

## **"О состоянии Конституционной законности в Республике Казахстан" (по итогам деятельности за 1996 г.)**

Послание Конституционного Совета Республики Казахстан, 1996 г.

Настоящее послание направляется Парламенту Республики Казахстан в соответствии с Конституцией Республики Казахстан и Указом Президента Республики Казахстан, имеющим силу Конституционного закона, "О Конституционном Совете Республики Казахстан". Основой послания явились результаты обобщения практики Конституционного Совета за период с февраля 1996 года по февраль 1997 года.

Конституция Республики Казахстан как Основной Закон государства составляет правовую основу государственной и общественной жизни. Ее функционирование обеспечивает в обществе режим конституционной законности. Этот политико-правовой режим требует от всех субъектов общественной жизни строгого и неуклонного соблюдения и исполнения конституционных норм. Одним из гарантов обеспечения режима конституционной законности является Конституционный Совет Республики Казахстан, призванный обеспечивать верховенство Конституции на всей территории Республики.

За первый год работы Конституционным Советом рассмотрено 11 обращений: 2 – о конституционности принятых Парламентом законов, 4 – по вопросам официального толкования норм Конституции и 5 – по обращениям судов республики.

Конституционный Совет рассмотрел обращение Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева на предмет соответствия Конституции принятого Парламентом без голосования Закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в Закон Казахской ССР "О пенсионном обеспечении граждан в Казахской ССР".

Исходя из реально складывающейся экономической ситуации, демографической обстановки и сложного положения в пенсионном обеспечении, Правительство внесло в Парламент законопроект, который предусматривал реформирование пенсионной системы путем увеличения возрастных границ выхода на пенсию, упорядочения льгот, связанных с ранним выходом на пенсию, дифференциации пенсионного обеспечения в различных отраслях экономики. Судьба этого закона оказалась трудной, и он был принят лишь с применением пункта 7 статьи 61 Конституции путем постановления Премьер-министром вопроса о доверии Правительству.

Изменения пенсионного закона, особенно в части увеличения пенсионного возраста, вызвало неоднозначную реакцию как парламентариев, так и населения страны. Поэтому Президент республики до подписания этого закона обратился в Конституционный Совет на предмет его соответствия Конституции.

При рассмотрении закона в Конституционном Совете позиции членов Совета также не были однозначными, решение о конституционности закона было принято большинством голосов. Обосновывая такое решение, Конституционный Совет исходил из того, что ни о пенсионном возрасте, ни о минимальном размере пенсии соответствующих норм в Конституции не имеется. Эти вопросы регулируются текущим законодательством, в связи с чем изменения в пенсионное законодательство были признаны конституционными.

По обращению Председателя Сената Парламента Республики Казахстан О. Байгелди Конституционным Советом рассмотрен Закон Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан" на предмет его соответствия Конституции. В этом законе имеется правовая норма, вносящая в статью 86 Гражданского кодекса Республики Казахстан (общая часть) дополнение следующего содержания:

"Законодательными актами могут быть предусмотрены возможность и основания принудительного выкупа акций банков и небанковских финансовых учреждений в случае наличия у них отрицательного размера капитала, рассчитываемого в установленном законодательством порядке", которая вызвала у части депутатов сомнение в ее конституционности.

Вопрос о конституционности дополнения в Гражданский кодекс и внесения связанных с ним изменений в другие законы по вопросам банковской деятельности представлял особую сложность и обсуждался Конституционным Советом в условиях, когда в целом банки второго уровня были в неустойчивом положении, сказывались негативные последствия деятельности Крамдс-банка. Решение было принято большинством голосов.

При принятии решения по данному вопросу Конституционный Совет исходил из следующего. В Конституции установлено, что в "Республике Казахстан признаются и равным образом защищаются государственная и частная собственность" (пункт 1 статьи 6) и предусмотрено, что "никто не может быть лишен своего имущества, иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества, для государственных нужд в исключительных случаях, предусмотренных законом, может быть произведено при условии равноценного его возмещения" (пункт 3 статьи 26). Таким образом, Конституция Республики Казахстан в исключительных случаях допускает принудительное отчуждение имущества при соблюдении определенных условий.

Принудительный выкуп акций, являющихся собственностью акционеров, осуществляется для государственных нужд в целях защиты интересов кредиторов (вкладчиков) и для обеспечения устойчивости банковской системы Республики. Наличие же отрицательного размера капитала у банков и небанковских финансовых учреждений относится к исключительным случаям, при которых пункт 3 статьи 26 Конституции допускает принудительное отчуждение имущества.

Согласно Конституции Республики Казахстан (подпункт 4 пункта 1 статьи 72), официальное толкование норм Конституции вправе давать только Конституционный Совет Республики.

В течение года принято три постановления Конституционного Совета об официальном толковании норм Конституции Республики, а по четвертому обращению было вынесено постановление об отказе в принятии к конституционному производству .

В связи с обращением Председателя Мажилиса Парламента М.Т. Оспанова Конституционным Советом дано официальное толкование пункта 1 статьи 4 и пункта 2 статьи 12 Конституции Республики Казахстан.

Поводом к обращению в Конституционный Совет послужили выступления депутатов Мажилиса Парламента с предложением о толковании вышеуказанных статей Конституции в связи с принятием Закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в Закон Казахской ССР "О пенсионном обеспечении граждан в Казахской ССР".

Осуществляя толкование по данному обращению, Конституционный Совет исходил из закрепленного в пункте 1 статьи 4 Конституции определения "действующее право" Республики Казахстан. Конституционный Совет разъяснил, что указанное определение включает в себя систему норм, содержащихся в принятых в установленном порядке правомочными субъектами нормативных правовых актах: Конституции и соответствующих ей законах Республики, Указах Президента, постановлениях Парламента, его Палат и Правительства Республики, иных нормативных правовых актах, международных договорах, ратифицированных Республикой Казахстан, нормативных постановлениях Конституционного Совета и Верховного Суда Республики. Высшей юридической силой обладает Конституция Республики Казахстан .

Все названные нормативные правовые акты включаются в состав действующего права, если они не отменены, в том числе - в связи с принятием новых нормативных актов. Внесение изменений или дополнений в нормативные правовые акты должно осуществляться в пределах компетенции соответствующего органа, с соблюдением установленного порядка.

В постановлении Конституционного Совета было также подтверждено, что законодательные и иные нормативные правовые акты, регулируя самые разнообразные сферы общественных отношений, приоритет отдают правам и свободам человека и гражданина, которые должны выступать главным ориентиром законодательной и правоприменительной практики в соответствии с Конституцией.

Официальное толкование подпункта 2) статьи 53 Конституции Республики Казахстан по обращению Премьер-министра Республики Казахстан А.М. Кажегельдина от 26 ноября 1996 года имеет важное значение в реализации закрепленного

Конституцией принципа разделения властей. Поводом к обращению послужил спор о компетенции между органами власти. Так, депутатами Мажилиса Парламента при обсуждении проекта Закона Республики Казахстан "О бюджетной системе" ставился вопрос о представлении в Парламент и Счетный комитет отчета Правительства об исполнении республиканского бюджета за месяц, квартал и за год с пояснительными записками, а также со всеми приложениями к ним в сроки, определенные Парламентом. Предлагалось также утверждение республиканского бюджета и на более короткие периоды, чем на один год. Понятно желание депутатов Парламента быть не только в курсе хода исполнения республиканского бюджета, но и оперативно вносить в него коррективы. Нелегкая экономическая обстановка, постоянные неплатежи, рост государственного долга требуют особо тщательного контроля за выполнением Закона о бюджете. Конституционный Совет как орган, обеспечивающий верховенство Конституции, подчинялся только Конституции и постановил, что подпункт 2) статьи 53 Конституции Республики Казахстан следует понимать так, что Парламент на совместном заседании Палат в соответствии с действующим законодательством о бюджетной системе Республики Казахстан утверждает республиканский бюджет сроком на один год и годовые отчеты Правительства и Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета о его исполнении.

Рассмотрено также обращение Председателя Мажилиса Парламента М. Т. Оспанова об официальном толковании пункта 3 статьи 52 Конституции Республики. Указанная норма запрещает депутату Парламента занимать иные оплачиваемые должности, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности, осуществлять предпринимательскую деятельность, входить в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации.

В своем постановлении Конституционный Совет, давая официальное толкование, разъяснил, что следует понимать под названными видами деятельности, которыми в порядке исключения разрешено заниматься депутатам, подчеркнув при этом целесообразность использования научного и творческого потенциала депутатского корпуса. Преподавательскую, научную или иную творческую деятельность депутаты могут осуществлять по совместительству без занятия руководящих должностей и, как правило, за пределами своего рабочего времени в Парламенте.

Одно обращение из четырех по официальному толкованию Конституционным Советом не было принято к конституционному производству. В этом обращении ставился вопрос об официальном толковании положений пятнадцати статей Конституции, а также понятий "исконная казахская земля" и "казахстанский патриотизм", содержащихся соответственно в преамбуле и в статье 1 Конституции. В принятии названного обращения об официальном толковании было отказано ввиду его несоответствия Конституции Республики Казахстан и установленным Указом "О Конституционном Совете Республики Казахстан" форме и содержанию обращения. В

постановлении Конституционного Совета было также указано, что названные в обращении понятия из текста Конституции не обладали признаками правовой нормы и не подлежали толкованию Советом.

Следует отметить, что Конституционный Совет к работе по официальному толкованию норм Конституции привлекал в качестве специалистов ученых правоведов и экономистов. В заседаниях Конституционного Совета участвовали Вице-Премьер, министры, депутаты Парламента, Председатель Нацбанка, представители других государственных органов.

В настоящее время в производстве Конституционного Совета находится обращение Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева об официальном толковании отдельных норм, закрепленных в статьях 4, 14, 77, 79, 84 Конституции Республики Казахстан.

Одной из категорий обращений, рассматриваемых Конституционным Советом, являются представления судов о признании законов и иных нормативных правовых актов неконституционными.

Согласно статьи 78 Конституции Республики Казахстан суды не вправе применять законы и иные нормативные правовые акты, ущемляющие закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина.

Если суд усмотрит, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, он обязан приостановить производство по делу и обратиться в Конституционный Совет с представлением о признании этого акта неконституционным. Так, например, Конституционный Совет рассмотрел обращение (представление) председателя Мангистауского областного суда в части признания статей 115 и 310 Гражданского процессуального кодекса Казахской ССР, противоречащими Конституции и признал приведенные в обращении доводы убедительными.

Согласно статьи 77 Конституции Республики Казахстан, никому не может быть без его согласия изменена подсудность, предусмотренная для него законом. Статьей 114 ГПК гражданские дела, подведомственные судам, независимо от их категории, отнесены к подсудности районных (городских) судов. Принятие вышестоящим судом дела к своему производству для рассмотрения его в качестве суда первой инстанции означает не что иное как изменение установленной статьей 114 ГПК родовой подсудности.

Однако статьи 115 и 310 ГПК не обуславливают принятие дела к производству вышестоящего, в частности, областного суда получением на это согласия сторон по делу и тем самым нарушают вышеназванную конституционную норму о том, что никому не может быть без его согласия изменена подсудность, предусмотренная для него законом.

При указанных обстоятельствах рассмотренные Конституционным Советом статьи (115 и 310) ГПК не могли быть признаны соответствующими Конституции.

Указанное в статье 78 Конституции положение предоставляет право судебным органам обращаться в Конституционный Совет с представлениями о признании конституционными только тех законов или иных нормативных правовых актов, которые регламентируют закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина. И не предоставляет им право на обращение по спорам, связанным с деятельностью юридических лиц (что имело место по ранее действующему законодательству).

Так, например, один из городских судов обратился с представлением о признании неконституционным постановления Правительства республики, которым объявлялся мораторий для погашения кредиторской задолженности акционерного общества, переданного в управление фирме. Даже при наличии веских оснований говорить о необоснованном ущемлении прав кредиторов акционерного общества. Конституционный Совет отказал в принятии представления городского суда к своему производству, поскольку постановление Правительства распространяет свое действие только на юридические лица.

Конституционный Совет столкнулся также с тем, что отдельные суды в своих представлениях исходят из весьма распространенного толкования правовых актов, ущемляющих права и свободы человека и гражданина. Так, председатель Восточно-Казахстанского областного суда обратился в Конституционный Совет с представлением о признании неконституционной статьи 19 Закона Республики Казахстан "О профессиональных союзах", согласно которой увольнение по инициативе администрации работников, избравшихся в состав профсоюзных органов, не допускается в течение двух лет после окончания выборных полномочий, кроме случаев полной ликвидации предприятия или совершения работником виновных действий. По мнению председателя суда, приведенная статья Закона противоречит положениям статьи 14 Конституции Республики Казахстан о том, что все равны перед законом и судом.

Отказывая в приеме представления к производству, Конституционный Совет исходил из того, что об ущемлении прав и свобод человека и гражданина следует говорить только в случаях, когда в законах для отдельных индивидов или их незначительной группы устанавливаются худшие условия, чем для основной массы населения. Если же в законах идет речь о льготах и преимуществах отдельных или группы субъектов, которые могут в определенной мере ухудшать положение основной массы, можно в установленном порядке оспаривать обоснованность таких льгот и преимуществ.

За отчетный период в Конституционный Совет поступило 147 писем граждан и 10 коллективных заявлений от работников организаций и учреждений, которые, не

рассматривая, направлялись по принадлежности, и по ним можно судить о том, что в деятельности государственных органов имеет место невыполнение конкретных действий или обязанностей, что приводит к неисполнению норм Конституции о правах и свободах человека и гражданина и в целом к нарушениям конституционной законности.

Так, например, судами в 1996 год рассмотрено 15780 дел о невыплате заработной платы, из них удовлетворено 15504 иска, а за 1995 год рассмотрено 3358 и удовлетворено 3178 исков.

Одной из причин необеспечения конституционной законности в республике является также несовершенство в деятельности государственного аппарата. Так, например, в 1996 году Генеральной прокуратурой было опротестовано 8 правовых актов, принятых Правительством Республики с нарушениями конституционной законности.

Уважение и соблюдение прав человека и гражданина - один из главных показателей состояния конституционной законности в обществе и государстве.

Конституция Республики имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории страны, что отражено в пункте 2 статьи 4. В целях разъяснения указанных положений члены Конституционного Совета и аппарат выступали с лекциями, докладами на конференциях, семинарах, а также в средствах массовой информации.

В заключение следует отметить, что некоторые обращения были вызваны тем, что ранее принятые законы вступают в противоречие с нормами Конституции. Поэтому необходимо привести законодательство в соответствие с действующей Конституцией (статья 92). Исполнение Конституции и законов - это необходимое и постоянное правило жизни, следовательно, приведение в соответствие с Конституцией законов - важный этап в обеспечении соблюдения конституционной законности.

*Конституционный Совет Республики Казахстан*