

КТО СКАЖЕТ  
НАМ НАС

ПРОДАДО

## Комментарий к проекту поправок в Конституцию Республики Казахстан



В целях реализации Распоряжения Президента Республики Казахстан от 11 января текущего года № 140 Рабочей группой, состоящей из представителей государственных органов, депутатского корпуса, судебной системы, Казахстанского союза юристов и известных ученых-правоведов, проанализированы поступившие предложения по вопросам перераспределения полномочий между ветвями государственной власти.

Государственными и общественными структурами, научно-исследовательскими учреждениями и учеными в адрес Рабочей группы было направлено несколько десятков предложений по отмеченным вопросам, которые представляют большой интерес.

По итогам их обобщения Рабочей группой выработаны и внесены Президенту Республики конкретные предложения по изменениям и дополнениям в Конституцию. При их подготовке учитывалась установка Главы государства о том, что принимаемые меры должны быть реализованы в рамках президентской формы правления, которая за эти годы доказала свою эффективность. Именно с введением президентской формы правления связаны демократические преобразования в общественной и политической жизни Казахстана, экономические реформы, проведенные в соответствии с требованиями рыночной экономики, общественное согласие и политическая стабильность, становление институтов гражданского общества. Президентская форма правления является достаточно распространенной в государственном устройстве зарубежных стран, многие из которых представляют развитые демократические и правовые государства.

Учитывая особую значимость предлагаемых новаций, 25 января текущего года Президент Республики обратился к Нации и вынес представленные предложения на всенародное обсуждение, предоставив каждому казахстанцу,

которому небезразлична судьба страны, возможность высказаться по ним и предложить свои пути решения современных задач.

Суть предложенных в опубликованном в средствах массовой информации законопроекте конституционных изменений заключается в следующем.

### **Усиление механизмов защиты права частной собственности**

В настоящее время статья 26 Конституции гарантирует право частной собственности граждан Республики Казахстан. Согласно пункту 4 статьи 12 Основного закона, иностранцы и лица без гражданства пользуются в Республике правами и свободами, а также несут обязанности, установленные для граждан, если иное не предусмотрено Конституцией, законами и международными договорами.

Глава вторая Гражданского кодекса (Общая часть) гарантирует право собственности гражданам Республики Казахстан, гражданам других государств, а также лицам без гражданства.

В целях же обеспечения гарантий права собственности иностранцев и лиц без гражданства, их равенства, справедливости и улучшения инвестиционного климата в указанной конституционной норме слова «граждане Республики Казахстан» предлагается заменить словом «каждый».

В нормативном постановлении Конституционного совета от 1 декабря 2003 года № 12 разъяснено, что Конституция дифференцирует правовой статус личности, употребляя термины «гражданин Республики Казахстан», «каждый», «все», «иностранцы» и «лица без гражданства». При этом следует понимать, что когда в тексте Конституции говорится о «каждом» и «всех», то имеются в виду как граждане Республики, так и лица, не обладающие гражданством Республики.

Рабочей группой рекомендовано закрепить конституционный принцип, согласно которому право собственности неприкосновенно. Кроме того, предложена норма о том, что не допускается принятие законов и иных правовых актов, ограничивающих или лишаящих права собственности на имущество, приобретенное законным путем, если иное не предусмотрено Конституцией. При этом сохраняются положения пункта 3 данной статьи о том, что в исключительных случаях принудительное отчуждение имущества может быть осуществлено для государственных нужд при условии равноценного его возмещения. По этому вопросу Конституционный совет высказывался не раз. Им дано подробное толкование данной конституционной нормы.

Однозначно можно сказать, что включением указанной нормы о

неприкосновенности права собственности в Конституцию существенно укрепятся гарантии права частной собственности, которое является основой рыночной экономики, предпринимательской активности и в известной мере будет определять содержание других прав человека.

### **Повышение роли Парламента вообще и Мажилиса Парламента в особенности**

Это предлагается сделать путем расширения роли Мажилиса Парламента при формировании Правительства, а также усиления контрольных полномочий Парламента и его палат за деятельностью Правительства и членов Правительства.

В специальном выступлении Глава государства отметил, что мы идем на этот шаг для того, чтобы все ветви власти работали эффективно и ответственно, чтобы создать между ними соответствующие балансы и противовесы.

Действующий порядок назначения Премьер-министра предлагается сохранить. Согласно подпункту 3) статьи 44 Конституции, Президент Республики после консультаций с фракциями политических партий, представленных в Мажилисе Парламента, вносит на рассмотрение Мажилиса для дачи согласия кандидатуру Премьер-министра Республики; с согласия Мажилиса Парламента назначает на должность Премьер-министра.

Конечно, предметом рассмотрения были и предложения о радикальном изменении данного порядка, в частности назначение Главой государства Премьер-министра по предложению Мажилиса Парламента. Однако, как показал анализ, в большинстве стран, даже в парламентских республиках, инициатива выдвижения и назначение Премьер-министра входит в компетенцию Президента страны. При этом главы государств, конечно же, учитывают партийный состав Парламента. Иначе их кандидатуры могут быть и отклонены депутатами.

При формировании же состава Правительства и его структуры предлагается усилить роль Мажилиса Парламента, учредив следующий порядок: Премьер-министр вносит представление Главе государства о структуре и кандидатурах членов Правительства после консультаций с Мажилисом Парламента. В этом же порядке предлагается и освобождать членов Правительства от должности, то есть по представлению Премьер-министра, основанному на консультациях с Мажилисом. Исключение делается для министров иностранных дел и обороны, назначаемых и освобождаемых Президентом самостоятельно. Процедуру проведения таких консультаций потребует, видимо, определить в конституционных законах (о Парламенте и статусе его депутатов, Правительстве и других).

Нововведением является норма, устанавливающая сложение Правительством своих полномочий перед вновь избранным Мажилисом Парламента, а не перед вновь избранным Президентом Республики, как это имеет место сегодня. Это вполне логично, когда Правительство формируется совместно с политическими силами, представленными в Мажилисе. Отсюда отнюдь не следует, что теперь Глава государства остается в стороне. За ним сохраняется право по собственной инициативе принимать решение о прекращении полномочий Правительства (пункт 7 статьи 70 Конституции).

Повышению эффективности работы ветвей государственной власти служит усиление механизмов подотчетности и подконтрольности Правительства Парламенту и его палатам. С этой целью предложено установить, что Правительство в своей деятельности ответственно перед Президентом, Мажилисом Парламента и Парламентом в целом.

Премьер-министр обязывается докладывать об основных направлениях деятельности Правительства и его важнейших решениях не только Президенту, но и Мажилису Парламента.

Палаты Парламента наделяются 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.

### **Перераспределение некоторых полномочий Президента Республики между Правительством и Парламентом**

Правительству предлагается передать следующие полномочия Главы государства: утверждение государственных программ, единой системы финансирования и оплаты труда работников для всех органов, содержащихся за счет государственного бюджета, которые будут осуществляться Правительством по согласованию с Главой государства; образование, упразднение и реорганизация центральных исполнительных органов, не входящих в состав Правительства, и назначение и освобождение от должности их руководителей.

Рекомендуется упразднить право Главы государства отменять либо приостанавливать действие актов Правительства и Премьер-министра. Вместе с тем Президента Республики предлагается наделить полномочием в интересах защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения национальной безопасности, суверенитета и целостности государства направлять обращения в Конституционный совет о рассмотрении вступившего в силу закона или иного правового акта, в том числе

правительственного, на соответствие Конституции.

Проект предусматривает исключение следующих законодательных полномочий Президента Республики:

- давать поручения Правительству о внесении законопроекта в Мажилис Парламента (при этом за Президентом сохраняется право законодательной инициативы);
- по изданию законов или указов, имеющих силу законов;
- по осуществлению законодательных полномочий в случае делегирования их ему Парламентом. В то же время за Президентом Республики сохраняется право определять приоритетность рассмотрения законопроектов, означающее, что они должны быть приняты в первоочередном порядке в течение текущей сессии Парламента.

Сохраняется, но с оговоркой, что «в необходимых случаях», право Главы государства председательствовать на заседаниях Правительства по особо важным вопросам.

Для Президента в новых условиях приоритетами станут стратегические функции, роль верховного арбитра в отношениях между ветвями власти, внешняя политика, национальная безопасность, обороноспособность нашей страны.

### **Уточнение конституционных основ судебной системы и прокуратуры**

В пункте 3 статьи 79 Конституции предлагается установить, что требования к судьям судов Республики определяются конституционным законом.

Детальное изложение требований к судьям в тексте Конституции не согласуется с современными реалиями и потребностями практики. Поэтому необходима норма, позволяющая более гибко подходить к этим вопросам.

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

В предлагаемой редакции статьи 83 Конституции закрепляется, что прокуратура осуществляет высший надзор за соблюдением законности в установленных законом пределах и формах, а также прямо указывается, что она от имени государства осуществляет уголовное преследование. Тем

самым более четко очерчиваются контуры прокурорского надзора, пределы которого будут определяться законом. Это дает возможность регулировать объем полномочий прокуратуры без внесения каждый раз поправок в Конституцию.

Предложенный подход просматривается и в других странах, даже в тех, в которых все еще сохраняется так называемый общий надзор прокуратуры. В Конституции России, например, закреплено, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом (статья 129).

Казахстан пока не идет по пути учреждения, скажем условно, европейской модели прокуратуры, которая предполагает возложение на нее, как правило, только функции уголовного преследования. Кстати, в Европе тоже по данному вопросу нет единства мнений.

Комитет министров Совета Европы принял недавно рекомендацию CM/Res (2012) 11 о роли прокурора вне системы уголовной юстиции, в которой отмечает, что там, где в национальной правовой системе прокуроры наделены обязанностями и полномочиями вне системы уголовного правосудия, их задачи должны состоять в том, чтобы представлять общие или публичные интересы, защищать права и основные свободы человека и поддерживать верховенство права.

Тем не менее новую редакцию статьи 83 Конституции нашей страны можно рассматривать как очередной шаг по оптимизации полномочий прокуратуры, которая все больше заимствует от европейской практики, свидетельством чего является ключевая роль прокурора в досудебном расследовании согласно действующему Уголовно-процессуальному кодексу.

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

### **Дальнейшее совершенствование правовых основ деятельности органов местного государственного управления и самоуправления**

В статье 86 Конституции предлагается ввести 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.

Действующий порядок назначения акимов областей, городов рес-

публиканского значения и столицы предложено сохранить. Однако порядок назначения или избрания на должность акимов иных административно-территориальных единиц предлагается определять законом, а не правовым актом Главы государства, что предполагает в известной мере передачу данной функции Парламенту.

### **Усиление механизмов защиты основ конституционного строя**

Учитывая современные вызовы, предлагается дополнить перечень конституционных ценностей, установленный пунктом 2 статьи 91 Конституции, которые не могут быть изменены ни в каких случаях, даже путем пересмотра самого Основного закона. К их числу наряду с унитарностью, территориальной целостностью Республики, формой ее правления рекомендовано отнести и независимость государства.

Говоря об успехах в становлении и развитии страны, следует особо отметить, что независимость – это наше главное достижение, которое требует постоянного внимания. 15 декабря прошлого года, выступая на торжественном собрании, Президент Республики отметил, что независимость – крылатая надежда и сбывшаяся вековая мечта миллионов. Поэтому ее необходимо постоянно оберегать, защищать, укреплять и развивать. Во все времена будут актуальными вопросы сохранения политической идентичности государства, пресечения любых попыток размывания состоявшейся новой казахстанской государственности.

Для обеспечения незыблемости данных конституционных положений в пункте 3 упомянутой статьи устанавливается, что изменения и дополнения в Конституцию Республики выносятся на республиканский референдум или на рассмотрение Парламента Республики при наличии заключения Конституционного совета об их соответствии отмеченным требованиям.

Это связано с тем, что если на законодательном и подзаконном уровнях у нас есть структуры (прокуратура, органы юстиции и другие), которые следят за соблюдением указанных конституционных принципов в правотворческом и правоприменительном процессе, то на конституционном уровне такого специального механизма нет. Теперь это предлагается возложить на Конституционный совет, который будет давать заключение о том, не ущемляют ли поправки в Основной закон страны такие ценности, как унитарность, территориальная целостность Республики, форма ее правления и независимость государства. Подобный опыт имеется во многих зарубежных странах.

Президентом Республики Рабочей группе поручено вести постоянный мониторинг предложений, высказанных в ходе всенародного обсуждения,



обеспечить их обобщение, доработку проекта закона с учетом результатов и внесение его на рассмотрение Главы государства.

Автор:

Игорь Рогов, председатель Конституционного совета РК

09:08, 27 Января 2017