

О проверке на соответствие Конституции Республики Казахстан Закона Республики Казахстан "О Совете Безопасности Республики Казахстан" и Закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам деятельности Совета Безопасности Республики Казахстан"

Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 28 июня 2018 года № 4.

Конституционный Совет Республики Казахстан в составе Председателя К.А. Мами, членов Совета А.К. Даулбаева, В.А. Малиновского, И.Д. Меркеля, Р.Ж. Мукашева, А.А. Темербекова и У. Шапак с участием:

представителя Правительства Республики Казахстан – вице-Министра юстиции Республики Казахстан Н.В. Пан,

представителя Сената Парламента Республики Казахстан – Председателя Комитета по конституционному законодательству, судебной системе и правоохранительным органам Г.В. Кима,

представителя Мажилиса Парламента Республики Казахстан – депутата Мажилиса Парламента Республики Казахстан А.Н. Жаилгановой,

представителя Генеральной прокуратуры Республики Казахстан – заместителя Генерального Прокурора Республики Казахстан А.И. Лукина,

представителя Комитета национальной безопасности Республики Казахстан – заместителя Председателя Комитета национальной безопасности Республики Казахстан М.С. Осипова,

представителя Министерства обороны Республики Казахстан – заместителя Министра обороны Республики Казахстан Т.С. Мухтарова,

представителя Министерства внутренних дел Республики Казахстан – заместителя Министра внутренних дел Республики Казахстан Р.Т. Жакупова,

заведующего Государственно-правовым отделом Администрации Президента Республики Казахстан Д.В. Вагапова

рассмотрел в открытом заседании обращение Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева о проверке на соответствие Конституции Республики Казахстан Закона Республики Казахстан "О Совете Безопасности Республики Казахстан" и Закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам деятельности Совета Безопасности Республики Казахстан".

Заслушав сообщение докладчика – члена Конституционного Совета Республики Казахстан В.А. Малиновского, выступления участников заседания, ознакомившись с заключениями экспертов: профессора Евразийского национального университета имени Л.Н. Гумилева Е.М. Абайдельдинова и доктора юридических наук, профессора М.А. Сарсембаева, изучив другие материалы конституционного производства, проанализировав законодательство и практику отдельных зарубежных стран, Конституционный Совет Республики Казахстан

установил:

Закон Республики Казахстан "О Совете Безопасности Республики Казахстан" и Закон Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам деятельности Совета Безопасности Республики Казахстан" приняты Парламентом Республики Казахстан 31 мая 2018 года и представлены на подпись Главе государства 4 июня 2018 года.

В соответствии с подпунктом 2) пункта 1 статьи 72 Конституции Президент Республики Казахстан направил в Конституционный Совет обращение о рассмотрении названных законов на предмет их соответствия Конституции Республики.

При проверке конституционности указанных законов Конституционный Совет исходит из следующего.

1. Закон Республики Казахстан "О Совете Безопасности Республики Казахстан" (далее – Закон о Совете Безопасности) является мерой по реализации норм Конституции и логическим продолжением проведенной конституционной реформы, осуществленной посредством Закона Республики Казахстан от 10 марта 2017 года "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан".

Поправки в Конституцию наполняют новым содержанием конституционные ценности и основополагающие принципы деятельности Республики. Перераспределение полномочий между ветвями власти, по мнению Конституционного Совета, не затрагивает основы президентской формы правления, в том числе статус Президента Республики, его решающую роль в обеспечении внешней политики, обороноспособности, национальной безопасности, законности и правопорядка в стране (нормативное постановление Конституционного Совета от 9 марта 2017 года № 1).

Более того, в современных условиях усиления глобальных вызовов и международной нестабильности деятельность высшего должностного лица Республики по обеспечению общественного согласия и политической стабильности, профилактике и преодолению угроз безопасности резко возрастает, что обуславливает необходимость обновления ее организационно-правовых гарантий. В нормативном постановлении от 23 августа 2005 года № 6 Конституционный Совет отметил, что Конституция наделяет законодателя возможностью адекватного правового реагирования на возникающие вызовы особо охраняемым интересам и ценностям государства и общества.

Ранее правовой статус Совета Безопасности Республики определялся в качестве консультативно-совещательного органа при Президенте Республики Казахстан (статья 33 Конституционного закона Республики Казахстан от 26 декабря 1995 года "О Президенте Республики Казахстан" была включена в главу V "Обеспечение деятельности Президента Республики Казахстан").

Законом Республики Казахстан от 6 января 2012 года "О национальной безопасности Республики Казахстан" (далее - Закон о национальной безопасности) закреплено, что "полномочия, организация и порядок деятельности Совета Безопасности определяются Президентом Республики Казахстан" (пункт 2 статьи 11).

Указом Президента Республики Казахстан от 20 марта 1999 года № 88 "О Совете Безопасности Республики Казахстан" было утверждено Положение о Совете Безопасности Республики Казахстан. С изменениями и дополнениями оно действует в настоящее время.

Отдельные положения правового статуса Совета Безопасности Республики Казахстан были уточнены конституционными законами, принятыми в 2017 году.

Конституционным законом Республики Казахстан от 22 декабря 2017 года "О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан" в статью 33 Конституционного закона от 26 декабря 1995 года "О Президенте Республики Казахстан" внесены изменения и дополнения. В частности, статья 33 дополнена пунктом 4, который гласит, что "организация деятельности и полномочия Совета Безопасности Республики Казахстан определяются законом".

В Конституционный закон от 20 июля 2000 года "О Первом Президенте Республики Казахстан – Елбасы" внесено дополнение, согласно которому Первому Президенту Республики Казахстан – Елбасы в силу его исторической миссии пожизненно принадлежит право возглавлять Совет Безопасности Республики (подпункт 2) части пятой статьи 1).

Исключительной важностью для страны и существенными особенностями сферы национальной безопасности определяются повышенные требования, предъявляемые к управлению ею. Дальнейшему сохранению эффективности реализации данной функции государства служит руководящая роль Первого Президента Республики - Елбасы в качестве Основателя независимого Казахстана, 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 (нормативное постановление Конституционного Совета от 9 марта 2017 года № 1).

Представленный на рассмотрение Конституционного Совета Закон о Совете Безопасности являет собой новый более высокий уровень правового регулирования правового статуса, компетенции и организации деятельности Совета Безопасности.

Цель учреждения данного органа - сохранение внутривнутриполитической стабильности, защита конституционного строя, государственной независимости, территориальной целостности и национальных интересов Казахстана на международной арене.

В Законе о Совете Безопасности он определен в качестве конституционного органа, образуемого Президентом Республики Казахстан, и координирующего проведение единой государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности и обороноспособности Республики Казахстан. Правовую основу деятельности Совета Безопасности составляют Конституция, рассматриваемый Закон, Положение о нем и иные нормативные правовые акты и международные договоры Республики Казахстан. Не урегулированные законом вопросы деятельности Совета Безопасности регулируются Положением о Совете Безопасности, утверждаемым Председателем Совета Безопасности.

Основными задачами Совета Безопасности определены планирование, рассмотрение и оценка реализации основных направлений государственной политики в области обеспечения национальной безопасности, укрепления обороноспособности страны, обеспечения законности и правопорядка.

Согласно предназначению Совета Безопасности для решения задач и достижения поставленных перед ним целей на него возлагаются функции координации деятельности государственных органов, мониторинга и оценки состояния исполнения стратегических документов государства, комплексного анализа и оценки государственных программ, законопроектов и иных государственно-значимых инициатив, прогнозирования внутренних и внешних угроз национальной безопасности и ряд других (статья 3 Закона о Совете Безопасности).

Предметом регулирования Закона о Совете Безопасности также выступают отношения организации деятельности Совета Безопасности: полномочия Председателя Совета Безопасности и его членов, формы деятельности и решения Совета Безопасности, а также правовые основы деятельности Аппарата Совета Безопасности.

В частности, за Председателем Совета Безопасности закреплены полномочия по осуществлению руководства деятельностью Совета Безопасности, даче поручений членам Совета Безопасности, определению организационно-правового статуса Аппарата Совета, утверждению Положения о нем и его структуры. Председатель Совета наделен правом издания актов, в том числе нормативного правового характера, относящихся к деятельности Совета Безопасности.

Формами деятельности Совета Безопасности установлены заседания и оперативные совещания, а также иные формы, определяемые Положением о Совете Безопасности. Предусмотрены кворум заседаний (не менее двух третей от его членов), порядок принятия решений (простым большинством голосов от общего количества присутствующих членов Совета Безопасности).

Решения Совета Безопасности вступают в силу после утверждения Председателем Совета Безопасности, при необходимости они реализуются актами Президента Республики Казахстан. Решения Совета Безопасности и его Председателя являются обязательными и подлежат исполнению государственными органами, организациями и должностными лицами Республики Казахстан.

В результате проведенного анализа Конституционный Совет считает, что положения Закона о Совете Безопасности, устанавливающие особый конституционно-правовой статус Совета Безопасности, отвечают интересам обеспечения конституционных ценностей, закрепленных нормами статей 1-9 и пункта 2 статьи 91 Конституции Республики Казахстан; повышения эффективности реализации установленных статьями 40 и 44 Основного Закона функций и полномочий Главы государства в сфере национальной безопасности. Президент Республики образует Совет Безопасности, формирует его состав, назначает на должность и освобождает от должности Секретаря Совета Безопасности, при необходимости издает акты для реализации решений Совета Безопасности (пункты 1 и 3 статьи 1, пункт 5 статьи 6, пункт 2 статьи 7).

Функции и полномочия Совета Безопасности и его Председателя направлены на координацию деятельности государственных органов, учреждений и должностных лиц, а принимаемые решения обязательны к исполнению институтами государственной власти, организациями и государственными служащими.

Деятельность Совета Безопасности выступает действенной гарантией суверенитета страны, режима законности, а также укрепления принципов демократического, светского, правового и социального государства, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы. При этом рассматриваемый Закон не регулирует правовой статус человека, не ограничивает права граждан и не вводит дополнительные обязанности.

Предмет функционирования Совета Безопасности имеет конкретную направленность, очерченную Законом о Совете Безопасности, иными нормативными правовыми актами Республики, включая Закон о национальной безопасности, и международными договорами Казахстана. Решения Председателя Совета Безопасности входят в систему действующего права и отвечают требованиям, установленным Законом Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года "О правовых актах" (далее – Закон о правовых актах).

Конституционно-правовой статус Совета Безопасности характеризует его особое положение и согласуется с подпунктом 20) статьи 44 Конституции Республики Казахстан.

Основываясь на системном анализе Закона Республики Казахстан от 10 марта 2017 года "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан", Конституционный Совет пришел к выводу о том, 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, Послание Конституционного Совета от 9 июня 2017 года "О состоянии конституционной законности в Республике Казахстан").

2. Закон Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам деятельности Совета Безопасности Республики Казахстан" взаимосвязан с основным Законом и детализирует его положения в предметно связанных между собой законодательных актах.

Предусмотренными в сопутствующем законе поправками гармонизированы Закон о Совете Безопасности, соответствующие положения Бюджетного кодекса Республики Казахстан, законы о национальной безопасности и о правовых актах.

Нормативные правовые акты Председателя Совета Безопасности отнесены к основным видам нормативных правовых актов и находятся вне иерархии, установленной статьей 10 Закона о правовых актах.

Конституционный Совет полагает, что данные положения сопутствующего Закона логично вытекают из закладываемого Законом о Совете Безопасности нового правового регулирования и приняты в рамках конституционных норм, регламентирующих вопросы правового статуса Совета Безопасности, действующего права, порядка разработки и введения в действие нормативных правовых актов (статья 4, подпункт 20) статьи 44, пункт 8 статьи 62 Основного Закона).

Таким образом, Конституционный Совет считает, что Закон Республики Казахстан "О Совете Безопасности Республики Казахстан" и Закон Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам деятельности Совета Безопасности Республики Казахстан" не противоречат Конституции Республики Казахстан. Они определяют основные начала статуса и деятельности Совета Безопасности, которые будут развиты и конкретизированы в Положении и иных актах правоприменения и практической деятельности Совета Безопасности.

Проекты рассматриваемых законов были внесены в Мажилис Парламента согласно пункту 1 статьи 61 Конституции в порядке законодательной инициативы Правительства и приняты Парламентом с соблюдением установленных конституционных процедур (пункты 3 и 4 статьи 61, пункты 1, 5 и 7 статьи 62 Основного Закона).

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 "О Конституционном Совете Республики Казахстан", Конституционный Совет Республики Казахстан

постановляет:

1. Признать законы Республики Казахстан "О Совете Безопасности Республики Казахстан" и "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам деятельности Совета Безопасности Республики Казахстан", принятые Парламентом Республики Казахстан 31 мая 2018 года и представленные на подпись Президенту Республики Казахстан 4 июня 2018 года, соответствующими Конституции 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.

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

*Председатель Конституционного Совета
Республики Казахстан*

К.А. Мами