Парламент Республики Казахстан
Конституционный Совет Республики Казахстан

5-ЛЕТИЕ КОНСТИТУЦИИ И ЗАКОНОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Материалы Международной научно-практической конференции

28-29 августа 2000 г.

Астана - 2000

Редакционная коллегия

Приветствие
Президента Республики Казахстан
Назарбаева Нурсултана Абишевича

Участникам Международной научно-практической конференции «5-летие Конституции и законотворческий процесс в Республике Казахстан».

Уважаемые участники конференции! В эти дни мы празднуем пятилетие со дня принятия на всенародном референдуме Основного Закона страны, нашего главного правового акта, имеющего высшую юридическую и духовную силу. Демократия и равноправие, экономическая и политическая свобода, широкие права и гарантии их защиты, эти великие ценности современного мира наш народ обрел впервые в своей истории. С того момента, когда подавляющее большинство граждан сделало этот выбор, сбылась великая мечта поколений. Независимость, свобода, прогресс навсегда стали спутниками новой истории Республики Казахстан.

Наша Конституция стала животворной основой широкого законодательного процесса, направленного на всестороннее реформирование экономики общества и на улучшение жизни народов Казахстана. И в текущем году Республике удалось впервые за годы независимости достичь значительных успехов и темпов роста в экономике, вывести страну на лидирующие позиции не только в регионе, но и в Содружестве независимых государств. Это яркое подтверждение того, что наша Конституция и законы, наши реформы не просто работают на человека, но и активизируют его творческую энергию, стимулируют предпринимательскую инициативу каждого.

Прошедшие пять лет действия Конституции наглядно доказывают ее состоятельность, устойчивость, демократическую сущность. За эти годы сформировалось качественно новое правовое пространство, предусматривающее все условия для самореализации граждан. Главная наша цель полностью реализовать мощный созидательный потенциал, заложенный в Конституции. Удовлетворен, что именно эти цели преследует и наша конференция, надеюсь, что анализ теоретических и практических аспектов конституционных реформ в Казахстане послужит делу совершенствования государственности, более полному обеспечению прав и свобод каждого казахстанца. Поздравляю вас, всех граждан Казахстана с Днем Конституции!

Президент Республики Казахстан
Нурсултан Назарбаев

В данном сборнике опубликованы материалы международной научно-практической конференции «5-летие Конституции и законотворческий процесс в Республике Казахстан», проведенной по инициативе Парламента Республики Казахстан и Конституционного Совета Республики Казахстан при поддержке Президента Республики Казахстан Н.А.Назарбаева.

В работе научно-практической конференции приняли участие депутаты Парламента, члены Конституционного Совета Республики Казахстан, представители других органов государственной власти и управления, ученые страны. С докладами выступили председатели и члены Конституционных Судов ряда стран СНГ, специалисты из ближнего и дальнего зарубежья.

В целом в докладах было подчеркнуто, что со времени принятия Конституции в Республике произошли многие события, оказавшие благотворное влияние на развитие всех сфер жизни общества. В стране сформирована сильная президентская власть. Следуя правовому механизму системы сдержек и противовесов, достаточно эффективно функционируют законодательная, исполнительная и судебная ветви власти.

Во многих выступлениях было отмечено, что за годы действия двухпалатного Парламента накоплен большой опыт законотворчества. Однако строительство демократического и правового общества, в условиях быстро изменяющегося мира, требует дальнейшего совершенствования законодательной деятельности. В этом аспекте очень важны международный опыт законотворчества, а также практика разработки странами СНГ модельных законопроектов.

Надеюсь, что идеи, предложения и рекомендации, высказанные на нашей научно-практической конференции, будут использованы при дальнейшем совершенствовании законотворческого процесса в Республике Казахстан.

О. Абдыкаримов - Председатель Сената
Парламента Республики Казахстан

Туякбай Ж. А. - Председатель Мажилиса
Парламента Республики Казахстан

КОНСТИТУЦИЯ И ЗАКОНОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС В КАЗАХСТАНЕ

Пятилетие принятия на всенародном референдуме новой Конституции - событие, по праву, знаменательное в истории независимого Казахстана. Утвердив в своих положениях со всей очевидностью приоритет прав и свобод личности, демократических ценностей гражданского общества, Основной Закон страны заложил прочный фундамент под строительство правовой системы государства и ее поступательного развития.

Знаменательная дата - это прежде всего возможность отметить позитивные стороны происшедших изменений и, в то же время, повод для всестороннего научного осмысления пройденного пути, поиска направления дальнейшего совершенствования механизмов государственного управления, повышения его эффективности в соответствии с требованиями времени. Надеюсь, что на настоящей конференции будет высказано немало новых идей и предложений по улучшению законодательных основ нашей государственности.

Пятилетняя практика Конституции Республики подтвердила верность, прежде всего ее концепции, позволившая активно осуществлять реформы, утверждать с новым экономическим отношением, обеспечивать политическую и социальную межнациональную стабильность в обществе.

Поставив во главу угла общепризнанные демократические ценности, основной закон страны заложил твердые гарантии для обеспечения реальной свободы слова и совести, политического плюрализма в нашем обществе.

Конституционный принцип разделения ветвей власти и их взаимодействие с использованием проверенной мировой практикой системой сдержек и противовесов служит гарантией демократизма государственного механизма, а Президент Республики, как глава государства, обеспечивает согласованное взаимодействие всех ветвей власти и ответственность органов власти перед народом - единственным источником государственной власти в Республике Казахстан.

Сегодня есть все основания констатировать, что политически состоятельной оказалась и двухпалатная структура Парламента. Практика опровергла скептические прогнозы и возможность непреодолимых противоречий между Палатами, существенного замедления темпов и сроков принятия

законопроектов, возобладания законодательной волокиты и тому подобное. Убедительнее всего об этом свидетельствуют цифры. Депутатами двухпалатного Парламента первого созыва было принято 497 законов, а на первой сессии второго созыва обсуждено около 120 законопроектов.

Двухпалатная структура Парламента позволила полнее выразить разнообразные интересы различных слоев населения, потребности регионов, тщательно выверять через сито Мажилиса и Сената качество принимаемых законов, их соответствие интересам широких слоев населения. Не случайно, что последняя реформа в Российской Федерации в части формирования верхней Палаты Парламента совпадает с принятой нами моделью.

Вместе с тем практика пяти лет действия Конституции более четко и рельефно показала нам не только ее безусловные ценности и положительные свойства, но и пути совершенствования. Оно и понятно, поскольку динамизм перемен в переходный период очень высок и некоторые нормы перестают быть адекватными развитию общества. Но к подобным вопросам, на мой взгляд, следует подходить очень осторожно, не ударяясь в крайности. Нельзя в зависимости от временных политических интересов пытаться каждый раз перекраивать Конституцию, и вместе с тем рассматривать ее как догму, отвергая назревшие перемены.

Изменения, внесенные в Конституцию в октябре 1998 года, как нельзя, удачно свидетельствуют о взвешенности этого шага, его продиктованность объективными реалиями. Совместные инициативы Президента и депутатов позволили укрепить не только политическую стабильность и национальную безопасность накануне нового тысячелетия, но и сделать заметный шаг по пути развития демократии и парламентаризма.

В частности, предусмотренные изменения в Конституцию в части политических партий в выборах в Мажилис Парламента по партийным спискам позволили более структурно представить в высшем законодательном органе страны политический плюрализм общества.

Результаты первой сессии Парламента второго созыва свидетельствуют, что партийные фракции и депутатские группы наладили активную работу и стали реальным фактором в деятельности высшего представительного органа страны.

Как видим, мы неуклонно идем по пути, выработанному мировой цивилизацией, но вместе с тем мы убеждены, что демократия и парламентаризм не заимствуются подобно промышленным технологиям механически от более развитых стран, как представляется некоторым нетерпеливым политикам. Демократия — это непрерывный поэтапный процесс, базирующийся на внутренней готовности общества по мере своего развития жить по новым правилам, осознанно их соблюдая.

Тем не менее, по мнению депутатов Мажилиса второго созыва, в рамках президентской формы правления назрели меры по повышению эффективности парламентской деятельности. Не секрет, что усилия депутатов по улучшению качества принимаемых законов нередко сводятся на нет низким уровнем их исполнения и осуществления контроля за нормотворческой деятельностью исполнительных органов. В условиях невысокой правовой культуры населения, неразвитости ее общественного контроля создаются условия для нарушения норм законодательств, в особенности чиновниками разного ранга, распространения коррумпированности в обществе, попрания интересов рядовых граждан.

Наделение же Парламента правом контроля за исполнением законе числе и бюджета страны, пойдет не вразрез, что иногда приходится слыиг наоборот усилит президентскую форму правления, ибо глава государства получит в лице депутатского корпуса мощный дополнительный рычаг по контролю за соблюдением законности и деятельностью центральных и местных структур, что в целом повысит эффективность государственного управления.

Говоря о насущности и усовершенствовании механизмов управления государством, хочу обратить ваше внимание на особую значимость законодательного закрепления конституционных положений о местном государственном управлении и самоуправлении. К сожалению, до сих пор данные законы не приняты, а ведь существует конституционное требование о двухлетнем сроке для приведения в соответствие с основным законом законодательства, действующего на момент его вступления в силу. Поэтому в дальнейшем затягивать с принятием этих законов просто недопустимо.

Самого пристального внимания требуют вопросы совершенствования законотворческого процесса. Многое здесь зависит от совершенствования взаимодействия между двумя определенными Конституцией субъектами права законодательной инициативы - депутатами и Правительством. Чтобы верно расставить приоритеты в планировании законопроектных работ необходимо, по нашему мнению, законодательно закрепить более активное участие депутатов в совместных рабочих группах на стадии разработки конкретных проектов законов. Это позволило бы депутатам с самого начала проникнуться идеями и замыслами Правительства, что в последствии, на наш взгляд, устранит сохраняющееся взаимное недопонимание и позитивно повлияет на весь ход законодательного процесса.

К сожалению, на результатах законотворческой деятельности и всего законодательного процесса серьезно сказывается недостаточный профессиональный уровень подготовки законопроектов как по содержанию, так и в части юридической техники. Обилие отсылочных норм,

принятие подзаконных актов в виде постановлений, положений, инструкций зачастую выхолащивают законы, не позволяя им прямо и эффективно работать. К примеру, в представленном в Мажилис Парламента проекте Закона «О земле» присутствует 19 отсылочных норм на различные акты, в том числе и на нормативные документы несуществующего государства СССР.

Разумеется, у каждой ветви власти в соответствии с Конституцией есть свои пределы законодательной компетенции. Проблема только в том, чтобы повысить качество и приоритетность законов, чтобы подзаконные акты Правительства и ведомств вытекали из логики и буквы закона, а не противоречили ему, как еще нередко происходит.

Еще одна проблема - это существующая практика реализации депутатами права законодательной инициативы. Депутаты в сравнении с Правительством в этом плане находятся в гораздо худшем положении. Существенным ограничителем в рассматриваемом аспекте является конституционная норма, предусматривающая обязательное положительное заключение Правительства на законодательную инициативу, которое содержит в себе сокращение государственных доходов либо увеличение государственных расходов. Практика показывает, что эта процедура довольно часто затягивается вследствие отсутствия регламентации сроков, а порой, не будем скрывать, из-за откровенной блокировки со стороны отдельных заинтересованных министерств и ведомств. Понятно, что данная норма в целом диктуется объективной необходимостью стабильности бюджетной системы, но речь идет только лишь о механизмах ее реализации. В этом вопросе видится возможным регулирование несостыковок путем согласительных процедур.

Существенным пробелом сегодняшней правоприменительной практики остается нерешенный вопрос о реализации конституционной нормы о толковании закона. Неопределенность правомочного субъекта, официального толкования тех или иных норм закона порождают сумятицу в их применении, позволяют исполнителям свободно толковать их в свою угоду.

Большинство депутатского корпуса склоняется к мнению, что толковать законы должна та ветвь власти, которая их принимает. Есть также мнение о необходимости в наделении этой функции Верховного Суда. Хотелось бы сегодня услышать мнение и конкретное предложение наших ученых и практиков по данному вопросу.

В целом сегодня назрела необходимость сделать всесторонний анализ всей работы по законодательному обеспечению и конкретизации положений Конституции. Одним из путей является издание свода законов, что позволит систематизировать систему нашего законодательства, выявить узкие места, устранить фрагментарность и противоречивость.

Как видим, задача перед депутатами, всеми причастными к законотворческой деятельности учреждениями, организациями стоит немалая.

Уверен, что решение этих и других проблем нам вполне под силу, ибо Конституция Республики Казахстан принципиально верно подошла к решению главных узловых вопросов в функционировании всех политических институтов.

Таким образом, время и действительность позволяют нам с полным основанием сделать вывод, что Конституция заложила основы новой **действительно правовой системы, открывающей простор для прогрессивного политического, экономического и** социального **устройства, казахстанского общества.**

Н.И.Акуев член Конституционного Совета Республики Казахстан

КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН И ЕЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ПРИОРИТЕТЫ

Идеи конституционализма в Казахстане своими истоками уходят в глубь веков. Важную роль в их формировании сыграли такие уложения **XV - XVIII** веков, как «Қасым ханның қасқа жолы» («Светлый путь Касым хана»), «Есім ханның ескі жолы» («Древний путь Есим хана») и «Жеті жарты» («Семь установлений») Тауке хана. Заметным явлением в этом смысле была Конституция Алаш (проект). История конституционного строительства Казахстана насчитывает пять писаных Конституций, в том числе и ныне действующую Конституцию 1995 года.

Обретение суверенитета, преодоление тоталитаризма и переход Казахстана к демократическому обществу обусловили необходимость разработки и принятия новой Конституции. Ее рождение происходило в сложных условиях, когда Верховный Совет XII созыва не поддержал идеи об импичменте, двухпалатном парламенте, характере государственности, статусе языков, уточнении содержания социально-экономических прав граждан, судебной реформе. Возобладала инерция привычных форм мышления, отягощенного постулатами уходившей идеологии, ностальгия по привычному прошлому. В результате была принята компромиссная, а потому и во многом консервативная Конституция 28 января 1993 года, тормозившая развитие социальных и рыночных реформ.

Вот почему уже через два года встал вопрос о необходимости принятия новой Конституции. На заседании Ассамблеи народов Казахстана Президент Республики Н.А.Назарбаев изложил приоритеты будущего Основного Закона. Проект был опубликован для всенародного обсуждения, во время которого поступило около 30 тысяч предложений и замечаний. Принятие Конституции на референдуме придало ей высокую степень легитимности, свойство гораздо более ценное, чем легализация, т.е. принятие парламентом.

Заслуга Президента Республики состоит не только в конструировании демократических приоритетов нашей Конституции, но и в том, что он проявил в то трудное время необходимую государственно-властную волю, выведя тем самым казахстанское общество из трясины митинговой демократии, неразберихи, неопределенности и возможных социальных конфликтов.

Искусство и мудрость конституционных преобразований состоят в умении выявить действительные потребности общества, упорядочить социальные процессы, гармонизировать интересы различных сил, обеспечить их

равновесие, общественное согласие и политическую стабильность. В этой связи в полной мере применимы к нашей Конституции классические слова Фердинанда Лассаля, сказанные 138 лет назад: “Конституция является действительным отношением общественных сил страны”(“О сущности конституции”, СпБ., 1906, стр.7).

Конституция утверждает нашу республику в качестве независимого демократического государства с президентской формой правления, воплотив в жизнь вековые чаяния и усилия казахского народа по обеспечению своей самостоятельной государственности. Многонациональный народ Казахстана является единственным источником государственной власти. По форме устройства Казахстан - унитарное государство, суверенитет которого распространяется на всю его территорию. Республика обеспечивает целостность, неприкосновенность и неотчуждаемость своей территории.

К числу важнейших приоритетов относятся и демократические принципы конституционного строя Казахстана: экономическая свобода, идеологическое и политическое многообразие, равенство общественных объединений перед законом. Вместе с тем запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности Республики, подрыв безопасности государства, разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни. В этом особенно проявляется охранительная функция Основного Закона, направленная на обеспечение законности, стабильности и порядка в обществе.

Исключительно важна для нашей страны конституционная постановка вопроса о ценности человека, его прав и свобод. Она обусловлена стремлением защитить человека и является органичной для Казахстана, где в ходе так называемой “добровольной коллективизации” были загублены миллионы жизней коренного населения, расстреляны и политически репрессированы многие десятки тысяч людей разных национальностей, депортированы в массовом порядке целые народы, территория республики была усеяна тюрьмами Гулага.

В современных условиях все более взаимозависимого мира происходит сближение и взаимодействие конституционных принципов и тех правовых институтов, которые отражают гуманистические устремления человечества. Исходя из этого, Конституция Казахстана в полной мере воплотила в своем содержании положения Всеобщей декларации и международных пактов о правах человека, принятых Организацией Объединенных Наций. Международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами и применяются непосредственно.

Наша Конституция по-новому интерпретирует доктрину Шарля-Луи Монтескье о разделении властей. Преодолевая старый ортодоксальный подход, Основной Закон придает этой концепции не безусловный, а ориентирующий характер. Между ветвями власти не может быть китайской Чан Чен (в переводе — “великой стены”). Выполняя единые функции государства, его органы “втягиваются” во взаимодействие, дополняя друг друга. Логика здравого смысла свидетельствует, что нет и не может быть монопольных ветвей власти, жесткого их разделения, иначе теряется значение сдержек и противовесов. Власть едина, есть лишь разделение функций и полномочий по ее осуществлению. Приоритет здесь принадлежит сущности, а не субстанции власти.

Своеобразие и оригинальный характер нашей Конституции состоит также и в том, что она вводит новые институты и нормы, которые отличают ее от конституций других стран. Речь идет об учреждении Конституционного Совета, определении иерархии источников действующего права, создании единой системы судов. Наблюдается и заимствование нашего конституционного опыта. Так, в Российской Федерации начат процесс укрепления вертикали власти, т.е. делается то, что в Казахстане конституционно решено в 1995 году.

Высокую оценку нашей Конституции мы находим в зарубежных изданиях. Так, в изданной недавно книге “Россия и зарубежный опыт” сказано, что “Конституция Казахстана 1995 г. ...на данный период развития конституционного права - это наиболее полное, синтезированное решение проблемы единства и разделения властей в законодательном тексте”, (Москва, издательство "Зерцало”, стр.269).

Таким образом, являясь своеобразной рейтинговой моделью, юридическим паспортом казахстанского общества, Конституция отражает в спрессованном виде и лаконичных формулировках то главное, что характеризует наше государство, политическую, экономическую и социальную основу общества, приоритеты демократии. Конституционные положения прошли проверку временем и практикой, приобрели аксиоматический характер.

Несколько слов по вопросу о внесении изменений в Конституцию. Сама Конституция в ст. 91 предусматривает такую возможность, а также порядок ее реализации. Свою восприимчивость она уже показала, когда 7 октября 1998 года были внесены изменения, направленные на дальнейшее поступательное развитие демократии, в частности, введены выборы от политических партий по пропорциональной системе. На наш взгляд, сегодня есть все необходимые возможности для укрепления отечественной государственности и развития правовой системы в рамках действующей Конституции. Она далеко не исчерпала свой потенциал. В конституционном законотворчестве уместна осмотрительность и взвешенность. На наш взгляд, в данное время нет необходимости вносить изменения в Основной Закон.

Конституция играет первостепенную роль в системе национального законодательства, выступая в качестве генетического ядра и определяя направления и контуры его развития. Этот потенциал Конституции используется пока не в полной мере. До сих пор не выполнено требование статьи 92 о приведении законодательства в соответствие с Конституцией. Заметно отстает подготовка кодексов об административных правонарушениях и налогах, не определена судьба законопроекта о земле.

Накопилось много проблем, связанных с качеством законов: противоречивостью норм; неоправданно частым внесением изменений; принятием не первоочередных, а второстепенных законов; законодательной волокитой; недостатками юридической техники.

Решение указанных и других вопросов законотворчества будет способствовать укреплению конституционной законности. Мировой опыт учит, что не бывает экономической свободы и правового государства без сильного **и эффективного законодательства. Необходимо,** на **наш взгляд,** перспективное **планирование законотворческой работы, сопряженное с содержанием „стратегическими целями и задачами Послания Президента страны народу “Казахстан - 2030”.**

Баекова Ч. Т. - Председатель Конституционного Суда Кыргызской Республики

КОНСТИТУЦИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ И ЗАКОНОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Уважаемые участники конференции! Уважаемые дамы и господа!

Как Вам известно, конец XX столетия ознаменован сломом тоталитаризма в бывших социалистических странах, начался стремительный процесс суверенизации, не в стороне от этих исторических событий оказалась и наша Кыргызская Республика.

Первые демократические шаги нашей республики были основаны на изменениях, внесенных в еще советскую Конституцию Киргизской ССР, но они не могли привнести коренные изменения в прежний советский порядок взаимоотношений в государстве и обществе, основанный на Конституции Советского Союза.

Мы все понимали, что проведение глубоких реформ требует:

• существенного обновления законодательства, направленного на ликвидацию тоталитарной системы и формирование нового общественного и государственного строя;

• ориентацию законодательства на рыночные отношения в экономике, на обеспечение функционирования институтов демократии, прав и свобод человека и гражданина, а так же других принципов правового государства;

• создание действенного института конституционного контроля, т.е. конституционного суда;

• формирование независимой эффективно действующей судебной системы, обеспечивающей действие общепризнанных демократических принципов всех видов судопроизводства: конституционного, административного, гражданского, арбитражного, уголовного.

Только после принятия Конституции Киргизской Республики 5 мая 1993 года страна стала переживать интенсивный процесс формирования гражданского общества, основанный на демократической, политической системе, основанной на идеологическом и политическом плюрализме и принципах рыночной экономики. В отличие от советской Конституции нынешняя Конституция Кыргызской Республики вывела на первый план человека и гражданина с его правами, освободив от прежнего довлеющего положения только интересов государства.

Понимая, что одномоментно изменить и привести в соответствие с новой Конституцией Кыргызской Республики все действующие законы было невозможно, мы приняли закон о введении в действие Конституции Кыргызской Республики, который предусматривает норму о том, что правовые акты, действовавшие на день вступления в силу Конституции Кыргызской Республики, действуют до тех пор, пока они не будут аннулированы, либо приведены в полное соответствие с Конституцией. Законы и другие нормативные акты СССР применяются на территории Кыргызской Республики в части, не противоречащей Конституции Кыргызской Республики и законам республики.

Споры по поводу соответствия правовых актов Конституции разрешаются Конституционным судом Кыргызской Республики. Это естественно вызвало необходимость интенсификации законотворческого процесса, а силами однопалатного парламента, созданного по образу и подобию советского Верховного Совета, с этой задачей справиться было нельзя. В 1994 году назрела необходимость внесения корректив в Конституцию Кыргызской Республики и создания двухпалатного парламента - Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, состоящего из 105 депутатов, входящих в состав постоянно действующего Законодательного Собрания и Собрания Народных Представителей, действующего на сессионной основе, что было сделано на основании решения всенародного референдума, проведенного 22 октября 1994 года.

На сегодняшний момент мы имеем - Жогорку Кенеш Кыргызской Республики из двух палат. Прежним его составом за истекшие 5 лет было принято 568 законодательных актов, из них 418 подписано Президентом и опубликовано, в их числе кодексы: Гражданский, Уголовный, Налоговый, Таможенный, Уголовно-процессуальный, Земельный кодексы, Кодекс о выборах и т.д.

Основным фундаментом проводимых реформ и источником права подпитывающим законотворчество, как и в любом государстве, конечно же, является Конституция Кыргызской Республики и все законы принимаются исходя из основных конституционных принципов, кроме того, законодатели учитывают преобразования в мировой политике и экономике и коренные изменения, наступившие в среде, в которой действует наше государство. В связи с этим весьма актуальной в процессе законотворчества становится потребность взаимного изучения опыта законотворческой деятельности государств-участников СНГ, вытекающая из подписанных межгосударственных договоров. Несомненно, во взаимное познание и обогащение свой вклад внесет и эта конференция, проводимая Конституционным Советом и Парламентом Республики Казахстан.

К началу нового 21 века в Кыргызстане идет работа над строительством правового государства, т.е. через новые законы принимаются меры по

утверждению принципов уважения прав и свобод человека и гражданина, господство права и закона формирование конституционализма. Конституция Кыргызской Республики не став догмой, как и всё общество динамично переживает процесс реформ.

Так, в первые годы, в так называемую романтическую пору демократии, обсуждение вопроса введения права частной собственности и как в парламенте, так и в обществе вызвало бурные обсуждения, в процессе которых возобладало мнение, что земля не может быть предметом купли-продажи. Но уже к началу 1998 года этот вопрос стал судьбоносным для дальнейшего продвижения реформ и, в первую очередь, экономических. Заинтересованность в этом проявила огромная плеяда фермеров, предпринимателей, уже начавших свою деятельность на новых принципах рыночной экономикии осознавшие на практике, что решение этого вопроса объективная необходимость, оставление его в прежнем состоянии является тормозом реформ.

Вопрос был вынесен на всенародное обсуждение и к концу ноября 1998 года всенародным референдумом было принято решение о внесении изменений в Конституцию Кыргызской Республики и введении права частной собственности на землю, т.е. сделан серьезный шаг в сторону развития прав гражданина, с одной стороны, а с другой стороны это стало огромным стимулом для дальнейшей интенсификации земельной и, в целом, экономических реформ, кроме этого создана серьезная конституционная основа для принятия огромного пласта законов, развивающих и претворяющих в жизнь эти права граждан, уже гарантированные Конституцией Кыргызской Республики.

Естественно возникает вопрос, какова же роль и влияние самого Конституционного суда Кыргызской Республики на законотворческий процесс? Сам Конституционный суд Кыргызской Республики субъектом законодательной инициативы не является.

В отличии от Конституционного Совета Казахстана Конституционный суд Кыргызской Республики входит в систему органов правосудия.

Конституционный суд Кыргызской Республики является важным органом государства, обеспечивающим защиту Конституции Кыргызской Республики.

Будучи новым институтом демократии, Конституционный суд Кыргызской Республики призван защищать и охранять права и свободы гражданина, закрепленные Конституцией, обеспечивая режим конституционной законности.

Среди полномочий, предусмотренных статьей 82 Конституции Кыргызской Республики, Конституционному суду предоставлено право принимать решения о конституционности правоприменительной практики, затрагивающей конституционные права граждан.

Гражданам предоставлено право прямого обращения в Конституционный суд по вопросам, непосредственно затрагивающим их конституционные

права. Из всех решений Конституционного суда Кыргызской Республики две трети приняты по обращениям граждан.

Наряду с ними субъектами обращения в Конституционный суд Кыргызской Республики являются: Президент Кыргызской Республики, Правительство Кыргызской Республики, депутаты Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, Генеральный Прокурор Кыргызской Республики, суды Кыргызской Республики, местные кенеши.

Всего в Конституционный суд Кыргызской Республики входит 9 судей, включая Председателя и заместителя. Избираются они по представлению Президента Кыргызской Республики обеими палатами парламента сроком на 15 лет.

Полномочия Конституционного суда определены статьей 82 Конституции Кыргызской Республики, в соответствии с которой Конституционный суд Кыргызской Республики:

1) признает неконституционными законы и иные нормативные правовые акты в случае их расхождения с Конституцией;

2) решает споры, связанные с действием, применением и толкованием Конституции;

3) дает заключение о правомерности выборов Президента Кыргызской Республики;

4) дает заключения по вопросу об отстранении от должности Президента Кыргызской Республики, а также судей Конституционного, Верховного, Высшего Арбитражного судов Кыргызской Республики;

5) дает заключение по вопросу об изменениях и дополнениях Конституции Кыргызской Республики;

6) дает согласие на привлечение судей местного суда к уголовной ответственности;

7) отменяет решения органов местного самоуправления, противоречащие Конституции Кыргызской Республики;

8) принимает решение о конституционности правоприменительной практики, затрагивающей конституционные права граждан.

Конституционный суд Кыргызской Республики, реализуя свои конституционные полномочия, способствует своими решениями утверждению конституционных принципов и реальному осуществлению конституционных реформ.

Своими решениями мы стараемся направить законотворческий процесс в конституционное русло.

Так, нашими решениями были признаны неконституционными отдельные нормы Гражданско-процессуального, Арбитражно-процессуального и

Уголовно-процессуального кодексов Кыргызской Республики, предоставлявшего право принесения протеста в порядке надзора на вступившие в законную силу решения и приговоры суда прокурорам и их заместителям, Председателям и заместителям Председателей Верховного и Высшего Арбитражного судов Кыргызской Республики.

Конституционный суд Кыргызской Республики своими решениями признал неконституционными нормы Уголовно-процессуального кодекса Кыргызской Республики, создававшие возможность суду по своей инициативе направлять дело на дополнительное расследование с целью предъявления подсудимому обвинения по более тяжкому преступлению, а также пересмотр вступивших в законную силу приговоров за мягкостью назначенного наказания.

В соответствии с Конституцией Кыргызской Республики суд обязан отправлять правосудие в рамках обвинения, предъявленного прокурором, а функции обвинения возложены на прокуратуру.

Решение Конституционного суда Кыргызской Республики окончательно и обязательно к исполнению, в связи с чем при принятии новых Уголовно-процессуального кодекса, Арбитражно-процессуального кодекса, Гражданско-процессуального кодекса законодатель всегда учитывал выводы Конституционного суда Кыргызской Республики.

Помимо этого, Конституционный суд Кыргызской Республики свои пожелания, которые полагает необходимым высказать в адрес законодателя по законотворческому процессу, излагает в своем ежегодном послании, направляемом Президенту, Жогорку Кенешу и Правительству Кыргызской Республики, которые также не остаются без внимания.

Деметрашвили А.В. - Председатель Конституционного суда Грузии

КОНСТИТУЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ ГРУЗИИ

Тема моего краткого выступления - «Конституционное развитие Грузии» думаю не оторвана от основной темы нынешней конференции. Не только потому, что наши конституции приняты почти одновременно (Конституция Грузии принята 24 августа 1995 года и я прилетел в Астану прямо с нашей конференции), но главным образом потому, что конституции и в Грузии и в Республике Казахстан принимались в схожем стартовом положении, и решали схожие социально-политические задачи.

Как в Тбилиси, так и здесь, в Астане собрались многие из тех, кто разрабатывал конституцию и те, кто в настоящее время живет по ней, для того, чтобы объективно оценить конституцию и, соответственно, себя за сделанный тогда выбор. В определенном смысле существует обязанность использовать конференцию для того, чтобы заострить наше внимание на ряде проблем, среди которых главными являются следующие:

а) закономерно ли принятие Конституции или это было продиктовано конкретной политической конъкжтурой того времени;

б) насколько оправданным было принятие Конституции именно того содержания, которое с незначительными изменениями (у нас в Грузии) действует в настоящее время;

в) как работала Конституция, не осталась ли она клочком бумаги, на которой зафиксировано представление учредителей Конституции об идеальном (с их точки зрения) устройстве общества и государства;

г) не исчерпала ли свой общественно-полезный потенциал, принятая 5 лет назад Конституция, и если да, то в каком направлении должна развиваться конституционная реформа;

д) поскольку Конституция — это политико-юридическое произведение определенного жанра, насколько она совершенна с точки зрения юридической техники и не требуется ли ее корректировка.

На конференции в Тбилиси 24 августа все выступающие отметили, что принятие новой Конституции было не только оправданно, но и объективно необходимо. Необходимо прежде всего для того, чтобы ясно и в принятой в мире форме формально-юридически закрепить провозглашенную в 1991 г. государственную независимость.

Не будет преувеличением, если мы скажем, что принятие Конституции в Грузии, означало важный этап в трехтысячелетней истории Грузии. Уверен, то

же в полной мере можно сказать и применительно к Конституции Республики Казахстан.

Разработка и принятие Конституции у нас проходило в тяжелейших условиях. Наследие тоталитарной системы, невиданный масштаб преступности, экономическая катастрофа, конфликты в Абхазии и Южной Осетии - все это учредители Конституции могли использовать для легального установления авторитарного режима, но они избежали этого соблазна и приняли Конституцию, которая и тогда, и сейчас квалифицирована как демократическая.

Несмотря на тяжелейшие социальные, экономические и, если хотите, геополитические условия, в которых действовала Конституция до сегодняшнего дня, она выполнила ряд важных задач.

Начнем с того, что она честно выполняла функцию основного закона и послужила фундаментом серьезнейшего реформирования всего законодательного массива.

Далее. Одной из главных задач приобретенной независимости грузинского народа было формирование новой государственности. Осуществленные до 1995 года преобразования в этой сфере, были либо недостаточными, либо никак не укладывались в традиционные формы демократической государственности (Военный Совет или Триумвират). И только после принятия Конституции формируется государственная машина современного типа (после этого дважды проводились президентские, парламентские и однажды муниципальные выборы).

За краткостью отведенного времени не буду останавливаться на анализе текста Конституции и остановлю Ваше внимание лишь на одном из нормоположений второй главы. Конституция не содержит исчерпывающего перечня прав и свобод человека, однако в статье 39 определенно расширяет круг обязательств государства перед личностью, поскольку “Конституция... не отвергает других общепризнанных прав, свобод и гарантий человека и гражданина, которые в ней не упомянуты, но сами по себе вытекают из принципов настоящей Конституции”.

Мы полагаем, что учредители Конституции в этом месте недвусмысленно ответили на спорный в науке вопрос о взаимоотношениях права и закона.

Несмотря на бесспорные достоинства Конституции Грузии 1995 г., она, и в еще большей части практика ее применения, подвергаются в грузинском обществе определенной критике.

Вот некоторые из этих замечаний:

1. В Конституции до сих пор есть пробелы. И если в 1995 году общественное мнение не готово было определиться с территориальным государственным устройством и местным самоуправлением, то спустя пять лет это вызывает

возражения, что выражается в целом ряде конституционных исков, касающихся распределения полномочий между центром и территориальными единицами, вертикального устройства исполнительной власти и т.д.

2. Высказывается пожелание - на конституционной основе скорректировать внутрисистемные отношения в исполнительной и судебной властях, а именно, в системе исполнительной власти более четко определить роль Государственного Министра, характер его отношений с Президентом, Правительством и остальными структурами.

В судебной ветви власти необходимо более конкретное разграничение функций и полномочий Конституционного Суда и судов общей юрисдикции, неотложной задачей является конкретизация статуса прокуратуры как учреждения судебной власти.

Анализ нескольких дел, рассмотренных в Конституционном Суде свидетельствует о недостаточном внимании к вопросам избирательного права. И не столько в самой Конституции, сколько в избирательном законодательстве. Мы будем серьезно думать о совершенствовании судебного контроля за выборами.

Отмеченные недостатки не дают серьезных оснований для в общем положительной оценки Основного Закона. Лишенными убедительности будут требования пересмотра Конституции, так как в стране экономические трудности, не восстановлена юрисдикция центральных властей в ее отдельных территориальных единицах. Конституционный строй обеспечивает государственно-правовую упорядоченность, но без действия других факторов общественного жизнеустройства неправомерно увязывать с наличием Конституции социальный мир и материальное благополучие.

Вместе с тем, исходя из того, что прочность, стабильность - непременные условия функционирования любой, в том числе и конституционной системы, к конституционным реформам и тем более к конституционным революциям надо прибегать с крайней осторожностью, помня, что формирование конституционного строя - это длительный и многоэтапный процесс.

Таковы наши некоторые размышления в связи с 5-летием принятия Конституции Грузии. Возможно, они не бесспорны, но если будут способствовать развитию конституционной правовой мысли у нас и у Вас, я буду считать вполне оправданным то внимание, которое мне оказано.

Мами К. А. - заместитель руководителя Администрации Президента - заведующий Государственно-правовым отделом Администрации Президента Республики Казахстан, кандидат юридических наук.

НОРМОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Одной из научных и практических тем сегодняшней международной научной конференции является нормотворчество. Особое место в системе правотворчества занимает нормотворческая деятельность главы государства, в связи с чем вполне закономерен и громаден интерес к нормотворческой работе Президента Республики Казахстан. В соответствии с Конституцией Республики можно выделить два вида нормотворческой деятельности главы государства в сфере законодательства. Они касаются законодательных и подзаконных актов.

Как вам известно, в нашей республике к законодательным актам относятся конституционные законы, указы, имеющие силу конституционных законов, указы, имеющие силу законов, кодексы, законы, постановления Парламента, постановления Сената и Мажилиса. Они создаются по итогам сложного законотворческого процесса, в рамках которого нормотворческой деятельности Президента Республики также принадлежит весьма значительная роль.

Конституция Республики прямо не предусматривает право законодательной инициативы Президента. Тем не менее, данное обстоятельство не исключает его участия в законотворческом процессе. В частности, в соответствии со статьей 44 Основного Закона нашей страны, Президент Республики имеет право поручать Правительству Республики внесение законопроекта в Мажилис Парламента. Кроме того, Президент Республики имеет право определять приоритетность рассмотрения проектов законов, а также объявлять рассмотрение проекта закона срочным, обязывает Парламент рассмотреть данный проект в течение месяца со дня внесения. При неисполнении Парламентом настоящего требования Президент Республики вправе издать Указ, имеющий силу закона, который действует до принятия Парламентом нового закона.

Следует также отметить, что по Конституции Парламент Республики двумя третями голосов от общего числа депутатов каждой из Палат по инициативе Президента вправе делегировать ему законодательные полномочия на срок, не превышающий одного года. Закрепление в Конституции этих правил