан "О Конституционном совете Республики Казахстан". Соответственно, нормативным постановлением Конституционного совета от 8 января 2009 года № 2 внесены изменения в Регламент Конституционного совета по вопросам организации его деятельности.

Конституционный совет продолжил работу по приведению ранее принятых постановлений в соответствие с измененными положениями Основного Закона. Нормативным постановлением от 24 сентября 2008 года № 7 в полном объеме отменено постановление от 26 декабря 2000 года № 22/2 "Об официальном толковании подпункта 7) статьи 54 Конституции Республики Казахстан", а также не согласующиеся с обновленной Конституцией некоторые положения постановления от 13 декабря 2001 года № 16-17/3 "Об официальном толковании подпункта 7) статьи 54 Конституции Республики Казахстан".

В рамках осуществления своих конституционных полномочий в период с момента направления в Парламент Республики Казахстан предыдущего послания (от 23 июня 2008 года № 09-6/1) Конституционным советом рассмотрен ряд обращений Президента, председателя Сената Парламента, Премьер-Министра и судов Республики.

По **обращению Президента Республики Казахстан** Конституционный совет, проверив на предмет конституционности принятый Парламентом и представленный на подпись Главе государства Закон Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам свободы вероисповедания и религиозных объединений", признал его не соответствующим Конституции.

В соответствии с подпунктом б) пункта 1 статьи 19 Конституционного закона Республики Казахстан от 29 декабря 1995 года № 2737 "О Конституционном совете Республики Казахстан" председателем Конституционного совета **по письменному запросу Главы государства** от 18 декабря 2008 года представлена информация "О состоянии конституционной законности в Республике в сфере реализации конституционных положений о языках", подготовленная по результатам анализа конституционных норм, а также обобщения практики конституционного производства по вопросу реализации конституционных положений о языках. Конституционный совет отметил, что в настоящее время в республике созданы необходимые нормативно-правовые условия для обеспечения приоритетного статуса государственного языка, свободного функционирования языков народа Казахстана, употребления казахского и русского языков в государственных организациях. Встречающиеся факты нарушения нормативных требований в употреблении казахского и русского языков преодолимы путем принятия необходимых организационных и материально-технических мер.

В Конституционный совет обратился **председатель Сената Парламента Республики Казахстан** с просьбой дать официальное толкование пункта 2 статьи 45, подпунктов 3) и 4) статьи 53 Конституции Республики в целях установления конституционных оснований и пределов делегирования Парламентом законодательных полномочий Главе государства.

В Нормативном постановлении от 26 июня 2008 года № 5 Конституционный совет отметил, что временная передача парламентами своих полномочий по принятию законов главам государств либо правительствам является мировой практикой. Казахская модель президентской формы правления позволяет в соответствии с Конституцией Республики и совместным волеизъявлением Президента Республики и Парламента проводить временное перераспределение законотворческих полномочий.

По обращению **Премьер-Министра Республики Казахстан** об официальном толковании норм ряда статей Конституции Конституционный совет рассмотрел вопросы законодательного регулирования организации и функционирования

государственных органов; соотношение понятий "государственная функция" и "государственная услуга"; допустимость возложения на иные, кроме прокуратуры, государственные органы контрольно-надзорных функций.

В принятом по этому обращению Нормативном постановлении от 15 октября 2008 года № 8 Конституционный совет указал, что отношения организации и функционирования государственных органов могут регулироваться не только конституционными законами и законами, но и указами Президента Республики, постановлениями Правительства и иными подзаконными актами, а также констатировал неравнозначность и разноплановость понятий "государственная функция" и "государственная услуга".

В контексте данной правовой позиции Конституционный совет отметил, что государственная функция носит публично-правовой характер, распространяется на неограниченное число субъектов и может быть основана на государственном принуждении. Государственная услуга же является одной из форм реализации отдельных функций государственных органов, носит преимущественно гражданско-правовой характер, осуществляется, как правило, индивидуально и без применения государственного принуждения.

Кроме того, Конституционным советом была подчеркнута некорректность отождествления понятий "государственная функция" и "государственная услуга", что может привести к смешению гражданско-правовых (частно-правовых) институтов с публично-правовыми, к размыванию публично-властной характеристики государства и, как следствие, породить противоречия между ними и конституционными основами предназначения и организации государственной власти.

Отмечено также, что "государственная услуга" взаимосвязана с имущественным правом государства. При этом формирование юридического института "имущественное право государства" не противоречит положению подпункта 4) статьи 66 Конституции Республики Казахстан о том, что Правительство "организует управление государственной собственностью" (постановление Конституционного совета от 17 марта 1999 года № 4/2).

Оценивая нормы Конституции о высшем надзоре, осуществляемом органами прокуратуры, Конституционный совет подтвердил допустимость возложения надзорных полномочий и на иные, кроме прокуратуры, государственные органы. В постановлении указано, что характеристика в Основном Законе прокурорского надзора в качестве высшего заключается в том, что органы прокуратуры в пределах своих полномочий могут проверять законность произведенных другими, в том числе обладающими надзорными полномочиями, государственными органами, действий и принятых решений, и в случае их незаконности принимать меры прокурорского реагирования.

Ряд обращений, поступивших в Конституционный совет Республики Казахстан, не принят к производству, поскольку поставленные в них вопросы ранее были рассмотрены Конституционным советом, не входили в его компетенцию, обращения по форме и содержанию не соответствовали установленным требованиям либо по иным основаниям.

Отказано в принятии к производству обращения **группы депутатов Парламента Республики** об официальном толковании пункта 4 статьи 52, пункта 5 статьи 71, пункта 2 статьи 79 и пункта 3 статьи 83 Конституции в части разъяснения содержащихся в них словосочетаний "привлечение к уголовной ответственности" и "совершения тяжких преступлений". В постановлении Конституционного совета от 30 января 2003 года № 10 закреплено следующее: определение порядка применения ареста и содержания словосочетания "привлечение к уголовной ответственности", а также регламентирование вопросов, связанных с ними, являются предметом регулирования законом. В части обращения об устранении противоречий и несогласованности норм уголовно-процессуального законодательства и других нормативных правовых актов, а также оценки конституционности правоприменительной практики Конституционный совет отметил, что эти вопросы в его компетенцию не входят.

Конституционный совет отказал в принятии к производству представления **суда района имени Казыбек-би города Караганды Карагандинской области** о признании неконституционными подпунктов 3)-8) пункта 3 статьи 74-2 Закона Республики Казахстан "О банках и банковской деятельности в Республике Казахстан", в котором суд оспаривал очередность удовлетворения требований кредиторов ликвидируемого банка, поскольку решение этих вопросов входит в компетенцию Парламента.

В связи с неправильным оформлением документов было отказано в принятии к производству обращения **суда № 2 города Костаная Костанайской области** о признании неконституционными статей 22 Закона Республики Казахстан от 13 декабря 1997 года № 204-І "О миграции населения" в редакции от 12 января 2007 года N 227-ІІІ и Закона Республики Казахстан от 19 июня 1995 года № 2337 "О правовом положении иностранцев" в редакции от 12 января 2007 года № 227-ІІІ в части ограничения на въезд в Республику Казахстан иностранцам и лицам без гражданства, ранее выдворявшимся из страны.

Конституционное производство, возбужденное по представлению **Акмолинского областного суда** о признании неконституционной статьи 484 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30 января 2001 года № 155-ІІ, было прекращено непосредственно в ходе заседания Конституционного совета в связи с заявленным ходатайством суда об отказе от обращения. При вынесении решения о прекращении конституционного производства Конституционным советом учтена информация представителей Правительства о том, что принимаются меры по совершенствованию правоприменительной практики, а также о разработке проекта

нового кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях, в котором будут устранены выявленные недостатки.

Вместе с тем Конституционный совет считает, что непринятие к производству перечисленных обращений не снижает актуальности поднятых в них проблем, предполагает проведение необходимого анализа ситуаций и их разрешения компетентными государственными органами путем использования иных правовых средств.

За истекший период в Конституционный совет поступило также 194 обращения граждан касательно деятельности судов и органов уголовного преследования, местных органов исполнительной власти, социальной сферы, особенно пенсионной системы, права собственности, разъяснения норм законодательства и ряда других вопросов. Все письма были направлены в уполномоченные государственные органы для принятия решений по существу и информирования об этом обратившихся.

Одним из основных показателей состояния конституционной законности в стране и условием ее обеспечения является исполнение государственными органами Республики Казахстан итоговых решений, в том числе посланий, Конституционного совета. В соответствии с обновленной нормой пункта 3 статьи 40 Конституционного закона "О Конституционном совете Республики Казахстан" рекомендации и предложения, содержащиеся в решениях Конституционного совета по совершенствованию законодательства, подлежат рассмотрению уполномоченными государственными органами и должностными лицами с обязательным уведомлением Конституционного совета о принятом решении.

Конституционный совет отмечает, что многие его нормативные постановления, а также рекомендации и предложения, содержащиеся в предыдущих посланиях, уже реализованы либо проводятся организационные мероприятия по их исполнению.

В соответствии с Регламентом Правительства Республики в редакции постановления Правительства от 4 июня 2008 года № 535 нормативные постановления Конституционного совета должны учитываться при формировании текущих и перспективных планов законопроектных работ Правительства. Данные изменения внесены в Регламент Правительства в целях исполнения утвержденного постановлением Правительства от 16 апреля 2008 года № 355 Комплексного плана мероприятий по приведению системы действующего права в соответствие с нормами Конституции Республики Казахстан.

В частности, согласно Перспективному плану законопроектных работ Правительства Республики Казахстан на 2010 — 2011 годы, утвержденному постановлением Правительства Республики Казахстан от 18 февраля 2009 года № 185, в четвертом квартале 2010 года предусмотрены разработка и представление в Парламент проекта закона "О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан "О государственных социальных пособиях по инвалидности, по случаю

потери кормильца и по возрасту в Республике Казахстан". Данный законопроект разрабатывается во исполнение постановления Конституционного совета от 29 апреля 2005 года № 3 по вопросу гармонизации законодательства о социальной защите лиц, пострадавших вследствие экологического бедствия в Приаралье.

Во исполнение нормативного постановления Конституционного совета от 23 апреля 2008 года № 4 Парламентом принят Закон Республики Казахстан от 22 апреля 2009 года № 151-IV, который направлен на приведение Закона Республики Казахстан от 26 июля 2007 года № 310-III "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" в соответствие с правовой позицией Конституционного совета о том, что пропуск установленного законом срока регистрации недвижимого имущества не должен являться основанием для отказа в приеме документов на регистрацию и самой регистрации права.

В целях реализации нормативных постановлений и рекомендаций, содержащихся в посланиях Конституционного совета Парламентом в настоящее время осуществляется законотворческая работа в части:

- исключения из текста статьи 361 Уголовного Кодекса Республики Казахстан признанных неконституционными норм, устанавливающих ответственности за совершение акта членовредительства группой лиц, содержащихся в учреждениях, обеспечивающих изоляцию от общества, в целях дестабилизации их работы (нормативное постановление от 27 февраля 2008 года № 2);

- предоставления обвиняемому (подсудимому) возможности ходатайствовать о рассмотрении его дела судом с участием присяжных заседателей, в том числе при производстве по уголовному делу в суде до стадии назначения главного судебного разбирательства (нормативное постановление от 18 апреля 2007 года № 4);

- усиления конституционных гарантий права каждого на получение квалифицированной юридической помощи, в том числе бесплатной, а также правозащитной функции адвокатов (нормативное постановление от 14 февраля 2007 года № 2);

- наделения участников уголовного процесса правом судебного обжалования постановлений органов уголовного преследования о возбуждении уголовного дела (нормативное постановление от 24 января 2007 года № 1);

- создания государством равных условий защиты и восстановления права собственности независимо от ее форм. В частности, при недостаточности у государственного казенного предприятия и учреждения денег, субсидиарную ответственность по его обязательствам средствами соответствующего бюджета несут Республика Казахстан или соответствующая административно-территориальная единица (постановление от 3 ноября 1999 года N 19/2);

- защиты имущественных прав потерпевших. Предусматривается, что если у осужденного отсутствует имущество, достаточное для возмещения причиненного

отдельными категориями преступлений ущерба, потерпевшему предоставляется право на получение денежной компенсации за счет государства (послания "О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан" от 27 июня 2005 года, от 20 июня 2006 года и от 23 июня 2008 года);

- регламентации законом порядка содержания граждан, помещенных в медицинские вытрезвители, центры временной изоляции, адаптации и реабилитации несовершеннолетних, приемники-распределители и в некоторые другие учреждения (послания Конституционного совета "О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан" от 27 июня 2005 года, от 20 июня 2006 года, от 29 мая 2007 и от 23 июня 2008 года).

На стадии ратификации Республикой Казахстан находятся протоколы между правительствами Республики Казахстан и Российской Федерации о внесении изменений и дополнений в Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о взаимодействии правоохранительных органов в обеспечении правопорядка на территории комплекса "Байконур" от 4 октября 1997 года (Уральск, 3 октября 2006 г.) и о внесении изменения в Договор аренды комплекса "Байконур" между Правительством Республики Казахстан и Правительством Российской Федерации от 10 декабря 1994 года (Алматы, 20 февраля 2008 года), затрагивающие гарантии конституционных прав казахстанских граждан на территории комплекса "Байконур" (постановление Конституционного совета от 7 мая 2001 года № 6/2).

Таким образом, Конституционный совет констатирует, что в последние годы государственные органы подходят к исполнению его итоговых решений более внимательно. Этому способствует также содействие совета по правовой политике при Президенте Республики Казахстан.

Вместе с тем некоторые позиции, содержащиеся в нормативных постановлениях и предыдущих посланиях Конституционного совета, остаются законодательно нереализованными.

В Бюджетном кодексе от 4 декабря 2008 года № 95-IV и Законе Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 97-IV "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования бюджетного процесса" учтены отдельные выводы, содержащиеся в Нормативном постановлении Конституционного совета от 15 октября 2008 года № 8. Однако в названных законах не приняты во внимание позиции данного нормативного постановления о том, что правовое положение государственных органов может устанавливаться также постановлениями Правительства и иными подзаконными актами и что государственная услуга носит преимущественно гражданско-правовой характер, оказывается, как правило, индивидуально, без применения государственного принуждения. В указанном нормативном постановлении также отмечалась

некорректность закрепленных в Законе Республики Казахстан от 27 ноября 2000 года № 107-III "Об административных процедурах" определения "государственная функция" и перечня функций. В ряде действующих законов, регулирующих общественные отношения в отдельных сферах управления, также отсутствует единый подход в использовании данной, ключевой для статуса государственных органов, категории. Однако в информации, представленной в Конституционный совет Министерством юстиции Республики Казахстан, не содержится сведений о каких-либо мероприятиях по приведению таких законов в соответствие с правовыми позициями Конституционного совета.

Как неоднократно отмечал Конституционный совет, закон должен соответствовать требованиям юридической точности и предсказуемости последствий, то есть его нормы должны формулироваться с достаточной степенью четкости и быть основаны на понятных критериях, исключающих возможность произвольной интерпретации положений закона (нормативные постановления от 27 февраля 2008 года № 2 и от 11 февраля 2009 года № 1).

Режим конституционной законности может быть обеспечен только при идентичном смысловом изложении правовых норм на казахском и русском языках.

Между тем при проверке подпункта 1) пункта 2 статьи 1 Закона "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам свободы вероисповедания и религиозных объединений" в части установления административных санкций (части первая, вторая и третья статьи 375 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30 января 2001 года № 155-III) Конституционным советом установлена смысловая неидентичность его текстов на казахском и русском языках, искажающая содержание правовой нормы и порождающая невозможность ее однозначного понимания и исключающая, исходя из смысла пункта 2 статьи 7 Конституции Республики, применение такой нормы на практике (нормативное постановление от 11 февраля 2009 года № 1).

При рассмотрении ряда обращений Конституционным советом были выявлены нарушения требований статьи 39 Конституции Республики. В законах иногда допускается неправомерное расширение целей ограничений прав и свобод человека и гражданина; введение дополнительных оснований такого ограничения сверх предусмотренных Конституцией; установление ограничений, несоразмерных с вероятной общественной опасностью. Несмотря на неоднократное акцентирование внимания Конституционным советом на подобных фактах, они продолжают иметь место.

Дальнейшее развитие казахстанского общества, утверждение демократического, правового, социального и светского государства, обеспечение и защита прав и свобод

человека и гражданина, совершенствование форм и методов отправления государственной власти неразрывно связаны с проведением целенаправленной комплексной работы по укреплению конституционной законности.

Конституционный совет считает, что в ближайшей перспективе эта деятельность должна включать в себя следующие направления:

качественное воплощение в законах конституционных ценностей, современных тенденций общественного развития, эволюции действующей правовой системы с последующей реализацией стимулирующего потенциала принятых актов;

формирование системы мер по реализации ратифицированных Республикой Казахстан международных актов в области прав и свобод человека и гражданина, по устранению противоречий между национальным законодательством и международными актами, в том числе посредством налаживания эффективного правового мониторинга;

дальнейшее повышение роли суда в защите прав и свобод личности в досудебном производстве;

постоянное проведение всеми государственными органами праворазъяснительной и правовоспитательной работы.

Конституционный совет полагает, что его выводы и рекомендации будут учтены в нормотворческой и правоприменительной деятельности всех государственных органов, а также при подготовке проекта новой Концепции правовой политики Республики Казахстан.

Настоящее послание Конституционного совета Республики Казахстан "О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан" направляется Парламенту Республики в соответствии с подпунктом 6) статьи 53 Конституции Казахстана.

Председатель

Конституционного совета

Республики Казахстан

И. Рогов