

ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

КАЛИШЕВА Н.Х.

к.ю.н., доцент
kalish29@mail.ru
transformer.78@mail.ru

В статье рассматриваются достаточно актуальные проблемы, которые стоят перед независимым государством Республики Казахстан: проблема выбора эффективной формы правления в соотношении с проблемой практического разделения сфер компетенции, юрисдикции и влияния субъектов и ветвей власти. Автор пытается показать это через анализ этапов конституционного законодательства. Особое внимание уделено изменениям, внесенным в Конституцию РК 1995 года от 1998, 2007, 2011 годов.

In article actual enough problems which face to independent state Republic Kazakhstan are considered: a problem of a choice of the effective form of board in the ratio with a problem of practical division of inspheres of the competence, jurisdiction and influence of subjects and branches of authority. The author tries to show it through the analysis of the stages of constitutional legislation. Special attention is given to changes made in 1998, 2007, 2011 years to the Constitution of the Republic of Kazakhstan of 1995 year.

Ключевые слова: Президент, принцип разделения властей, Декларация о суверенитете, государственность, конституционный строй, политическое самоопределение, мировое сообщество, «медиаполитический» режим, плюралистический режим, механизм «сдержек и противовесов».

Конституционный вопрос всегда был одной из центральных проблем политического развития Республики Казахстан. История становления нового конституционного законодательства Казахстана берет начало с момента внесения изменений в Конституцию Казахской ССР Законом Казахской ССР «Об учреждении поста Президента» от 24 апреля 1990 года. Этот закон не относится к разряду обычных изменений Конституции, каких было немало раньше, поскольку он внес существенные изменения в систему управления государством. Пост Президента учреждался в целях обеспечения глубоких политических и экономических преобразований, осуществляемых в республике, укрепления конституционного строя.

В Декларации о государственном суверенитете Казахской ССР от 25 октября 1990 года впервые провозглашалось, что Казахская ССР является суверенным государством, которое добровольно объединяется с другими республиками в ССР и строит взаимоотношения с ними на договорной основе.¹ Это было существенным отличием от Конституции 1937 года, где отмечалось, что Казахская ССР добровольно объединилась с другими республиками в СССР. А в Конституции Казахской ССР 1978 года лишь в преамбуле отмечалось, что Казахская ССР – равноправная республика в составе СССР. В принятой же Декларации провозглашались не только суверенность Казахстана, но и конституционная идея о необходимости договора между союзными республиками.²

Одним из важнейших принципов демократической организации государства является принцип разделения властей. Декларация о государственном суверенитете явилась первым актом Казахской ССР, в котором был провозглашен этот принцип. Ранее Конституция Казахской ССР 1978 года закрепляла всевластие Верховного Совета. Отныне Верховному Совету предоставлялась

¹ См: Сартаев С.С. Выступление на утреннем заседании Верховного Совета Казахской ССР: Стенографический отчет, 16 окт. 1990 года. Д. № 15. – С. 73; Декларация «О государственном суверенитете Казахской ССР» // Ведомости Верховного Совета Казахской ССР. № 44. – Алма-Ата, 1990. С. 408.

² Сапаргалиев Г. Конституционное право Республики Казахстан. - Алматы: Жеті Жарғы, 1998. С. 58

законодательная власть. Президент являлся главой республики и обладал высшей распорядительно-исполнительной властью, то есть в ведении Президента находилась и исполнительная власть. Высшая судебная власть принадлежала Верховному Суду.

Второй этап становления конституционного законодательства начинается с принятия Закона Республики Казахстан «Об изменении наименования Казахской Советской Социалистической Республики» от 10 декабря 1991 года. Хотя закон не назывался конституционным, он фактически был таковым, поскольку вносил изменения в Конституцию Казахской ССР и Декларацию о государственном суверенитете. Значение этого закона заключается в том, что с наименования «Республика» была снята идеологическая основа государственной организации.

Другое значение этого закона состоит в признании политического самоопределения всего народа: Казахская ССР переименовывается в Республику Казахстан, «исходя из стремления многонационального народа Республики к построению демократического, независимого, миролюбивого, правового государства, основанного на принципах самоопределения». В этом конституционном законе впервые провозглашалась независимость, в нем получили закрепление элементы, присущие независимому государству: единое гражданство, территориальная обособленность, самостоятельная система государственных органов, самостоятельная экономическая система, соответствующая статусу независимого государства, наличие собственных вооруженных сил. Тем самым Казахстан входил в мировое сообщество как самостоятельное государство.

В начале 1990-х гг. в республике формально продолжала действовать Конституция Казахской ССР 1978 г. Несмотря на то, что она была принята в советские годы, в ней содержались положения, позволяющие с учетом Декларации о государственном суверенитете Казахской ССР и Конституционного закона «О государственной независимости Республики Казахстан» осуществлять государственное строительство и развитие общества в выбранном демократическом направлении. Например - фиксация единства власти и принадлежности ее народу. Вместе с тем полноценно Конституция 1978 г. могла функционировать только в рамках советской политической системы, поскольку была адаптирована к условиям предельно высокой концентрации государственно-управленческих функций в руках партийных органов.

С обретением независимости Конституция Казахской ССР перестала соответствовать новым требованиям. С учетом изменившихся политических,

экономических, социальных и идеологических реалий Конституция Казахской ССР могла выполнять функции Основного Закона Республики Казахстан лишь временно и в той степени, которая не противоречила Конституционному закону «О государственной независимости Республики Казахстан». Таким образом, перед страной встала необходимость разработки новой Конституции на основе Конституционного закона «О государственной независимости Республики Казахстан».

Третий этап становления конституционного законодательства Республики Казахстан начинается с принятия Верховным Советом новой Конституции в январе 1993 года. Это был исторический правовой акт, совершенно по-новому определивший государственный и общественный строй Казахстана. Конституция содержала ряд новых положений. Так, Республика Казахстан провозглашалась «как форма государственности самоопределившейся казахской нации». Использовалась в преамбуле формула «казахская государственность», что означало признание политического самоопределения казахской нации. В Конституции утверждалось, что «народ Казахстана является единственным источником государственной власти Республики».³

В Конституции впервые употреблялось такое понятие, как «светское и унитарное государство». Светский характер государства выражается в отделении религиозных объединений от государства. Конституция провозглашала, что государство не может отдавать предпочтение какой-либо религии или атеизму. Не допускается создание политических партий на религиозной основе. Религиозные объединения не должны преследовать политические цели и задачи. Наконец, не допускается незаконное вмешательство государственных органов и должностных лиц в их деятельность. Республика Казахстан по форме государственного устройства является унитарным государством, тем самым исключается возможность образования, как политических, так и культурных автономий на ее территории. Эта форма была обусловлена исторически и оправдана в

³ Конституция Республики Казахстан. - Алматы, 1993.

политико-правовом отношении.⁴

Новым в Конституции можно было считать положение о том, что законодательная, исполнительная и судебная ветви власти «взаимодействуют между собой с использованием системы сдержек и противовесов». К таковым Конституция отнесла институты относительного вето Президента, преодоление вето Президента, отставки Президента, отставки Кабинета Министров в целом и каждого его члена в отдельности, досрочного освобождения члена Кабинета Министров от должности Президентом по предложению Верховного Совета. Заметим, что набор средств сдержек и противовесов был весьма незначительным, не позволяющим в полной мере реализовать принцип разделения власти.

Четвертый этап начинается с принятия 30 августа 1995 года на республиканском референдуме новой Конституции РК, в которой получила свое закрепление идея о том, что государственная власть в республике едина и осуществляется в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви, которые взаимодействуют между собой с использованием системы сдержек и противовесов.

В Конституции Республики Казахстан 1995 года понятие государства рассматривается с различных позиций. В статье 1 Конституции говорится: «Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы».

Во-первых, по Конституции государство представляет собой определенную политическую форму организации общества. Такая организация общества характеризуется наличием определенной территории.

Во-вторых, Конституция характеризует утверждающееся государство демократическим, то есть основанным на власти народа.

В-третьих, Конституция обозначает государство как систему высших и местных органов государства. Именно поэтому Конституция характеризует все основные звенья государственной власти, формы правления и государственного устройства.

В-четвертых, Конституция наделяет государство нормотворческой функцией. Хотя народ и является источником государственной власти, следовательно, может принимать важные нормативные акты, национальную систему права формирует в основном только государство.

В-пятых, в Конституции фиксируется положение о том, что только государство обладает монополией применения принуждения, только ему присущ принудительный характер власти. Ни один другой политический институт общества не обладает функцией принуждения.

Конституция Республики Казахстан предусматривает демократический политический режим. Во-первых, конституционное выражение режима заключается в установлении институтов представительной и непосредственной демократии. Важно, чтобы эти институты были не только юридически закреплены, но и могли функционировать с целью обеспечения участия граждан в формировании государственных органов, в определении политики государства, в ее реализации.

Во-вторых, демократический политический режим выражается в закреплении широких гражданских прав и свобод и обеспечении гарантии их реализации. Конституция не только предусматривает свободу предпринимательской деятельности, но создает, с одной стороны, правовую основу для нее, а с другой – защищает предпринимателя от незаконных посягательств. То же самое можно сказать о других гражданских правах, свободах.

В-третьих, Конституция создает основы для формирования нового медиаполитического режима, независимых средств массовой информации. Обеспечение независимости средств массовой информации позволяет высвечивать недостатки в работе государственных органов, нарушение закона должностными лицами и в определенной степени содействует укреплению законности.

В-четвертых, плюралистический политический режим, признанный Конституцией Республики Казахстан, позволяет формировать различные организации, в том числе оппозиционные. И это, безусловно, одна из гарантий от возможного отступления от демократических методов управления обществом.

За время, прошедшее с момента принятия действующей Конституции Республики Казахстан, можно выделить два этапа ее реформирования:

1. Конституционная реформа 1998 г.
2. Конституционная реформа 2007 г.

⁴ Конституция Республики Казахстан. - Алматы, 1995.

Законом «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» в 1998 г. были внесены изменения и дополнения в 19 статей Основного Закона. Изменения коснулись сроков полномочий Президента, депутатов Сената и Мажилиса, был снят предусмотренный ранее верхний возрастной предел для государственного служащего. Конституционная реформа 1998 г. способствовала также формированию условий для расширения возможностей участия политических партий в выборах в Мажилис Парламента Республики Казахстан. Так, поправками было определено, что десять депутатов избираются в Мажилис на основе партийных списков по системе пропорционального представительства.

Более существенные поправки в Конституцию были введены в 2007 г. В совокупности их суть сводится к следующему:

- в систему высших государственных органов были встроены основные элементы многопартийности, созданы основы для интеграции государственной системы и партийных механизмов формирования Мажилиса Парламента Республики Казахстан, прежде всего за счет перехода на пропорциональную избирательную систему. Переход к пропорциональной системе призван был существенно усилить как возможности партий в формировании законодательного поля, так и межпартийную конкуренцию;

- произошло укрепление статуса Парламента, в том числе за счет введения нормы об утверждении премьер-министра парламентским большинством и процедуры консультаций Президента с партийными фракциями при назначении главы Правительства. Усиление прерогатив Парламента при подборе и назначении членов кабинета министров стало означать не только усиление персональной ответственности исполнительной власти, но и усиление гражданской ответственности за свой электоральный выбор;

- Ассамблея народа Казахстана (АНК)⁵ была наделена конституционным статусом и получила право делегировать своих представителей в Мажилис и Сенат Парламента согласно установленной квоте. Несмотря на некоторые правовые коллизии, такое право создает уникальный прецедент гарантированного представительства этнических интересов в высшем законодательном органе страны. С учетом значимости стабилизирующей роли АНК в межнациональных отношениях право на ее формирование закреплено за Главой государства;

- начала складываться новая система взаимосвязи и противовесов в отношениях местных исполнительных и представительных органов, за счет чего укрепляется единство всей системы государственной власти. Фактически произошло завершение процесса формирования основ системы государственной власти, сочетающей как строгую исполнительскую вертикаль, так и обеспечение прав населения на широкое участие в процессе государственного управления. В частности, об этом свидетельствовал принцип назначения областных и городских акимов с согласия маслихатов соответствующего уровня, а также упрощенная процедура выражения недоверия акиму маслихатами.⁶

Характерным признаком нового политического устройства стало усиление во властных взаимоотношениях механизма «сдержек и противовесов». Указанные нововведения придали импульс развитию казахстанской политической системы и ее качественному улучшению, предоставив большие возможности для активизации всего политического процесса в Казахстане:

- были созданы основы для более четкой и скоординированной работы системы государственного управления;

- произошло расширение полномочий и привилегий законодательной ветви власти;

- были сформированы условия для активизации развития партийной системы страны.

Учитывая, что партии являются выразителями политической воли населения, инструментом обратной связи между властью и обществом, можно говорить о том, что с началом реализации указанных конституционных изменений большую поддержку в Казахстане получило широкое участие граждан в управлении государством.

В феврале 2011 г. в соответствии с Законами «О внесении дополнений в Конституцию Республики Казахстан» и «О внесении дополнений и изменений в некоторые Конституционные законы Республики Казахстан» в Конституцию были внесены изменения, направленные на

⁵ Первоначальное название — *Ассамблея народов Казахстана*, переименована в 2007 г.

⁶ См.: Медеуова Д.Т. Новый этап конституционной реформы Республики Казахстан// Трансформация политической системы России: проблемы и перспективы. Международная научная конференция. Тезисы докладов, Москва, 22-23 ноября 2007г. – М.: Российская ассоциация политической науки. – 2007. - С. 195-196.

установление конституционных основ назначения и проведения внеочередных выборов президента страны.

В целом конституционные изменения 1998, 2007 и 2011 гг. привели к формированию новой конструкции государственного устройства, в которой четко отражен принцип конституционализма (разделения и взаимоконтроля ветвей власти), а также существенно усилен принцип народного суверенитета.

Список использованной литературы:

1. См: Сартаев С.С. Выступление на утреннем заседании Верховного Совета Казахской ССР: Стенографический отчет, 16 окт. 1990 г. Д. № 15. – С. 73; Декларация «О государственном суверенитете Казахской ССР» //Ведомости Верховного Совета Казахской ССР.№ 44. – Алма-Ата, 1990. С. 408.

2. Сапаргалиев Г. Конституционное право Республики Казахстан. - Алматы: Жеті Жарғы, 1998. С. 58.

3. Конституция Республики Казахстан. - Алматы, 1993.

4. Конституция Республики Казахстан. - Алматы, 1995.

5. Первоначальное название - Ассамблея народов Казахстана, переименована в 2007 г.

6. См.: Медеуова Д.Т. Новый этап конституционной реформы Республики Казахстан// Трансформация политической системы России: проблемы и перспективы. Международная научная конференция. Тезисы докладов, Москва, 22-23 ноября 2007г. – М.: Российская ассоциация политической науки. – 2007. - С. 195-196.