

"О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан"

Послание Конституционного Совета Республики Казахстан от 16 июня 2011 года N 09-5/1.

Настоящее послание Конституционного совета Республики Казахстан "О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан" представляется в знаменательный для нашей страны год двадцатилетия государственной Независимости Республики Казахстан.

За прошедшее с 16 декабря 1991 года время в Республике Казахстан проведены реформы практически во всех областях государственной и общественной жизни. Особое внимание уделяется укреплению государственности, действующего права, эффективного и открытого властного механизма обеспечения развития личности, общества и государства, повышению уровня жизни населения.

На пути формирования современного и уверенного в своем будущем общества в качестве исторических вех достойное место занимают Декларация о государственном суверенитете Казахской ССР от 25 октября 1990 года и Конституционный закон Республики Казахстан от 16 декабря 1991 года № 1007-ХІІ "О государственной независимости Республики Казахстан". Каждый из этих документов сыграл уникальную, позитивную роль в создании новой государственности, разделении единой государственной власти на ветви, отправлении народовластия, обеспечении верховенства прав и свобод человека, справедливого правосудия, миролюбивой внешней политики.

Конституция Республики Казахстан, принятая на республиканском референдуме 30 августа 1995 года, содержит все необходимые гарантии для упрочения в стране конституционной законности и обогащения уже созданных компонентов демократического, светского, правового и социального государства. Она стала главным реальным инструментом в наполнении конституционного императива высшей ценности – человека, его жизни, прав и свобод; в решении задач, связанных с осуществлением суверенного права государства в международных отношениях.

Президентская форма правления позволила сконцентрировать разработку основных направлений внутренней и внешней политики государства, обеспечить координацию деятельности ветвей единой государственной власти, избежать противостояния между ними и в итоге добиться системных положительных результатов.

Институт Президента Республики за годы государственной независимости сформировался в мощный направляющий и координирующий центр. Всенародно избранный Президент Республики Казахстан является символом и гарантом единства

народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина.

Парламентом республики принят Конституционный закон Республики Казахстан от 14 июня 2010 года № 289-IV "О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан по вопросам совершенствования законодательства в сфере обеспечения деятельности Первого Президента Республики Казахстан – Лидера Нации", в котором нашел объективное законодательное закрепление особый статус Первого Президента Н.А. Назарбаева. В нормативном постановлении от 31 января 2011 года № 2 Конституционный совет особо отметил историческую роль и миссию Нурсултана Абишевича Назарбаева – основателя нового независимого государства.

В соответствии с Конституцией, в русле определяемых Главой государства стратегий развития страны успешно действуют двухпалатный Парламент, Правительство республики, иные центральные и местные представительные и исполнительные органы, а также органы местного самоуправления. Проводится модернизация правоохранительной системы и правосудия, призванных в условиях последовательной либерализации и гуманизации правовой политики обеспечить защиту человека и общества от преступных посягательств и других нарушений законности.

Постоянно совершенствуются механизмы участия общества в формировании и отправлении государственной власти, вовлечения граждан в управление страной. Благодаря упрочению правовых основ организации и деятельности политических партий, неправительственного сектора, финансированию неправительственных организаций в рамках государственного социального заказа, созданию консультативно-совещательных структур при государственных органах происходит постепенное перераспределение социально значимых секторов и функций между государством и гражданским обществом.

В прошедшем 2010 году Казахстан достойно выполнил высокую миссию по председательству в Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). В Астанинской Декларации главы государств и правительств 56 государств-участников ОБСЕ подтвердили свою приверженность концепции всеобъемлющей, основанной на сотрудничестве, равной и неделимой безопасности, которая увязывает поддержание мира с соблюдением прав человека и основных свобод. В текущем году на посту председателя Организации "Исламская конференция" Республика Казахстан вновь реальными делами подтверждает свою целеустремленность в реализации выраженного в Преамбуле Конституции желания народа занять достойное место в мировом сообществе.

В 2010 году стартовал новый международный экономический институт – Таможенный союз между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Российской

Федерацией. В нормативном постановлении от 5 ноября 2009 года № 6 Конституционный совет отметил, что 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 с соблюдением положений и норм Основного закона принимать решения о передаче отдельных полномочий государственных органов страны таким международным организациям и их органам, как Таможенный союз. Вместе с тем Конституционный совет указал, что решения подобных международных организаций и их органов в случае, если они не соответствуют Основному закону республики, ущемляют конституционные права и свободы человека и гражданина, нарушают суверенитет, унитарность, территориальную целостность государства и форму правления страны, не могут быть обязательными для исполнения Республикой Казахстан, а также обладать свойствами приоритета перед казахстанскими законами и непосредственности применения.

Двадцатилетняя история государственного строительства, достигнутые на этом сложнейшем и благородном пути победы, планы на ближайшие и отдаленные перспективы дают основание для принципиального вывода о том, что развитие Казахстана соответствует всем общепринятым в мировой практике принципам демократии, бережного отношения к "человеческому капиталу", демонстрируя тем самым верность в избранном векторе будущего нашего общества.

В обеспечении государственной независимости Республики Казахстан, сохранении и дальнейшем укреплении доктрины и практики конституционализма важная роль отведена конституционному контролю. Это четко просматривается в Декларации о государственном суверенитете, Конституционном законе о государственной независимости и действующем Основном законе страны.

С момента своего образования Конституционным советом даны официальные толкования конституционных норм о независимости и суверенном праве государства; о конституционных основах государственности; о территориальной целостности; о неприкосновенности границ и неотчуждаемости территории; об унитарности государства и президентской форме правления; о единстве народа и государственной власти; о гражданстве и многих других.

Всего посредством официального толкования либо в процессе анализа на предмет конституционности нормативных правовых актов разъяснены положения 73 статей Конституции. Более детально результаты работы за пятнадцать лет были представлены в прошлогоднем послании Конституционного совета.

Деятельность Конституционного совета по обеспечению верховенства Основного закона сопровождается мониторингом и оценкой качества законодательства, одним из

показателей которого является реализация правовых позиций нормативных постановлений, выводов и рекомендаций, изложенных в ежегодных посланиях Конституционного совета.

В последние годы государственными органами и их должностными лицами предпринят ряд мер по выполнению итоговых решений Конституционного совета, внесены изменения и дополнения в действующую правовую базу республики.

Во исполнение правовых позиций Конституционного совета внесены изменения в Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 года № 107-III "Об административных процедурах". В соответствии с новой редакцией пункта 2-1 статьи 1 этого закона "компетенция, полномочия, функции и задачи государственного органа устанавливаются в Конституции, законах и иных нормативных правовых актах, принимаемых Президентом, Правительством, вышестоящим центральным государственным органом по отношению к нему".

Кодекс Республики Казахстан от 30 июня 2010 года № 296-IV "О таможенном деле в Республике Казахстан" в части установления непосредственного применения решений Комиссии Таможенного союза принят с учетом нормативного постановления Конституционного совета от 5 ноября 2009 года № 6.

Развитие правовых позиций Конституционного совета нашло отражение также в принятых законах Республики Казахстан от 6 января 2011 года № 377-IV "О государственном контроле и надзоре в Республике Казахстан" и от 6 января 2011 года № 378-IV "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственного контроля и надзора".

В соответствии с постановлением Конституционного совета от 7 мая 2001 года № 6/2 внесены поправки в Договор аренды комплекса "Байконур" и Соглашение о взаимодействии правоохранительных органов в обеспечении правопорядка на территории комплекса "Байконур".

Нормативные постановления Конституционного совета непосредственно исполняются судами и правоохранительными органами. В соответствии с пунктом 2 статьи 74 Конституции и процессуальным законодательством республики вступившие в законную силу судебные акты подлежат отмене судом в случае признания Конституционным советом неконституционными норм закона или иного нормативного правового акта, примененного судом при вынесении судебного акта.

Ряд выводов и рекомендаций, изложенных в ежегодных посланиях Конституционного совета "О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан", нашел воплощение в законодательной и правоприменительной деятельности, а именно:

– Законом Республики Казахстан от 1 марта 2011 года № 413-IV "О государственном имуществе" реализованы положения постановления от 3 ноября 1999 года № 19/2 и рекомендации ежегодных посланий Конституционного совета по

вопросу создания равных условий для защиты и восстановления права собственности независимо от ее форм;

– Законом Республики Казахстан от 29 декабря 2010 года № 375-IV "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам закрепления оснований, порядка и условий содержания лиц в учреждениях, обеспечивающих временную изоляцию от общества" закреплены права, основания и порядок содержания лиц, находящихся в местах принудительного лечения больных алкоголизмом, наркоманией и токсикоманией; несовершеннолетних – в специальных организациях образования, организациях образования с особым режимом содержания и центрах адаптации несовершеннолетних; а также лиц, подвергнутых административному аресту;

– законами Республики Казахстан от 23 ноября 2010 года № 354-IV "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам обеспечения защиты прав ребенка" и от 18 января 2011 года № 393-IV "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам дальнейшей гуманизации уголовного законодательства и усиления гарантий законности в уголовном процессе" устранены недостатки норм законов, определяющих признаки составов правонарушений;

– Законом Республики Казахстан от 1 апреля 2011 года № 425-IV внесены изменения в Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 года № 213-І "О нормативных правовых актах", предусматривающие проведение постоянного правового мониторинга нормативных правовых актов республики. Ранее подпункт 2-1) пункта 1 статьи 43 Закона "О нормативных правовых актах" предусматривал проведение постоянного мониторинга только подзаконных нормативных правовых актов.

В Мажилис Парламента внесен проект Закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования уголовного и уголовно-процессуального законодательства", которым предусматривается введение уголовной ответственности за "воспрепятствование деятельности Конституционного совета Республики Казахстан".

В целях обеспечения смысловой идентичности текстов нормативных правовых актов на казахском и русском языках при государственном учреждении "Институт законодательства Республики Казахстан" создан Лингвистический центр; распоряжением Премьер-Министра Республики Казахстан от 2 февраля 2009 года № 15-р "О дальнейших мерах по совершенствованию законотворческой деятельности" первым руководителям центральных исполнительных органов поручено принять меры по улучшению состояния подготовки проектов законов на государственном языке и аутентичности текстов законопроектов и международных договоров на государственном и русском языках. Постановлением Правительства Республики

Казахстан от 27 мая 2011 года № 590 внесены изменения и дополнения в постановление Правительства Республики Казахстан от 30 мая 2002 года № 598 "О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности", предусматривающие обязательное проведение научной лингвистической экспертизы в целях определения соответствия текстов на казахском и русском языках проектов нормативных правовых актов, вносимых на рассмотрение Парламента. Кроме того, впредь государственные органы-разработчики должны представлять свои законопроекты в Институт законодательства Республики Казахстан на повторную научную лингвистическую экспертизу.

Правительством проведена ревизия законодательства для выявления и устранения имеющихся в нем недостатков и противоречий. По результатам этой проверки Парламентом был принят Закон Республики Казахстан от 10 января 2011 года № 383-IV "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".

Вместе с тем наряду с отмеченной общей положительной тенденцией сохраняются факты неисполнения или несвоевременного либо неполного исполнения решений Конституционного совета.

Так, в нормативном постановлении от 20 августа 2009 года № 5 Конституционный совет рекомендовал Правительству республики в качестве условия введения в действие Закона Республики Казахстан от 28 августа 2009 года № 191-IV "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных незаконным путем, и финансированию терроризма" инициировать внесение в Мажилис Парламента законопроекта, предусматривающего приведение этого закона в соответствие с правовыми позициями Конституционного совета. Однако на рассмотрение Мажилиса Парламента внесен такой законопроект лишь спустя более полутора лет.

В нормативном постановлении от 5 ноября 2009 года № 6 Конституционный совет указал, что решения международных организаций и их органов могут приобретать юридические свойства ратифицированного республикой международного договора в случае непосредственного указания на обязательный характер для Казахстана этих решений в международном договоре, ратифицированном Республикой Казахстан. Следует отметить, что данная правовая позиция Конституционного совета в действующем законодательстве до сих пор не реализована.

Сохраняют свою актуальность позиции и рекомендации Конституционного совета государственным органам, включая органы правосудия, об их обязанности при принятии решений ссылаться на соответствующие нормы Конституции, что предусмотрено пунктом 2 статьи 4 Конституции о высшей юридической силе и прямом действии норм Основного закона; о необходимости согласно пункту 1 статьи 39

Конституции закрепления в законах не только перечня ограничений прав и свобод человека, но и механизмов их применения; о повышении уровня скоординированности деятельности участников законотворческого процесса, в том числе посредством законодательного урегулирования процедуры получения Парламентом положительного заключения Правительства в случаях, предусмотренных Конституцией, а также требования о соблюдении депутатами концепций правительственных законопроектов при внесении поправок в эти проекты.

Осуществление изложенных рекомендаций станет гармоничной частью комплекса мероприятий по укреплению конституционной законности, обязанность соблюдения которой лежит на всех субъектах общественных отношений и, в первую очередь, на государственных органах и их должностных лицах.

На протяжении двадцати лет государственной независимости казахстанский конституционализм являлся и продолжает выступать важнейшей доктринальной основой и эффективной гарантией практики всесторонней модернизации общества и государства.

Представляя настоящее послание "О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан" Парламенту республики в соответствии с подпунктом б) статьи 53 Конституции Казахстана, Конституционный совет Республики Казахстан полагает, что его выводы и рекомендации будут учтены в нормотворческой и правоприменительной деятельности всех государственных органов.

Председатель
Конституционного совета
Республики Казахстан

И. Рогов