

"О состоянии Конституционной законности в Республике Казахстан" (по итогам деятельности за 1997 г.)

Послание Конституционного Совета Республики Казахстан, 1998 г.

Настоящее послание направляется Парламенту Республики Казахстан в соответствии с подпунктом 11) статьи 53 Конституции Республики Казахстан и Указом Президента Республики Казахстан, имеющим силу конституционного закона, "О Конституционном Совете Республики Казахстан". В основу ежегодного послания положены результаты обобщения деятельности Конституционного Совета за период с марта 1997 года по март 1998 года.

Конституционный Совет полагает, что соблюдение конституционной законности обеспечит достижение тех приоритетных целей, на которые указал Президент в своем Послании народу Казахстана "Казахстан - 2030. Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев".

Являясь новым государственным органом, Конституционный Совет Республики Казахстан не может опереться на долголетние традиции и устоявшуюся практику.

За указанный период Конституционным Советом было рассмотрено 18 обращений: 2 - о конституционности принятого Парламентом закона; 10 - по вопросам официального толкования норм Конституции и об истолковании Постановления Конституционного Совета; 6 - по обращениям судов Республики.

Из поступивших обращений - три обращения от Президента Республики Казахстан, восемь - из Парламента, шесть представлений судов Республики и одно ходатайство из Министерства юстиции Республики Казахстан по истолкованию принятого Постановления Конституционного Совета.

В обращении Президента в Конституционный Совет, о даче официального толкования отдельных норм Конституции ставился ряд вопросов, относящихся к полномочиям Верховного суда и органов прокуратуры. Конституционный Совет, давая по ним толкование, установил, что в соответствии с положением пункта 1 статьи 4 Конституции в качестве нормативного акта может рассматриваться такое постановление Верховного суда, в котором содержатся разъяснения судам по вопросам применения законодательства (его норм) и формулируются определенные правила поведения субъектов в сфере судопроизводства. Такое нормативное постановление, являющееся обязательным для всех судов республики, может издаваться только по вопросам применения в судебной практике норм законодательства, в том числе и норм Конституции. В этом Постановлении было четко обозначено, что в соответствии с пунктом 2 статьи 4 Конституции, судам при рассмотрении дел следует во всех

необходимых случаях применять Конституцию Республики в качестве акта прямого действия.

Конституционный Совет в Постановлении относительно полномочий прокурора в судебном разбирательстве, в том числе и права прокурора опротестовывать судебные решения исходил из того, что закрепленное в пункте 1 статьи 83 Конституции понятие "другие правовые акты" включает и акты судов - приговоры, решения и постановления по уголовным, гражданским и иным предусмотренным законом делам. Из указанной конституционной нормы вытекает, что представлять интересы государства в суде может только прокурор (прокуратура). Конституционную норму о равенстве всех перед законом и судом, закрепленную в пункте 1 статьи 14, не следует понимать только как равноправие сторон судебного процесса, в том числе прокурора, как представителя государства в суде. Прокурор, как и все другие участники судебного процесса, наделяется соответствующими процессуальными правами действующим законодательством.

По обращению Президента Республики Казахстан о рассмотрении на предмет соответствия Конституции представленного на подпись Президенту Закона "О языках в Республике Казахстан", принятого Парламентом 12 марта 1997 года, Конституционный Совет в своем постановлении отметил, что в основном закон соответствует Конституции. Вместе с тем, статья 8 Закона, устанавливающая, что "языком работы и делопроизводства государственных органов, организаций, органов местного самоуправления Республики является государственный язык, при необходимости наравне с государственным официально употребляется русский язык", не соответствует пункту 2 статьи 7 Конституции, так как словосочетание "при необходимости" корректирует конституционную норму. В соответствии с ней, казахский и русский языки употребляются в равной степени, независимо от каких-либо обстоятельств.

При анализе нормы части 3 статьи 23 Закона "О языках в Республике Казахстан", Совет исходил из того, что установление перечня профессий, специальностей, а также должностей, для которых необходимо знание государственного языка, не противоречит Конституции. Однако, учитывая, что требование знать государственный язык в определенном объеме и в соответствии с квалификационными требованиями относится к правосубъектности и обязательствам физических лиц, Совет посчитал, что в соответствии с подпунктом 1) пункта 3 статьи 61 Конституции Республики Казахстан регулирование этих отношений является исключительной компетенцией Парламента Республики Казахстан, а не Правительства.

Закон приведен в соответствие с Конституцией и действует. 27 марта 1998 года Конституционный Совет в открытом заседании с участием представителей Администрации Президента, депутатов Палат Парламента, специалистов по международному частному и публичному праву рассмотрел обращение Президента Республики о соответствии Конституции представленного ему на подпись

Гражданского кодекса Республики Казахстан (Особенная часть). Поводом к обращению послужили сомнения в конституционности некоторых норм Гражданского кодекса, принятого Парламентом 4 февраля 1998 года.

В своем решении Совет признал, что в целом Гражданский кодекс соответствует Конституции. Вместе с тем посчитал, что нормы статей 1085 и 1094 ГК (раздел "Международное частное право") не соответствуют Основному Закону. В Постановлении Советом подчеркнуто, что редакция пункта 3 статьи 1085 ГК предусматривает вторжение норм иностранного права в публично-правовые отношения Республики Казахстан, ущемляя суверенитет государства. Данная норма противоречит пункту 1 статьи 4 Конституции, согласно которому, к действующему праву Республики нормы иностранного права не отнесены, а международные договоры относятся только при условии их ратификации Республикой.

Статья 1094 ГК противоречит конституционному принципу разделения властей и в нарушение норм Конституции, предусматривает установление Правительством ответных ограничений в отношении граждан других государств, что является исключительной компетенцией законодательного органа.

За прошедший год по обращениям депутатов и представителей Палат Парламента Советом было принято семь постановлений об официальном толковании норм Конституции, по одному обращению принято постановление об отказе в принятии к конституционному производству.

В Конституционный Совет поступило три обращения по поводу правового положения депутатов Парламента Республики Казахстан. Так, депутатами Сената был поставлен вопрос о возможности повторно баллотироваться депутатам Сената избранным на два года. Давая официальное толкование пункта 4 статьи 51 Конституции, Совет разъяснил, что эти депутаты имеют право повторно баллотироваться в Сенат, если они не изменили своего постоянного места проживания, а в случае его изменения утрачивают это право, так как не будут соответствовать конституционному требованию постоянного проживания на соответствующей территории Республики не менее трех лет.

Конституционный Совет рассмотрел обращение Председателя Сената Парламента О. Байгелди по вопросам досрочного прекращения полномочий депутатов Сената, а также обращение Председателя Мажилиса М. Оспанова об основаниях для прекращения полномочий депутата Мажилиса Парламента. Поводом к обращениям явилось упразднение пяти областей Республики. В связи с этим Конституционный Совет, давая официальное толкование некоторых норм Конституции постановил, что изменение административно-территориального устройства, не является основанием для досрочного прекращения полномочий депутатов Сената Парламента Республики Казахстан.

По двум обращениям Совет дал официальное толкование норм Конституции о принципе разделения властей. Эти обращения Председателей Палат Парламента в отношении круга должностных лиц, обязанных скреплять своими подписями акты Парламента перед их подписанием Президентом Республики и по вопросу о необходимости и обязательности положительного заключения Правительства к проектам законов, предусматривающим сокращение государственных доходов или увеличением государственных расходов, рассматриваемым Парламентом в текущем, но вводимом в действие в следующем бюджетном году.

Рассматривалось также обращение Председателя Мажилиса Парламента, в котором ставился вопрос о возможности или невозможности расширения полномочий Парламента, а также наделения его функцией по толкованию законов Республики, в том числе - конституционных.

Конституционный Совет, исследовав соответствующие материалы, дал официальное толкование нормам Конституции, закрепляющим полномочия Парламента и его Палат, постановив, что статьи 53, 54, 56 и 57 Основного Закона устанавливают исчерпывающий перечень полномочий законодательного органа. Их расширение, в том числе наделение Парламента правом официального толкования законов, возможно лишь путем внесения изменений в Конституцию Республики Казахстан.

Конституционный Совет рассмотрел обращение Председателя Мажилиса Парламента "Об официальном толковании пункта 2 статьи 5 Конституции", которая предусматривает равенство общественных объединений перед законом и недопущение государственного финансирования общественных объединений. Поводом к обращению послужило то, что в статье 22 Закона Республики Казахстан "О защите прав потребителей" от 5 июня 1991 года имеется норма о том, что общество потребителей для устранения нарушения прав потребителей предъявляет иски в судебные органы, и, в случае их удовлетворения, часть взысканной суммы в размере 30% перечисляется на расчетный счет общества потребителей. В обращении ставился вопрос, не является ли перечисление части сумм штрафов обществам потребителей, государственным финансированием общественных объединений?

В своем постановлении Совет дал толкование пункту 2 статьи 5 Конституции, где установлены основополагающие принципы взаимоотношений между государством и общественными объединениями, а также определил, какие отношения между ними не допустимы.

Одним из механизмов обеспечения прав и свобод человека и гражданина является рассмотрение Конституционным Советом законов и иных нормативных правовых актов по представлениям судов на предмет их соответствия Основному Закону.

В Конституционный Совет поступило шесть обращений (представлений) судебных органов, из которых Советом были приняты к конституционному производству четыре обращения.

Советом рассмотрено обращение Ленинского районного суда города Караганды о признании неконституционным пункта 2 статьи 33 Указа Президента Республики Казахстан, имеющего силу закона, "О государственной службе".

Конституционный Совет, рассмотрев указанное обращение, большинством голосов признал пункт 2 статьи 33 названного Указа соответствующим Конституции. Совет при этом исходил из того, что лица, ранее вышедшие на пенсию, не являлись государственными служащими, поскольку такая категория работников впервые введена в законодательство анализируемым Указом. Что касается пенсионеров, состоящих на государственной службе на момент вступления в силу Указа и на которых не распространяется его действие, то их служебная деятельность регулируется трудовым законодательством.

Рассматривая представление Акмолинского областного суда о признании неконституционной части 3 статьи 3 "Положения об адвокатуре Казахской ССР", утвержденного Законом 13 ноября 1980 года, Совет установил, что указанная норма ущемляла закрепленные в пункте 1 статьи 23 Конституции право граждан на свободу объединений. Совет также указал, что правомерно издание специального нормативного акта, регулирующего порядок организации и деятельности адвокатуры в рамках общих принципов, определяющих основы создания и деятельности общественных объединений в целом. Это положение нашло свое отражение в новом Законе Республики Казахстан "Об адвокатской деятельности" от 5 декабря 1997 года.

Одним из обращений в прошедшем году было представление Председателя Верховного суда о рассмотрении соответствия Конституции статьи 200 УПК Казахской ССР. Принимая решение, Конституционный Совет исходил из того, что понятие "подсудность, предусмотренная законом", закрепленная в норме статьи 77 Конституции, имеет свое праворегулирующее развитие в соответствующих статьях Уголовно-процессуального кодекса, в том числе и статье 200. Исходя из этого, Совет признал статью 200 УПК соответствующей Конституции посчитав, что она не нарушает конституционное право обвиняемого на неизменяемость предусмотренной законом подсудности без его согласия.

Решение Конституционного Совета по данному обращению было учтено в новом Уголовно-процессуальном кодексе Республики Казахстан.

Верховный суд Республики 16 июля 1997 года обратился в Совет с ходатайством об истолковании ранее принятого Постановления Конституционного Совета от 6 марта 1997 года по вопросам официального толкования некоторых положений Конституции.

Конституционный Совет дал дополнительное истолкование по двум пунктам ходатайства, руководствуясь требованиями конституционного закона, регламентирующего деятельность Совета.

К работе по официальному толкованию норм Конституции и по рассмотрению обращений судов Конституционный Совет привлекал в качестве экспертов ученых-правоведов, в том числе академика НАН Республики Казахстан С. З. Зиманова, профессора, доктора юридических наук В.А. Кима, а также ученых-языковедов - профессора, доктора филологических наук М.М. Копыленко и других. В заседаниях Конституционного Совета участвовали депутаты Парламента Республики Казахстан, представители Администрации Президента, Министерства юстиции, Верховного суда Республики Казахстан и других государственных органов.

За рассматриваемый период в принятии к конституционному производству было отказано по четырем обращениям. По ходатайству Министерства юстиции Республики Казахстан об истолковании Постановления Конституционного Совета по обращению Акмолинского областного суда о признании неконституционной части 3 статьи 3 " Положения об адвокатуре Казахской ССР", утвержденного Законом 13 ноября 1980 года, Совет, не нашел оснований для вынесения дополнительного решения, так как это выходило за рамки его компетенции.

Отклонено обращение по вопросу официального толкования пункта 1 статьи 83 Конституции Республики, так как официальное толкование указанной конституционной нормы, касающейся компетенции прокурора в судебном производстве, было уже дано Советом ранее по обращению Президента Республики.

Постановлениями Конституционного Совета было отказано в принятии к конституционному производству обращений Алматинского городского суда о признании неконституционными ряда норм правовых актов по разрешению экономических споров между юридическими лицами и Глубоковского районного суда Восточно-Казахстанской области по вопросу о неконституционности законов по привлечению к ответственности несовершеннолетних за хулиганство.

Основанием в отказе обращения Алматинского городского суда явилось то, что предмет обращения не входил в компетенцию Конституционного Совета.

Представление Глубоковского районного суда Восточно-Казахстанской области не соответствовало требованиям, установленным статьей 22 Указа Президента Республики Казахстан, имеющего силу конституционного закона, "О Конституционном Совете Республики Казахстан" к форме, содержанию обращения и исходило от ненадлежащего субъекта.

Главным условием обеспечения конституционной законности в стране является надлежащее исполнение Конституции. До настоящего времени не выполнены требования пункта 6 статьи 86, пункта 6 статьи 87, пункта 4 статьи 89 Конституции Республики Казахстан, о принятии актов, предусматривающих компетенцию

маслихатов, местных исполнительных органов, порядок их организации и деятельности, правовое положение их депутатов, а также органов местного самоуправления.

При принятии решений государственные органы и должностные лица не ссылаются на соответствующие нормы Конституции, тем самым не соблюдается пункт 2 статьи 4 Конституции о высшей юридической силе и прямом действии норм Основного Закона.

Несмотря на то, что в компетенцию Совета не входит рассмотрение заявлений граждан, за рассматриваемый период в его адрес поступило таких 138 заявлений. Большинство заявлений содержат требования о защите прав и свобод, закрепленных в Конституции и нормативных правовых актах. Из них: о невыплате заработной платы и незаконном увольнении - 16; защите прав пенсионеров - 11; о законности нормативных правовых документов и решений должностных лиц - 10; о возмещении морального и материального ущерба 10; не согласных с решением или приговором суда - 32; жалобы на действия правоохранительных органов, должностных лиц органов исполнительной власти - 17. Данные свидетельствуют, что граждане, считая себя ущемленными в конституционных правах, непосредственно обращаются в Конституционный Совет Республики, не являясь при этом субъектами обращения.

По поступившим заявлениям можно судить о том, что в деятельности тех или иных должностных лиц органов исполнительной власти имеет место невыполнение своих обязанностей, превышение полномочий, произвольное толкование законов и иных нормативных правовых документов, что приводит к ущемлению прав и свобод человека и гражданина, а в целом к нарушению конституционной законности.

Генеральной прокуратурой Республики Казахстан в 1997 году выявлено и устранено более 2 тысяч нарушений норм Конституции и законов Республики Казахстан, по протестам прокурора отменен и изменен 1951 незаконный правовой акт органов представительной и исполнительной власти.

Массовые нарушения конституционных прав и свобод граждан допускались в сфере применения уголовно-процессуального законодательства.

Органами прокуратуры в 1997 году отменено 749 незаконных постановлений о возбуждении уголовных дел. За неподтверждением подозрения в совершении преступления освобождено 628 человек. Судами оправдано 429 человек. Данные свидетельствуют, что органами дознания и предварительного следствия зачастую нарушается конституционное установление, предусмотренное пунктом 3 статьи 16 Конституции - право пользоваться помощью адвоката. Назрела необходимость утверждения такого обязательного правила, когда при задержании гражданам объясняется его право: "По Конституции Республики Казахстан Вы имеете право пользоваться помощью адвоката с момента задержания, поэтому можете молчать, иначе все, что Вы скажете сейчас может быть использовано против Вас". При таком подходе, конституционная норма приобретет характер прямого действия.

Уважение и соблюдение прав человека и гражданина - один из главных показателей состояния конституционной законности в государстве. Основываясь на этом критерии, ее состояние по Республике характеризовалось следующими данными. Совершено преступлений против личности, прав гражданина и человека таких, как бандитизм - 53, умышленных убийств - 2581, тяжких телесных повреждений - 3953, краж чужого имущества - 56680, грабежей - 8886, разбоев - 2891, вымогательств - 880, угонов автотранспорта - 1413, хулиганств - 5882.

Необходимо отметить, что в ряде регионов Республики проводились несанкционированные шествия, демонстрации, пикетирования, забастовки, голодовки, вызванные несвоевременной выплатой зарплаты, пенсии и пособий, безработицей, другими социальными явлениями, которые характерны для переходного периода. По сведениям МВД Республики Казахстан, в прошедшем году было проведено 708 таких общественно-политических акций, из них несанкционированных 192. Это свидетельствует о том, что факты нарушения прав граждан не находят должной реакции со стороны компетентных государственных органов.

В соответствии со статьей 76 Конституции судебная власть имеет своим назначением защиту прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, обеспечение исполнения Конституции, законов, иных нормативных правовых актов. При вынесении решений по конкретному делу органы правосудия в первую очередь должны ссылаться на соответствующую статью Конституции Республики Казахстан, что несомненно будет подчеркивать приоритетность и верховенство ее по отношению к остальному действующему законодательству. Такое требование повысит уровень знания Конституции у судей и граждан, а также будет способствовать формированию уважительного отношения к Основному Закону.

В предыдущем послании Конституционный Совет обращал внимание на необходимость приведения действующего законодательства в соответствие с Основным Законом на основании пункта 4 статьи 92 Конституции. Однако, отдельные министерства еще применяют нормативные правовые акты бывшего Союза ССР. По данному вопросу Генеральной прокуратурой, начиная с 1995 года, в адрес Правительства, ряд министерств направлялись соответствующие акты прокурорского реагирования. Правительством принято специальное постановление, согласно которому центральные исполнительные органы должны были до 1-го августа 1997 года пересмотреть все действующие союзные акты. Однако, начатая работа Правительством не доведена до конца. В Министерстве финансов используется Инструкция по бухгалтерскому учету в учреждениях и организациях, состоящих на государственном бюджете, которая была утверждена Приказом Министра финансов СССР в 1987 году. Не является исключением и Министерство внутренних дел, где число действующих союзных актов достигает 47. Такая же ситуация в Министерстве труда и социальной защиты населения, Министерстве образования, культуры и здравоохранения.

В заключении необходимо отметить, что Конституционный Совет Республики Казахстан своими решениями не только обеспечивал верховенство Конституции, но и оказывал определенное влияние на совершенствование казахстанского законодательства, на приведение его в соответствие с Конституцией Республики Казахстан 1995 года.

Конституционный Совет Республики Казахстан

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