

# 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”<sup>1</sup>.

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 суверенитет<sup>2</sup>.

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

---

<sup>1</sup> Казахстанская правда. – 1992. – 11 ноября.

<sup>2</sup> 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”<sup>1</sup>.

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 пост<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Казахстанская правда. – 1993. – 28 февраля.

<sup>2</sup> Зиманов С. Конституция и Парламент Республики Казахстан. – Алматы, 1996. – С. 206.

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.<sup>3</sup>. 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-

<sup>3</sup> Санаргалиев Г.С. Конституционное право Республики Казахстан: Учебник. – Алматы: Жеты Жаргы, 1998. – С. 61.

мечал Президент Н.А. Назарбаев, – поставили страну в ряде случаев в правовой и политической тупик”<sup>1</sup>. 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 самоуправления<sup>2</sup>.

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

<sup>1</sup> Казахстанская правда. – 1995. – 1 июня.

<sup>2</sup> *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. Скрябин, 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 отношений<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> 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 граждан<sup>1</sup>. 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 мира<sup>2</sup>.

---

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

<sup>2</sup> 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 актам<sup>3</sup>. 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.

---

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