

О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан

Послание Конституционного совета Республики Казахстан от 19 июня 2014 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 конституционном развитии Казахстана важнейшим событием явилось провозглашение Президентом Республики – Лидером нации Н. А. Назарбаевым национальной идеи – "Мәңгілік Ел", которая логично вытекает из Основного закона.

В ознаменование исторического значения Конституции Республики Казахстан Главой государства наступающий 2015 год объявлен Годом двадцатилетия Конституции, Ассамблеи народа Казахстана.

За истекший с момента оглашения предыдущего послания Конституционного совета период в Республике Казахстан приняты и осуществляются важнейшие государственные решения, служащие дальнейшему повышению эффективности реализации созидательного потенциала Конституции страны.

Прошедший год стал отправным в формировании действенного плацдарма исполнения эпохальной Стратегии "Казахстан-2050". Дальнейшее совершенствование экономических отношений, укрепление казахстанской государственности продвигаются по линии усиления демократических начал в формировании и отправлении государственной власти на всех уровнях, расширения полномочий представительных органов, социального партнерства, децентрализации управления, формирования профессионального государственного аппарата.

В августе 2013 года впервые в истории независимого Казахстана состоялись выборы более 91 % всех акимов страны, в зонах ответственности которых проживают около 8 миллионов казахстанцев. Принятыми законодательными и организационными мерами акимам предоставлены дополнительные полномочия и необходимые финансовые и иные ресурсы для эффективного выполнения своих функций. Выборность акимов расширяет возможности усиления контроля за деятельностью местных акимов со стороны населения, а также способствует росту влияния граждан на социально-экономическую ситуацию в каждом отдельном территориальном сообществе. Таким образом, сделан еще один важный шаг на пути модернизации

политической системы, расширения практики и традиций активного участия казахстанцев в местном государственном управлении и самоуправлении.

Активно продолжилось проведение административной реформы. На конкурсной основе Национальной комиссией по кадровой политике при Президенте Республики Казахстан сформирована принципиально новая категория профессиональных управленцев – корпус "А" административной государственной службы, ответственной за реализацию конкретных направлений государственной политики.

Президент Республики Казахстан в своем Послании от 17 января текущего года "Казахстанский путь-2050: Единая цель, единые интересы, единое будущее" (далее – Послание) обнародовал основные задачи и план вхождения Казахстана в тридцатку самых развитых стран мира. Для воплощения этого курса в жизнь Лидером нации утверждена Концепция по вхождению Казахстана в число тридцати самых развитых государств мира, в которой обозначены ключевые тренды, вызовы, возможности и перспективные направления долгосрочного развития страны. Особо отмечена необходимость совершенствования работы государственных институтов, дальнейшей реализации принципов верховенства права и равенства всех перед законом, обеспечения прозрачности и доступности судебной системы, повышения эффективности деятельности правоохранительных органов, формирования и реализации новой антикоррупционной стратегии, повышения правовой культуры населения.

Данные конституционно значимые установки Стратегии "Казахстан-2050" и Послания Главы государства планомерно осуществляются.

В целях обеспечения конкурентоспособности национальной правовой системы во всех ее базовых отраслях, как публичного, так и частного права, Указом Президента Республики Казахстан от 16 января 2014 года № 731 внесены изменения и дополнения в Концепцию правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года. Они направлены на формирование нового поколения национального законодательства, отвечающего современным реалиям и тенденциям, происходящим в мировом правовом пространстве. Главой государства утверждены Концептуальный план законотворческой работы на 2013–2016 годы, который нацелен на консолидацию законодательных инициатив (Указ от 9 августа 2013 года № 610), а также Государственная программа дальнейшей модернизации правоохранительной системы на 2014–2020 годы и Концепция кадровой политики правоохранительных органов (Указ от 31 декабря 2013 года № 720), реализация которых позволит обеспечить создание правоохранительной системы, соответствующей общепринятым международным стандартам и целям Стратегии "Казахстан-2050".

Знаменательным событием явилось подписание в Астане 29 мая текущего года Договора о Евразийском экономическом союзе, который является правовой основой нового международного экономического объединения.

Подтверждением успешного укрепления конституционализма в Казахстане стало также принятие Конституционного совета Республики Казахстан в состав Всемирной конференции по конституционному правосудию – международной ассоциации органов конституционного контроля, учрежденной в целях обеспечения тесного сотрудничества на мировом уровне между конституционными судами и эквивалентными институтами в сфере обеспечения верховенства основных законов.

В целом продолжается процесс постепенного обновления миссии, облика и форм функционирования государства в политических, экономических и социальных координатах казахстанского общества в условиях глобализации.

Конституционным советом в соответствии со статьями 72 и 78 Основного закона давалось официальное толкование ряда норм Конституции Республики Казахстан, проверялась конституционность некоторых положений законодательных актов. Исходя из системного правового анализа конституционных норм в их логической связи и сопряженности с общими положениями и принципами Конституции, в принятых нормативных постановлениях определены правовые позиции Конституционного совета. В частности, применение законодательных норм должно осуществляться исходя из признания Конституцией человека, его жизни, прав и свобод в качестве высших ценностей и не может приводить к ущемлению конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Положительной тенденцией последовательной конституционной модернизации является учет законодателем и правоприменителями правовых позиций Конституционного совета, сформулированных им в нормативных постановлениях, а также рекомендаций и предложений, содержащихся в его посланиях. Об этом свидетельствует ряд принятых законодательных актов и иных решений.

Так, во исполнение нормативного постановления Конституционного совета от 13 апреля 2012 года № 2 "Об официальном толковании норм Конституции Республики Казахстан по вопросу исчисления конституционных сроков" Парламентом республики принят Конституционный закон Республики Казахстан от 3 октября 2013 года № 133-V "О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан по вопросам исчисления конституционных сроков", направленный на упорядочение порядка исчисления начала и окончания сроков, предусмотренных в некоторых конституционных законах. Кроме того, Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 года № 213-І "О нормативных правовых актах" дополнен новой статьей 6-1, закрепляющей правила исчисления сроков, установленных законодательством.

Конституционным законом Республики Казахстан от 3 июля 2013 года № 121-V "О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан и в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам исключения противоречий, пробелов, коллизий между нормами права различных законодательных

актов и норм, способствующих совершению коррупционных правонарушений", предусмотрены нововведения, предполагающие регламентацию процедуры обращения судов в Конституционный совет.

В целях реализации нормативного постановления Конституционного совета от 15 октября 2008 года № 8 и дополнительного постановления Конституционного совета 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" принят Закон Республики Казахстан от 13 января 2014 года № 159-V "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам закрепления компетенции государственных органов на законодательном и (или) подзаконном уровнях", которым из ряда законодательных актов исключены функции государственных органов, не являющиеся основными, с перенесением их на подзаконный уровень.

Во исполнение статей 13 и 16 Конституции Республики Казахстан и рекомендаций послания Конституционного совета от 12 июня 2012 года № 09-3/1 в целях дальнейшего совершенствования системы оказания бесплатной квалифицированной юридической помощи 3 июля 2013 года Главой государства подписаны принятые Парламентом законы 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". Они создают дополнительные условия для реализации права каждого на получение квалифицированной юридической помощи, оказываемой на бесплатной основе за счет бюджетных средств, определяют единого администратора всех бюджетных программ по всем видам бесплатной юридической помощи, а также устанавливают обязанность всех государственных органов в пределах своей компетенции оказывать любому обратившемуся физическому лицу бесплатную юридическую помощь в виде правового информирования.

Парламентом страны приняты законы "О дорожном движении" и "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам дорожного движения", в которые включены нормы, направленные на исполнение рекомендаций Конституционного совета, содержащиеся в его послании от 12 июня 2012 года № 09-3/1. В соответствии с требованиями статьи 39 Конституции республики права и обязанности водителей, пассажиров и пешеходов, регламентация мер правоограничительного характера из подзаконного уровня перенесены на законодательный.

Рекомендации послания Конституционного совета от 25 мая 2010 года № 09-5/1 об устранении недостатков статьи 484 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30 января 2001 года № 155-П, устанавливающей ответственность за систематическое нарушение правил эксплуатации и дорожного движения лицами, управляющими транспортными средствами, по информации Министерства внутренних дел Республики Казахстан, реализуются в новой редакции Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях.

Министерством юстиции Республики Казахстан совместно с заинтересованными государственными органами проводится масштабный анализ законодательства на предмет его соответствия требованиям пункта 1 статьи 39 Конституции. Эта работа ведется во исполнение рекомендаций посланий Конституционного совета от 16 июня 2011 года № 09-5/1 и от 12 июня 2012 года № 09-3/1, в которых говорится о необходимости закрепления исключительно в законах не только перечня ограничений прав и свобод человека, но и механизмов применения таких ограничений.

Продолжается разработка проекта Закона "О правовых актах". Она нацелена на реализацию нормативного постановления Конституционного совета от 6 марта 2013 года № 1, в котором разъяснено, что предметом правового регулирования специального закона могут быть охвачены различные вопросы правотворческой и правоприменительной деятельности государственных органов и должностных лиц, в том числе порядок разработки и принятия правовых актов, не являющихся нормативными. Законодатель вправе определить предмет его правового регулирования, используя полномочия, предусмотренные Конституцией.

В соответствии с положениями Стратегии "Казахстан-2050" Парламентом приняты новые Уголовный, Уголовно-процессуальный и Уголовно-исполнительный кодексы. Они призваны служить интересам защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина и решению задач по выводу правоохранительной системы страны на уровень, позволяющий адекватно реагировать на современные вызовы. По поручению Главы государства готовится проект новой редакции Гражданского процессуального кодекса, который предполагает модернизацию гражданского судопроизводства с целью повышения его эффективности, оперативности и де бюрократизации, обеспечения широкого использования технических средств в деятельности судов, а также активного применения медиации и примирительных процедур.

С учетом того что в указанных основополагающих законодательных актах предусмотрены институты, впервые вводимые в национальную правовую систему, для достижения поставленных высоких целей должны быть приняты организационные, правовые, кадровые, разъяснительные и другие меры, которые создадут необходимые условия для перехода на новый режим правового регулирования указанных сфер государственной правовой политики.

Положительно оценивая устойчивые тенденции в реализации норм Конституции, Конституционный совет считает важным отметить следующее.

Повышению уровня эффективности реализации потенциала Конституции Республики Казахстан на новом этапе развития страны, сохранению и упрочению роли Основного закона как важнейшего средства гарантирования стабильности государства и общества, развитию системы действующего права будет способствовать углубленное с учетом новейших реалий осмысление ценностей, идей и положений Основного закона.

Анализ итоговых решений Конституционного совета, ежегодных Посланий о состоянии конституционной законности в республике позволяет высказать следующие рекомендации и предложения.

Первое. Сложность конституционной материи, многообразие и подвижность отношений конституционного регулирования, объективная эволюция всех сторон жизни казахстанского общества требуют безусловного учета смысла конституционных ценностей, положений и норм как при принятии, так и применении законов, а также особой щепетильности в использовании конституционного понятийного аппарата. В терминах, используемых в тексте Основного закона, воплощено содержание важнейших общественных отношений, составляющих основы конституционного строя, взаимоотношений личности и государства: президентская форма правления, унитарность государственного устройства, конституционные права и свободы человека и гражданина, система высших и местных государственных органов и другие. Корректность использования соответствующих понятий нередко определяющим образом влияет на содержание и направленность правотворчества, последующего применения законов и других нормативных правовых актов.

В Законе Республики Казахстан от 27 ноября 2000 года № 107-ІІ "Об административных процедурах" нормативно закреплено понятие государственного органа в качестве государственного учреждения, уполномоченного Конституцией, законами, иными нормативными правовыми актами на осуществление от имени государства определенных функций (статья 1). При этом государственный орган должен непременно иметь статус юридического лица в форме государственного учреждения. Данный подход, по мнению Конституционного совета, размывает публично-правовую природу государственных органов, приводит к смешению государственно-властной и частно-правовой природы их правового статуса. При внесении изменений в данный закон целесообразно уточнить предмет его правового регулирования с тем, чтобы сконцентрировать применение закона только на государственных органах, осуществляющих исполнительные функции.

Постоянного внимания требуют вопросы обеспечения должной концептуальной проработки законопроектов, согласованности нормативных правовых актов между собой. В новых подходах нуждается прогнозно-аналитическая работа, механизм

определения возможных социально-экономических, правовых и других последствий принятия законов, финансовой обоснованности предлагаемых мер правового регулирования общественных отношений. На эти проблемные задачи Конституционный совет обращал внимание в ряде своих посланий (от 12 июня 2012 года № 09-3/1, от 12 июня 2013 года № 09-3/1 и другие).

Второе. Конституционный совет неоднократно подчеркивал необходимость максимальной синхронизации издания законодательных актов и сопутствующих им подзаконных нормативных правовых актов. Соответствующее требование включено в действующий Закон Республики Казахстан "О нормативных правовых актах". Однако оно не всегда соблюдается, и подзаконные правовые акты нередко принимаются с существенным опозданием или не принимаются вообще, в связи с чем наблюдается дисбаланс законодательного и подзаконного регулирования.

К примеру, Кодекс Республики Казахстан "О здоровье народа и системе здравоохранения", устанавливая запрет на курение в определенных местах, определяет, что места, выделенные специально для курения, должны быть оборудованы в соответствии с требованиями, установленными Правительством Республики Казахстан (статья 159). За нарушение работодателем законодательства Республики Казахстан, предусматривающего выделение специальных мест для курения, а также непринятие мер к курящим в не определенных для этого специальных местах, установлена административная ответственность (статья 336-1 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях). Однако в течение трехлетнего периода действия указанного запрета требования, предъявляемые к местам, выделяемым специально для курения, не утверждены.

Третье. С формированием наднациональных регулирующих органов международных интеграционных объединений, решения которых носят обязательный для сторон характер, актуализировались вопросы мониторинга международно-правовых актов на предмет их соответствия Конституции Республики Казахстан.

В нормативном постановлении от 5 ноября 2009 года № 6 Конституционный совет указал, что, согласно пунктам 1 и 2 статьи 4 Основного закона, решения международных организаций и их органов, образуемых в соответствии с международными договорами Республики Казахстан, не должны противоречить Конституции Республики Казахстан. Не могут быть признаны в качестве обязательных для Казахстана решения международных организаций и их органов, нарушающие положения пункта 2 статьи 2 и пункта 2 статьи 91 Конституции о том, что суверенитет республики распространяется на всю ее территорию, и о недопустимости изменения установленных Конституцией унитарности и территориальной целостности государства, формы правления республики. Также не могут применяться непосредственно и, соответственно, иметь приоритет перед нормативными правовыми

актами Республики Казахстан решения международных организаций и их органов, ущемляющие конституционные права и свободы человека и гражданина.

В связи с этим целесообразно усилить уровень экспертной работы на этапе до подписания и ратификации международных договоров, включая их проверку на соответствие Конституции.

По убеждению Конституционного совета, безусловное и надлежащее обеспечение верховенства и прямого действия Основного закона, неуклонное соблюдение конституционных материальных и процессуальных предписаний является неременным требованием для всех государственных и общественных институтов, должностных лиц и граждан.

Воплощение воли народа в законах и иных важнейших государственных актах, а также постоянное совершенствование процедур влияния граждан на публичные институты являются действенной гарантией внутренней стабильности, экономического прогресса и улучшения благосостояния населения.

Необходимо и далее сохранять и укреплять доверие казахстанцев на основе конституционных ценностей, социального партнерства, сочетания интересов и взаимодействия личности, общества и государства. Строгое следование Конституции – залог успешного развития Казахстана.

Председатель Конституционного совета

Республики Казахстан

И. РОГОВ

Члены Конституционного совета

Республики Казахстан:

И. БАХТЫБАЕВ, Н. БЕЛОРУКОВ, А.
НУРМАГАМБЕТОВ, У. СТАМКУЛОВ