

"О состоянии Конституционной законности в Республике Казахстан" (по итогам деятельности за 1998 г.)

Послание Конституционного Совета Республики Казахстан, 1999 г.

Настоящее послание направляется Парламенту в соответствии с подпунктом 11) статьи 53 Конституции Республики Казахстан и основано на результатах обобщения деятельности Конституционного Совета с апреля 1998 года по февраль 1999 года, а также данных правовой статистики.

За указанный период Конституционным Советом было рассмотрено 15 обращений: 4 – о конституционности принятых Парламентом законов, 2 по вопросам официального толкования норм Конституции, 9 по обращениям судов Республики. Из них два обращения поступили от Президента Республики Казахстан, два от Председателя Мажилиса Парламента Республики Казахстан, два от Премьер-Министра Республики Казахстан, девять обращений (представлений) - от судов Республики.

На соответствие Конституции были рассмотрены принятые Парламентом Законы "О торгово-промышленных палатах", "Об аудиторской деятельности" и "О карантине растений".

По Закону "О торгово-промышленных палатах" Конституционный Совет возбуждал производство дважды по обращениям Президента Республики Казахстан и Премьер-Министра Республики. В решении по первому обращению Совет признал, что часть 6 статьи 9 данного Закона, наделяющая торгово-промышленные палаты правом удостоверения сертификатов происхождения товаров, а также других документов, связанных с осуществлением внешнеэкономической деятельности, противоречит пункту 3 статьи 3 Конституции Республики Казахстан. При этом Конституционный Совет исходил из того, что удостоверение сертификатов происхождения товаров является одним из полномочий Правительства в области внешнеэкономической деятельности и наделение им торгово-промышленной палаты, как негосударственной организации, противоречит Конституции. Однако, в повторно принятом Законе "О торгово-промышленных палатах" эта норма Парламентом была оставлена без существенных изменений, что послужило поводом для обращения Премьер-Министра Республики в Конституционный Совет. По второму обращению Советом было вынесено постановление о несоответствии подпункта б) статьи 9 данного Закона пункту 3 статьи 3 Конституции по тем же основаниям.

Принятый Парламентом Закон "Об аудиторской деятельности" был рассмотрен Конституционным Советом по обращению Премьер-Министра, в котором

подвергались сомнению отдельные нормы данного Закона в части полномочий палат аудиторов.

По оспариваемым положениям данного Закона Конституционный Совет указал, что делегируемые Палате аудиторов - негосударственной организации полномочия по разработке стандартов аудита, по определению квалификационного уровня кандидатов в аудиторы, проведению аттестации и контролю за текущей деятельностью аудиторов не противоречат статье 3 Конституции, так как не относятся к числу тех полномочий, которые принадлежат только государству и его органам. Кроме того, Совет отметил, что реализация данных положений Закона не потребует дополнительного расходования бюджетных средств. По изложенным основаниям Закон "Об аудиторской деятельности" признан конституционным.

Также признан конституционным рассмотренный по обращению Президента Республики Казахстан принятый Парламентом Закон "О карантине растений" от 15 декабря 1998 года. По мнению представителя субъекта обращения, Парламент был не вправе принимать данный Закон, так как регулируемые в нем общественные отношения не входят в его компетенцию. Конституционный Совет пришел к выводу, что предмет регулирования Закона "О карантине растений" относится к общественным отношениям, по которым Парламент вправе принимать законы. Относительно доводов о создании Государственной фитосанитарной службы по карантину растений и связанных с этим государственными расходами Совет указал, что данный Закон, не предвещая окончательного статуса названной службы и предоставляя это право Правительству (статья 5 Закона), не противоречит подпункту 3) статьи 44 Конституции в части образования, упразднения и реорганизации центральных исполнительных органов Главой государства. Совет также отметил, что законодательная инициатива Правительства Республики по проекту Закона "О карантине растений" уже предполагает его согласие на возможные государственные расходы по исполнению принятого Закона.

Конституционная законность не сводится только к соблюдению и исполнению конституционных норм. Ее нужно оценивать и с позиций соответствия правовых актов Конституции, наличия законодательства, выражающего объективные потребности правового регулирования, в том числе обеспечивающего реализацию приоритетов и ценностей, провозглашенных Конституцией, создания необходимых государственных структур и механизмов проведения в жизнь норм Конституции, эффективности ее охраны. От того, какие законы принимаются Парламентом, будет зависеть дальнейшее становление правового государства.

Анализ конституционного производства по вышеуказанным законам показывает, что из 138 принятых Парламентом в прошлом году законов на соответствие Конституции рассматривалось всего три и один признан неконституционным.

Вместе с тем необходимо отметить, что нестабильность законодательства Республики негативно влияет на состояние конституционной законности в стране.

В ряд законов, принятых в 1997 году, уже в 1998 году вносились дополнения и изменения. Среди них Законы: "Об охране здоровья граждан Республики Казахстан", "Об инвестиционных фондах в Республике Казахстан", "О нотариате", "О государственной поддержке малого предпринимательства", "О государственных закупках", "О бюджетной системе", Уголовный кодекс Республики Казахстан.

В очередной раз Конституционному Совету Республики Казахстан в Послании приходится констатировать, что норма статьи 92 Конституции, устанавливающая двухлетний срок для принятия названных в ней законов и приведения в соответствие с Конституцией действующего законодательства, не выполнена. До сих пор не принят закон о местном самоуправлении, не в полной мере соответствует Конституции законодательство об административных правонарушениях, о труде, принятое в 70-80 годы. Работа по приведению нормативных правовых актов в соответствие с Конституцией также до сих пор не завершена. Более того, продолжают действовать некоторые нормативные правовые акты бывшего СССР. Такие акты вступают в противоречие с нормами Конституции и не всегда учитывают особенности новых экономических, социальных и политических отношений.

К компетенции Конституционного Совета отнесено право официального толкования норм Конституции.

Принятие 7 октября 1998 года Закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан" и постановления Парламента Республики Казахстан "О назначении выборов Президента Республики Казахстан" от 8 октября 1998 года послужило поводом для обращений об официальном толковании отдельных норм Конституции Республики Казахстан.

Председатель Мажилиса Парламента Республики Казахстан, исходя из положения пункта 2 статьи 54 Указа Президента Республики Казахстан, имеющего силу конституционного закона, "О выборах в Республике Казахстан", в своем обращении ставил вопрос о толковании пункта 2 статьи 41 Конституции в части слов "свободно владеющий государственным языком". Конституционный Совет установил, что норму данного пункта в части слов "свободно владеющий государственным языком", следует понимать, как умение грамотно читать, писать, легко, без затруднений излагать свои мысли и публично выступать на казахском языке. Данное решение Совета было использовано Центральной избирательной комиссией при проверке ею кандидатов в Президенты Республики Казахстан на предмет знания ими государственного языка.

При толковании подпункта 1) статьи 53 и пункта 1 статьи 91 Конституции по обращению Председателя Мажилиса в отношении полномочий Парламента, касающихся порядка внесения изменений и дополнений в Конституцию, Совет указал, что по предложению Президента Республики Казахстан Парламент вправе вносить в

Конституцию изменения и дополнения по всем вопросам, за исключением перечисленных в пункте 2 статьи 91 Конституции, а также что изменения и дополнения в Конституцию могут быть внесены республиканским референдумом или Парламентом

Конституционный Совет Республики Казахстан, рассматривая обращения судов о признании неконституционным нормативного правового акта, подлежащего применению, осуществляет опосредованную защиту конституционных прав человека и гражданина через признание акта или его части не соответствующим Конституции.

За анализируемый период в Конституционный Совет Республики Казахстан поступило 9 обращений (представлений) судов. Из них к производству принято шесть.

Конституционным Советом были рассмотрены два обращения Жамбылского областного суда. Первое обращение суда в части признания несоответствующими Конституции части 2 статьи 280 и части 1 статьи 288 Кодекса Казахской ССР об административных правонарушениях обосновывалось тем, что указанные нормы, ограничивающие право обжалования и опротестования постановлений судов, лишали лицо, привлеченное к административной ответственности судом, возможности осуществить свое право на судебную защиту, предоставленное ему пунктом 2 статьи 13 Конституции Республики Казахстан. В этой связи, Конституционный Совет установил, что право каждого на судебную защиту своих прав и свобод, закрепленное Конституцией, подразумевает и право на судебное обжалование решений и действий суда (судьи), которые повлекли нарушение закона и ущемление прав и свобод человека и гражданина. При этом право на судебную защиту относится к числу конституционных прав, и согласно пункту 3 статьи 39 Конституции, ни в каких случаях не подлежит ограничению. Конституционный Совет признал, что содержание части 2 статьи 280 Кодекса Казахской ССР об административных правонарушениях препятствует не только реализации гражданами их конституционного права на судебную защиту, но и исправлению выявленных нарушений закона методами прокурорского надзора.

При рассмотрении части 1 статьи 288 Кодекса Казахской ССР об административных правонарушениях Конституционный Совет определил, что ограничение, предусмотренное этой нормой в части того, что постановление судьи по делам об административных правонарушениях может быть отменено или изменено по протесту прокурора самим судьей только по отдельным, указанным в Кодексе статьям, корректирует норму пункта 1 статьи 83 Конституции, возлагающую на прокуратуру осуществление высшего надзора за точным и единообразным применением законов, указов и иных нормативных правовых актов на территории Республики.

При вынесении решения Конституционным Советом было учтено ранее принятое Постановление Конституционного Совета от 6 марта 1997 года, где определено, что конституционное положение “прокуратура опротестовывает законы и другие правовые

акты, противоречащие Конституции и законам Республики”, включает в себя и право прокуратуры опротестовывать решения, приговоры и иные постановления судов по всем делам.

По изложенным основаниям Конституционный Совет Республики Казахстан признал часть 2 статьи 280, часть 1 статьи 288 Кодекса Казахской ССР об административных правонарушениях неконституционными.

В другом обращении Жамбылского областного суда ставился вопрос о признании Положения о порядке возмещения ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда, утвержденного Указом Президиума Верховного Совета СССР от 18 мая 1981 года, не соответствующим Конституции Республики Казахстан и не действующим на территории Казахстана в связи с принятием нового Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан.

Принимая итоговое решение по данному обращению, Совет исходил из того, что отсутствие в названном Положении правовой нормы, предусматривающей возмещение морального вреда, не лишает гражданина права на судебную защиту, гарантированного ему статьей 13 Конституции, поскольку любое лицо вправе обратиться в суд с иском о возмещении такого вреда на основании норм Гражданского и Уголовно-процессуального кодексов Республики Казахстан.

В части признания акта недействующим на территории Республики Казахстан, Конституционный Совет исходил из того, что суды и другие государственные органы ввиду отсутствия в Республике Казахстан нормативного акта аналогичного содержания, временно применяют рассматриваемый акт, с соблюдением требований, изложенных в пункте 2 Постановления Верховного Совета Республики Казахстан от 16 декабря 1991 года “О порядке введения в действие конституционного закона Республики Казахстан “О государственной независимости Республики Казахстан”, и пришел к выводу, что вопрос о признании его не действующим (утратившим силу на территории Республики Казахстан) может быть решен только после принятия в Казахстане подобного нормативного правового акта. Исходя из этого, Конституционный Совет принял решение, в котором указал, что данный акт не противоречит Конституции и может применяться на территории Республики Казахстан.

По представлению Верховного Суда Республики Казахстан Конституционный Совет рассмотрел часть 3 статьи 261 Кодекса Казахской ССР об административных правонарушениях на предмет ее конституционности. Закрепленное в этой норме положение в части обязательности присутствия привлекаемого лица при рассмотрении дела об административном правонарушении нарушает конституционный принцип равенства всех перед законом и судом, закрепленный в статье 14 Конституции Республики Казахстан. В связи с этим, Совет констатировал недопустимость каких-либо ограничений конституционных прав граждан, закрепленных в пункте 3

статьи 39 Конституции. Вышеизложенное позволило Конституционному Совету норму части 3 статьи 261 Кодекса Казахской ССР об административных правонарушениях признать неконституционной.

За указанный период конституционное производство по трем обращениям судов было прекращено.

Так, в Конституционный Совет обратился суд г. Балхаша с представлением о признании неконституционными некоторых правовых актов, регулирующих вопросы о размерах наркотических средств, находящихся на незаконном хранении без цели сбыта. Из материалов обращения усматривалось несоответствие указанных актов нормам Конституции. Однако, в Совет поступило письмо из суда с отказом от заявленного им представления в связи с разрешением вопросов, послуживших поводом к обращению. Поэтому, руководствуясь подпунктом 1) пункта 3 статьи 21 и пунктом 1 статьи 30 Указа Президента Республики Казахстан, имеющего силу конституционного закона, “О Конституционном Совете Республики Казахстан” Совет прекратил конституционное производство.

Конституционный Совет также вынужденно прекратил конституционное производство по обращению Восточно-Казахстанского областного суда о признании неконституционным пункта 28 Правил возмещения ущерба, причиненного рабочим и служащим увечьем либо иным повреждением здоровья, связанным с исполнением ими трудовых обязанностей, утвержденных постановлением Кабинета Министров Республики Казахстан 17 марта 1993 года, по ходатайству областного суда об отказе от заявленного обращения. Однако, в материалах конституционного производства по обращению усматривалось несоответствие Конституции нормативных положений, определяющих социальные права и льготы участников ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС.

Конституционный Совет считает, что подобная практика отказов от заявленных обращений (представлений) свидетельствует как о слабых позициях судов в отстаивании нарушенных прав и свобод человека и гражданина, так и о прямом вмешательстве Министерства юстиции Республики в деятельность судов по отправлению правосудия. Обязательное требование Министерства о предварительном согласовании с ним обращения судов в Конституционный Совет, о чем неоднократно сообщалось в печати, направлено на нарушение конституционного принципа независимости судей.

По обращению Северо-Казахстанского областного суда о признании неконституционными абзацев 4 и 5 “Положения о порядке выкупа срочных обращааемых векселей Министерства финансов Республики Казахстан, выданных хозяйствующим субъектам взамен средств, поступивших по внутриреспубликанскому зачету взаимной задолженности предприятий и организаций”, утвержденного постановлением Кабинета Министров Республики Казахстан от 24 февраля 1995 года,

Совет прекратил конституционное производство в связи с принятием 3 октября 1998 года постановления Правительства Республики Казахстан о признании указанного положения утратившим силу.

В минувшем году в принятии к конституционному производству было отказано по трем обращениям судов. Так, Конституционный Совет отказал в принятии к производству обращений (представлений) Жамбылского областного суда о признании неконституционной статьи 73 Указа Президента Республики Казахстан, имеющего силу закона, “О банках и банковской деятельности в Республике Казахстан” и Аксайского судебного участка Ауэзовского районного суда г. Алматы о неконституционности решения акима г. Алматы. При этом Совет исходил из того, что в силу статьи 78 Конституции он правомочен рассматривать вопросы лишь в области нарушений конституционных прав и свобод человека и гражданина, а не любых правовых норм, в том числе касающихся и юридических лиц.

Основанием отказа к принятию Советом обращения Жамбылского областного суда о признании неконституционным части 2 статьи 280 Кодекса Казахской ССР об административных правонарушениях, послужило несоответствие представления суда установленным в законе форме и содержанию обращения. В повторном представлении суд учел замечание Конституционного Совета.

Конституция Республики Казахстан, в своей первой статье в качестве высших ценностей государства назвала человека, его жизнь, права и свободы, признала последние абсолютными и неотчуждаемыми. Значительная часть статей Конституции нацелена на обеспечение прав и свобод личности. С учетом этого строится и деятельность государственных органов. Правоохранительные органы в своей деятельности исходят из приоритетности конституционных прав и свобод человека и гражданина. Так, вопросы соблюдения прав и свобод граждан были предметом специального рассмотрения коллегиями этих органов и Пленума Верховного Суда. В своих постановлениях Пленум Верховного Суда обращает внимание судов на то, что при отправлении правосудия необходимо исходить из конституционных прав и свобод человека и гражданина; что проверка в порядке надзора законности судебных приговоров и постановлений имеет целью восстановление нарушенных конституционных прав и свобод личности.

В частности, в постановлении "О некоторых вопросах применения законодательства о судебной власти в Республике Казахстан" от 14 мая 1998 года Пленум Верховного Суда указал на обязанность судей в ходе рассмотрения дела проверять факт опубликования нормативного правового акта, касающегося прав, свобод и обязанностей граждан, тем самым, обеспечивая соблюдение принципа, закрепленного пунктом 4 статьи 4 Конституции. Важной гарантией соблюдения прав граждан является закрепленное данным постановлением положение о том, что одновременно с внесением представления в Конституционный Совет и

приостановлением в связи с этим производства по уголовному делу, в соответствии с требованиями статьи 322 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан, суд вправе, в случае нахождения подсудимого под стражей, обсудить вопрос об изменении ему меры пресечения.

Материалы прокурорской практики показывают, что имеют место факты неправильного применения уголовного и уголовно-процессуального законодательства, незаконного заключения граждан под стражу, что противоречит требованиям Конституции, гарантирующей личную свободу человека и гражданина.

Наиболее часто нарушается конституционная норма, закрепленная в статье 35 Конституции об обязанности уплаты законно установленных налогов. В Республике выявлено 9720 нарушений налогового законодательства.

В Казахстане имеются факты, когда местные исполнительные органы в нарушение пункта 4 статьи 26 Конституции, издают правовые акты, ограничивающие свободу предпринимательской деятельности граждан. За прошлый год выявлено 1294 таких акта.

Массовые нарушения прав граждан наблюдаются со стороны контролирующих и инспектирующих органов в отношении прав предпринимателей. Установлено, что органы налоговой полиции при рассмотрении дел об административных нарушениях правил ввоза, производства и реализации подакцизных товаров, подлежащих маркировке, предусмотренных статьей 162-2 Кодекса об административных правонарушениях, сами налагают административные взыскания в виде конфискации подакцизного товара, что противоречит пункту 3 статьи 26 Конституции, согласно которой никто не может быть лишен своего имущества, иначе как по решению суда.

Анализ состояния конституционной законности в Республике и обобщение практики государственных органов по ее обеспечению позволяют внести следующие предложения:

1. Органам законодательной и исполнительной власти в Республике необходимо ускорить работу по приведению действующего законодательства в соответствие с Конституцией, в том числе кодексов об административных правонарушениях и о труде, а также по принятию нормативных правовых актов, прямо указанных в Конституции - нового закона о местных представительных и исполнительных органах, о местном самоуправлении. Как известно, для этого Конституцией был установлен двухлетний срок (пункт 2 статьи 92), который истек 30 августа 1997 года.

2. В связи с отсутствием в Конституции и нормативных правовых актах нормы об официальном толковании законов возникает настоятельная необходимость устранения данного пробела. При решении этого вопроса следует принять во внимание следующее обстоятельство: поскольку Конституционный Совет Республики Казахстан дает официальное толкование норм Конституции, целесообразно ему же поручить толкование норм законов Республики.

3. Исходя из конституционного принципа независимости судей при отправлении правосудия, необходимо решить вопрос о наделении правом обращения в Конституционный Совет отдельного судьи, а не только председателя суда.

4. В виду отсутствия в законодательстве Республики механизма реализации полномочия прокуратуры опротестовывать закон, противоречащий конституции, необходимо рассмотреть вопрос о наделении Генерального прокурора Республики Казахстан правом обращения в Конституционный Совет.

Конституционный Совет Республики Казахстан считает, что решение указанных вопросов повысит уровень конституционной законности в стране.

Конституционный Совет Республики Казахстан