

РЕФОРМИРОВАНИЕ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ В ОСНОВЕ НОВОЙ РЕДАКЦИИ КОНСТИТУЦИИ КР

УДК 342.4 (575.2) (04)

ЭТАПЫ КОНСТИТУЦИОННОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Еркингожа кызы Индира – соискатель
Восточно-Казахстанский государственный университет

In the article the problems of taking the General Law and its contribution to the developing of the Kazakhstan Constitution are studied.

Конституция является важным документом, Основным законом государства и общества. Принятие Конституции 1993 г. стало значительной вехой в развитии конституционного строительства Казахстана. Разработчики Конституции исходили из того, что она, как подчеркивал Президент Н.А. Назарбаев, “должна стать твердой основой движения вперед в условиях формирования демократического общества и утверждения рыночных отношений”¹.

Конституцией 1993 г. провозглашено суверенное, демократическое государство, закреплена незыблемость национальной государственности. Она являлась ярким отражением переходного периода и была направлена на решение первоочередных задач. Благодаря принятию Конституции, успешно было преодолено противостояние в обществе социальных сил и групп с различной идеологической и политической ориентацией по нескольким узловым проблемам: государственному устройству, судебной власти, формам собственности, статусу государственного языка. Историческое значение Конституции заключается, прежде всего в том, что в ней был определен и закреплён новый государственный и общественный строй Казахстана.

В Конституцию 1993 г. были включены правовые нормы, принципы и идеи конституционных законов, принятых после провозгла-

шения суверенитета, независимости государства: о главе государства – Президенте – разделении власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви, признании казахского языка государственным и т.д. Вместе с тем в ней сохранялись нормы из Конституции 1978 г., правда, с некоторыми изменениями. Так, Верховный Совет оставался однопалатным представительным органом, но без обладания прежним всевластием. Сохранялись также нормы о местных Советах, равноправии граждан и их основных правах (право на труд, образование и т.п.), почти без изменений остались нормы об основных обязанностях граждан.

К принципиально новым установлениям, имеющим историческое значение, следует отнести следующие:

1. В преамбуле Конституции использована формула “казахская государственность”, но поскольку в Конституции утверждается, что “единственным источником государственной власти является народ Казахстана”, значит, основной суверенитет, как подчеркнул Г.С. Сапаргалиев, является не национальный, а народный суверенитет².

2. Государство определено светским, и, как следствие, закреплено отделение религиозных объединений от государства, установлено

¹ Казахстанская правда. – 1992. – 11 ноября.

² Сапаргалиев Г.С. Конституционное право Республики Казахстан: Учебник. – Алматы: Жеты Жаргы, 1998. – С. 62.

взаимное невмешательство сторон в деятельность друг друга; унитарность государства определена как исключение возможности образования политических, культурных автономий на его территории, что имело важное значение для консолидации народа Казахстана в демократических преобразованиях общества.

3. Закрепление положения о прямом действии норм Конституции означало институциональные преобразования, непосредственную реализацию ее норм государственными органами и организациями, возможность их влияния на правотворческий процесс в государстве и возможность граждан реализовывать и защищать свои права и свободы, опираясь на Конституцию.

В результате претворения в жизнь норм первой Конституции суверенного Казахстана в республике наметились определенные позитивные изменения в жизни общества, а сама Конституция стала решающим фактором в реформировании политической, экономической, правовой и социальной сфер.

Вместе с тем, Конституция 1993 г. еще не отвечала всем требованиям, которым должен отвечать Основной закон, и не решала многих проблем, которые стояли перед Казахстаном. Президент Казахстана Н.А. Назарбаев верно отметил: “Не скажу, что Конституция без недостатков. Но их обязательно поправит будущее”¹.

Несмотря на провозглашение Казахстана республикой, неопределенным все еще оставалось ее властно-управленческое устройство: было не ясно, являлась ли она президентской или парламентской? Объявление Президента главой государства и гарантом Конституции Республики Казахстан не сопровождалось автоматическим закреплением конституционных принципов и прав, определяющих содержание функции и ответственность высшей власти: не был установлен порядок роспуска Парламента, назначения новых выборов в условиях кризиса, а Парламент не был наделен полномочием отречения Президента от должности в случае совершения преступления или потери морального права занимать этот высокий пост².

4. Компетенция Правительства была определена лишь в общих чертах, допущена двойственность положения Кабинета Министров – ответственность перед Президентом и подконтрольность Верховному Совету по вопросу исполнения законов; закрепление двоевластия по вертикали и раздвоения регионального правления: с одной стороны, Верховный Совет как высший представительный орган, Советы в регионах, а с другой, учреждаемое Президентом исполнительное правление на местах в лице глав администраций. Естественно, это неизбежно вело к конфликтным ситуациям в стремлении к реальной власти.

5. Принцип разделения власти не сопровождался конституционным механизмом преодоления противоречий между законодательной и исполнительной ветвями власти.

В условиях экономического спада, остановки производства, роста безработицы государство уже не могло обеспечить права человека и гражданина на труд, образование, жилище и др. Местное самоуправление, частная собственность на землю также не получили соответствующего конституционного закрепления.

Таким образом, Конституция 1993 г. действовала два года и семь месяцев. Она восприняла многие правовые нормы, принципы и идеи конституционных законов, изданных с момента объявления государственного суверенитета Казахстана. К ним относятся народный суверенитет, независимость государства, принцип разделения власти, признание государственным языком казахского языка, признание Президента главой государства и единой системы исполнительной власти, органов суда – Верховного, Конституционного, Прокуратуры, а также некоторые положения Конституции Каз. ССР 1978 г.³. Данную Конституцию часто называют Конституцией переходного периода, так как наряду со всеми провозглашенными ею прогрессивными положениями, она все же не учитывала многих реалий и тенденций развития молодого независимого государства и была во многом несовершенной.

Отмеченные недостатки обусловили ее недолговечность, ибо “впоследствии, – как от-

¹ Казахстанская правда. – 1993. – 28 февраля.

² Зиманов С. Конституция и Парламент Республики Казахстан. – Алматы, 1996. – С. 206.

³ Сапарғалиев Г.С. Конституционное право Республики Казахстан: Учебник. – Алматы: Жеты Жарғы, 1998. – С. 61.

мечал Президент Н.А. Назарбаев, – поставили страну в ряде случаев в правовой и политической тупик”¹. Оказался в конечном итоге неприемлемым и вариант внесения поправок в действующую Конституцию. Возникла необходимость изменения всей структуры Основного закона. Так, в мае 1995 г. создается Экспертно-консультативный совет при Президенте республики, предназначением которого было осуществление работы над проектом новой Конституции. При ее разработке перед членами Совета обозначились следующие основные задачи: во-первых, необходимо было определиться с формой правления государства, которая не закреплялась Конституцией 1993 г. В связи с тем, что гражданство относится к наиболее важным институтам, которыми регулируются взаимоотношения между лицом и государством, отчего зависит правовой статус лица и выражается в совокупности взаимных прав и обязанностей данного государства и лица, то в Конституции 1995 г. необходимо было определиться по этому поводу, так как Конституция 1993 г. предусматривала возможность иметь двойное гражданство, что вызывало определенные сложности в национальных отношениях.

На основе Конституции 1995 г. было создано новое конституционное право, в соответствии с которым прочно утвердилась президентская форма правления, наиболее приемлемая для нашего государства. Произошло разделение государственной власти на три ее ветви: законодательную, исполнительную и судебную. Приняты меры по укреплению и совершенствованию исполнительной власти, создана единая судебная система, а также приняты меры по обеспечению независимости судей.

Актуальным был и вопрос о реформе высших органов государственной власти. Кроме того, Конституция 1993 г. не предусматривала отработанной системы сдержек и противовесов. Казахстану необходимо было представить себя мировому сообществу, добиться международного признания, заинтересовать в сотрудничестве и достойно включиться в мирохозяйственные экономические связи. Все это требовало разработки и приня-

тия Конституции, которая отвечала бы международным стандартам.

В связи с этим Конституция 1995 г. восприняла многие положения международного права. Поскольку большинство международных соглашений, посвященных защите прав и свобод человека, разработано в рамках Организации Объединенных Наций и ее структурных подразделений, то многие нормы Конституции 1995 г. были заимствованы из Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г., Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах от 19 декабря 1966 г. Таким образом, действующая Конституция была принята 30 августа 1995 г. на республиканском референдуме.

Законом Республики Казахстан от 7 октября 1998 г. в Конституцию РК было принято 19 поправок. Конституция определила стратегические направления развития общества и государства, закрепила основополагающие права и свободы человека и гражданина, а также новую систему государственных институтов.

Большим событием в общественно-политическом развитии Казахстана стало принятие 18 мая на совместном заседании палат Парламента и подписанного Главой государства 21 мая 2007 г. Закона “О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан”. Это событие ознаменовало собой начало нового этапа демократического развития и политической модернизации суверенного Казахстана, вызвало положительный резонанс у отечественной и международной общественности. Коррективы, внесенные в Основной закон, призваны стимулировать глобальные изменения в политической системе, укрепить связи государственной власти и институтов гражданского общества, поднять уровень функционирования законодательной власти и ответственность депутатов, усилить контроль Парламента над деятельностью Правительства, усовершенствовать судебные и иные механизмы защиты прав граждан, а также открыть простор для развития местного самоуправления².

Н.А. Назарбаев определил принцип проведения конституционной реформы – устой-

¹ Казахстанская правда. – 1995. – 1 июня.

² *Рогов И. И* буква, и дух Основного Закона // Казахстанская правда. – 2007. – 29 августа.

чивое сохранение основ Конституции, ее основных принципов и идей, и вместе с тем, максимальное раскрытие ее потенциала по средствам совершенствования форм и методов функционирования всех узлов конституционного механизма регулирования общественной и государственной жизни, и эти идеи реализованы в Законе “О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан” в мае 2007 г.

Следует отметить, что реформирование коснулось всех элементов государственного механизма: Парламента, Правительства, Конституционного Совета, судебной системы, маслихатов, институтов гражданского общества – политических партий и общественных объединений, в целом самоуправление, прав и свобод человека и гражданина. Реформирование существенно изменило статус этих элементов, их правомочия, структуру, более четким сделало их место в системе органов и организаций.

Проведем небольшой анализ внесенных изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан, на основе мнений юристов, практиков, таких, как С. Скрыбин, И. Рогов – председатель Конституционного Совета Республики Казахстан и др.

Во-первых, Казахстан из президентской республики трансформируется в президентско-парламентскую. Расширяются полномочия Парламента путем передачи ряда функций от Президента законодательному органу страны. В том числе, таких значительных, как формирование Конституционного Совета, Центральной избирательной комиссии, Счетного комитета по исполнению республиканского бюджета. Усиливается подотчетность Правительства законодательной ветви власти. Вводится норма о предварительном согласии Парламента при назначении и освобождении должности Премьер-министра, членов Правительства, руководителей других центральных органов власти после обсуждения их кандидатур в профильных комитетах с согласия Парламента.

Во-вторых, полной прерогативой Парламента должны стать принятие бюджета страны и контроль за его исполнением. Вводится в действие мировая практика предоставления Парламенту права проведения парламентского

расследования для изучения событий, имеющих государственное значение.

В-третьих, конституционная реформа затронула блок вопросов, касающихся прав и свобод личности, в том числе право на неприкосновенность человеческого достоинства.

В результате поправок, внесенных в ст. 15 Конституции, в Казахстане фактически отменяется смертная казнь. Теперь Основной закон допускает ее применение как исключительную меру наказания лишь за особо тяжкие преступления, совершаемые в военное время, и террористические преступления, сопряженные с гибелью людей, с предоставлением приговоренному права ходатайствовать о помиловании. Немаловажна также передача права санкционирования ареста и содержания под стражей в компетенцию суда. Среди юридических гарантий нормального развития личности особое место отводится человеческому достоинству, поскольку основные документы о правах человека, уважении достоинства и прав человека, обеспечении их реальной защищенности расцениваются как индикаторы степени развитости того или иного общества, политической стабильности, социального оптимизма и уверенности людей в своих поступках и решениях. Статья 39 Конституции устанавливает условия ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человеческого здоровья, нравственности населения. В то же время в пункте 3 этой статьи указывается, что “ни в каких случаях не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные ст. 17 Конституции Республики Казахстан”. Это значит, что нет и не может быть такой экстремальной ситуации, когда допускалось бы ограничение права на неприкосновенность человеческого достоинства. Оно должно обеспечиваться даже в условиях военного положения, стихийных бедствий и иных чрезвычайных ситуациях. Достоинство личности реализуется всей совокупностью юридических средств, с помощью которых обеспечивается регулирование общественных отношений¹.

¹ Рогов И. И буква, и дух Основного Закона // Казахстанская правда. – 2007. – 29 августа.

Таким образом, укрепляется роль политических партий в рамках расширения местного самоуправления, значительно повышаются полномочия маслихатов по контролю за деятельностью местных исполнительных органов власти, реформируется судебная система, обеспечиваются меры по сохранению межнационального согласия и укрепления Ассамблеи народа Казахстана. Укрепляется система защиты прав и свобод граждан¹. Мы так же, как С. Скрыбин, считаем, что отмеченные нововведения в Основном законе страны, стали одним из тех модернизационных шагов, которые исключительно необходимы нашей стране, планирующей войти в число 50 наиболее конкурентоспособных государств мира².

¹ Скрыбин С. Курс высшей школы демократии // Казахстанская правда. – 2007. – 29 августа.

² Салимгерей А.А. Конституция Республики Казахстан и формирование Парламента РК. – Астана: Институт законодательства РК, 2005. – С. 7.

Именно в Конституции закладываются основы конституционного строя, политической системы, основы организации центральных и местных органов власти, взаимодействие между ветвями власти, а также форма государства, избирательная система и правовой статус личности. Она является основным источником права, что свидетельствует об исключительной важности документа. Согласно п. 2 ст. 4, Конституция РК имеет высшую юридическую силу по отношению к другим нормативно-правовым актам³. Из этого следует, что нормативно-правовые акты и соответственно правоприменительная практика должны соответствовать Конституции, иначе они недействительны. Конституция РК имеет прямое действие и применяется на всей территории республики. Кроме того, Конституция является идеологическим и политическим документом, в котором отражается и закрепляется фактическое соотношение социально-политических сил общества.

³ Закон “О нормативно-правовых актах РК” от 24 марта 1998 г.