

## **О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан**

Послание Конституционного совета Республики Казахстан от 25 мая 2010 года № 09-5/1.

Прошедший 2009 год и начало текущего года ознаменованы важными событиями в жизни Республики. Казахстан возглавил одну из самых авторитетных международных организаций - ОБСЕ. В соответствии с посланием Главы государства к народу Казахстана разработан и реализуется масштабный Стратегический план развития Республики Казахстан до 2020 года, призванный вывести страну на новый уровень индустриального развития.

Утвержденная Указом Президента Республики от 24 августа 2009 года № 858 новая Концепция правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года (далее - Концепция) определила перспективы развития национальной правовой системы на предстоящее десятилетие. В этом важном программном документе закреплены стратегические направления дальнейшего совершенствования всех отраслей национального права, правоохранительной и судебной систем, других государственных и общественных институтов, нормотворческой и правоприменительной деятельности. Концепция является базой для формирования нового поколения казахстанского законодательства, призванного в полной мере обеспечить защиту прав и свобод граждан, интересов общества и государства и стать правовой основой для дальнейшей модернизации страны.

1. В качестве основной задачи конституционного права Концепция определяет полнокровную реализацию правовых ценностей, идей и принципов Конституции, в первую очередь в деятельности органов государственной власти и ее должностных лиц, обеспечение при этом как прямого действия норм Основного закона, так и реализацию его потенциала через текущее законодательство и правоприменение. В достижении этих целей важная роль отводится Конституционному совету как одному из ключевых институтов в механизме охраны конституционной законности и единой интерпретации положений Конституции. Реализуя предусмотренные Основным законом полномочия, Конституционный совет Республики Казахстан в 2009 году и за прошедший период текущего года рассмотрел 6 обращений, поступивших от Президента Республики Казахстан (1), депутатов Парламента (2), Премьер-Министра (2), местных судов (1). Обращения касались вопросов правового регулирования свободы вероисповедания и деятельности религиозных объединений; противодействия отмыванию доходов,

полученных незаконным путем, и финансирования терроризма, тайны личных вкладов и сбережений; статуса международных организаций и порядка исполнения их решений; правовой основы деятельности частных нотариусов и некоторых других.

В частности, по обращению Президента Республики Казахстан Конституционный совет проверил на соответствие Конституции принятый Парламентом и представленный на подпись Главе государства Закон Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам свободы вероисповедания и религиозных объединений". Анализируя указанный закон, Конституционный совет обратил внимание на то, что его отдельные нормы не соответствуют положениям Конституции. В нарушение конституционного принципа равенства всех перед законом, означающего равную защиту государством прав человека, законодателем был неправомерно сужен круг лиц, наделяемых льготами, а также лиц, законные интересы которых должны защищаться уполномоченным органом. Закон необоснованно ограничивал конституционное право на свободу совести и ставил в неравные правовые условия лиц, принадлежащих к разным конфессиям. Кроме того, была установлена смысловая неидентичность некоторых норм на казахском и русском языках, что, по мнению Конституционного совета, искажает содержание указанных правовых норм, порождает невозможность их единообразного понимания и таким образом исключает применение на практике. В результате Закон "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам свободы вероисповедания и религиозных объединений" признан не соответствующим Конституции и не был подписан Главой государства.

По обращению председателя Сената и председателя Мажилиса Парламента Республики Казахстан Конституционным советом рассмотрены на соответствие Конституции принятые Парламентом и представленные на подпись Главе государства законы Республики Казахстан "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма" и "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма", объединенное в одно конституционное производство с обращением председателя Мажилиса Парламента об официальном толковании пункта 2 статьи 18 Конституции Республики Казахстан.

В принятом Конституционным советом по данному обращению нормативном постановлении от 20 августа 2009 года № 5 разъяснено, что право на тайну личных вкладов и сбережений следует понимать как право вкладчика на неразглашение охраняемых законом любых, не являющихся общедоступными на равных условиях для неограниченного круга лиц, сведений о самом вкладчике, принадлежащих ему деньгах или ином имуществе, в том числе о банковских вкладах, иных счетах и сбережениях, о

долях в уставных капиталах хозяйствующих субъектов и ином имуществе, а также об операциях с ними. Констатируя, что ограничение права на тайну личных вкладов и сбережений является прерогативой Парламента, Конституционный совет указал, что законодатель не вправе уполномочить иной государственный орган или должностное лицо регулировать пределы ограничения указанного права подзаконными нормативными правовыми актами. При этом в законе, устанавливающем допустимые пределы и порядок ограничения права на тайну вкладов и сбережений, а также критерии такого ограничения, должен быть определен исчерпывающий перечень оснований, наличие которых делает возможным эти ограничения, а также предусмотрены гарантии, обеспечивающие истребование, получение и использование сведений, составляющих тайну личных вкладов, в условиях, исключающих неправомерное их разглашение.

Признав названные законы соответствующими Конституции, Конституционный совет в то же время отметил, что недостаточная четкость изложения и несогласованность между собой отдельных положений законов, а также отсутствие достаточных гарантий, изложенных выше, могут привести на практике к нарушению конституционных прав человека и гражданина. В связи с этим Конституционный совет рекомендовал Правительству Республики до введения рассматриваемых законов в действие инициировать внесение в Мажилис Парламента законопроекта, предусматривающего приведение законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма в соответствие с правовыми позициями Конституционного совета.

По обращению Премьер-Министра Республики Казахстан Конституционным советом дано официальное толкование норм статьи 4 Конституции применительно к порядку исполнения решений международных организаций и их органов, в том числе Комиссии таможенного союза.

В нормативном постановлении от 5 ноября 2009 года № 6 Конституционный совет указал, что Основной закон не содержит специальной нормы, предусматривающей возможность передачи отдельных полномочий государственных органов Казахстана международным организациям и их органам. Вместе с тем конституционный и международно-признанный статус Республики Казахстан - суверенного государства, основу которого составляют его независимость и самостоятельность в формировании и осуществлении внутренней и внешней политики, позволяет Республике принимать подобные решения с соблюдением положений и норм Конституции. В этом случае на решения международных организаций и их органов, образуемых в соответствии с международными договорами Республики Казахстан (в том числе Комиссии таможенного союза, созданной согласно Договору о Комиссии таможенного союза от 6 октября 2007 года, ратифицированному Законом Республики Казахстан от 24 июня 2008 года № 45 IV "О ратификации Договора о Комиссии таможенного союза"),

распространяются положения статьи 4 Конституции о приоритете ратифицированных Казахстаном международных договоров перед его законами и возможности непосредственного применения таких решений. В то же время, как отметил Конституционный совет, решения международных организаций и их органов не должны противоречить Основному закону. Из этой правовой позиции вытекает, что не могут быть признаны в качестве обязательных для Казахстана решения международных организаций и их органов, нарушающие положения Конституции о суверенитете страны, недопустимости изменения установленных Основным законом унитарности и территориальной целостности государства, а также формы правления республики. Аналогичным образом не могут обладать свойствами приоритета перед казахстанскими законами и непосредственности применения решения международных организаций и их органов, ущемляющие конституционные права и свободы человека и гражданина.

Конституционный совет особо подчеркнул, что процедура принятия обязательного для Казахстана решения международной организации или его органа должна предусматривать правовые гарантии, исключающие возможность искажения заложенной в международном договоре воли народа Казахстана, выраженной в решениях, принятых республиканским референдумом, а также в актах Президента и Парламента республики при заключении и ратификации договора.

Конституционный совет также констатировал, что непосредственное применение решений международных организаций и их органов, имеющих приоритет перед нормативными правовыми актами республики, не означает отмену ими норм действующего права Казахстана. Приоритет и непосредственное применение таких решений, приравненных к ратифицированным международным договорам, означают, что в случаях возникновения коллизии с нормами правовых актов республики действуют нормы обязательных решений международных организаций и их органов впредь до устранения такой коллизии.

Некоторые обращения, поступившие в Конституционный совет, не были приняты в производство либо производство по ним прекращено, ввиду того, что поставленные в них вопросы не входили в компетенцию органа конституционного контроля, а сами обращения по форме и (или) содержанию не соответствовали установленным законом требованиям.

Премьер-Министр Республики Казахстан 26 апреля 2010 года обратился в Конституционный совет с ходатайством о дополнительном истолковании некоторых нормативных постановлений Конституционного совета по вопросу возможности предоставления частным нотариусам права использования на личных печатях изображения Государственного Герба Республики Казахстан. Рассмотрев обращение, Конституционный совет отметил, что в соответствии со статьей 9 Основного закона порядок использования государственных символов устанавливается конституционным

законом. Следовательно, разрешение поставленного в обращении вопроса является прерогативой законодательной власти и не входит в компетенцию Конституционного совета. По этому основанию конституционное производство было прекращено.

2. Непременным условием утверждения конституционной законности и одним из показателей ее состояния является исполнение решений Конституционного совета, а также своевременная и полная реализация рекомендаций органа конституционного контроля по вопросам совершенствования законодательства и правотворческого процесса, содержащихся в его итоговых решениях и ежегодных посланиях. Обобщение практики конституционного контроля показало, что эффективность этой работы со стороны участников правотворческого процесса, в первую очередь Правительства, за последние годы существенно повысилась. Многие решения Конституционного совета нашли свое воплощение в соответствующих нормативных правовых актах. В немалой степени этому способствует ставшая традиционной практика ежегодного обсуждения хода исполнения решений Конституционного совета на заседаниях Совета по правовой политике при Президенте Республики Казахстан.

Во исполнение правовой позиции Конституционного совета (нормативное постановление от 18 апреля 2007 года № 4) Законом Республики Казахстан от 10 декабря 2009 года № 227 IV часть третья статьи 546 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан от 13 декабря 1997 года № 206-I изложена в новой редакции, наделяющей обвиняемого правом заявить ходатайство о рассмотрении дела судом с участием присяжных заседателей не только при объявлении ему об окончании предварительного следствия, но и в последующий период, в том числе и на предварительном слушании дела в суде. Этим же законом приведена в соответствие с нормативным постановлением Конституционного совета от 24 января 2007 года № 1 часть первая статьи 109 Уголовно-процессуального кодекса, предоставившая участникам уголовного процесса право судебного обжалования постановления органов уголовного преследования о возбуждении уголовного дела.

Согласно части седьмой статьи 75 Уголовно-процессуального кодекса в редакции Закона Республики Казахстан от 11 декабря 2009 года № 230-IV, принятого в соответствии с рекомендацией Конституционного совета (послание от 20 июня 2006 года), потерпевший, а в случае смерти последнего - его правопреемники, имеют право на получение за счет бюджетных средств денежной компенсации за имущественный вред, причиненный особо тяжким преступлением, если у осужденного отсутствует имущество, достаточное для возмещения причиненного материального ущерба. Одновременно расширен круг лиц, которым квалифицированная юридическая помощь предоставляется за счет государственного бюджета (послания Конституционного совета от 27 июня 2005 года и от 29 мая 2007 года).

Законом Республики Казахстан от 2 апреля 2010 года № 263-IV внесены изменения в Бюджетный кодекс Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года № 95-IV и Закон

Республики Казахстан от 27 ноября 2000 года № 107-II "Об административных процедурах", предусматривающие разграничение понятий "государственная услуга" и "государственная функция" (нормативное постановление Конституционного совета от 15 октября 2008 года № 8).

Постановлением Правительства от 30 декабря 2009 года № 2249 в Мажилис Парламента внесен проект закона, предусматривающий установление ответственности за вмешательство в деятельность членов Конституционного совета, а также оказание давления или иного воздействия на них (послание Конституционного совета от 23 июня 2008 года).

С учетом рекомендаций Конституционного совета, изложенных в послании от 23 июня 2008 года, Правительством проведена ревизия законодательства для выявления и устранения недостатков норм, определяющих признаки составов правонарушений. По результатам этой работы в Парламент внесен ряд законопроектов (постановления Правительства от 30 июня 2009 года № 1014, от 30 сентября 2009 года № 1475, от 30 декабря 2009 года № 2249).

В развитие рекомендаций о создании системы ювенальной юстиции, содержащихся в ряде решений Конституционного совета (в частности в послании от 27 июня 2005 года), образованы специализированные межрайонные суды по делам несовершеннолетних и принят Закон Республики Казахстан от 5 июля 2008 года № 64-IV "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам специализированных межрайонных судов по делам несовершеннолетних". В ряде регионов образованы специализированные ювенальные юридические консультации, а в уголовно-исполнительной системе введены должности специалистов по работе с несовершеннолетними.

Тем не менее, несмотря на заметные положительные тенденции, некоторые, требующие законодательного воплощения правовые позиции, рекомендации и предложения Конституционного совета, содержащиеся в его нормативных постановлениях и ежегодных посланиях, не реализованы или реализованы не в полном объеме.

Как отмечалось выше, Конституционный совет рекомендовал Правительству до введения в действие законов "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма" и "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма" внести в Парламент законопроект, предусматривающий приведение указанного законодательства в соответствие с правовыми позициями Конституционного совета, предусмотрев в нем достаточные гарантии, обеспечивающие соблюдение конституционных прав человека и гражданина в этой сфере. Однако нормативное постановление Конституционного совета в этой

части не исполнено и вопреки требованиям пункта 2 статьи 40 Конституционного закона "О Конституционном Совете Республики Казахстан" о принятом решении Конституционный совет уведомлен не был.

До настоящего времени не внесены в действующее законодательство все необходимые изменения и дополнения, вытекающие из решений Конституционного совета по вопросам принудительного отчуждения имущества для государственных нужд.

В Постановлении Конституционного совета от 20 декабря 2000 года № 21/2 "Об официальном толковании пункта 3 статьи 26 и пункта 2 статьи 76 Конституции Республики Казахстан" указано, что Основной закон не определяет содержание понятий "государственные нужды", "исключительные случаи", "условия равноценного возмещения", возлагая эту задачу на законы. При этом пределы ограничений и их характер должны определяться в законах не произвольно, а в соответствии с требованиями статьи 39 Конституции. Аналогичные выводы содержатся также в ряде других постановлений Конституционного совета. Однако некоторые изменения внесены только в статью 84 Земельного кодекса Республики Казахстан от 20 июня 2003 года № 442-ІІ. В гражданском, банковском и ином законодательстве, регулирующем вопросы принудительного отчуждения имущества, до настоящего времени не даны четкие определения названных выше правовых категорий, соответствующие требованиям юридической точности и не допускающие возможность произвольной интерпретации положений закона. В законодательных актах не раскрыто понятие и различие используемых терминов "изъятие" и "принудительное отчуждение". Не определены четкие критерии для признания случаев принудительного отчуждения имущества для государственных нужд исключительными, а также отсутствуют исчерпывающие перечни таких исключительных случаев. Более того, статья 255 Гражданского кодекса Республики Казахстан (Общая часть) от 27 декабря 1994 года № 268-ІІ не содержит ссылки на исключительность случаев изъятия земельного участка и необходимость такого изъятия в судебном порядке, как того требует пункт 3 статьи 26 Конституции. В результате, по сведениям Верховного суда Республики Казахстан, произвольное толкование на практике названных выше понятий ведет к многочисленным судебным спорам, инициируемым собственниками принудительно отчуждаемых земельных участков.

В марте 2009 года Конституционным советом было принято к производству представление Акмолинского областного суда о признании неконституционной статьи 484 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30 января 2001 года № 155-ІІ, устанавливающей ответственность за систематическое нарушение правил эксплуатации и дорожного движения лицами, управляющими транспортными средствами. По мнению суда, указанная норма позволяет повторно привлекать виновное лицо к ответственности за одно и то же правонарушение, что

противоречит подпункту 2) пункта 3 статьи 77 Основного закона. В ходе конституционного производства его участники из числа представителей Правительства согласились с доводами о несовершенстве рассматриваемой административно-правовой нормы и заявили о готовности принять меры по ее юридической корректировке, а субъект обращения в Конституционный совет - Акмолинский областной суд - отозвал свое обращение. На этом основании производство по нему Конституционным советом было прекращено. Однако недостатки закона до настоящего времени не устранены, что сохраняет возможность нарушения конституционных прав граждан при его применении на практике.

В рамках продолжающейся административной реформы подлежат более широкому воплощению в законах и иных актах правовые позиции Конституционного совета (нормативное постановление от 15 октября 2008 года № 8) в части более четкого проведения принципа разделения властей и надлежащего использования терминологии Основного закона.

Остаются актуальными рекомендации Конституционного совета в части законодательного совершенствования процедур взаимодействия Парламента, Правительства и других участников законодательного процесса; формирования системы постоянного правового мониторинга результатов законотворческой деятельности и эффективности принятых законов; обеспечения смысловой идентичности текстов законов на казахском и русском языках и некоторые другие (послания Конституционного совета от 23 июня 2008 года и от 22 июня 2009 года).

3. В текущем 2010 году исполняется 15 лет со дня принятия действующей Конституции, и это является поводом для осмысления некоторых итогов конституционного строительства и перспектив дальнейшего развития правовой системы страны. Принятый на всенародном референдуме 30 августа 1995 года Основной закон создал прочную основу для становления и укрепления институтов государства и гражданского общества, заложил гарантии надежной защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечил условия для динамичного развития экономического, социального и культурного потенциала страны на благо всего народа.

Символом и гарантом незыблемости Конституции, ядром государственно-властной системы является Президент Республики Казахстан, обеспечивающий единство и координацию всей государственной деятельности, согласованное функционирование и взаимодействие ветвей власти. Благодаря наличию института сильной и ответственной президентской власти, а также деятельности Первого Президента Республики Казахстан - Лидера нации Н. Назарбаева Казахстан превратился в суверенное, мирное и стабильное, авторитетное, процветающее и эффективное государство, высшей ценностью которого являются человек, его жизнь, права и свободы. Воплощенные в

государственной практике конституционные принципы деятельности республики обеспечивают уверенность в завтрашнем дне нынешнего и будущих поколений, предсказуемость политики страны на международной арене.

Конституционная реформа 2007 года, сохранив проверенную временем казахстанскую модель государственного устройства, усовершенствовала систему сдержек и противовесов ветвей единой государственной власти, расширила полномочия Парламента, повысила роль политических партий, модернизировала систему местного государственного управления и самоуправления, создала условия для более активного взаимодействия государственных и общественных институтов.

Становление Казахстана в качестве правового государства, стержнем которого является режим конституционной законности, обусловило потребность в создании стабильной законодательной основы для полноценной жизнедеятельности государства и общества. В результате за прошедшие 15 лет Парламент на основе Конституции и в развитие ее положений принял более 1 700 законов, регулирующих самые различные сферы общественных отношений, обеспечив тем самым эффективное функционирование правовой системы страны.

За этот период созданы и обеспечены надлежащей правовой основой все институты государственного управления, предусмотренные Конституцией. Особенно важным является создание государственных механизмов в сфере защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина. Суды, прокуратура, институт уполномоченного по правам человека, органы внутренних дел, финансовой полиции, национальной безопасности и другие правоохранительные структуры стали эффективным инструментом обеспечения конституционной законности.

Реализуя свои полномочия, Конституционный совет со дня его образования рассмотрел около 180 обращений, большинство из которых поступило от председателей палат Парламента и групп его депутатов (70) и судов Республики (64), Премьер-Министра Республики Казахстан (23), а также 8 ходатайств о дополнительном истолковании постановлений Конституционного совета, по которым принято более 140 нормативных постановлений. При этом были признаны неконституционными в целом или в части 25 законов и международных договоров. По результатам обобщения практики конституционного контроля в Парламент направлены 12 ежегодных посланий о состоянии конституционной законности в стране. Многие из содержащихся в них предложений и рекомендаций по совершенствованию нормативно-правовой базы учтены в законотворчестве и правоприменении, в итоге в соответствии с правовыми позициями Конституционного совета внесены изменения и дополнения в 65 законов.

Принятые Конституционным советом нормативные постановления обеспечивают режим конституционной законности и точную интерпретацию норм Конституции, обогащают действующее право, восполняют пробелы в правовом регулировании, формируют ориентиры развития законодательства и правоприменительной практики.

В целях совершенствования механизма реализации решений Конституционного совета по инициативе Главы государства Парламентом Республики 17 июня 2008 года внесены дополнения в Конституционный закон "О Конституционном Совете Республики Казахстан", которые наделяют Конституционный совет правом определять порядок и сроки исполнения принятых им решений.

Другая новелла данного Конституционного закона установила, что рекомендации и предложения по совершенствованию законодательства, содержащиеся в решениях Конституционного совета, подлежат обязательному рассмотрению уполномоченными государственными органами с последующим уведомлением Конституционного совета о принятом решении. В соответствии с Регламентом Правительства нормативные постановления Конституционного совета должны учитываться при формировании текущих и перспективных планов законопроектных работ, а согласно утвержденным Правительством соответствующим правилам законопроекты должны разрабатываться с учетом нормативных постановлений Конституционного совета. Тем самым упрочен императивный характер решений Конституционного совета, что, как отмечено выше, позитивно отразилось на состоянии конституционной законности.

Анализируя практику конституционного контроля и состояние конституционной законности в стране, Конституционный совет полагает, что Конституция успешно доказала свою состоятельность, ее потенциал не исчерпан и закрепленные в Основном законе правовые идеи, принципы и нормы должны раскрываться по мере развития государства и общества, создания для этого необходимых политических, экономических и социальных условий. Ценность конституционных установлений заключается в том, что они не только регулируют важнейшие общественные отношения, но и являются базой для утверждения республики как демократического, светского, правового и социального государства, развития гражданского общества и рыночной экономики.

В связи с этим, по мнению Конституционного совета, главная задача для всех государственных и общественных институтов - обеспечить безусловную реализацию положений Основного закона в действующем праве и правоприменительной практике, формирование высокой правовой культуры в обществе и уважительного отношения к главному политико-правовому документу страны.

Направляя в соответствии с подпунктом 6) статьи 53 Конституции и подпунктом 2) пункта 4 статьи 17 Конституционного закона Республики Казахстан "О Конституционном Совете Республики Казахстан" настоящее послание, Конституционный совет выражает уверенность, что Парламент Республики Казахстан и другие государственные органы, ответственные за поддержание конституционной законности, примут в рамках своей компетенции все необходимые меры по устранению отмеченных нарушений и утверждению принципов конституционализма.

Председатель

Конституционного совета  
Республики Казахстан

И. Рогов

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