

WORLDWIDE

WORLDWIDE

## Конституционная реформа – основа дальнейшего поступательного развития страны

10 марта текущего года Президентом подписан Закон РК «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан», принятый Парламентом 6 марта 2017 года. Конституционная реформа, которая базируется на 25-летнем опыте суверенного развития страны, общепризнанных принципах конституционализма, широком учете мнения населения и национальных особенностей, открыла новую страницу в политико-правовом развитии государства.



Ее контуры были окончательно определены по итогам всенародного обсуждения, проведенного по инициативе Главы государства, что позволило глубоко понять сущность и значение предложенных поправок, каждая из которых преследует решение комплекса задач, продиктованных велением времени.

Учитывая особую значимость принятых новаций, Президент Республики направил обращение в Конституционный совет о рассмотрении закона на соответствие Конституции, в том числе установленным ею ценностям, основополагающим принципам деятельности и форме правления Республики.

Конституционный совет подтвердил, что закон согласуется с Конституцией и не посягает на отмеченные институты и ценности.

Высокую оценку закону дают и зарубежные партнеры нашей страны. Европейской комиссией за демократию через право Совета Европы (Венецианской комиссией) на ее 110-й пленарной сессии принято заключение, в котором подчеркивается, что конституционные изменения Казахстана представляют собой шаг вперед в процессе демократизации государства. Реформа задает правильный вектор в дальнейшем развитии страны и свидетельствует об очевидном прогрессе. По мнению комиссии, повышение роли Парламента в целом и палат Парламента в частности, передача некоторых функций Президента республики Правительству, усиление механизмов его подотчетности и подконтрольности Парламенту являются позитивным изменением, которое соответствует логике предыдущих конституционных реформ, проведенных в 1998 и 2007 годах.

Из содержания закона следует, что изменения и дополнения вносятся во все разделы Конституции.

Новая редакция пункта 3 статьи 4 Конституции принята с учетом накопленного опыта взаимодействия национального права и международных актов. Теперь она гласит: «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». Данные конституционные положения обеспечивают дальнейшее выполнение республикой взятых на себя международных обязательств и согласуются с Венской конвенцией о праве международных договоров 1969 года, к которой Республика Казахстан присоединилась 31 марта 1993 года, в частности, с установленным ею принципом *pacta sunt servanda* – каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться (статья 26).

В нормативных постановлениях Конституционного совета от 11 октября 2000 года и от 18 мая 2006 года отмечается, что Венская конвенция о праве международных договоров «не определяет порядка исполнения договоров. Это относится к конституционным и законодательным прерогативам государств и вытекает из общепризнанного принципа международного права – суверенного равенства государств».

С созданием на территории столицы Международного финансового центра «Астана» и необходимостью обеспечения эффективного его функционирования связано дополнение статьи 2 Конституции пунктом 3-1, согласно которому «в пределах города Астаны может быть установлен особый правовой режим в финансовой сфере в соответствии с конституционным законом».

Изменения и дополнения, внесенные по вопросам гражданства (пункт 2 статьи 10), согласуются с конституционными критериями и основаниями ограничения прав и свобод человека и гражданина (пункт 1 и новая редакция пункта 3 статьи 39 Конституции), а также международными актами, принятыми в рамках ООН. Так, в Конвенции о сокращении безгражданства от 30 августа 1961 года указано, что государство может сохранять право лишать любое лицо своего гражданства по основаниям, предусматриваемым национальным законом, в частности, если оно ведет себя таким образом, что причиняет серьезный вред жизненным интересам этого государства (статья 8).

В заключении Венецианской комиссии Совета Европы по проекту Конституционного закона Франции «О защите нации» (принято на 106-й сессии) указано, что согласно международному праву утрата гражданства может быть предусмотрена национальным правом в случаях причинения серьезного ущерба жизненно важным интересам государства. Государства могут применять эту меру только в исключительных случаях и при соблюдении прямых требований статьи 8.3 Конвенции о сокращении безгражданства от 30 августа 1961 года. Как отметила Венецианская комиссия, лишение гражданства в качестве вспомогательной санкции должно применяться не декретом во исполнение решения Госсовета, а судом или судьей по уголовным делам или специализированным судьей по террористическим делам. Новая редакция пункта 2 статьи 10 Конституции Казахстана сформулирована с учетом указанных рекомендаций Венецианской комиссии.

Дополнение пункта 2 статьи 39 Конституции, согласно которому признаются неконституционными любые действия, способные нарушить не только межнациональное, но и межконфессиональное согласие, логично вытекает из содержания таких основополагающих принципов деятельности республики, как общественное согласие и политическая стабильность, казахстанский патриотизм (пункт 2 статьи 1 Конституции), и дополняет другие гарантии мирного сосуществования различных наций и конфессий, предусмотренные в пункте 3 статьи 5, пункте 2 статьи 14, пункте 3 статьи 20 и пункте 2 статьи 40 Основного закона.

Законом 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). Как отметил в своем решении КС РК, 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. Законом предусмотрено обязательное получение заключения Конституционного совета о соответствии изменений в Конституцию указанному требованию до их вынесения на республиканский референдум или на рассмотрение Парламента.

Поправками существенно усилен правозащитный потенциал государства. Наделение Президента Республики правом направления обращения в Конституционный совет о рассмотрении вступившего в силу закона или иного правового акта на соответствие Конституции Республики связывается с интересами защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения национальной безопасности, суверенитета и целостности государства, что вытекает из конституционно-правового статуса Главы государства, закрепленного в статье 40 Конституции.

По инициативе Главы государства исключен пункт 4 статьи 73 Конституции, который предусматривал право Президента республики вносить возражения на решение Конституционного совета и регулировал порядок и последствия их рассмотрения. Принятое решение, направленное на усиление Конституционного совета, мы воспринимаем как проявление высокой степени доверия Президента республики к Конституционному совету, коллектив которого глубоко осознает, что оно повышает ответственность и ужесточает требования к деятельности органа конституционного контроля. Как отмечают многие зарубежные эксперты, благодаря этим конституционным поправкам Конституционный совет Казахстана теперь по своей компетенции становится равным конституционным судам ряда европейских стран.

Придание конституционного статуса уполномоченному по правам человека в республике и регулирование порядка его назначения и освобождения коррелируется с положениями пункта 1 статьи 1 и пункта 2 статьи 12 Конституции, согласно которым Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы.

Положения об омбудсмене содержатся в конституциях ряда стран: Албании, Австрии, Хорватии, Эстонии, Финляндии, Грузии, Венгрии, Польши, Румынии, России, Словакии, Словении, Испании, Швеции и др.

В заключении Венецианской комиссии по статусу уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан (2007 год) было отмечено, что учреждение уполномоченного по правам человека должно иметь гарантии на конституционном уровне, в которых излагались бы существо характеристик и полномочий данного учреждения и основные условия его назначения, предусматривающие выбор этого лица квалифицированным большинством в Парламенте.

Повышение требований к кандидатам в президенты Республики Казахстан, в частности введение требования о наличии высшего образования (пункт 5 статьи 1 Закона), является обоснованным. В нормативном постановлении Конституционного совета от 9 апреля 2004 года разъяснено, что требования Конституции к гражданам страны, осуществляющим пассивное избирательное право, значительно выше, чем к остальному большинству избирателей, поскольку им предстоит нести бремя законодательства и государственных решений.

Законом осуществлена демократическая модернизация президентской формы правления посредством усиления роли, самостоятельности и ответственности Парламента и Правительства, перераспределения отдельных полномочий Президента между Парламентом и Правительством.

В соответствии с обновленным пунктом 1 статьи 49 Конституции Парламент «является высшим представительным органом Республики, осуществляющим законодательную власть». Данное принципиальное положение подкреплено исключением из компетенции Главы государства полномочий по изданию законов, указов, имеющих силу законов; 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).

Законом расширена роль Мажилиса Парламента при формировании 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, 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 политических партий, представленных в Мажилисе.

Существенно усилены контрольные полномочия Парламента и его палат за деятельностью Правительства и его членов. С этой целью установлено, что Правительство в своей деятельности ответственно перед Президентом и Парламентом. Премьер-министр теперь обязан докладывать об основных направлениях деятельности Правительства и его важнейших решениях не только Президенту, но и Парламенту. Палаты Парламента наделены правом по итогам заслушивания отчета члена Правительства большинством не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов принимать обращение к Президенту республики об освобождении от должности министра в случае неисполнения им законов. В таком случае Глава государства освобождает от должности члена Правительства.

Упразднено право Президента Республики отменять либо приостанавливать действие актов Правительства и Премьер-министра, что повышает самостоятельность и в то же время ответственность Правительства.

Правительству переданы полномочия Главы государства по утверждению государственных программ, единой системы финансирования и оплаты труда работников для всех органов, содержащихся за счет государственного бюджета, которые будут осуществляться Правительством по согласованию с Президентом.

В статье 86 Конституции введено новое требование, согласно которому полномочия маслихата прекращаются досрочно Президентом республики после консультаций с Премьер-министром и председателями палат Парламента. Это означает, что при принятии такого решения появляются элементы коллегиальности, которая призвана обеспечить его законность и обоснованность.

Полномочие по определению порядка назначения или избрания на должность, а также освобождения от должности акимов иных административно-территориальных единиц передается в известной мере от Главы государства Парламенту, который будет осуществлять его путем принятия закона.

Реформой корректируются конституционные основы судебной системы и прокуратуры. В пункте 3 статьи 79 Конституции установлено, что требования к судьям судов республики определяются Конституционным законом.

Новая редакция статьи 81 Основного закона предполагает уточнение функций Верховного суда – вместо положения об осуществлении надзора за деятельностью местных и других судов определено, что Верховный суд в предусмотренных законом случаях рассматривает отнесенные к его подсудности судебные дела.

В принятой редакции пункта 1 статьи 83 Конституции закреплено, что прокуратура от имени государства осуществляет высший надзор за соблюдением законности в установленных законом пределах и формах, а также прямо указано, что она представляет интересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное преследование. Тем самым более четко очерчены контуры прокурорского надзора, пределы которого будут определяться законом. Это дает возможность регулировать объем полномочий прокуратуры без внесения каждый раз поправок в Конституцию.

Все эти меры позволяют снять проблемы, периодически возникающие при модернизации правоохранительной системы, а также создать конституционную основу для углубления преобразований.

Перераспределение полномочий между ветвями власти, как отметил Конституционный совет, не затрагивает основы президентской формы правления и статус Президента как Главы государства, его высшего должностного лица, определяющего основные направления внутренней и внешней политики государства, символа и гаранта единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина, обеспечивающего согласованное функционирование всех ветвей власти и ответственность органов власти перед народом.

Не все поправки, предложенные для всенародного обсуждения, были приняты. Учитывая негативную позицию определенной части общества, Главой государства было принято решение об исключении изменений в статью 26 Конституции и сохранении ее действующей редакции. Следует отметить, что предложенные в данную статью поправки были юридически корректными. Венецианская комиссия в своем заключении выразила сожаление исключением на стадии внесения в Парламент поправок в статью 26

Конституции по вопросам права собственности, которые, как она считает, соответствуют международным стандартам.

Выступая в Парламенте, Президент республики обратил внимание на необходимость более тщательного изучения данного вопроса, проведения разъяснительной работы и достижения компромисса.

Современные темпы развития Казахстана в контексте проводимых реформ порождают необходимость глубокого осмысления идей и принципов конституционализма, степени их распространения и динамики реализации в национальном законодательстве. Конституция как основная форма воплощения этих правовых постулатов является высшим политико-правовым актом, регулирующим основополагающие общественные отношения, и ее дальнейшее совершенствование в соответствии с глобальными вызовами и потребностями развития государства является необходимым и востребованным. Содержание Основного закона государства должно отражать как общечеловеческие, так и национальные идеалы, соответствовать запросам социально-экономической, политической, культурно-гуманитарной и других сфер жизнедеятельности общества и государства.

25 января в своем Обращении к народу Глава государства отметил, что «программа реформ – это наш ответ на вопрос, в каком направлении пойдет Казахстан. Ответ ясный и последовательный – в сторону демократического развития».