



О проверке Закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан" на соответствие Конституции Республики Казахстан

Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 9 марта 2017 года № 1

Конституционный Совет Республики Казахстан в составе Исполняющего обязанности Председателя А.М. Нурмагамбетова, членов Совета Н.В. Белорукова, А.К. Даулбаева, В.А. Малиновского, У.М. Стамкулова, У. Шапак с участием:

представителя Правительства Республики Казахстан – Министра юстиции Республики Казахстан М.Б. Бекетаева,

Министра Республики Казахстан по делам религий и гражданского общества Н.Б. Ермекбаева,

представителя Сената Парламента Республики Казахстан – Председателя Комитета по конституционному законодательству, судебной системе и правоохранительным органам Сената Парламента Республики Казахстан С.Б. Акылбая,

представителя Мажилиса Парламента Республики Казахстан – Председателя Комитета по законодательству и судебно-правовой реформе Мажилиса Парламента Республики Казахстан Н.М. Абдирова,

представителя Администрации Президента Республики Казахстан – заведующего Государственно-правовым отделом Администрации Президента Республики Казахстан А.Г. Ракишевой,

представителя Верховного Суда Республики Казахстан – председателя судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Казахстан Е.Н. Абдыкадырова,

представителя Генеральной прокуратуры Республики Казахстан – первого заместителя Генерального Прокурора Республики Казахстан И.Д. Меркеля,

представителя Комитета национальной безопасности Республики Казахстан – заместителя Председателя Комитета национальной безопасности Республики Казахстан М.О. Колкобаева,

представителя Министерства внутренних дел Республики Казахстан – первого заместителя Министра внутренних дел Республики Казахстан М.Г. Демеуова,

представителя Министерства иностранных дел Республики Казахстан – первого заместителя Министра иностранных дел Республики Казахстан М.Б. Тлеуберди,

Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан А.О. Шакирова,

рассмотрел в открытом заседании обращение Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева о проверке на соответствие Конституции Республики Казахстан Закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан".

Заслушав сообщение докладчика – члена Конституционного Совета В.А. Малиновского, выступления участников заседания, экспертов – доктора юридических наук, профессора кафедры теории и истории государства и права, конституционного права юридического факультета Евразийского национального университета имени Л.Н. Гумилева Ж.Д. Бусурманова и доктора юридических наук, профессора кафедры международного права юридического факультета Евразийского национального университета имени Л.Н. Гумилева Е.М. Абайдельдинова, Директора Объединения юридических лиц "Ассоциация центров исследования религий", члена Ассамблеи народа Казахстана Ю.О. Денисенко, изучив заключения экспертов: Э.Э. Дуйсенова – доктора юридических наук, профессора Евразийской юридической академии имени Д.А. Кунаева; С.Н. Сабикенова – академика Национальной академии наук Республики Казахстан, доктора юридических наук, профессора Института "Сорбонна-Казахстан" Казахского национального педагогического университета имени Абая; А.А. Сабитовой – доктора юридических наук, профессора, заведующей кафедрой международного права Института "Сорбонна-Казахстан" Казахского национального педагогического университета имени Абая; ознакомившись с мнениями Евразийского национального университета имени Л.Н. Гумилева, Института государства и права при Казахском национальном университете имени аль-Фараби (эксперты: А.А. Салимгерей – директор Института, кандидат юридических наук, доцент; М.Б. Кудайбергенов – ведущий научный сотрудник, кандидат юридических наук; С.А. Шапинова – старший научный сотрудник), Акционерного общества "Университет КАЗГЮУ" (экспертная группа в составе: М.М. Дауленова – заместителя председателя Правления – директора Академии фундаментальных и прикладных наук им. С. Зиманова; Е.Д. Ораловой – заведующей кафедрой международного права), Республиканского общественного объединения "Юристы – за справедливые выборы" (эксперты: К.К. Айтхожин – доктор юридических наук, профессор; Алибаева Г.А. – доктор юридических наук, профессор), а также с другими материалами конституционного производства, проанализировав законодательство и практику отдельных зарубежных стран, Конституционный Совет Республики Казахстан

установил:

Закон Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан" принят Парламентом Республики Казахстан 6 марта 2017 года и в тот же день представлен на подпись Главе государства.

В соответствии с подпунктом 2) пункта 1 статьи 72 Конституции Республики Казахстан и подпунктом 1) пункта 2 статьи 17 Конституционного закона Республики

Казахстан "О Конституционном Совете Республики Казахстан" Президент Республики Казахстан направил данный Закон в Конституционный Совет Республики Казахстан для проверки его на соответствие Конституции Республики, в том числе установленным Конституцией ценностям и основополагающим принципам деятельности, форме правления Республики.

При проверке конституционности Закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан" (далее – Закон) Конституционный Совет исходит из следующего.

1. Ряд внесенных Законом изменений и дополнений в Конституцию направлен на обеспечение ее верховенства в системе действующего права и безусловное исполнение на всей территории страны, совершенствование управления государством, усиление защиты конституционных прав и свобод граждан, обеспечение исполнения ими конституционных обязанностей.

С учетом накопленного опыта взаимодействия национального права и международных актов пунктом 2 статьи 1 Закона изменена редакция пункта 3 статьи 4 Конституции: "Международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами. Порядок и условия действия на территории Республики Казахстан международных договоров, участником которых является Казахстан, определяются законодательством Республики". Пунктом 1 статьи 1 Закона статья 2 Конституции дополнена пунктом 3-1 "В пределах города Астаны может быть установлен особый правовой режим в финансовой сфере в соответствии с конституционным законом".

Пунктом 3 статьи 1 Закона введена новая редакция пункта 2 статьи 10 Конституции : "Гражданин Республики не может быть лишен гражданства, права изменить свое гражданство, а также не может быть изгнан за пределы Казахстана. Лишение гражданства допускается лишь по решению суда за совершение террористических преступлений, а также за причинение иного тяжкого вреда жизненно важным интересам Республики Казахстан", в связи с чем из пункта 3 статьи 39 Конституции исключено упоминание о статье 10.

В целях усиления конституционных гарантий единства народа Казахстана пунктом 4 статьи 1 Закона внесено изменение в пункт 2 статьи 39 Конституции, согласно которому признаются неконституционными любые действия, способные нарушить не только межнациональное, но и межконфессиональное согласие.

Президент Республики, согласно подпункту 3) пункта 6 статьи 1 Закона, наделяется полномочием в интересах защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения национальной безопасности, суверенитета и целостности государства обращаться в Конституционный Совет о рассмотрении вступившего в силу закона или иного правового акта на соответствие Конституции (подпункт 10-1) статьи 44 и пункт 2 статьи 72 Конституции).

Подпунктом 2) пункта 25 статьи 1 Закона статья 91 Конституции дополнена пунктом 3: "Изменения и дополнения в Конституцию Республики выносятся на республиканский референдум или на рассмотрение Парламента Республики при наличии заключения Конституционного Совета об их соответствии требованиям, установленным пунктом 2 настоящей статьи". Субъектом обращения по данному вопросу является Глава государства (подпункт 10-1) статьи 44 Конституции).

Пунктом 18 статьи 1 Закона исключен пункт 4 статьи 73 Конституции, которым предусматривается право Президента Республики вносить возражения на решение Конституционного Совета.

Законом (подпункт 1) пункта 25 статьи 1) 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). Тем самым конституционно подтверждается историческая миссия Нурсултана Абишевича Назарбаева в качестве Основателя нового независимого государства Казахстан, обеспечившего его единство, защиту Конституции, прав и свобод человека и гражданина; внесшего благодаря своему конституционному статусу и личным качествам решающий вклад в становление и развитие суверенного Казахстана, в том числе конституционных ценностей Основного Закона и основополагающих принципов деятельности Республики.

2. Законом осуществлена демократическая модернизация президентской формы правления посредством усиления роли, самостоятельности и ответственности Парламента и Правительства, перераспределения отдельных полномочий между Президентом, Парламентом и Правительством, исходя из принципа единства и разделенности государственной власти.

В соответствии с пунктом 1 статьи 49 Конституции (в редакции пункта 8 статьи 1 Закона) Парламент "является высшим представительным органом Республики, осуществляющим законодательную власть". Данное принципиальное уточнение предназначения Парламента вытекает из отказа Главы государства от полномочий по изданию законов, указов, имеющих силу законов (пункты 7 и 9 статьи 1 Закона); по осуществлению законодательных полномочий в случае делегирования их ему Парламентом, а также по даче поручения Правительству о внесении законопроекта в Мажилис Парламента (пункт 2 статьи 45, пункт 2 статьи 61 Конституции, подпункт 3) статьи 44 Конституции). В то же время за Президентом Республики сохраняется право законодательной инициативы и право определять приоритетность рассмотрения

законопроектов, означающее, что они должны быть приняты Парламентом в первоочередном порядке в течение двух месяцев (пункт 2 статьи 61 Конституции в редакции пункта 12 статьи 1 Закона).

Согласно дополнению статьи 55 Конституции подпунктом 1-1) к исключительному ведению Сената Парламента отнесено избрание по представлению Президента Республики на должность сроком на пять лет и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан (пункт 10 статьи 1 Закона). Этот институт таким образом поднимается на конституционный уровень. Тем самым усиливаются правозащитные возможности государства.

Подпунктом 1) пункта 6 статьи 1 Закона повышается роль Мажилиса Парламента при формировании Правительства. Учрежден новый порядок формирования Правительства: Премьер-Министр после консультаций с Мажилисом Парламента вносит представление Главе государства о кандидатурах членов Правительства. Исключение предусматривается для должностей министров иностранных дел, обороны и внутренних дел, которые назначаются и освобождаются Президентом самостоятельно (новая редакция подпункта 3) статьи 44 Конституции).

Принципиальным нововведением является норма пункта 16 статьи 1 Закона, устанавливающая сложение Правительством своих полномочий перед вновь избранным Мажилисом Парламента (изменение в пункт 1 статьи 70 Конституции), что вполне логично, когда Правительство формируется при активном участии представленных в Мажилисе политических партий.

Повышению ответственности и эффективности функционирования ветвей государственной власти служит усиление механизмов подотчетности и подконтрольности Правительства Парламенту и его Палатам.

С этой целью согласно пункту 13 статьи 1 Закона в пункте 2 статьи 64 Конституции устанавливается, что Правительство в своей деятельности ответственно как перед Президентом, так и Парламентом; в соответствии с введенной пунктом 15 статьи 1 Закона редакцией подпункта 4) статьи 67 Конституции на Премьер-Министра возложена обязанность докладывать об основных направлениях деятельности Правительства и о всех его важнейших решениях не только Президенту, но и Парламенту; Палаты Парламента наделяются правом по итогам заслушивания отчета члена Правительства большинством не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов Палаты принимать обращение к Президенту Республики об освобождении от должности члена Правительства при неисполнении им законов. В таком случае Глава государства освобождает от должности члена Правительства (изменения, внесенные пунктом 11 статьи 1 Закона в подпункт 6) статьи 57 Конституции).

Самостоятельность и ответственность Правительства обеспечиваются также за счет исключения подпунктом 1) пункта 6 статьи 1 Закона права Главы государства отменять

либо приостанавливать действие актов Правительства и Премьер-Министра, а также за счет других полномочий, передаваемых Президентом в ведение Правительства. Сохраняется, но с оговоркой "при необходимости" (подпункт 1) пункта 6 статьи 1 Закона), право Главы государства председательствовать на заседаниях Правительства по особо важным вопросам (подпункт 3) статьи 44 Конституции).

3. Ряд изменений внесен в конституционный статус и полномочия Главы государства.

Пунктом 5 статьи 1 Закона расширены квалификационные требования к кандидатам в Президенты Республики (пункт 2 статьи 41 Конституции). В соответствии с подпунктом 2) пункта 6 статьи 1 Закона от Президента Республики Правительству переданы следующие полномочия: утверждение государственных программ и единой системы финансирования и оплаты труда работников для всех органов, содержащихся за счет государственного бюджета, которые будут осуществляться Правительством по согласованию с Главой государства (соответствующие поправки в подпункты 8) и 9) статьи 44 и статью 66 Конституции). Президент Республики наделен правом формирования подчиненной ему Службы государственной охраны (подпункт 18) статьи 44 Конституции).

Пунктом 24 статьи 1 Закона передано Парламенту полномочие по определению порядка назначения или избрания на должность, а также освобождения от должности акимов иных, кроме областей, городов республиканского значения и столицы, административно-территориальных единиц (пункт 4 статьи 87 Конституции). Этот порядок теперь определяется не актом Президента, а законом. Пунктом 5 статьи 86 Конституции в редакции пункта 23 статьи 1 Закона установлено, что полномочия маслихата прекращаются досрочно Президентом Республики после консультаций с Премьер-Министром и председателями Палат Парламента.

При этом сохраняются функции Президента Республики как высшего должностного лица государства, определяющего основные направления внутренней и внешней политики государства, представляющего Казахстан внутри страны и в международных отношениях; символа и гаранта единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина; Главы государства, обеспечивающего согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом (статья 40 Конституции).

4. Законом (пункты 20–22 статьи 1) предусмотрено уточнение конституционных основ судебной системы и прокуратуры.

В статье 81 Основного Закона вместо функции Верховного Суда по осуществлению надзора за деятельностью местных и других судов определено, что Верховный Суд в предусмотренных законом случаях рассматривает отнесенные к его подсудности судебные дела. В пункте 3 статьи 79 Конституции устанавливается, что требования к судьям судов Республики определяются конституционным законом.

В пункте 1 статьи 83 Конституции закрепляется, что "Прокуратура от имени государства осуществляет в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории Республики Казахстан, представляет интересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное преследование".

5. По мнению Конституционного Совета, Конституцией Казахстана установлен взвешенный баланс как общемировых, так и основанных на них казахстанских конституционных ценностей. В своей совокупности они определяют стратегические интересы Республики Казахстан, утверждающей себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы.

Конституционные ценности закреплены в Преамбуле Конституции, разделе I "Общие положения" в качестве основ конституционного строя и в последующих статьях Основного Закона.

Согласно пункту 2 статьи 1 Конституции: "Основополагающими принципами деятельности Республики являются: общественное согласие и политическая стабильность, экономическое развитие на благо всего народа, казахстанский патриотизм, решение наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами, включая голосование на республиканском референдуме или в Парламенте".

Ценности Конституции и основополагающие принципы деятельности Республики Казахстан заложены Первым Президентом Республики Казахстан – Елбасы. Они обладают первостепенной значимостью для человека и гражданина, общества и государства, характеризуются незыблемым постоянством, определяют содержание всех последующих норм Основного Закона и правоприменительной практики.

Конституционный Совет полагает, что вся новейшая история становления и развития Казахстана в качестве независимого, сильного и успешного государства с развитым гражданским обществом есть утверждение современных конституционных ценностей, основополагающих принципов деятельности Республики Казахстан и их последующее воплощение в жизнь.

Внесенные Законом изменения и дополнения в Конституцию наполняют новым содержанием конституционные ценности и основополагающие принципы деятельности Республики. Введена недопустимость изменения установленных Конституцией независимости государства и основополагающих принципов деятельности Республики. Предусмотрено обязательное получение заключения Конституционного Совета по поправкам в Конституцию до их вынесения на республиканский референдум или на рассмотрение Парламента. Повышается степень защищенности прав и свобод человека и гражданина посредством наделения Президента страны правом на обращение в Конституционный Совет в отношении вступившего в силу закона или иного правового

акта, а также приданием конституционного статуса институту Уполномоченного по правам человека, дальнейшего совершенствования судебной системы и прокуратуры. Общественное согласие и политическая стабильность дополнительно гарантированы признанием неконституционными любых действий, способных нарушить межконфессиональный мир и взаимопонимание. Повышение роли законодательной ветви власти способствует укреплению принципа решения наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами, включая голосование в Парламенте. Усиление парламентского контроля за Правительством, а также института конституционного контроля – неперенный тренд развития демократического и правового государства, свидетельство приверженности Республики идее верховенства права.

Перераспределение полномочий между ветвями власти, по мнению Конституционного Совета, не затрагивает основы президентской формы правления: получение мандата Президента Республики непосредственно от народа Казахстана в ходе всенародных прямых выборов; право выступать от имени народа и обращаться с ежегодными посланиями к народу Казахстана о положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики Республики; статус Президента – высшего должностного лица Республики, определяющего основные направления внутренней и внешней политики государства, и верховного арбитра, обеспечивающего согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом; полномочия Главы государства в отношении Правительства, в том числе в его формировании, определении его структуры и состава, назначении и освобождении от должности членов Правительства, осуществлении контроля, включая возможность по собственной инициативе принятия решения о прекращении полномочий Правительства или об освобождении от должности любого его члена; а также решающей роли в назначении должностных лиц государства, ответственных за реализацию и обеспечение внешней политики, обороноспособности, национальной безопасности, законности и правопорядка в стране.

О сохранении президентской формы правления свидетельствует также наличие президентской вертикали в местном государственном управлении (акимы соответствующих административно-территориальных единиц являются представителями Президента и Правительства), сохранение существующего порядка назначения акимов областей, городов республиканского значения и столицы Президентом с согласия соответствующего маслихата.

Осуществляемая по инициативе Президента Республики Казахстан – Елбасы конституционная реформа отвечает логике исторической эволюции страны и обеспечивает дальнейшее воплощение демократии, повышение ответственности Парламента и Правительства при неизменности президентской формы правления.

Исходя из изложенного, Конституционный Совет считает, что Закон не нарушает закрепленные в пункте 2 статьи 91 Конституции унитарность и территориальную целостность государства, форму правления Республики.

Подготовка законопроекта при широком участии общественности и последующее принятие Закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан" Парламентом осуществлены в соответствии с Конституцией Республики Казахстан, закрепленными в ней ценностями и основополагающими принципами деятельности Республики.

На основании изложенного, руководствуясь подпунктом 2) пункта 1 статьи 72 Конституции Республики Казахстан, подпунктом 1) пункта 2 статьи 17, статьями 31-33, 37, пунктом 1 статьи 38 и подпунктом 2) пункта 1 статьи 41 Конституционного закона Республики Казахстан от 29 декабря 1995 года № 2737 "О Конституционном Совете Республики Казахстан", Конституционный Совет Республики Казахстан

постановляет:

1. Признать Закон Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан", принятый Парламентом Республики Казахстан и представленный на подпись Президенту Республики Казахстан 6 марта 2017 года, соответствующим Конституции Республики Казахстан, в том числе конституционным ценностям, основополагающим принципам деятельности, форме правления Республики Казахстан.

2. Согласно пункту 3 статьи 74 Конституции Республики Казахстан нормативное постановление вступает в силу со дня его принятия, обжалованию не подлежит, является общеобязательным на всей территории Республики и окончательным с учетом случая, предусмотренного пунктом 4 статьи 73 Конституции Республики Казахстан.

3. Опубликовать настоящее нормативное постановление на казахском и русском языках в официальных республиканских печатных изданиях.

*Исполняющий обязанности
Председателя Конституционного Совета
Республики Казахстан*

А. НУРМАГАМБЕТОВ