

**О проверке проекта Закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан" на соответствие требованиям, установленным пунктом 2 статьи 91 Конституции Республики Казахстан**

Заключение Конституционного Совета Республики Казахстан от 4 мая 2022 года № 1

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, У. Шапак,

рассмотрел в открытом заседании обращение Президента Республики Казахстан К.К. Токаева о проверке на соответствие требованиям, установленным пунктом 2 статьи 91 Конституции Республики Казахстан, проекта Закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан".

Заслушав сообщение докладчика – члена Конституционного Совета В.А. Малиновского, изучив материалы конституционного производства, проанализировав законодательство, Конституционный Совет Республики Казахстан

**установил:**

22 апреля и 4 мая 2022 года в соответствии с подпунктом 10-1) статьи 44 и пунктом 3 статьи 91 Конституции Республики Казахстан Президент Республики Казахстан К. К. Токаев направил обращение в Конституционный Совет о рассмотрении на соответствие требованиям, установленным пунктом 2 статьи 91 Основного Закона, проекта Закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан" (далее – проект Закона).

Представленный законопроект разработан в соответствии с Посланием Президента Республики народу Казахстана "Новый Казахстан: путь обновления и модернизации" (16 марта 2022 года).

Проанализировав нормы Основного Закона применительно к предмету обращения, Конституционный Совет исходит из следующего.

1. Предусмотренный в Послании Президента Республики Казахстан от 16 марта 2022 года комплекс мер имеет для страны определяющую значимость. Они сориентированы на общество, вступившее в период активной трансформации, и призваны создать прочный политико-правовой фундамент проводимым реформам.

Воплощение выдвинутых Президентом Республики крупных инициатив существенно изменит политическую систему. Для их реализации признано целесообразным внесение изменений в более чем 30 статей Конституции.

Реализуемая масштабная повестка всесторонней модернизации страны непосредственно затрагивает базовые ценности и нормы Основного Закона.

Наполняются новым содержанием многие положения преамбулы Конституции, характеристики Республики Казахстан в качестве утверждающегося демократического, светского, правового и социального государства, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы (пункт 1 статьи 1).

Для окончательного закрепления решения об отмене смертной казни внесено изменение в пункт 2 статьи 15 Конституции: "Никто не вправе произвольно лишать человека жизни. Смертная казнь запрещается." (пункт 3 статьи 1 проекта Закона).

Введены дополнительные гарантии права человека на свободу труда (пункт 5 статьи 1 проекта Закона).

Обогащаются закрепленные в пункте 2 статьи 1 Конституции основополагающие принципы деятельности Республики. Таковыми 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.

Большое общественно-политическое значение будет иметь изложение пункта 3 статьи 6 Конституции в новой редакции: "Земля и ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы принадлежат народу. От имени народа право собственности осуществляет государство. Земля может находиться также в частной собственности на основаниях, условиях и в пределах, установленных законом." (пункт 2 статьи 1 проекта Закона). Окончательное и однозначное закрепление в Основном Законе нормы о том, что именно народ является собственником земли и природных ресурсов, исключит любые разночтения в будущем.

Большинство из конституционных ценностей создают предпосылки для стабилизации дальнейшей демократической эволюции всего конституционного пространства.

2. В пункте 1 статьи 2 Конституции закреплено, что "Республика Казахстан является унитарным государством с президентской формой правления". Пунктами 1 и 2 статьи 3 определены фундаментальные начала народного и государственного суверенитетов – положение народа в качестве единственного источника государственной власти, композиция государственной власти на основе ее единства и осуществления в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия между собой с использованием системы сдержек и противовесов.

Конструкция модернизированной президентской формы правления обеспечит оптимальный баланс властных институтов и будет способствовать устойчивому развитию страны. Проектом Закона уточнены полномочия Главы государства,

укреплена роль Парламента, что станет важным фактором успешной реализации концепции "слышащего государства".

Новой редакцией пункта 3 статьи 43 Конституции установлено, что Президент Республики на период осуществления своих полномочий не должен состоять в политической партии. Исходя из этой же логики, данный запрет распространен на председателей и судей Конституционного Суда, Верховного Суда и иных судов, председателей и членов Центральной избирательной комиссии, Высшей аудиторской палаты Республики (пункты 4 и 7 статьи 1 проекта Закона).

Данная система власти повысит политическую конкуренцию, обеспечит равные условия для развития всех партий, независимость и объективность при принятии решений.

Глава государства должен выступать незыблемым гарантом равенства возможностей для всех граждан. Поэтому теперь близкие родственники Президента Республики не вправе занимать должности политических государственных служащих, руководителей субъектов квазигосударственного сектора (пункт 7 статьи 1 проекта Закона).

Существенным продвижением по внедрению элементов парламентаризма в президентскую форму правления, стимулированию заинтересованного сотрудничества Парламента и Правительства в сфере законотворчества является дополнение пунктов 2 и 3 статьи 61 Конституции.

Правительству предоставлено право в целях оперативного реагирования на условия, создающие угрозу жизни и здоровью населения, конституционному строю, охране общественного порядка, экономической безопасности страны в порядке законодательной инициативы вносить на рассмотрение Парламента законопроекты, подлежащие рассмотрению Парламентом немедленно на совместном заседании его Палат.

В случае внесения в Парламент таких законопроектов, Правительство Республики вправе принимать под свою ответственность временные нормативные правовые акты, имеющие силу закона, по вопросам, указанным в части первой пункта 3 статьи 61 Конституции, которые действуют до вступления в силу принятых Парламентом законов или до непринятия Парламентом законов.

Таким образом, данный новый конституционный институт рассчитан на особые жизненные обстоятельства, требующие немедленной совместной слаженной работы ветвей власти по преодолению особо опасных угроз, не предусмотрен для каждодневного применения и обеспечивается взаимной ответственностью депутатов Парламента и членов Правительства.

3. Ряд изменений и дополнений направлен на переформатирование законодательной (представительной) ветви власти (поправки в статьи 50-58, 61 и 62, объединенные в разделе IV, и статью 87 раздела VIII Конституции и другие).

Все новации в данной области служат значительному укреплению роли Парламента и маслихатов. Тем самым повысится институциональная устойчивость государства с сильной парламентской культурой и влиятельными народными избранниками (пункты 11 – 21 статьи 1 проекта Закона).

Пересмотрен порядок формирования Сената и Мажилиса Парламента. В Мажилисе введено право отзыва избирателями депутата, избранного по одномандатному территориальному избирательному округу, в порядке, определенном конституционным законом. Его применение существенно укрепит демократические традиции и будет содействовать укоренению новой политической культуры, основанной на взаимной ответственности и доверии.

Принято решение о сокращении президентской квоты в Сенате с 15 до 10 депутатов. Причем, пять из них будут предложены Ассамблеей народа Казахстана. При этом квота Ассамблеи народа Казахстана из Мажилиса переносится в Сенат и сокращается с 9 до 5 депутатов. Соответственно, общее число депутатских мандатов в Мажилисе уменьшится. Данная новация обеспечит мандаты и дополнительные голоса различным этническим группам в верхней Палате.

Значительное число изменений коснулось законодательного процесса. К таким новшествам относятся: представление Парламентом на подпись Президенту закона; принятие на совместном заседании Палат конституционных законов; установление порядка повторного обсуждения и голосования по конституционным законам или статьям конституционного закона, вызвавшим возражения Президента Республики (подпункт 1) пункта 8, подпункт 1) пункта 14, подпункт 2) пункта 21 статьи 1 проекта Закона).

Для формирования более сбалансированной парламентской системы введено правило, предполагающее право Сената одобрять или не одобрять законы, уже принятые Мажилисом. Таким образом, именно Мажилис наделяется правом принимать законы. Это новшество серьезно укрепит механизмы сдержек и противовесов в политической системе и заметно оптимизирует законотворческую процедуру (подпункт 3) пункта 20, пункт 21 статьи 1 проекта Закона).

Расширена компетенция Мажилиса, усиливается парламентский контроль за качеством исполнения республиканского бюджета. Для этого Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета преобразуется в Высшую аудиторскую палату, Председатель которой должен два раза в год отчитываться перед мажилисменами (новый подпункт 3-1) пункта 1 статьи 56 Конституции). Это еще более упрочит статус Мажилиса и в целом Парламента.

Полномочия Сената, в свою очередь, дополнены правом согласования вносимых Президентом Республики кандидатур на посты председателей Конституционного Суда и Высшего Судебного Совета (новые редакции подпункта 4) статьи 44, подпункта 2) статьи 55, пункта 4 статьи 82 Конституции).

Укрепляются гарантии местного государственного управления и самоуправления, осуществляемого местными представительными и исполнительными органами, ответственными за состояние дел на соответствующей территории. Полномочия Президента Республики сокращаются и концентрируются на акимах областного уровня, значительно усиливается роль маслихатов (пункты 32 и 33 статьи 1 проекта Закона).

Претерпел существенные изменения порядок обретения полномочий акимами областей, городов республиканского значения и столицы. Согласно новеллам статьи 87 Конституции, теперь они назначаются на должность Президентом Республики с согласия депутатов маслихатов, расположенных на территории области, или депутатов маслихатов городов республиканского значения и столицы соответственно. При этом Глава государства предлагает не менее двух кандидатур, по которым проводится голосование. Получившим согласие считается кандидат, набравший большее количество голосов депутатов, принявших участие в голосовании.

За Главой государства сохраняется право освобождения от должностей только акимов областей, городов республиканского значения и столицы, а также упраздняются конституционные положения, предоставляющие Президенту Республики право отменять или приостанавливать действие актов названных акимов (предлагаемая редакция подпункта 3) статьи 44, пункта 4 статьи 87 Конституции).

4. Ключевая миссия граждан в управлении государством, в том числе, посредством институтов прямой демократии, на протяжении Государственной Независимости выступает стратегическим компонентом демократической организации меняющейся политической системы суверенного Казахстана.

Данная ценность закреплена и раскрыта в статьях 1, 3, 5, 20, 23, 33 и ряде других положений и норм Конституции Казахстана.

Совершенствование избирательной системы, модернизация выборного процесса непосредственно связана с активизацией политических партий и всех других субъектов политических отношений.

В целях обеспечения в Новом Казахстане должного представительства интересов населения, повышения электоральной активности граждан и их заинтересованной вовлеченности в процесс переустройства страны, формирования более широкой палитры взглядов принято решение о введении смешанной избирательной системы на выборах в Мажилис Парламента. Она в полной мере учтет права всех граждан, будет лучше отражать интересы избирателей как на национальном, так и на региональном уровнях.

5. защите фундаментальных прав граждан, расширению юридических, материальных, организационных и иных гарантий, усилению правозащитных институтов в Казахстане постоянно уделяется особое внимание (пункты 22-31 статьи 1 проекта Закона).

Политико-правовой основой государства и гражданского общества, казахстанской идентичности и национальной безопасности выступает принятая на республиканском референдуме 30 августа 1995 года Конституция Республики Казахстан, имеющая высшую юридическую силу. Являясь фундаментом консолидации общества, всего правозащитного механизма, базой для совершенствования законодательства и верховенства права, Конституция сама нуждается в эффективной защите правовыми и иными средствами.

На протяжении 1995-2022 годов в Казахстане действовал Конституционный Совет, компетенция которого периодически расширялась, а организация деятельности совершенствовалась. В целом же его статус пребывал во взаимосвязи с существовавшей на протяжении этого времени президентской формой правления, при которой Глава государства был наделен широкими полномочиями.

Нынешняя конституционная реформа, предусматривающая обновление президентской формы правления, повлекла модернизацию института конституционного контроля с учреждением Конституционного Суда Республики Казахстан (вместо действующего Конституционного Совета) с более широким перечнем субъектов обращения, включая граждан, Генерального Прокурора и Уполномоченного по правам человека (новые редакции статей 71-74, объединенных в разделе VI Конституции, и другие).

Данные инициативы станут важным шагом в построении справедливого и правового государства, институционально укрепят систему сдержек и противовесов, защиту конституционных прав граждан.

Проектом Закона укрепляется конституционный статус Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан. Нормами новой статьи 83-1 Конституции закреплены задачи его деятельности, гарантии независимости и неподотчетности при осуществлении полномочий каким-либо иным государственным органам и должностным лицам. Отныне правовое положение и организация деятельности Уполномоченного по правам человека определяются конституционным законом.

Для системного усиления правозащитной и иной деятельности признано целесообразным поднять уровень законодательного регулирования и принять отдельный конституционный закон о прокуратуре (пункт 30 статьи 1 проекта Закона).

При анализе представленного на заключение проекта Закона приняты во внимание оглашенные положения разрабатываемых в его развитие отдельных конституционных и иных законов, а также направленные на их реализацию подготовительные меры организационного характера.

Исходя из изложенного, руководствуясь пунктом 2 статьи 72 и пунктом 3 статьи 91 Конституции Республики Казахстан, подпунктом 1) пункта 4 статьи 17, статьями 31-33,

37 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

**решил:**

1. Признать проект Закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан" соответствующим Конституции Республики Казахстан, в том числе требованиям, установленным пунктом 2 статьи 91 Основного Закона.

2. Согласно пункту 3 статьи 74 Конституции Республики Казахстан заключение Конституционного Совета Республики Казахстан вступает в силу со дня его принятия, является общеобязательным на всей территории Республики, окончательным и обжалованию не подлежит.

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

*Председатель  
Конституционного Совета  
Республики Казахстан*

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