

"О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан"

Послание Конституционного Совета Республики Казахстан от 12 июня 2013 года № 09-3/1.

В соответствии с подпунктом 6) статьи 53 Конституции Республики Казахстан и подпунктом 2) пункта 4 статьи 17 Конституционного закона Республики Казахстан от 29 декабря 1995 года № 2737 "О Конституционном совете Республики Казахстан" Конституционный совет Республики Казахстан представляет Парламенту Республики Казахстан Послание "О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан".

В 2012 году в Республике Казахстан принят ряд важных государственных решений, направленных на воплощение в жизнь принципов и норм Основного закона страны, позволяющих наиболее эффективно использовать ресурсы государства в целях повышения качества жизни граждан.

Президент Республики Казахстан – Лидер нации Нурсултан Абишевич Назарбаев 14 декабря 2012 года в своем Послании народу Казахстана "Стратегия "Казахстан-2050": новый политический курс состоявшегося государства" определил долгосрочные направления дальнейшего развития республики.

Данный программный документ, содержащий основные векторы эволюции экономической, политической, правовой, социальной, культурной и иных сфер общественной жизни Республики Казахстан, определяет также перспективы конституционного развития государства и укрепления конституционной законности в стране.

Указом Президента Республики Казахстан от 18 декабря 2012 года № 449 "О мерах по реализации Послания Главы государства народу Казахстана от 14 декабря 2012 года "Стратегия "Казахстан-2050": новый политический курс состоявшегося государства" утвержден Общенациональный план мероприятий по реализации Послания Президента Республики Казахстан.

В программной статье от 10 июля 2012 года "Социальная модернизация Казахстана: Двадцать шагов к Обществу Всеобщего Труда" Глава государства обозначил основные направления строительства Общества Всеобщего Труда и определил принципы дальнейшей социальной модернизации государства и общества. В ней сконцентрированы цели и задачи строительства социального государства, связанные с углубленной реализацией конституционных основ экономического развития государства и общества на благо всего народа (пункты 1 и 2 статьи 1 Конституции), права на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии, права на

условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, вознаграждение за труд без какой-либо дискриминации, а также социальную защиту от безработицы (пункты 1 и 2 статьи 24 Конституции), права каждого на свободу предпринимательской деятельности (пункт 4 статьи 26 Конституции) и другие.

В ходе прошедшей 12 ноября 2012 года 67-й сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций Казахстан избран членом Совета ООН по правам человека. Данное решение в очередной раз подтверждает успехи страны в обеспечении верховенства права, а также возлагает на государство обязанности по соблюдению общепринятых принципов в области прав и свобод человека и гражданина.

22 ноября 2012 года Генеральной ассамблеей Международного бюро выставок в Париже столица Казахстана Астана объявлена местом проведения ЭКСПО-2017, что является признанием мировым сообществом экономических, научно-технических, социально-культурных достижений республики, ее роли в формировании новых подходов к развитию глобальной экономики в таких актуальных для всего человечества сферах, как энергия будущего, альтернативные источники энергии и "зеленая" экономика.

С ростом авторитета Республики Казахстан и ее усиливающейся позицией в мировом сообществе развиваются и укрепляются международные связи Конституционного совета Республики Казахстан.

Как известно, в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 13 марта 2012 года № 283 Республика Казахстан стала членом Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия). Главной целью деятельности данной комиссии является сотрудничество органов конституционного контроля в продвижении основных ценностей правового государства, прав человека и демократии; в повышении эффективности функционирования демократических институтов и реализации принципа верховенства закона; в упрочении основных прав и свобод, особенно тех, которые касаются прав участия граждан в деятельности общественных институтов; в расширении вклада органов местного и регионального самоуправления в развитие демократии.

С 24 апреля 2013 года Конституционный совет Республики Казахстан является членом Ассоциации азиатских конституционных судов и эквивалентных институтов – региональной открытой площадки органов конституционной юстиции стран Азии по продвижению общих ценностей человечества – демократии, обеспечения прав и свобод человека.

Формирование правового государства и укрепление конституционной законности в республике органически связаны с динамичным развитием законодательства. Это требует принятия законов, регулирующих основные сферы государственной, экономической и социальной жизни.

Во исполнение Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года, утвержденной Указом Главы государства от 24 августа 2009 года № 858, Парламентом Республики Казахстан приняты законы, способствующие упрочению конституционных прав и свобод человека и гражданина, развитию экономической, социальной и правовой систем государства. Ратифицирован ряд международных договоров, содействующих поэтапной имплементации в национальное законодательство требований международного права.

В Республике Казахстан продолжается последовательная модернизация правоохранительной и судебной систем. Разрабатываются проекты новых редакций Уголовного, Уголовно-процессуального, Уголовно-исполнительного кодексов, Кодекса об административных правонарушениях, призванных повысить эффективность правоохранительной деятельности и укрепить конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина.

За период, истекший с момента оглашения в Парламенте Республики Казахстан предыдущего послания (от 12 июня 2012 года № 09-3/1), Конституционным советом рассмотрены обращения Премьер-Министра Республики Казахстан, председателя Сената Парламента Республики Казахстан по вопросам официального толкования отдельных норм Конституции, а также истолкования некоторых нормативных постановлений Конституционного совета Республики Казахстан.

Так, Конституционным советом по обращению Премьер-Министра Республики Казахстан дано официальное толкование пункта 8 статьи 62 и пункта 1 статьи 83 Конституции Республики Казахстан в целях разъяснения содержания понятий "иные нормативные правовые акты", "другие правовые акты", допустимости расширения предмета специального закона по разработке, представлению, обсуждению, введению в действие и опубликованию законодательных и иных нормативных правовых актов республики.

В нормативном постановлении от 6 марта 2013 года № 1 "Об официальном толковании норм пункта 8 статьи 62 и пункта 1 статьи 83 Конституции Республики Казахстан" Конституционный совет установил, что под "иными нормативными правовыми актами" следует понимать любые нормативные правовые акты, не являющиеся законодательными актами. При этом термин "правовой акт" по своему содержанию шире термина "нормативный правовой акт", а используемое в пункте 1 статьи 83 Конституции понятие "другие правовые акты" включает в себя все иные акты, как носящие нормативный характер, так и не обладающие указанным признаком.

В соответствии с пунктом 8 статьи 62 Конституции Республики Казахстан порядок разработки, представления, обсуждения, введения в действие и опубликования законодательных и иных нормативных правовых актов должен определяться специальным законом и регламентами Парламента Республики Казахстан и его палат. При этом Конституция не ограничивает предмет правового регулирования

специального закона исключительно порядком разработки, представления, обсуждения, введения в действие и опубликования законодательных и иных нормативных правовых актов, указанных в пункте 8 статьи 62 Конституции. В него могут быть включены и другие вопросы правотворческой и правоприменительной деятельности государственных органов и должностных лиц, в том числе вопросы регулирования порядка разработки и принятия правовых актов, не являющихся нормативными. При необходимости законодатель вправе сделать это, используя полномочия, предусмотренные Конституцией.

Конституционный совет в соответствии с подпунктом 1) пункта 1 статьи 35 Конституционного закона Республики Казахстан "О Конституционном совете Республики Казахстан" рассмотрел ходатайство председателя Сената Парламента Республики Казахстан об истолковании нормативного постановления Конституционного совета Республики Казахстан от 15 октября 2008 года № 8 "Об официальном толковании статьи 54, подпунктов 1) и 3) пункта 3 статьи 61, а также ряда других норм Конституции Республики Казахстан по вопросам организации государственного управления" в связи с вопросами, возникшими в ходе обсуждения в Парламенте проекта Закона "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам закрепления компетенции государственных органов на законодательном и (или) подзаконном уровнях".

При истолковании указанного нормативного постановления Конституционного совета председатель Сената Парламента просил разъяснить содержание конституционного понятия, указанного в подпункте 3) пункта 3 статьи 61 Конституции "основы организации и деятельности государственных органов", а также установить разграничение между функциями, являющимися предметами регулирования законов и подзаконных актов.

В Дополнительном постановлении от 16 мая 2013 года № 2 "Об истолковании нормативного постановления Конституционного совета Республики Казахстан от 15 октября 2008 года № 8 "Об официальном толковании статьи 54, подпунктов 1) и 3) пункта 3 статьи 61, а также ряда других норм Конституции Республики Казахстан по вопросам организации государственного управления" Конституционный совет установил следующее.

Под "основами организации и деятельности государственных органов", установленными в подпункте 3) пункта 3 статьи 61 Конституции Республики Казахстан, следует понимать основополагающие принципы и нормы, определяющие основные подходы к содержанию правового статуса (сферы руководства, миссии, основные задачи, функции и полномочия), порядку образования, упразднения, реорганизации государственных органов и организации их деятельности.

В законах устанавливаются функции государственных органов, составляющие основу организации и деятельности государственного органа, а также функции,

реализация которых затрагивает важнейшие общественные отношения, указанные в пункте 3 статьи 61 Конституции. Это касается, в том числе, вопросов правосубъектности физических и юридических лиц, мер правоограничительного характера, а также взаимоотношений государственных органов с негосударственными организациями и физическими лицами, включая установление правоохранительных, контрольно-надзорных функций и разрешительного порядка осуществления отдельных видов деятельности.

На подзаконном уровне устанавливаются функции, осуществление которых не затрагивает общественные отношения, перечисленные в пункте 3 статьи 61 Конституции. Это может касаться определения механизма реализации закрепленных в законе функций, внутренней организации и деятельности государственных органов, принятия (издания) технических и технологических норм. На подзаконном уровне функции государственных органов устанавливаются только в пределах полномочий субъекта, издающего соответствующий подзаконный акт.

Во исполнение правовых позиций нормативных постановлений и рекомендаций посланий Конституционного совета государственными органами Республики Казахстан принят ряд законодательных актов и иных решений.

В соответствии с нормативным постановлением Конституционного совета от 7 декабря 2011 года № 5 "О проверке конституционности пункта 1 статьи 44 Закона Республики Казахстан от 26 июля 2007 года № 310-III "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество" по обращению районного суда № 2 Казыбекбийского района города Караганды Карагандинской области" Законом Республики Казахстан от 27 апреля 2012 года № 15-V "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам исключения противоречий, пробелов, коллизий между нормами права различных законодательных актов и норм, способствующих совершению коррупционных правонарушений" в Закон Республики Казахстан от 26 июля 2007 года № 310-III "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество" внесены изменения, предусматривающие исчерпывающие основания отказа в государственной регистрации права на недвижимое имущество, а также закреплен запрет на отказ в регистрации права (обременения права) на недвижимое имущество, установленного судебным актом.

В названном нормативном постановлении Конституционный совет в целях защиты прав и законных интересов собственников и других законных владельцев, залогодержателей и иных лиц указал также на необходимость дачи, согласно статье 81 Конституции Республики Казахстан, разъяснений Верховным судом Республики Казахстан по вопросам судебной практики, касающейся порядка регистрации прав на недвижимое имущество.

По представленной Верховным судом информации, в текущем году запланировано обобщение судебной практики, связанной с государственной регистрацией прав на

недвижимое имущество, по результатам которого будет решен вопрос о необходимости принятия нормативного постановления Верховного суда по применению судами норм Закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество".

Законом Республики Казахстан от 21 июня 2012 года № 19-V "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма и обналичивания денег" реализован ряд правовых позиций Конституционного совета, содержащихся в его нормативном постановлении от 20 августа 2009 года № 5 "Об официальном толковании пункта 2 статьи 18 Конституции Республики Казахстан и проверке на соответствие Конституции Республики Казахстан Закона Республики Казахстан "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма" и Закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма".

Во исполнение нормативного постановления Конституционного совета от 13 апреля 2012 года № 2 "Об официальном толковании норм Конституции Республики Казахстан по вопросу исчисления конституционных сроков" Правительством Республики Казахстан разработан и внесен в Парламент проект Конституционного закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан по вопросам исчисления конституционных сроков", направленный на упорядочение исчисления начала и окончания сроков, предусмотренных в конституционных законах.

Законами Республики Казахстан от 15 апреля 2013 года № 88-V "О государственных услугах" и от 15 апреля 2013 года № 89-V "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственных услуг" реализован ряд правовых позиций нормативного постановления Конституционного совета от 15 ноября 2008 года № 8 "Об официальном толковании статьи 54, подпунктов 1) и 3) пункта 3 статьи 61, а также ряда других норм Конституции Республики Казахстан по вопросам организации государственного управления", касающиеся разграничения понятий "государственные функции" и "государственные услуги", полномочий государственных органов в данной сфере и совершенствования порядка оказания ими государственных услуг.

В целях дальнейшего устранения имеющихся в законодательных актах недостатков и противоречий, в соответствии с рекомендациями ряда посланий Конституционного совета (от 19 июня 2006 года № 01-3/1, от 16 июня 2011 года № 09-5/1 и другие) принят Закон Республики Казахстан от 27 апреля 2012 года № 15-V "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам

исключения противоречий, пробелов, коллизий между нормами права различных законодательных актов и норм, способствующих совершению коррупционных правонарушений".

Парламентом Республики Казахстан рассматриваются проекты законов Республики Казахстан "О гарантированной государством юридической помощи" и "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования системы предоставления гарантированной государством юридической помощи", внесенные Правительством республики в соответствии со статьями 13 и 16 Конституции и рекомендациями Конституционного совета (послание от 12 июня 2012 года № 09-3/1) в целях усовершенствования системы оказания гражданам бесплатной квалифицированной юридической помощи. Парламентом рассматриваются проекты законов "О дорожном движении" и "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам дорожного движения", в которых также предусматриваются нормы, направленные на исполнение рекомендаций Конституционного совета, содержащихся в послании от 12 июня 2012 года № 09-3/1.

В рамках реализации рекомендаций послания Конституционного совета от 12 июня 2012 года № 09-3/1 о необходимости смысловой аутентичности текстов законов на казахском и русском языках и обеспечения качества лингвистической экспертизы законопроектов объем проведенных в 2012 году научных лингвистических экспертиз, по информации Канцелярии Премьер-Министра Республики, увеличен в сравнении с 2011 годом на 75 %.

Конституционный совет полагает, что оценка состояния конституционной законности в республике требует не только подведения определенных итогов развития действующего права, но и выявления проблем законодательного регулирования, системного подхода при определении основных направлений дальнейшего совершенствования законодательства, устранения выявленных в нем пробелов и противоречий.

1. Исходя из нормативного постановления Конституционного совета от 13 апреля 2012 года № 2 "Об официальном толковании норм Конституции Республики Казахстан по вопросу исчисления конституционных сроков", требуется приведение в соответствие с пунктом 2 статьи 16 Конституции ряда законов республики, устанавливающих порядок задержания лица, а также исчисления начала и окончания срока такого задержания.

Соответствующие изменения и дополнения следует внести в Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан, Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях, законы "О миграции населения", "О правовом положении иностранцев", "О Внутренних войсках Министерства внутренних дел Республики Казахстан", "О чрезвычайном положении", "О военном

положении", "О профилактике бытового насилия", "Об органах внутренних дел Республики Казахстан", "О противодействии терроризму" и другие законодательные акты.

2. В соответствии с постановлением Конституционного совета от 20 декабря 2000 года № 21/2 "Об официальном толковании пункта 3 статьи 26 и пункта 2 статьи 76 Конституции Республики Казахстан" и посланием от 25 мая 2010 года № 09-5/1 в законах должно быть определено содержание понятий "государственные нужды", "исключительные случаи", "условия равноценного возмещения". Тем не менее, в гражданское, банковское и иное законодательство не внесены соответствующие изменения и дополнения (за исключением некоторых изменений в Земельный кодекс Республики Казахстан от 20 июня 2003 года № 442-III), а также не раскрыто понятие и различие используемых в законах терминов "изъятие" и "принудительное отчуждение". Не определены четкие критерии признания случаев принудительного отчуждения имущества для государственных нужд исключительными.

Конституционный совет считает также необходимым обратить внимание государственных органов на такой недостаток законотворческого процесса, как неоправданно частое внесение изменений и дополнений в действующие законы и иные нормативные правовые акты. Только в 2012 году в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30 января 2001 года № 155-III поправки внесены 25 законами, в Кодекс Республики Казахстан от 10 декабря 2008 года № 99-IV "О налогах и других обязательных платежах в бюджет" (Налоговый кодекс) – 20 законами, в Кодекс Республики Казахстан от 18 сентября 2009 года № 193-IV "О здоровье народа и системе здравоохранения" – 9 законами.

Целесообразно определить пути упорядочения разработки проектов законов и иных нормативных правовых актов и внесения в них поправок, усиления роли уполномоченных органов по координации законодательной и иной нормотворческой деятельности.

В деле укрепления режима конституционной законности важная роль отводится Основным законом Президенту Республики Казахстан, Парламенту, Правительству, Конституционному совету, судебной системе, органам прокуратуры. В то же время обеспечение конституционной законности в стране является обязанностью всех государственных органов и должностных лиц, а также организаций и граждан Республики Казахстан.

Председатель Конституционного
совета Республики Казахстан

Игорь Рогов

