

ПОСЛАНИЕ Конституционного Совета Республики Казахстан "О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан"

Послание Конституционного Совета Республики Казахстан от 9 июня 2017 года № 09-2 /5.

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".

I.

Прошедший с момента оглашения предыдущего Послания год был ознаменован знаковыми событиями для казахстанской государственности и ее конституционной эволюции: 25-летием Государственной Независимости Республики Казахстан и конституционной реформой, осуществленной посредством принятия Закона Республики Казахстан от 10 марта 2017 года № 51-VI "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан" (далее – закон от 10 марта 2017 года).

Республика Казахстан являет собой пример успешного утверждения современного конституционализма. Содержание Основного закона соответствует запросам социально-экономической, политической, культурно-гуманитарной и других сфер жизнедеятельности каждого человека, общества и государства, приоритетному курсу страны.

Очередным свидетельством этого являются миссия Казахстана в качестве непостоянного члена Совета Безопасности Организации Объединенных Наций на 2017–2018 годы, а также проводимая в Астане Международная специализированная выставка "ЭКСПО-2017", которая демонстрирует современные подходы к развитию глобальной экономики и служит дальнейшему повышению благосостояния граждан и росту авторитета страны на международной арене.

Обеспечение незыблемости основ и воплощение новейших достижений конституционализма, эффективное сочетание стабильности и динамизма Конституции, ее восприимчивость к запросам общественного развития осуществляются посредством законодательной и иной реализации потенциала Конституции, а также путем своевременного внесения изменений и дополнений в текст Основного закона. Эта конституционная политика под руководством гаранта Конституции, Первого

Президента Республики – Елбасы Н. А. Назарбаева проводится системно, на глубокой научной основе, с максимально корректным использованием передового зарубежного опыта и вовлечением в конституционный процесс всех сегментов казахстанского общества.

Реализация положений и норм принятой на республиканском референдуме Конституции 1995 года, а также конституционных новелл, внесенных законами от 7 октября 1998 года, от 21 мая 2007 года и от 2 февраля 2011 года, значительно изменила облик общества и государства, подтвердила правильность последовательно проводимого конституционного строительства.

Так, Законом Республики Казахстан от 7 октября 1998 года № 284-І "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан" были внесены поправки в 19 статей Конституции (статьи 33, 41, 42, 44, 48, 49-51, 52, 56, 57, 66, 68, 75, 82, 87, 91, 94, 95).

Наряду с совершенствованием принципа единства и разделения государственной власти по итогам первых лет функционирования сформированного на основе действующей Конституции нового государственного аппарата, на высшем уровне были закреплены современные демократические институты, получившие развитие в последующие годы.

Законом Республики Казахстан от 21 мая 2007 года № 254-ІІІ "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан" внесены поправки в 40 статей (статьи 2, 5, 9, 15, 16, 34, 41-44, 46, 47, 50-59, 61-64, 67, 68, 70-72, 74, 75, 81, 82, 84, 86, 87, 89, 91), Основной закон также дополнен статьей 94-1.

Конституционная реформа 2007 года предопределила обновленные подходы к пониманию основных общественно-политических институтов и перспектив их функционирования. Ряд изменений и дополнений в Конституцию в их взаимосвязи позволил по-новому определить предназначение государственной власти, содержание функций государства, сформулировать принципы взаимоотношений государственных органов, общественных объединений и граждан, шире вовлекать институты гражданского общества в решение государственно-значимых задач, устанавливать юридические нормы, адекватные изменяющимся общественным отношениям.

Законом Республики Казахстан от 2 февраля 2011 года № 403-ІV "О внесении дополнения в Конституцию Республики Казахстан" статья 41 дополнена пунктом 3-1, учредившим институт внеочередных выборов Главы государства.

Как неоднократно отмечал Конституционный Совет, определенная верховной властью четко выверенная конституционно-правовая политика и ценностно-ориентированная конституционно-правовая практика взаимно дополняют друг друга, способствуют эффективной реализации Основного закона, работают на повышение качества исполнения и применения его положений и норм, уровня правосознания граждан и государственных служащих.

В результате реализации в 2007–2016 годах комплекса соответствующих мер в обществе и государстве были созданы предпосылки для последующего перераспределения в 2017 году полномочий между Президентом, Парламентом и Правительством Республики, а также совершенствования механизма конституционного контроля, организации судов и прокуратуры, местного государственного управления и самоуправления.

Конституционная реформа 2017 года стала новым закономерным этапом на пути последовательного всестороннего преобразования общества и государства в русле Стратегии "Казахстан-2050", вхождения Казахстана в число тридцати наиболее развитых стран. Она венчает собой исполнение Пяти институциональных реформ Президента Республики Н. А. Назарбаева и создает политико-правовые предпосылки для качественного роста Казахстана в рамках этапа третьей модернизации и обеспечения прочных позиций страны в глобальной конкурентоспособности.

Законом от 10 марта 2017 года были внесены коррективы в 25 статей Конституции (статьи 2, 4, 10, 39, 41, 44, 45, 49, 53, 55, 57, 61, 64, 66, 67, 70, 72-74, 79, 81, 83, 86, 87, 91).

Ряд из новелл направлен на обеспечение верховенства Конституции в системе действующего права и ее безусловное исполнение на всей территории страны, совершенствование управления государством, усиление защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение исполнения гражданами конституционных обязанностей.

Законом осуществлена демократическая модернизация президентской формы правления посредством уточнения конституционного статуса Главы государства, усиления роли, самостоятельности и ответственности Парламента и Правительства, перераспределения властных полномочий между Президентом, Парламентом и Правительством, исходя из принципа единства и разделения государственной власти. Предусмотрена корректировка конституционных основ судебной системы и прокуратуры.

В целях повышения эффективности действия Конституции Законом от 10 марта 2017 года усилен институт конституционного контроля и повышена ответственность Конституционного Совета.

Расширен перечень особо охраняемых конституционных ценностей: "Установленные Конституцией независимость государства, унитарность и территориальная целостность Республики, форма ее правления, а также основополагающие принципы деятельности Республики, заложенные Основателем независимого Казахстана, Первым Президентом Республики Казахстан – Елбасы, и его статус являются неизменными" (пункт 2 статьи 91 Конституции).

Внесенные Законом изменения и дополнения наполняют новым содержанием конституционные ценности и основополагающие принципы деятельности Республики.

Проведенная по инициативе Президента Республики Казахстан – Елбасы конституционная реформа отвечает логике исторической эволюции страны и обеспечивает ее дальнейшее демократическое развитие при неизменности президентской формы правления.

Системный анализ данного закона показывает, что в своей совокупности поправки не только определяют содержание измененных норм, но и в ряде случаев обновляют правовой смысл положений и норм Конституции, не подвергшихся корректировке. Это обстоятельство дает основание для выделения общих закономерностей и трендов конституционных преобразований и ориентиров в официальном толковании конституционных норм (Нормативное постановление Конституционного Совета от 17 апреля 2017 года № 2).

Конституционный Совет считает, что обновленный текст Конституции Республики Казахстан соответствует приоритетам устойчивого развития страны, глубоким преобразованиям общества и государства при широком учете мнения граждан Республики Казахстан и неуклонном соблюдении закрепленных в Преамбуле, пункте 2 статьи 1 и пункте 2 статьи 91 Основного закона конституционных ценностей.

Европейская комиссия за демократию через право Совета Европы (Венецианская комиссия) на 110-й пленарной сессии дала положительное заключение по проекту закона "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан". По мнению Венецианской комиссии, "конституционные изменения Казахстана представляют собой шаг вперед в процессе демократизации государства. Реформа задает правильный вектор в дальнейшем развитии страны и свидетельствует об очевидном прогрессе. Повышение роли Парламента в целом и его Палат в частности, передача некоторых функций Президента Правительству, усиление механизмов подотчетности и подконтрольности Правительства Парламенту является позитивным изменением, которое соответствует логике предыдущих конституционных реформ, проведенных в 1998 и 2007 годах".

Конституционный Совет, всецело поддерживая фундаментальные идеи Елбасы в обращенной к народу 12 апреля текущего года программной статье "Взгляд в будущее: модернизация общественного сознания", полагает, что закрепленные в Основном законе важнейшие конституционные ценности представляют собой свод национальных интересов и конституционного патриотизма. Президент Республики неоднократно актуализировал это в своих правовых решениях, публичных выступлениях, при оценке деятельности государственных институтов.

II.

В целях надлежащей реализации новелл Закона от 10 марта 2017 года Главой государства поставлены задачи по приведению в соответствие с обновленной Конституцией всего массива действующего права страны. В Указе Президента Республики Казахстан от 13 марта 2017 года № 437 "О комплексе мер по реализации

закона Республики Казахстан от 10 марта 2017 года "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан" уполномоченным государственным органам поручено принятие законодательных, организационных и иных мер.

Во исполнение отмеченного Указа Конституционный Совет в соответствии с подпунктом 1) пункта 1 статьи 36 Конституционного закона Республики Казахстан от 29 декабря 1995 года № 2737 "О Конституционном Совете Республики Казахстан" нормативным постановлением от 17 апреля 2017 года № 2 пересмотрел ряд собственных итоговых решений, основанных на ранее действовавших нормах Основного закона.

Всего в результате проведенной работы Конституционным Советом пересмотрено и отменено в полном объеме 6 нормативных постановлений и 21 – частично.

При этом отмене в целом подверглись те нормативные постановления, которые не согласовывались с измененными и дополненными нормами Основного закона, а частично пересмотру и отмене – нормативные постановления, при исключении из которых отдельных, не соответствующих конституционным новациям положений, не были утрачены внутренние логика и взаимосвязь, содержательность и смысл толкования норм Конституции.

Определяя порядок исполнения вынесенного решения, Конституционный Совет указал, что пересмотр нормативных постановлений не означает утраты юридической силы законов Казахстана, а также других правовых актов, связанных с названными нормативными постановлениями, либо возвращение юридической силы актам, ранее признанным неконституционными. При необходимости, указанные законы и соответствующие правовые акты могут быть приняты, отменены, изменены и дополнены в установленном порядке.

Решение Конституционного Совета открывает простор для переосмысления содержания и характера отмеченных и других конституционных положений, которые при необходимости могут быть вновь истолкованы с учетом результатов конституционной реформы.

Парламентом принят инициированный Главой государства Конституционный закон "О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан", которым вносятся необходимые коррективы в конституционные законы "О Президенте Республики Казахстан", "О Первом Президенте Республики Казахстан – Лидере Нации", "О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов", "О Правительстве Республики Казахстан", "О Конституционном Совете Республики Казахстан", "О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан", "О выборах в Республике Казахстан" и "О республиканском референдуме".

Конституционный Совет считает, что законодательная деятельность в новых условиях, как и прежде, должна основываться на верховенстве права, важнейшими

составляющими которого являются законность, правовая определенность, исключение произвола, доступ к правосудию, соблюдение прав и свобод человека и гражданина, недискриминация, справедливость и равенство всех перед законом.

Расширение перечня особо охраняемых конституционных ценностей, а именно дополнение его независимостью государства и основополагающими принципами деятельности Республики, заложенными Основателем независимого Казахстана, Первым Президентом Республики Казахстан – Елбасы, и его статусом, должно найти адекватные гарантии на законодательном и институциональном уровнях, что обеспечит конституционную защищенность страны.

III.

Положительной тенденцией текущего конституционного процесса является последовательный учет законодателем и правоприменителями в своей деятельности правовых позиций Конституционного Совета, сформулированных им в нормативных постановлениях, а также рекомендаций, содержащихся в его посланиях.

По мнению Конституционного Совета, на дальнейшее упрочение режима конституционной законности положительное влияние могла бы оказать реализация следующих предложений:

1. Целесообразно изучение научно-экспертным сообществом вопросов конституционного патриотизма, конституционного мышления и культуры, конституционно-правового мировоззрения граждан в качестве одной из важных методологических предпосылок политико-правовой реформы. Результаты такого исследования могут быть систематизированы в конкретных решениях и действиях уполномоченных органов по стимулированию должного исполнения всеми Основного закона, а также – по максимальному исключению условий, способствующих совершению противоправных действий, кем бы они ни допускались.

2. Дальнейшее укрепление конституционной законности в Республике Казахстан может осуществляться посредством формирования и внедрения на основе научно определенных индикаторов эффективной системы всеобъемлющего конституционного мониторинга, заключающегося в анализе на предмет реализации конституционных ценностей действующего права и правоприменительной практики. В этой связи актуальным является вопрос о выработке перечня указанных индикаторов, на основе которых оценивалась бы эффективность законодательства и правоприменительной практики.

3. Конституционный Совет обращает внимание уполномоченных органов на необходимость своевременного и полного исполнения его итоговых решений. Неоперативность в устранении выявленных Конституционным Советом недостатков в правовом регулировании отдельных институтов, затрагивающих конституционные права и свободы человека и гражданина, влечет сохранение в действующем праве пробелов, коллизий и неопределенностей.

Так, в Нормативном постановлении Конституционного Совета от 14 декабря 2016 года № 1 "О проверке конституционности подпункта 3) пункта 7 Правил оформления документов на выезд за пределы Республики Казахстан на постоянное место жительства, утвержденных постановлением Правительства Республики Казахстан от 28 марта 2012 года № 361, по представлению Темиртауского городского суда Карагандинской области" Правительству рекомендовано привести названные Правила в соответствие с Конституцией, а также рассмотреть вопрос об инициировании поправок в законодательные акты о миграции населения. В настоящее время данное решение Конституционного Совета не реализовано.

Необходимо также законодательное раскрытие понятия "неприкосновенность частной жизни", на что неоднократно обращали внимание правоохранительные и специальные государственные органы (Послание Конституционного Совета от 12 июня 2012 года № 09-3/1).

Реализация высказанных в настоящем Послании предложений, по мнению Конституционного Совета, будет способствовать дальнейшему углублению и укреплению конституционализма, явится средством осуществления определенного Главой государства курса политической реформы и повышения эффективности реализации Конституции в условиях третьей модернизации.

*Председатель Конституционного
совета Республики Казахстан*

И. И. РОГОВ