

Б1952

Г.С. Сапарғалиев

КОНСТИТУЦИОННОЕ  
ПРАВО  
РЕСПУБЛИКИ  
КАЗАХСТАН



АЛМАТЫ «ЖЕТИ ЖАРҒЫ»

Г. САПАРГАЛИЕВ

43

# КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Академический курс

АЛМАТЫ  
ЖЕТИ ЖАРҒЫ  
2002

ББК 67.99 (5 каз) 01я73

С 19

*Выпущено по программе Министерства культуры, информации и общественного согласия Республики Казахстан*

*Одобрено Научно-методическим советом Министерства юстиции Республики Казахстан*

**Сапаргалиев Г.**

**С 19 Конституционное право Республики Казахстан: Академический курс.** — Алматы: Жеті жарғы, 2002. — 528 с.  
ISBN 9965-11-006-9

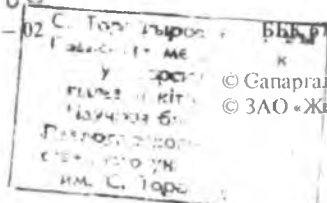
Академический курс «Конституционное право Республики Казахстан» представляет систематизированное исследование проблем и изложение материалов, связанных с процессом становления и развития конституционного права Республики Казахстан в течение 10 лет. Наряду с традиционными, в курсе излагаются новые теоретические и прикладные вопросы, позволяющие углубленно изучать конституционное право.

Курс рассчитан на студентов, преподавателей юридических учебных заведений и всех тех, кто интересуется вопросами конституционного права.

С  $\frac{1203020100 - 055}{419(05) - 01} - 058 - 02$  С. Топуғаров  
Габдуллин М. Е. ББК 67.99 (5 каз) 01я73

ISBN 9965-11-006-9

© Сапаргалиев Г., 2002  
© ЗАО «Жеті жарғы», 2002



## Т е м а I

### КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН – ОТРАСЛЬ ПРАВА И ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ

#### 1. Конституционное право как отрасль права

Конституционное право – одна из отраслей системы права Республики Казахстан. Оно представляет собой систему правовых норм, которые характеризуются внутренним единством и отличаются от норм других отраслей. Внутреннее единство означает наличие у конституционных норм общих признаков, обусловленных особенностями общественных отношений, регулируемых ими. Общественные отношения, регулируемые нормами конституционного права, составляют его предмет.

*Предмет* конституционного права имеет свои особенности. Общественные отношения, регулируемые нормами конституционного права, образуют основу устройства государства и общества и прямо связаны с осуществлением государственной власти.

Уяснение предмета конституционного права имеет как теоретическое, так и практическое значение. Без этого нельзя правильно понять свойства, присущие нормам, институтам конституционного права, невозможно раскрыть их значение и роль в правовом регулировании, определить место в правовой системе. Без знания предмета конституционного права невозможно определить сферу применения его норм. Ведь первое, что следует предпринять при анализе конкретных правовых ситуаций, – это уяснить, нормы какой отрасли права следует применять. А для этого нужно установить характер общественных отношений, которые являются предметом регулирования.

Весьма широк спектр отношений, регулируемых нормами конституционного права. Он охватывает все сферы жизнедеятельности государства и общества: политическую, экономическую, социальную, культурную и т. д. Разумеется, что нормы

конституционного права не регулируют указанные сферы во всех их проявлениях и всесторонне. Они регулируют основополагающие, базовые слои в указанных сферах<sup>1</sup>.

Эти слои образуют фундамент политических, экономических, социальных, духовных связей в государстве и обществе, на котором возвышается все здание.

Конституционное право регулирует государственные и общественные отношения при помощи определенных приемов и способов, совокупность которых называется методами правового регулирования. Для регулирования конституционно-правовых отношений применяются следующие методы: 1) метод обязывания, 2) метод запрещения, 3) метод дозволения, 4) метод признания.

*Метод обязывания* применяется как в отношении государственных органов, так и в отношении физических лиц во всех сферах их деятельности. В статье 187 Конституции Республики Казахстан записано, что «государственные органы, общественные объединения, должностные лица и средства массовой информации обязаны обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации». Другим примером применения этого метода является статья 6 Конституции Республики Казахстан: «Собственность обязывает, пользование ею должно одновременно служить общественному благу». Характерно, что указанное положение относится как к государственной собственности, так и к частной. Следовательно, конституционная норма обязывает как государственные органы, так и частных собственников, использовать собственность не только в своих интересах, но и в общественных.

*Метод запрещения* также используется конституционным правом. Этот метод применяется преимущественно в отношении государственных органов, общественных образований. В отношении граждан применяется метод запрещения в ограниченных случаях. Пункт 3 статьи 39 Конституции Республики Казахстан гласит: «Не допускается ни в какой форме ограничение прав и свобод граждан по политическим мотивам». Конституция запрещает создание не предусмотренных законодательством военизированных формирований.

---

<sup>1</sup> Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 1995. С. 6; Черняков А.А. Конституционное право Республики Казахстан. Алматы: Эдilet-Пресс. 1997, С. 21.

Конституционное право Республики Казахстан широко применяет *метод дозволения*, что является существенным признаком его демократизма<sup>1</sup>.

Данный метод применяется по преимуществу для установления статуса человек и гражданина. В качестве примера можно указать на право свободного передвижения по территории Казахстана каждого и свободного выбора места жительства, кроме случаев, оговоренных законом. Специфика метода дозволения состоит в том, что нередко Конституция может ограничить действия субъектов, предоставляя им свободу действий до определенных рамок, границ.

Метод дозволения применяется и при определении полномочий государственных органов. Так, в соответствии с пунктом 4 статьи 53 Конституции Республики Казахстан Парламент на совместном заседании Палат двумя третями голосов от общего числа депутатов каждой из Палат по инициативе Президента вправе делегировать ему законодательные полномочия на срок, не превышающий одного года.

Конституционное право Республики Казахстан применяет, по моему мнению, еще один метод правового регулирования — *метод признания (непризнания)*. В постсоветской литературе по конституционному праву не отмечается возможность применения данного метода. Между тем этот метод исходит из объективного фактора — законодательного признания естественных прав человека. Государство именно признает естественные права человека, а не дозволяет. В пункте 2 статьи 12 Конституции Республики Казахстан записано: «Права и свободы человека принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов». Признание как метод правового регулирования также характеризует демократический и гуманный характер конституционного права.

---

<sup>1</sup> В новейшей российской юридической литературе отмечается, что в российском праве используются в качестве средств правового регулирования три метода: предписание, запрет, дозволение. Различия между отраслями права возможно провести по степени или удельному весу практического использования того или иного метода. Дозволение, по мнению авторов данной позиции, означает юридическое разрешение совершать в условиях, предусмотренных правовой нормой, те или иные действия либо воздерживаться от их совершения по своему усмотрению // *Алехин А. П., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации. Ч. 1. М., 1995. С. 25.

## 2. Источники и система конституционного права

В правовой науке выработано понятие юридических источников права. Под источниками права в этом смысле понимаются формы, в которых выражаются нормы права. Правовые нормы устанавливаются в нормативных правовых актах. Конституция Республики Казахстан имеет ряд особых черт, связанных с определением источников права. В Конституции перечисляются формы (источники) права: «Действующим правом в Республике Казахстан являются нормы Конституции, соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, международных договорных и иных обязательств Республики, а также нормативных постановлений Конституционного Совета и Верховного Суда Республики» (п. 1 ст. 4).

Указанное конституционное положение фиксирует источники права в общих чертах. Не все формы нормативных правовых актов, указанных в Конституции, являются ее источниками. Основным источником конституционного права Республики Казахстан является Конституция в целом. Это обстоятельство следует подчеркнуть потому, что источником формирования национального права служат не только правовые нормы Конституции, но и другие ее элементы: принципы, декларативные положения, понятия, цели, задачи. В Конституции Республики Казахстан констатируется, что народ Казахстана объединен общей исторической судьбой. Эта констатация исторического факта имеет важное значение для понимания характера государства как народного, а не только многонационального. А эта идея ориентирует государство на то, чтобы выступать от имени всего многонационального государства, не допускать дискриминации по национальному признаку и т.д. Разумеется, все эти идеи должны служить источником соответствующего законодательства. Примером источникового значения конституционных идей служит также признание Казахстана как социального государства. Это положение должно быть основным источником законодательства, посвященного социальному обеспечению граждан республики. Источником казахстанского права служат провозглашенные в Конституции Республики Казахстан принципы деятельности государства: общественное согласие и политическая стабильность, экономическое развитие на благо всего народа, казахстанский патриотизм, решение наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами.

Прежде чем эти принципы будут положены в основу деятельности государства и его органов, они должны быть закреплены в соответствующих нормативных правовых актах с учетом особенностей каждого государственного органа.

Прямым и непосредственным источником конституционного права как отрасли являются правовые нормы Конституции. Чем характеризуются правовые нормы Конституции Республики Казахстан как источник права?

1. В Конституции Республики Казахстан закрепляются правовые нормы, являющиеся основополагающими для всего конституционного законодательства. Иначе говоря, правовые нормы Конституции являются базой формирования и развития всех нормативных правовых актов, регулирующих конституционно-правовые отношения.

2. Правовые нормы Конституции Республики Казахстан относятся ко всем сферам жизни государства и общества: политической, экономической, социальной, культурной. Разумеется, правовые нормы Конституции не регулируют подробно и всесторонне общественные отношения в указанных сферах. Они регулируют лишь существенные, главные стороны общественных отношений. Этим правовые нормы Конституции Республики Казахстан отличаются от правовых норм других отраслей права.

3. Конституция Республики Казахстан по сравнению с другими источниками конституционного права имеет высшую юридическую силу и применяется на всей территории Казахстана. Законы и другие нормативные правовые акты, принимаемые в Республике Казахстан, должны исходить из Конституции и не должны противоречить ей. Если они будут противоречить Конституции, то они являются недействительными и не должны применяться. В Конституции Республики Казахстан установлены гарантии обеспечения высшей юридической силы ее положений.

4. Значение Конституции Республики Казахстан как основного источника не только конституционного права, но и всех других отраслей права обусловлено тем, что в ней непосредственно воплощены государственная воля народа, его стремление построить правовое демократическое государство, стать равноправным членом мирового сообщества.

5. Конституция отличается от других источников права и тем, что она является основным законом не только государ-



ства, но и общества в целом. Другие нормативные правовые акты касаются отдельных сторон общественной жизни.

А идеи, принципы, правовые нормы Конституции Республики Казахстан регулируют наиболее существенные стороны жизни всего общества: касаются каждого человека, гражданина, всех субъектов общественной самодеятельности (объединений, движений, органов самоуправления и т. д.).

6. Конституция отличается от других источников конституционного права еще и тем, что устанавливает особый порядок принятия изменений и дополнений. Такой порядок обусловлен значением Конституции как основного закона государства и общества и необходимостью обеспечения ее стабильности.

7. Еще одно своеобразие Конституции Республики Казахстан как источника конституционного права заключается в том, что в ней указаны формы других его источников: конституционные, обычные законы, нормативные указы и постановления Президента, постановления Правительства Республики Казахстан, а также степень юридической силы, порядок принятия, опубликования, отмены.

К числу источников конституционного права Республики Казахстан, устанавливающих правовые нормы государственного (республиканского) значения, относятся конституционные законы. Название «конституционные законы» содержится в Конституции Республики Казахстан. Специфика конституционных законов Казахстана состоит в том, что они не вносят изменений и дополнений в Конституцию, а лишь конкретизируют правовые нормы Конституции. Этим обусловлено и то, что процедура принятия конституционных законов Республики Казахстан отличается от процедуры принятия решений об изменении и дополнении Конституции.

Источником конституционного права являются также обычные законы. Обычные законы принимаются Парламентом Республики Казахстан. В предусмотренных Конституцией Республики Казахстан случаях обычные законы могут приниматься Президентом. К источникам конституционного права Казахстана относятся обычные законы о гражданстве, о миграции и др.

Источниками отрасли конституционного права являются Регламент Мажилиса, Регламент Сената, Регламент Парламента Республики Казахстан, положения о координационных и вспомогательных органах, образуемых Палатами Парламента.

К источникам конституционного права Республики Казахстан относятся и нормативные указы Президента Республики Казахстан. Нормативные указы Президента делятся на три группы: 1) указы, имеющие силу конституционного закона, 2) указы, имеющие силу обычного закона, 3) подзаконные нормативные указы. Разумеется, как правило, Президент осуществляет свою правотворческую деятельность путем принятия подзаконных нормативных указов. В случае делегирования Парламентом своих законодательных полномочий Президенту он вправе принимать указы, имеющие силу закона. Юридическая сила указов, имеющих силу закона, равнозначна юридической силе законов, принимаемых Парламентом Республики Казахстан.

В период отсутствия законодательного органа в республике Президент принял значительное число указов, имеющих силу конституционного и обычного законов, которые содержат конституционно-правовые нормы. Они продолжают действовать и являются источниками конституционного права Республики Казахстан. К их числу относятся указы Президента о Парламенте и депутатах, о референдуме, о Президенте, о Правительстве, о Конституционном Совете и др.

Не все нормативные указы Президента являются источником конституционного права. Таковыми являются нормативные указы, содержащие конституционно-правовые нормы.

Источником конституционного права как отрасли, содержащей конституционно-правовые нормы, являются нормативные правовые акты Правительства Республики Казахстан.

Особое значение в качестве источника конституционного права имеет Декларация о государственном суверенитете Республики Казахстан. Хотя данная декларация была принята в условиях существования СССР, в ней провозглашены принципы суверенитета, которые впоследствии нашли закрепление в Законе о государственной независимости Республики Казахстан, в Конституциях 1993 г. и 1995 г. и других конституционных актах.

К источникам конституционного права относятся нормы международно-правовых актов, признанных Республикой Казахстан. В них могут содержаться правовые нормы конституционного значения: о правах человека, общественных образованиях и др.

К источникам отрасли относятся нормативные правовые акты местных представительных органов, а также органов мест-

ного самоуправления, содержащие конституционно-правовые нормы (решения, уставы, положения). Их юридическая сила ограничена в пространстве, и они носят локальный характер.

Определение в Конституции действующего права является юридической основой установления места, роли конституционного права в системе права Казахстана. В правовой литературе как СССР, так и стран СНГ, принято считать, что конституционное право – отрасль системы права. Хотя и подчеркивается ведущая роль конституционного права, она как бы остается рядовой отраслью. Это, видимо, объясняется тем, что Конституция СССР (и союзных республик) считалась лишь символическим актом. Исходя из значения Конституции как действующего непосредственного акта, следует и определить роль конституционного права в системе права.

1. Отрасли права основываются и проистекают из норм, принципов, идей, положений Конституции.

2. Нормативные правовые акты отраслей должны, независимо от их иерархической соподчиненности, основываться в первую очередь на Конституции.

3. В Конституции даются исходные правила толкования норм права: если закон, указ и т.п. противоречит Конституции, то действует норма Конституции. Подзаконные акты должны соответствовать законам и т. д. Так, в статье 6 Гражданского кодекса Республики Казахстан (Общая часть) говорится, что «при возможности различного понимания слов, применяемых в тексте законодательных норм, предпочтение отдается пониманию, отвечающему положениям Конституции Республики Казахстан и основным принципам гражданского законодательства».

Следовательно, конституционное право – основополагающая отрасль системы казахстанского права. В то же время конституционное право состоит из крупных подотраслей. К ним мы относим: 1) президентское право; 2) парламентское право; 3) судебное право; 4) исполнительное право (включая муниципальное право); 5) избирательное право.

### **3. Конституционное право как отрасль науки**

Конституционное право изучается как отрасль правовой науки. Для конституционного права как науки присущи свой предмет, источники, свой специфический подход к его изуче-

нию. Поскольку наука изучает конституционное право как часть правовой науки, она относится к числу отраслевых наук. Наука конституционного права изучает закономерности формирования, развития, функционирования конституционного права, формулирует основные понятия и категории, которыми оперирует конституционное законодательство, определяет место и роль конституционного права в системе правовой науки. Наука конституционного права изучает формы государственного правления и государственного строительства, механизм государства Казахстана, формы, методы и способы взаимодействия государственных органов. Она изучает значение, предназначение норм и институтов конституционного права, процессы, связанные с их реализацией. В результате их реализации возникают, изменяются и прекращаются конституционно-правовые отношения. Поэтому наука конституционного права исследует характер и природу конституционно-правовых отношений, их особенности по сравнению с другими отраслевыми правовыми отношениями. Наука конституционного права исследует эффективность действия конституционно-правовых норм на регулирование общественных отношений, в случае недостаточной эффективности вырабатывает рекомендации для ее усиления.

Рассматриваемая наука изучает деятельность тех государственных органов, статус которых определяется в конституционном законодательстве. Эти государственные органы изучаются не изолированно, а на уровне их взаимодействия. Здесь также рассматривается эффективность конституционно-правовых норм. Наука конституционного права не только рассматривает эффективность правовых норм, но и объективно исследует пределы правового регулирования общественных отношений. Хотя в общих чертах можно определить те отношения, которые могут быть урегулированы конституционно-правовыми нормами, на практике нелегко установить пределы общественных отношений, регулируемых ими. В результате конституционно-правовые нормы могут регулировать более широкий круг отношений, включая такие, которые по своей природе подлежат регулированию нормами других отраслей права, или же, наоборот, могут быть оставлены за пределами воздействия конституционно-правовых норм такие общественные отношения, которые из-за своей социальной значимости должны быть

урегулированы ими. Наука должна искать и находить ответы на такие вопросы.

Наука конституционного права создает концепции таких комплексных проблем, как народное представительство, национальный, народный и государственный суверенитет, формы государственного правления и устройства, административно-территориального деления. Система местных представительных органов и органов местного самоуправления также является предметом науки. Особое внимание уделяет наука избирательной системе как источнику демократии. В числе важнейших — исследование конституционных принципов организации и деятельности государственных органов.

Наука конституционного права должна уделять особое внимание исследованию проблем прав человека и гражданина, иностранных граждан, гражданства, соотношения конституционных норм с нормами международного права в области прав человека.

Наука конституционного права исследует указанные объекты, которые являются ее предметом, исходя из научных методологических принципов, применяя различные методы: социологические, исторические, логические и т. д. На основе изучения конституционного законодательства, выявления его социальной природы, назначения, рассмотрения практики применения наука формулирует теоретические положения, концепции, выводы. Эти положения важны не только для развития науки, но и для совершенствования законодательства, улучшения деятельности государственных органов. Поскольку наука конституционного права представляет собой целостное явление, ее концепции, теоретические положения не только связаны между собой, но должны отличаться единством. Единство и целостность науки конституционного права не отрицают относительную самостоятельность теоретических комплексов. Она состоит из значительного ряда таких комплексов, которые изучаются самостоятельно. К их числу относятся, например, теории разделения власти, парламентаризма, президентской формы правления, избирательной системы, гражданства, суверенитета, характера и сущности государственности, народовластия, концепции гражданского общества, политического плюрализма и др. Каждая из этих теорий и концепций формируется самостоятельно, но в то же время они испытывают влияние друг друга.

Поскольку наука называется «конституционное право», основным ее источником является Конституция. Ее основные теоретические положения формируются на основе Конституции. В то же время источником науки конституционного права являются и другие нормативные правовые акты, которые в совокупности составляют конституционное законодательство: конституционные законы, обычные законы, нормативные указы Президента, постановления Правительства, решения местных представительных органов. Важными источниками являются международные договоры, обязательства Республики Казахстан, общепризнанные нормы международного права.

Источником науки конституционного права является также практика реализации конституционно-правовых норм. Именно изучение практики позволяет понять не только формальную природу, но и фактическую сущность, реальность действия конституционно-правовых норм. Именно такое комплексное исследование конституционно-правовых норм является основой построения научных теорий, концепций, идей. Следующий источник науки конституционного права — это труды ученых как отечественных, так и зарубежных, посвященные философским, юридическим, политическим, социологическим и другим проблемам конституционного строительства, *прямо или косвенно относящиеся к этой отрасли.*

Современная наука конституционного права в Казахстане формируется не на пустом месте. Во-первых, в советское время она в Казахстане получила относительно широкое развитие. Но поскольку Казахская ССР была частью СССР, самостоятельной науки конституционного права Казахстана не было. Она была составной частью науки конституционного права Советской страны. Во-вторых, с образованием самостоятельного, суверенного государства Казахстан здесь стала формироваться своя наука конституционного права. Теоретическим источником данной науки в Казахстане являются труды ученых республики, которые уже исследуют проблемы самостоятельного конституционного развития. Разумеется, ученые-конституционалисты Казахстана далеки от мысли «изобретать велосипед». Казахстан начинает приобщаться к достижениям мировой цивилизации, в т. ч. в области конституционного права.

## Т е м а II

### КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ, ИНСТИТУТЫ И ПРИНЦИПЫ

#### 1. Понятие конституционно-правовых норм, их виды и особенности

Конституционно-правовые нормы следует рассматривать с двух позиций: 1) в чем их сходство с другими правовыми нормами; 2) чем конституционно-правовые нормы отличаются от правовых норм других отраслей права.

Конституционно-правовым нормам присущи все признаки правовых норм. Они принимаются органами государства. Они являются средством упорядочения общественных отношений. Как и другие юридические нормы, они выполняют две функции: регулятивную и правоохранительную. К регулятивным относятся такие конституционно-правовые нормы, которые устанавливают определенный вариант поведения путем предоставления участникам правового отношения субъективных прав и возложения на них юридических обязанностей. Особенно это ярко видно в разделе Конституции «Человек и гражданин». К правоохранительным относятся такие конституционно-правовые нормы, которые определяют поведение субъектов путем установления мер государственного принудительного воздействия в случае нарушения их требований. Таких конституционно-правовых норм немного. Хотя конституционных правоохранительных норм сравнительно немного, они имеют исключительное значение и играют большую роль в укреплении конституционного строя, защите прав и свобод граждан, сохранении политической стабильности. К правоохранительным относятся конституционные положения об импичменте Президента, о вотуме недоверия Правительству, отдельным его членам.

Существенное значение для понимания структуры конституционного права имеет деление конституционных регулятивных норм на управомочивающие, запрещающие, обязывающие.

*Управомочивающие* конституционно-правовые нормы устанавливают субъектные права с положительным содержанием. Иначе говоря, субъекту (государственному органу, общественному объединению, гражданам) предоставляются права на совершение тех или иных положительных действий. Такие управ-

вомочивающие нормы в значительном количестве предоставляются гражданам. Это конституционные нормы о политических, экономических, социальных правах граждан. К управомочивающим относятся нормы, определяющие конституционные полномочия Президента, Парламента, Правительства, Конституционного Совета Республики Казахстан.]

[ В конституционном законодательстве имеются *запрещающие* правовые нормы. Они устанавливают обязанность лиц воздерживаться от действий известного свойства. Так, согласно нормам Конституции запрещены создание политических партий на религиозной основе, организация незаконных вооруженных формирований. Запрещающие конституционные нормы направлены на защиту конституционных устоев государства, законности и правопорядка.] Об этом прямо говорится в Конституции. Так, в пункте 3 статьи 5 сказано, что *запрещаются* 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.]

[ *Обязывающие* конституционные нормы устанавливают обязанность лиц, общественных объединений, государственных органов совершать определенные положительные действия. Ряд обязанностей возлагается Конституцией на председателей Палат Парламента. Есть конституционные обязанности и у граждан.

Конституционно-правовые нормы имеют такие особенности, которые отличают их от правовых норм других отраслей права.

1. Конституционно-правовые нормы регулируют особый круг общественных отношений. Они направлены на регулирование отношений, связанных с укреплением основ конституционного строя, закреплением основ правового статуса человека и гражданина, с определением системы органов государства.

2. Конституционно-правовые нормы обладают наибольшей юридической силой. Конституции не должны противоречить другим правовым нормам. На основе Конституции издаются все другие нормативные правовые акты. Правовые акты, противоречащие положениям Конституции, подлежат отмене. Право



защиты конституционных норм предоставлено Конституционному Совету и прокуратуре.

3. Свообразием отличаются материальные и процессуальные конституционно-правовые нормы. В конституционном праве не признана специализированная процессуальная отрасль в отличие от уголовного, гражданского, административного права, нормы которой устанавливали бы общий, единообразный порядок реализации конституционных норм<sup>1</sup>. Однако это не означает, что в конституционном праве нет процессуальных (процедурных) норм. Каждый блок общественных отношений, регулируемых конституционно-правовыми нормами, имеет своеобразные процессуальные нормы. Так, конституционными нормами устанавливается определенный порядок принятия законов Парламентом, порядок импичмента Президента, проведение выборов депутатов в Парламент, проведение референдума и т. д.

Анализ Конституции Республики Казахстан дает основание говорить о различной значимости этих норм. Конституционные доктрины указывают на два критерия классификации конституционных норм: 1) юридическая их обязательность; 2) возможность и процедура их изменения. Исходя из этого различают материальные и формальные конституционные нормы. К материальным относятся конституционные нормы, в которых закреплены субъективные права и обязанности граждан, полномочия, порядок образования государственных органов, которые могут быть принудительно осуществлены и защищены в судебном порядке. К ним относятся также нормы-принципы, нормы-цели, которые, однако, судебной защитой не пользуются. В силу этого можно говорить о различной юридической значимости указанных двух групп норм Конституции. Имеет ли это какое-нибудь значение? В специальной литературе отмечается, что вопрос о юридической значимости указанных двух видов конституционных норм, об их соотношении может стать предметом политической борьбы между различными ветвями власти<sup>2</sup>.

В Конституции Республики Казахстан 1995 г. не проведено различия конституционных норм по их юридической значи-

---

<sup>1</sup> Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 1995. С.12.

<sup>2</sup> Сравнительное конституционное право. М., 1996. С.116.

мости. Это означает, что обе группы конституционных норм являются обязательными, защищаются в судебном порядке.

О формальной иерархии конституционных норм можно говорить, если в Конституции установлены различия в порядке изменения отдельных статей. Высший юридический ранг имеют конституционные нормы, которые вообще не могут быть изменены. Так, согласно Конституции Республики Казахстан запрещено изменение норм о президентском правлении, о форме государственного устройства и о территориальной целостности. Тем самым Конституция этим нормам придает особую важность, поднимает на самый высший юридический ранг.

Конституционное определение действующего права Республики Казахстан как системы норм, состоящей из норм Конституции, иных нормативных правовых актов, принятых высшими и местными органами государственной власти республики, а также норм международных договоров, ратифицированных республикой, имеет и другое значение<sup>1</sup>. Во-первых, указанное определение защищает и юридически закрепляет суверенитет государства Казахстан, самостоятельность национальной системы права. В действующее право Республики Казахстан ни в коем случае нельзя вводить правовые нормы других государств. Во-вторых, в действующее право Республики Казахстан вводятся нормы международных договоров, ратифицированных республикой. Это означает, что нормы иностранного права могут действовать в Казахстане, если они признаны в международном договоре республики, ратифицированном Парламентом. Именно в таком духе Конституционный Совет разъяснил пункт 1 статьи 4 Конституции Республики Казахстан при рассмотрении конституционности статей 1085 и 1094 Гражданского кодекса республики (Особенная часть). В постановлении Конституционного Совета было подчеркнуто, что редакция пункта 3 статьи 1085 ГК предусматривает вторжение норм иностранного права в публично-правовые отношения Республики Казахстан, ущемляя суверенитет государства. В нем говорится, что указанная норма ГК противоречит пунк-

<sup>1</sup> В Постановлении Конституционного Совета РК «Об официальном толковании п. 1 статьи 4 ... Конституции РК» от 6 марта 1997 г. указывается, что действующее право Республики Казахстан в п. 1 статьи 4 рассматривается как система норм права, содержащихся в принятых полномочными субъектами в установленном порядке нормативных правовых актах».

174080

Ученый секретарь  
Института  
Правового государственного управления

ту 1 статьи 4 Конституции, согласно которому к действующему праву республики нормы иностранного права не относятся, а международные договоры относятся только при условии их ратификации республикой.

## 2. Правовые институты

Конституционное право имеет специфические государственно-правовые институты. Правовая норма – клеточка правовой материи. А правовой институт представляет собой правовую общность, т.е. совокупность правовых норм, группирующихся по близости их юридического содержания. Правовые нормы образуют отрасль конституционного права не непосредственно, а через правовые институты. Правовые институты конституционного права направлены на регулирование определенных участков общественных отношений, входящих в сферу влияния конституционно-правовых норм. Каждый правовой институт представляет относительно самостоятельный блок правовых норм отрасли конституционного права. Относительная самостоятельность правового института проявляется в том, что он не представляет собой замкнутого механизма правового регулирования, а связан и зависит от других правовых институтов конституционного права, и они все во взаимодействии обеспечивают регулирование конституционных отношений.

Правовые институты конституционного права могут регулировать крупные или узкие блоки общественных отношений. Однако, исходя из этого, нельзя говорить об их большей или меньшей значимости. Каждый правовой институт должен обеспечить эффективное регулирование своего участка конституционных отношений. А для этого правовой институт должен обладать полным комплектом правовых норм, охватывающих все стороны регулируемых отношений. Разумеется, это не одноразовый процесс. Предмет регулирования – общественные отношения – живое, динамичное явление. Следовательно, надо следить за его состоянием и соответственно совершенствовать правовой институт.

Каждый конституционно-правовой институт не только регулирует определенный участок общественных отношений. В его нормах содержатся специфические понятия, термины, положения. Например, содержание института гражданства вы-

ражается в таких понятиях, как «гражданин», «гражданство», «приобретение гражданства», «утеря гражданства», «выход из гражданства», «права, свободы и обязанности граждан» и др.

Конституционно-правовой институт, как и любой правовой институт, имеет свою структуру. Составляющие этой структуры характеризуются разнородностью юридического содержания. Эта разнородность обеспечивает регулирование соответствующих частей общественных отношений. При всей разнородности нормы правового института объединены общими правовыми принципами, идеями. Например, институт гражданства объединяется принципом единства и равенства граждан, независимо от оснований его приобретения. Правовой институт иногда закрепляется в отдельном нормативном акте. Возьмем тот же институт гражданства, о котором есть специальный закон. Но это не означает, что все правовые нормы, регулирующие отношения гражданства, есть в этом законе. основополагающие нормы о гражданстве содержатся в Конституции Республики Казахстан.

### **3. Принципы Конституции Республики Казахстан**

Правовые принципы – это правовые нормативные идеи, которые не содержат конкретные правила поведения, но предусматривают определенные направления организации, деятельности государства, его органов, граждан, их объединений, должностных лиц. Конституционные принципы – это правовые нормативные идеи, закрепленные в Конституции и определяющие направления организации конституционного строя, его функционирования. Поэтому они имеют важное значение для государства, для граждан. Каковы конституционные принципы, таков конституционный строй, и наоборот.

Конституционные принципы в конечном счете обуславливаются экономическими, политическими, социальными, этническими факторами, сложившимися к моменту принятия Конституции, и стратегическими идеями развития государства и общества. Нельзя сбрасывать со счетов внешний фактор: влияние общепризнанных норм международного права. В Конституции республики отмечено, что Казахстан уважает принципы и нормы международного права.

Анализ норм Конституции Республики Казахстан показывает, что конституционные принципы по форме выражения

следуют разделить на две группы: 1) зафиксированные в Конституции<sup>1</sup>; 2) незафиксированные, выводимые посредством анализа конституционных положений<sup>2</sup>.

К зафиксированным относятся основополагающие принципы деятельности республики (п. 2 ст. 1), принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви (п. 4 ст. 3), принципы применения закона судьями (п. 3 ст. 77).

Можно ли найти какое-либо объяснение причин фиксации именно этих принципов в Конституции Республики Казахстан? Ответ на этот вопрос в какой-то степени дает уяснение сферы действия этих принципов. Основополагающие принципы дея-

<sup>1</sup> В литературе в зависимости от характера конституционные принципы делят на три группы: универсальные, особенные и единичные. Универсальные имеют общечеловеческую ценность, выработаны мировой цивилизацией и присущи большинству современных конституций: принципы народного (национального) суверенитета, народовластия, правового государства, социального государства, разделения властей, политического плюрализма, представительной демократии, гарантированности прав и свобод. Особые принципы присущи конституциям отдельных государств. К ним относятся принципы руководящей роли политической партии, единства государственной власти, демократического централизма, общественной собственности и др. Эти принципы присущи социалистическим конституциям. Наконец, некоторым конституциям присущи принципы, отражающие историческую, национальную специфику. Так, конституции Японии и Италии закрепляют принцип отказа от войны (см.: Сравнительное конституционное право. М., 1996. С. 190).

<sup>2</sup> В некоторых странах (Австрии, Испании, Норвегии, Португалии, Италии) конституционная доктрина и суды признают существование принципов, которые прямо не зафиксированы в конституции, но выводятся из всего ее содержания и духа. Этот вопрос четко был отражен в решении Конституционного суда Италии 1988 г.: «...Итальянская Конституция содержит... принципы, пересмотр которых запрещен Конституцией в ясно выраженной форме (республиканская форма правления), но также и принципы, которые, хотя они не выражены прямо, относятся по своему содержанию к высшим ценностям, лежащим в основе Конституции». (Сравнительное конституционное право. М., 1996. С. 146).

В связи с этим возникает проблема выявления этих принципов и их роли в правотворческой и правоприменительной деятельности государственных органов. Могут быть приняты законы об изменениях и дополнениях Конституции, противоречащие духу Конституции. Могут быть приняты и другие правовые акты подобного характера. Что делать с такими нормативными правовыми актами? Думается, что такие акты подпадают под юрисдикцию Конституционного Совета. В то же время неписанные принципы Конституции могут подвергнуться ревизии законом (на референдуме) об изменениях и дополнениях Конституции. В таком случае закон наверняка воспринимается как соответствующий Конституции.

тельности республики должны воздействовать на все государство, весь его механизм, на общество в целом, на объединения граждан. Иначе говоря, все указанные субъекты должны положить в основу своей деятельности именно эти принципы. Указанные принципы имеют жизненно важное значение для граждан, общества и государства. Поэтому их фиксация в Конституции способна поднять ее роль и авторитет.

В Конституции закреплены основополагающие принципы деятельности Республики Казахстан. Прежде чем рассматривать принципы, следует выяснить, что означает понятие «республика» в данном контексте. Конституция является главным законом как государства, так и общества, о чем ясно говорится в Преамбуле Конституции. Содержание и смысл многих конституционных норм также показывают, что они посвящены регулированию важнейших сторон, сфер жизни общества. Именно в силу указанных причин «Республика Казахстан» в данном случае означает как государство, его органы, так и общество, его институты. Следовательно, конституционное положение об основополагающих принципах деятельности Республики Казахстан относится к государству Казахстан, его органам и казахстанскому обществу, его общественно-политическим институтам.

На первом месте стоит принцип *общественного согласия*. Закрепление такого принципа обусловлено тем, что общество в силу различных объективных и субъективных факторов делится на различные слои, группы, классы, нации, сословия, конфессии и т. п. Такое деление означает наличие у различных социальных групп разных несовпадающих мировоззрений, взглядов, идей, убеждений. Эти различия не должны служить причиной разногласий, противостояния, борьбы между ними. Нетерпимость к представителям другого класса, сословия, национальности, религии, расы является источником не только разногласий, но и конфликтов, столкновений, открытого противостояния. Такое состояние весьма опасно не только для конфликтующих, но и для всего общества, мешает нормальному его функционированию, спокойной жизни каждого человека.

Поэтому весьма важно для сохранения стабильности общественное согласие. Оно достигается и поддерживается государством, его органами в результате их перманентной деятельности.

Весьма важна нормотворческая деятельность государства, его органов, направленная на закрепление равноправия всех, независимо от социальных, национальных, расовых, религиозных и других различий, на недопущение дискриминации по указанным причинам. Правозащитная деятельность государственных органов также имеет существенное значение в укреплении общественного согласия. Государство требует от общественно-политических объединений недопущения действий, направленных на нарушение общественного согласия. Уставы, положения общественно-политических объединений не должны содержать идеи, взгляды, проповедующие исключительность их сторонников, противопоставляющие одну группу граждан другим группам и т. д. При наличии в уставах таких положений общественно-политические объединения не регистрируются. Если же общественно-политические объединения в процессе своей деятельности предпринимают акции, направленные на нарушение общественного согласия, то такого рода действия должны пресекаться соответствующими правоохранительными органами. В Законе от 15 января 1992 г. «О свободе вероисповедания и религиозных объединениях Республики Казахстан» записано: «Религиозные объединения обязаны соблюдать требования законодательства и правопорядок. Государство способствует установлению отношений взаимной терпимости и уважения между гражданами, исповедующими религию и не исповедующими ее, а также между различными религиозными объединениями»<sup>1</sup>.

Такие же положения содержатся в Законах «О политических партиях», «Об общественных объединениях».

Поддерживание общественного согласия — задача не только государства, его органов, но и общественно-политических институтов, общества в целом. В этом отношении в Республике Казахстан имеются положительные результаты. Указ Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева «Об объявлении 1997 г. Годом общенационального согласия и памяти жертв политических репрессий» был принят с учетом многочисленных обращений граждан, общественных объединений и организаций граждан в целях укрепления общенационального согласия, общественно-политической стабильности. В проведении Года общенационального согласия активную роль сыгра-

---

<sup>1</sup> Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1992. № 4. Ст. 84.

ли политические партии, национальные культурные центры, общественные и религиозные объединения. Они заключили между собой соглашение, в котором предусматривались совместные акции по укреплению общественного согласия, общественно-политической стабильности.

Другим важным основополагающим принципом Конституции республики является установление *политической стабильности* в стране. Как и общественное согласие, политическая стабильность достигается в результате непрерывной положительной работы государства, общества, их институтов. Политическая стабильность устанавливается тогда, когда в обществе достигается единство политических, правовых идеалов и социокультурных ценностей. Конституция Республики Казахстан формулирует такие политико-правовые идеалы, социокультурные ценности, которые могут объединить всех членов общества и создать прочную основу для политической стабильности. Однако эти факторы не могут автоматически обеспечивать политическую стабильность. Политическое развитие – не идиллический, стихийный процесс. Имеется немало источников политических конфликтов.

В политических конфликтах ведущую роль играют социальные факторы. Это различия экономического статуса между группами, социальными слоями. Этот источник конфликтной диспозиции можно искоренить путем осуществления экономических преобразований, которые могут удовлетворить потребности, интересы конфликтующих сторон.

Расхождения в политических идеалах различных социальных групп людей являются другим важным источником политических конфликтов. Такие конфликты возникают в результате столкновения различных мнений о путях реформирования государственности, государственного устройства. В Конституции Республики Казахстан 1993 г. содержалась почва для возникновения политических конфликтов – акцентировалось внимание на национальном характере государственности. Конституция Республики Казахстан 1995 г. создает условия для формирования единства идеалов в области государственного устройства и характера государственности. Поэтому Конституция поставила заслон возникновению политических конфликтов в этом вопросе.

Еще одним источником возникновения политических конфликтов являются различия в базовых духовных ценностях, в



оценках исторических и актуальных вопросов культурного развития. Одним из ярких проявлений этого являются длительные дискуссии и противостояние по вопросам статуса языков в республике. Конституция и Закон Республики Казахстан о языках сняли основные причины для политических конфликтов. Однако полностью их может устранить политически грамотная организаторская и правоприменительная деятельность соответствующих государственных органов. Положительную роль в этом деле играют национальные культурные центры, созданные и функционирующие в Казахстане.

Деятельность Республики Казахстан должна быть направлена на *экономическое развитие*. Этот принцип является основополагающим в силу решающего значения экономики для прогресса общества. Закрепление этого принципа в Конституции, во-первых, подчеркивает роль и ответственность государства за экономическое развитие общества. Государство не может стоять в стороне от экономических процессов и оставить общество во власти рыночных отношений. Экономическое развитие невозможно без шадяще-умеренной регулирующей роли государства в сфере частных экономических отношений, а также всестороннего регулирования и строгого управления государственным сектором экономики. Во-вторых, согласно Конституции признана роль самого гражданского общества в налаживании экономических отношений, в развитии экономики. Это вытекает из конституционного положения о двух формах собственности: государственной и частной – как основы казахстанской экономики. Частный сектор экономики в лице его субъектов должен заботиться не только о собственном благе, но и быть ответственным за развитие экономики общества. Это не благое пожелание, а конституционное требование. Каждый трудоспособный человек должен осознавать свою ответственность за собственное благополучие и за развитие экономики страны.

Одним из основополагающих принципов в Конституции выдвинут *казахстанский патриотизм*. Патриотизм – это идея, чувство и действия граждан Казахстана, выражающие любовь и преданность Родине, способствующие ее успехам во всех областях жизни – политической, экономической, культурной, повышению ее могущества, обороноспособности, укреплению авторитета на международной арене. Казахстанский патриотизм – осознание общности интересов людей различных националь-

ностей, десятилетиями живущих в Казахстане, уважение к историческому прошлому этой страны, активная деятельность по созданию нового государства, формированию гражданского общества. Казахстанский патриотизм отвергает национальный нигилизм, состоящий в пренебрежительном отношении к национальной истории, национальным обычаям, традициям.

Казахстанский патриотизм не приемлет лжепатриотизма, искаженных представлений о своей нации, противопоставления ее другим нациям. Поскольку данный принцип служит объединению всех национальностей и социальных групп, он несовместим с сепаратизмом. Те социальные силы, которые могут проповедовать национализм, шовинизм, сепаратизм, выступают против исторического прогресса, против формирования и развития единого для всех национальностей, классов и других социальных групп государства. Поскольку казахстанский патриотизм закрепляется как один из основополагающих принципов деятельности Республики Казахстан, им должны руководствоваться государственные органы, должностные лица, общественные объединения и граждане.

Основополагающим принципом деятельности Республики Казахстан является *решение наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами*. В Конституции предусмотрен ряд способов демократического решения вопросов государственной жизни. Это решение на республиканском референдуме наиболее важных вопросов государственной жизни самим народом. В Указе Президента Республики Казахстан от 2 ноября 1995 г. о Республиканском референдуме приводится перечень вопросов, которые могут быть вынесены на всенародное голосование. Это вопросы принятия Конституции, конституционных законов, законов республики, внесения в них изменений и дополнений. На референдум могут выноситься вопросы, связанные с решением иных наиболее важных вопросов государственной жизни. Проведение республиканского референдума основывается на принципах: 1) добровольного участия в референдуме и свободного волеизъявления граждан; 2) всеобщего, равного и прямого права граждан на участие в референдуме при тайном голосовании; 3) гласности.

На основе демократических методов осуществляется деятельность Парламента. Все вопросы, отнесенные к компетенции его Палат, в целом решаются путем голосования, откры-

того рассмотрения, обсуждения. Конституционный Совет, Правительство, центральные исполнительные органы также широко применяют демократические методы в своей деятельности.

Закрепление принципа *разделения власти* важно потому, что он определяет организацию государства, его механизм. Признание этого принципа в Конституции означает учет исторического опыта передовых демократических государств, ориентацию на построение правового государства.

Принцип разделения власти получил свое выражение в качестве одной из основ конституционного строя в многочисленных положениях Конституции, в которых закреплены система и компетенция государственных органов, разграничение полномочий между ними. В Конституции Республики Казахстан указывается, что государственная власть в республике едина, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия их между собой с использованием системы сдержек и противовесов. Это означает, что каждая ветвь власти имеет свою компетенцию и не вправе выходить за ее пределы. Далее, это означает рассредоточение, распределение, демонополизацию власти. Разделение власти означает также взаимное уравнивание трех ее ветвей в соответствии с Конституцией, когда ни одна из них не сможет ограничить полномочия другой, подчинить себе другие и каждая должна будет действовать в условиях взаимопонимания, взаимосотрудничества. Для того чтобы обеспечить реализацию принципа разделения власти в верхних эшелонах государственной власти, в Конституции Республики Казахстан предусмотрено соединение принципа разделения с принципом разграничения предметов ведения между ветвями власти. Характерной чертой Конституции Республики Казахстан является то, что в ней исчерпывающе закреплен предмет ведения только Парламента. Иначе говоря, Парламент, его Палаты: Сенат и Мажилис – могут осуществлять свою деятельность только в рамках полномочий, указанных в Конституции. Что касается полномочий Правительства, то в Конституции даются лишь некоторые из них. Указывается, что оно выполняет и иные функции, возложенные законами и актами Президента. Чем объясняется конституционное закрепление закрытого перечня полномочий Парламента? Во-первых, это означает полный

отход от всевластия высшего представительного органа, которое закреплялось советскими конституциями и в какой-то степени Конституцией Республики Казахстан 1993 г. Во-вторых, необходимостью более основательного закрепления принципа разделения власти с учетом особенностей независимого, суверенного Казахстана. В-третьих, Парламент является таким высшим представительным органом, на который оказывают влияние различные политические силы, социальные слои. А это может способствовать политизированию деятельности Парламента, созданию конфронтации между ветвями власти. Как показывает опыт деятельности Парламента Республики Казахстан, его Палаты занимаются чисто законодательной деятельностью. Не чувствуется явственно политического акцента в выступлениях депутатов. Отдельные политизированные выступления депутатов не находят поддержки. Хорошо или плохо это, покажет время. Некоторые пытаются объяснить такое положение ограниченностью полномочий Парламента. Но это уже другой вопрос.

Кажется, что вне принципа разделения власти находится статус Президента Республики Казахстан. Думается, что анализ норм Конституции дает основание считать, что у Президента особое положение в системе разделения власти. Президент, во-первых, не может быть причислен ни к одной ветви власти в полной мере; во-вторых, он имеет полномочия, которые позволяют ему входить в сферу деятельности всех трех ветвей власти; в-третьих, его полномочия позволяют обеспечить согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом.

В современных своеобразных условиях становления конституционного строя Казахстана закрепление и реализация принципа разделения власти имеют важное значение. Он направлен на предотвращение возвышения одной из ветвей власти над другими, авторитаризма в обществе. Система сдержек и противовесов направлена на то, чтобы свести возможные ошибки, даже противостояние между ветвями власти к минимуму. Для реализации этого принципа необходимы рационализация и оптимизация деятельности всех структур государства и повышение эффективности работы механизма государственного управления.

Конечно же, принцип разделения власти может совершенствоваться с учетом накопленного опыта всех ветвей власти.

Специальная фиксация принципов работы судей важна не только потому, что суд — одна из ветвей власти, но и потому, что в правовом государстве суд приобретает особое значение в защите прав, свобод и законных интересов граждан.

Анализ норм Конституции дает основание выделить в особую группу правовые идеи, которые зафиксированы в ней, но не выражены как принципы. Безусловно, они тоже важны. Вряд ли есть основание их ставить на вторые позиции из-за отсутствия прямого указания на них. Об этом свидетельствуют сами эти принципы, формулируемые на основе анализа Конституции.

К ним относится принцип *верховенства Конституции Республики Казахстан*.

В Конституции Республики Казахстан не выделен непосредственно принцип верховенства Конституции, как это сделано в Конституции Российской Федерации (п. 2 ст. 4). Принцип верховенства Конституции на всей территории Республики Казахстан имеет различные аспекты. Прежде всего он выражается в утверждении в Казахстане конституционного строя, в стремлении к созданию правового государства. Признание верховенства Конституции означает идею подчинения государства Конституции, праву. В Конституции Республики Казахстан записано, что республика «утверждает себя правовым государством». Это емкое понятие означает, что Республика Казахстан — еще не правовое государство, но стремится, ставит целью стать таковым. А это возможно при торжестве принципа верховенства Конституции.

Верховенство Конституции означает также, что с ее другими принципами, нормами должна соотноситься деятельность всех государственных органов, общественных объединений, должностных лиц и граждан во всех сферах жизни общества. В принципе верховенства Конституции Республики Казахстан отражается унитарная форма государственного устройства. Верховенство Конституции унитарного государства Казахстан утверждается на всей территории республики. Именно на этом принципе основано положение о территориальной целостности, ее неотчуждаемости. Поэтому возможные попытки отдельных групп населения, личностей против территориальной целостности воспринимаются как нарушения принципа верховенства Конституции Республики Казахстан.

Принцип *высшей юридической силы и прямого действия* норм Конституции Республики Казахстан имеет иное содержание по

сравнению с принципом ее верховенства. Высшая юридическая сила Конституции Республики Казахстан означает, что все законы и иные правовые акты, принимаемые в Республике Казахстан, не должны противоречить Конституции Казахстана, что органы государственной власти сверху донизу, должностные лица, органы местного самоуправления, а также граждане, их объединения обязаны соблюдать Конституцию.

Важной частью принципа высшей юридической силы Конституции является ее прямое действие. Прямое действие Конституции означает ее воздействие на: 1) правотворчество, 2) институциональные преобразования, 3) непосредственную реализацию гражданами, их объединениями своих прав и свобод, 4) морально-правовой образ жизни людей.

В Конституции по существу дается понятие права. В ней указано, какие законы могут быть приняты. Она определяет нормотворческие полномочия ряда высших государственных органов с указанием их форм. Утверждая способы образования государственных органов, Конституция создает основу постоянного институционального обновления. Граждане могут защищать свои права и свободы, опираясь на нормы Конституции. Конституционные нормы могут по-разному восприниматься и реализовываться гражданами. Первое условие – это знание Конституции. В этом отношении, можно сказать, работа еще не начата. Распоряжение Президента Республики Казахстан (апрель 1996 г.) о популяризации Конституции – первый серьезный шаг в правовом просвещении населения.

В Конституции прямо не указан, но все ее содержание пронизывает *принцип конституционной законности*. В теории принципу конституционной законности не уделяется должного внимания. Конституционная законность – это точное, неукоснительное соблюдение и единообразное применение на территории Казахстана конституционных норм и положений всеми государственными органами, должностными лицами, гражданами и их объединениями. Идея конституционной законности наиболее отчетливо выражается в тех нормах Конституции, в которых речь идет о способах организации, полномочиях государственных органов, организации деятельности общественных объединений, о правах и обязанностях граждан. Так, Парламент должен функционировать в пределах своих полномочий. То же относится к Правительству. Этот принцип выражается не только в требованиях соблюдения норм Конституции.

В Конституции предусмотрены средства и органы, обеспечивающие реализацию конституционной законности. Например, Президент, пользуясь правом вето, может вернуть в Парламент закон, противоречащий Конституции. Конституционный Совет рассматривает до подписания Президентом принятые Парламентом законы на их соответствие Конституции Республики. Здесь, думается, есть проблема. Ни Конституция, ни Указ Президента, имеющий силу конституционного закона, о Конституционном Совете, не дают ответа на вопрос: все ли законы, принимаемые Парламентом, должны рассматриваться Конституционным Советом. Если буквально толковать подпункт 2 пункта 1 статьи 72 Конституции, все законы, принимаемые Парламентом, предварительно должны рассматриваться Конституционным Советом. Однако надо смотреть на эту проблему с реалистических позиций. Во-первых, если понимать в буквальном смысле подпункт 2 пункта 1 статьи 72, уже нарушена конституционная норма. Парламент принял ряд законов, которые подписаны Президентом без предварительного рассмотрения Конституционным Советом. Во-вторых, Конституционный Совет, имея в своем составе семь человек, не в состоянии рассматривать каждый закон на предмет соответствия Конституции. В-третьих, принятый Сенатом проект становится законом и в течение десяти дней представляется Президенту на подпись. Президент подписывает представленный Сенатом Парламента закон в течение пятнадцати дней. Итак, у Президента всего пятнадцать дней на рассмотрение закона по существу. Конституционному Совету предоставляется срок до одного месяца на рассмотрение вопроса о конституционности закона. Из сказанного следует вывод о том, что Конституционный Совет не в состоянии рассматривать до подписания Президентом все законы, принятые Парламентом. Следовательно, надо уточнить, что Конституционный Совет рассматривает законы на соответствие Конституции до подписания Президентом в случаях возникновения спора.

Здесь появляется еще один вопрос. Если Парламент преодолеет вето Президента, он должен подписать закон в течение семи дней. А если Парламент все-таки принял неконституционный закон, что может сделать Президент? В Указе Президента, имеющем силу конституционного закона, о Президенте дан исчерпывающий перечень его полномочий. В нем нет права Президента обращаться в Конституционный Совет по

вопросу о неконституционности закона. Президент должен подписать неконституционный закон. Это нонсенс. Нужно в Указ о Президенте внести дополнение о его праве обращаться в Конституционный Совет в случае, если он считает, что вторично принятый Парламентом закон содержит неконституционные положения.

Далее, Конституционный Совет защищает Конституцию, рассматривает международные договоры до ратификации, а также обращения судов по поводу противоречий нормативных актов Конституции. В последнем случае речь идет о защите конституционных прав и свобод граждан.

К нефиксированному относится и *принцип демократического централизма*. Речь идет о иерархическом построении и деятельности органов исполнительной власти. Так, местные исполнительные органы входят в единую систему исполнительных органов республики, обеспечивают проведение общегосударственной политики исполнительной власти в сочетании с интересами и потребностями развития соответствующей территории. Централизм выражается и в назначении акимов областей, городов на должность Президентом.

## Т е м а III

### ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

#### 1. Сущность Конституции

Конституция Республики Казахстан – основной главный нормативный акт государства и общества, вставшего на путь демократического, цивилизованного развития. Конституция содержит в себе громадный политико-правовой заряд, который активизирует все стороны общественной жизни. Конституция устанавливает государственный и общественный строй, принципы их организации и функционирования с ориентацией на перспективу. В ней закрепляется конституционный статус человека и гражданина, всего народа как источника и социальной базы государства. Конституция является источником не только конституционного права, но и всех отраслей национального права. Поэтому ей присущи такие черты, которыми не обладают другие нормативные правовые акты.



1. Конституция принята народом Казахстана. Поэтому в Конституции выражается воля народа, что характеризует ее сущность. При социализме также считалось, что Конституция выражает волю народа. При этом особенно подчеркивалось, что народ состоит из трудящихся – рабочего класса, колхозного крестьянства и трудовой интеллигенции. Такая характеристика народа основывалась на классовом подходе к любому социальному явлению, характерном для марксизма-ленинизма.

Из Конституции Республики Казахстан 1993 г. впервые была исключена классовая характеристика народа. В ней уже не было упоминания о рабочем классе, о колхозном крестьянстве и трудовой интеллигенции. Вообще термин «трудящиеся» как в Конституции Казахстана 1993 г., так и Конституции 1995 г., не упоминается. Тем не менее в обеих Конституциях говорится о народе. Народ в Конституциях Республики Казахстан понимается как целостное социально-политическое явление, включающее все социальные слои населения. Следовательно, понятие «народ» в соответствии с Конституцией Казахстана, во-первых, означает такую общность людей, которая не делится на социальные слои, классы в зависимости от имущественного положения, рода занятия и т. д., что, безусловно, является важным конституционным фактором.

В Конституции государство провозглашено социальным. Это означает, что государство не предоставляет преимуществ ни одной группе населения за счет дискриминации другой. Государство должно заботиться о всех слоях населения соответственно их социальному положению. Конституция Республики Казахстан признает весь народ без ограничения прав субъектов конституционно-правовых отношений. Во-вторых, многонациональный народ включает казахскую нацию, все другие национальные группы. Это означает, что и казахская нация, составляющая ядро социальной базы государства, всего народа, не имеет привилегий: правовых, политических, социальных, экономических и культурных.

Признание казахского языка государственным не привилегия, а одна из составляющих характеристики государства, которое по форме является национальным. Признание русского языка, официально применяемого, тоже показывает отсутствие привилегий в этой сфере.

Таким образом, признание народа творцом Конституции Республики Казахстан выражает ее сущностную черту. Поэто-

му Конституция Республики Казахстан 1995 г. начинается словами. «Мы, народ Казахстана... принимаем настоящую Конституцию». Народ Казахстана в результате референдума принял Конституцию. Изменения и дополнения в Конституцию Республики Казахстан могут быть внесены республиканским референдумом. Иначе говоря, народ не только принял Конституцию, он может решать вопрос о внесении изменений и дополнений в Конституцию. Правда, проект изменений и дополнений в Конституцию Президент может передать на рассмотрение Парламента. Но и в этом случае народ не остается в стороне. Парламент – высший представительный орган народа, поэтому он будет принимать изменения и дополнения в Конституцию от имени народа.

2. Из признания того, что народ Казахстана является единственным субъектом, принимающим Конституцию, вытекает ее учредительный характер. Народ Казахстана является единственным источником государственной власти в стране и носителем суверенитета. Поэтому он обладает учредительной властью. Именно посредством Конституции народ Казахстана учредил государство, определил формы его правления и устройства, основы социально-экономического строя, статуса человека и гражданина. Только народ, а от имени народа – Парламент может внести изменения в основы устройства государства. В то же время в Конституции закреплены стабильность, неизменяемость наиболее существенных моментов государственности. Это унитарная форма государственного устройства, президентская форма правления и территориальная целостность.

Учредительный характер Конституции Республики Казахстан обуславливает особый порядок ее принятия и изменения, ее исключительно особую роль в формировании и развитии национальной правовой системы, непререкаемость ее правовых положений для Парламента, Президента, Правительства, для должностных лиц, судебных органов, для граждан. Учредительный характер Конституции Республики Казахстан выражается в том, что все ее нормативные положения признаются непререкаемыми, ни один другой нормативный правовой акт не может признавать нормы Конституции устаревшими, нерелевантными и т. д. Такая особая черта присуща только Конституции. Мы на это обстоятельство обращаем внимание потому, что иногда считаются признаком хорошего тона легковесная

критика конституционных положений, предложения об изменении тех или иных норм Конституции, как будто речь идет о смене перчаток. Такие акции – рудимент прошлой эпохи советского времени, когда чуть ли не на каждой сессии Верховного Совета СССР и Верховного Совета союзной республики весьма легко вносились в Конституцию изменения и дополнения. Так случилось с Конституцией Казахской ССР 1978 г., которая в конце концов превратилась в никому не нужный декларативный документ.

Разумеется, сказанное не означает, что отдельные нормы Конституции не могут подвергаться эрозии времени, не могут перестать соответствовать изменившимся общественным отношениям. Общественные отношения находятся в постоянном движении, изменении и поэтому обуславливают необходимость изменения конституционных норм. Такой процесс характерен особенно для общества переходного типа. Именно в таком обществе происходят быстрее и чаще коренные изменения. Этот процесс не может не влиять на состояние Конституции. Имея это в виду, надо извлечь уроки из прошлого. Для того, чтобы обеспечить стабильность Конституции, ее высокий авторитет, следует изменения и дополнения в Конституцию в случае возникновения такой потребности оформлять и принимать как особый самостоятельный нормативный акт, который можно прилагать к Конституции<sup>1</sup>.

Такой подход имеет ряд положительных моментов. Во-первых, сохраняется учредительный характер Конституции Республики Казахстан. На самом деле, Конституция Республики Казахстан – не рядовая очередная Конституция уже сложившегося, существующего десятилетиями, сотни лет государства. В соответствии с ней учрежден совершенно новый тип государства, с новыми формами устройства и правления, с новой основой экономического строя общества и т. д. Во-вторых, в силу указанного учредительного характера Конституция Республики Казахстан 1995 г. представляет собой исторический памятник правовой культуры. Такой Конституции никогда не будет. Она порождена историческими изменениями именно современного этапа формирования и развития Казахстанского государства. Поэтому она требует к себе особого бережного отношения,

---

<sup>1</sup> Однако практика пошла по другому пути. В Конституцию РК вносятся изменения и дополнения в форме закона.

сохранения ее именно в таком виде, в каком принята. В-третьих, особый учредительный характер и историческое значение исключительно важны для формирования уважительного отношения граждан к Конституции как к основному акту, для постоянного поддержания ее авторитета в сознании сменяющих друг друга поколений граждан. Здесь уместно сослаться на Конституцию США, в которой содержится немало давно устаревших положений, тем не менее она является базой основных актов. Ведь тысячелетия существующие религиозные писания считаются верующими священными, хотя многие положения их имеют лишь историко-познавательное значение.

3. Важная особенность Конституции заключается и в том, что она является основным законом, с одной стороны, государства, а с другой – общества. Это связано со статусом народа как источника государственной власти и как социальной базы (носителя) общества. Конституция учреждает государство со всеми его атрибутами. Она закрепляет его суверенитет со всеми его элементами: территорией, верховной властью, гражданством, самостоятельным законодательством и т. д. В нормах Конституции заложены основы взаимоотношений государства, государственных органов с обществом, общественными институтами. В Конституции определены основы общественного строя: экономические, организационные, социальные, духовные, личностные. Поэтому не только государство, его институты черпают положения, идеи в Конституции. Наряду с этим общество, его составляющие должны основывать свою деятельность на Конституции. Отдельные законы могут иметь отношение к тем или иным общественным институтам: к политическим партиям, религиозным, культурным объединениям и т. д. Нормативные положения Конституции, запрещающие создание и деятельность общественных объединений, цели и действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности республики, действуют прямо и непосредственно. Поэтому правоохранительные органы непосредственно руководствуются Конституцией, когда принимают меры против подобных явлений.

В Конституции не затрагиваются все стороны жизни общества, а регулируются только базовые, фундаментальные основы общественных отношений. В связи с этим уместно рассмотреть один весьма важный вопрос, имеющий методологическое значение.

В советской и постсоветской юридической литературе правоотношения характеризуются как регулируемые правом общественные отношения. Правоведы не сомневаются в правильности этого теоретического положения. Наверное, это объясняется тем, что при социализме ничего частного не было и не признавалось. Все было государственное, общественное. Если подумать более основательно, то при социализме были не только государственные, но и общественные отношения. Тем не менее почему-то считалось, что право регулирует общественные отношения. Получалось, что государственные отношения поглощались общественными, хотя признавался государственный характер отношений в некоторых отраслях права, например, в государственном и административном праве.

В условиях перехода к капиталистическим отношениям, когда наряду с государственным сектором формируется частный и самое главное — гражданское общество, и государство уже не играет всеобъемлющую роль, необходимо выделять, вычленять две группы отношений:

1) отношения, в которых одной из сторон выступает государство; такие отношения, по моему мнению, следует называть государственно-правовыми отношениями. Таковыми, думается, являются отношения, связанные с властью и подчинением и с реализацией политических прав; 2) отношения чисто общественные, в которых государственные институты не принимают участие. Это чисто общественные отношения, регулируемые правом. Но к этим отношениям Конституция имеет прямое касательство, поскольку устанавливает правовую основу. Примером является пункт 1 статьи 13 Конституции Республики Казахстан, в котором признается правосубъектность каждого. Это свидетельствует, что каждый человек в отдельности, любое объединение граждан могут найти правовую защиту непосредственно в Конституции. Правоохранительные органы, защищая права и свободы граждан, а также граждане, их объединения могут не только опираться, но и ссылаться на Конституцию. В то же время от граждан, их объединений, всех общественных институтов требуется уважительное отношение к Конституции. Нарушение норм Конституции есть покушение на узаконенную волю многонационального народа Казахстана.

## 2. Проблемы действия Конституции

О проблемах действия Конституции в юридической литературе имеются только отдельные фрагментарные высказывания по вопросам действия Конституции, хотя эта проблема — важнейшая в конституционном праве. Ее рассмотрение по существу дает возможность определить роль Конституции в жизни государства, общества, политических партий, других общественных объединений, классов, наций, отдельного человека. Поэтому в цивилизованном, демократическом обществе придается большое значение Конституции, ее действенности, эффективности. В силу этого о Конституции, ее содержании начинают заботиться и думать еще задолго до ее принятия. Следовательно, проблема действия Конституции как бы состоит из двух этапов: 1) этап разработки ее проекта и 2) этап действия.

**На первом этапе** глубоко, обдуманно разрабатываются не только сами положения, нормы Конституции, но и механизм их действия после принятия. В первую очередь готовится концепция и уясняется содержание норм Конституции. При этом дело не ограничивается какой-то одной концепцией, ибо сама Конституция представляет собой акт, состоящий из многих частей. Каждая часть является объектом для определения концепции. Поэтому разработке проекта Конституции предшествует выработка концепций Конституции: концепция государственного строя, концепция прав человека, концепция права собственности и т.д. В свою очередь, концепция государственного строя состоит из относительно самостоятельных теоретических частей: разделения власти, форм государственного устройства и правления, функций государства, механизма государства. Концепция прав человека состоит из теорий прав человека, гражданина и т.д.

Если концепции Конституции не будут тщательно разработаны с использованием практических материалов, то это нанесет ей существенный вред. Если с самого начала не ясны концептуальные положения, то это отрицательно скажется на формулировании конституционных положений. В качестве примера можно указать на положение Конституции Республики Казахстан 1993 г. о праве собственности на землю. Как известно, в ней было закреплено право государственной собственности на землю. Но ведь всем известно, что общество переходит к ры-

ночным отношениям, которые нельзя внедрить без частной собственности на землю. Следовательно, концепция права собственности, положенная в основу Конституции 1993 г., была ущербна.

Но может быть и так, что концепция ясна, а конституционные нормы, положения не следуют в полной мере ее постулатам. Примерно так произошло с концепцией разделения власти. Было ясно, что внедрение разделения власти возможно при всесторонней разработке механизма сдержек и противовесов. В одном из вариантов проекта Конституции Республики Казахстан была предложена относительно полная система механизма сдержек и противовесов между различными ветвями власти. Однако Верховный Совет Республики Казахстан 12-го созыва не был готов как теоретически, так и практически для принятия такого механизма, что привело к существенному отступлению от концепции разделения власти. А это в свою очередь привело к тому, что положения Конституции Республики Казахстан 1993 г. о разделении власти оказались нежизнеспособными, и вскоре же, после роспуска двух Верховных Советов республики, остро встал вопрос о необходимости создания действенного механизма сдержек и противовесов, что в определенной степени и было сделано в Конституции Республики Казахстан 1995 г.

Надо отметить, что концепции Конституции не должны разрабатываться узким кругом специалистов: юристов, экономистов и т.д. К их разработке следует привлекать представителей различных партий, общественных движений, классов, наций, социальных групп для того, чтобы выяснить и учесть их интересы, требующие регулирования нормами Конституции. Ведь интересы указанных субъектов общественных отношений в значительной степени обусловлены объективными факторами, которые вытекают из общего процесса поступательного развития всего общества и неучет которых может отрицательно сказаться на жизни всего общества. Так, при разработке концепции характера государственности в Казахстане был сделан упор на ее мононациональность, хотя подчеркивалось, что государство в Казахстане выражает интересы всего народа и источником государственной власти является народ, а не только казахская нация. На практике оказалось, что в общественном сознании не единогласно воспринималось положение Конституции Республики Казахстан 1993 г. «О государственности

самоопределившейся казахской нации» и сложилось мнение о том, что образование государства Казахстан является результатом самоопределения всего народа. Это положение и было закреплено в Конституции Республики Казахстан 1995 г. И это, по моему мнению, не было результатом компромисса, а закрепило реальное положение народа. Данное обстоятельство способствовало признанию Конституции Республики Казахстан 1995 г. всеми гражданами как основного закона государства.

В концепциях Конституции могут найти отражение и элементы разумного консенсуса. Если консенсус объективно обусловлен и служит общим интересам, то он, безусловно, должен состояться и закрепляться в Конституции. Наличие в Конституции норм, вытекающих из консенсуса, является свидетельством имеющихся в обществе существенных противоречий. Консенсусные нормы служат разрешению этих противоречий на основе общественного согласия, мирным путем. Примером является отношение к русскому языку. В Законе о языках Республики Казахстан 1989 г., Конституции Республики Казахстан 1993 г. русский язык признавался языком межнационального общения. Однако такое положение не устраивало русскоязычное население, которое постоянно возбуждало вопрос о поднятии статуса русского языка. Это показывало, что соответствующее положение Конституции Республики Казахстан не отражает интересы определенной части населения и поэтому Конституция в целом этой частью населения не будет поддержана. В Конституции Республики Казахстан 1995 г. записано, что русский язык употребляется в государственных органах и органах местного самоуправления официально наравне с казахским языком. Достигнутый в отношении русского языка консенсус не означает, что вопрос исчерпан и противоречия разрешены. Противоречия будут существовать до тех пор, пока казахский язык фактически, на самом деле не станет государственным языком. Следовательно, реализация указанного консенсусного положения должна быть в центре внимания государственных органов, чтобы противоречия в данной сфере не переросли в межнациональные противоречия.

В качестве концептуальных могут выделяться такие идеи, которые противоречат принципам государственности и интересам общества в целом. Такие концептуальные идеи не должны закрепляться в конституционных нормах. В качестве при-



мера можно назвать предложения о двойном гражданстве, которые одно время усиленно выдвигались теми, кто осознавал или не осознавал, что наносит ущерб межнациональному согласию, подрывает основу государства Казахстан.

**Второй этап** – действие Конституции.

Конституция имеет прямое действие.

1. Конституция выполняет определенные функции по отношению к текущему законодательству. *Первая функция* выражается в том, что она служит источником формирования и развития текущего законодательства. Текущее законодательство черпает правовые идеи, положения из норм, принципов, идей Конституции. При этом данная функция реализуется, во-первых, путем указания на конкретные пути, формы законотворчества. Так, в Конституции прямо указано, какие законы могут приниматься. Это закон о внесении изменений и дополнений в Конституцию, конституционные законы (п. 1 ст. 41, п. 4 ст. 49, п. 5 ст. 51, п. 4 ст. 64, п. 6 ст. 71, п. 4 ст. 75), обычные законы (п. 4 ст. 83, п. 6 ст. 86, п. 6 ст. 87, п. 3 ст. 89). Во-вторых, из положений Конституции вытекают необходимость и возможность принятия обычных законов. В статье 54 Конституции Республики Казахстан говорится, что Парламент в раздельном заседании Палат путем последовательного рассмотрения вопросов вначале в Мажилисе, а затем в Сенате принимает законы, причем указывается, что Парламент вправе издавать законы, которые регулируют важнейшие общественные отношения, устанавливают основополагающие принципы и нормы. Далее перечисляются сферы законодательного регулирования общественных отношений (ст. 61). *Вторая функция* Конституции направлена на установление иерархии нормативных правовых актов государственных органов<sup>1</sup>.

В Конституции Казахстана установлена иерархия законодательных актов. Равное положение с нормами Конституции по юридической силе занимает Закон о внесении изменений и дополнений в Конституцию. Закон этот может приниматься двумя путями: 1) на республиканском референдуме, 2) на совместном заседании обеих Палат Парламента большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа депутатов каждой из Палат.

<sup>1</sup> Баймаханов М.Т. О некоторых формах воздействия Конституции на развитие и функционирование текущего законодательства // Право и государство. 2001. № 1. С. 16.

Следующее место по своей юридической силе занимает конституционный закон. Хотя он и называется конституционным, закон этот не вносит изменения и дополнения в Конституцию. Конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным в Конституции, большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов каждой из Палат Парламента.

В соответствии с Конституцией принимаются обычные законы, процедура принятия которых такова. В Мажилесе принимается законопроект, который передается в Сенат. Если Сенат его принимает, то он становится законом и после подписания Президентом вступает в силу. Обычный закон принимается простым большинством от общего числа депутатов Мажилеса и затем Сената.

В Конституции республики не указан такой вид закона, как кодекс. Но несмотря на это, Парламент принимает кодексы, которые по своей юридической силе приравниваются к обычным законам. Некоторые правоведы Казахстана полагают, что кодексы по своей юридической силе должны стоять выше обычных законов. Мотивы такого подхода следующие: кодекс — не обычный закон, а высшая форма систематизации, поэтому он должен быть стабильным и не может подвергаться частым изменениям. Правильно, но только если кодекс разработан так, что может выдержать испытание временем и его нормы будут соответствовать изменяющимся реалиям. Но если нормы кодекса не отвечают реальным отношениям, возникающим после его принятия, держаться за устаревшие нормы, которые либо сдерживают прогрессивные общественные отношения, либо направляют их по пути, противоречащему развитию общества, не следует. Таким образом, если отдельные положения кодекса устаревают, то их следует изменять, отменять, заменять новыми, отвечающими новым реальностям. Здесь возникает другой вопрос: каким законодательным актом нужно вносить изменения, дополнения в кодекс. Сторонники более высокой юридической силы кодексов, чем обычных законов, предлагают поставить кодексы после конституционных законов, выше обычных законов в иерархии нормативных правовых актов. Но такого места в иерархической «лестнице» нормативных правовых актов для кодексов нет хотя бы потому, что невозможно установить особую процедуру принятия кодексов, т. е. не имеется ниши для кодексов в процедуре принятия Парламентом законодательных актов.

В Конституцию Республики Казахстан 1995 г. введено комплексное понятие «законодательные акты». В пункте 1 статьи 62 Конституции указывается, что «Парламент принимает законодательные акты в форме законов Республики Казахстан, постановлений Парламента, постановлений Сената и Мажилиса, имеющих обязательную силу на всей территории Республики». Это конституционное положение рассмотрим на основе сопоставления с другими пунктами статьи 62 Конституции. Что имеется в виду под «законом» в пункте 1 статьи 62: обычный закон или конституционный закон?

Ответ на этот вопрос содержится в пункте 5 статьи 62, в котором говорится, что законодательные акты Парламента и его Палат принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Палат, если иное не предусмотрено Конституцией. Иная процедура предусмотрена в пункте 4 статьи 62 для принятия конституционного закона. Следовательно, понятие «закон» включает в себя как обычный, так и конституционный закон. Следующий вопрос: включает ли понятие «закон», данное в пункте 1 статьи 62, закон о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан? На этот вопрос следует ответить утвердительно, также ссылаясь на пункт 5 статьи 62.

Итак, под законами, принимаемыми Парламентом Республики Казахстан, в Конституции имеются в виду: 1) закон о внесении изменений и дополнений в Конституцию; 2) конституционный закон; 3) обычный закон. Эти группы законов составляют часть законодательных актов. Другую часть законодательных актов, принимаемых Парламентом, составляют постановления Сената и Мажилиса. Хотя все указанные виды нормативных правовых актов объединены названием «законодательные акты», они расположены на разных ступенях иерархической лестницы, что четко закреплено в Законе от 24 марта 1998 г. «О нормативных правовых актах Республики Казахстан». В соответствии со статьей 4 этого Закона соотношение юридической силы иных, кроме Конституции, которая обладает высшей юридической силой, нормативных правовых актов соответствует следующими нисходящим уровням:

- 1) законы, вносящие изменения и дополнения в Конституцию;
- 2) конституционные законы и указы Президента Республики Казахстан, имеющие силу конституционного закона;

3) кодексы, законы, а также указы Президента Республики Казахстан;

4) нормативные постановления Парламента, его Палат.

Из этого определения видно, что, во-первых, кодексы по юридической силе приравнены к законам (выше отмечена логичность этого), во-вторых, нормативные постановления Парламента и его Палат по юридической силе стоят ниже законов, что соответствует Конституции. В пункте 7 статьи 62 Конституции записано: «Постановления Парламента и его Палат не должны противоречить законам». Поэтому мнение о том, что постановления Парламента и его Палат имеют одинаковую юридическую силу с законами необоснованно.

Следующую группу нормативных правовых актов образуют так называемые «подзаконные» акты. В Конституции нет термина «подзаконные» акты. Это понятие дается в Законе «О нормативных правовых актах Республики Казахстан». В нем говорится, что «подзаконные нормативные правовые акты — иные, не являющиеся законодательными, нормативные правовые акты». Они тоже образуют следующую своеобразную иерархию:

1) нормативные акты Президента;

2) нормативные постановления Правительства;

3) нормативные приказы министров; нормативные постановления государственных комитетов; нормативные приказы, постановления, инструкции, положения иных центральных государственных органов;

4) нормативные решения маслихатов, акиматов и акимов.

Здесь следует обратить внимание на то, что в Законе о нормативных правовых актах не предусмотрены нормативные акты акиматов<sup>1</sup>.

В Законе Республики Казахстан от 23 января 2001 г. «О местном государственном управлении» за акиматом закреплено полномочие принимать нормативные правовые акты, о чем сказано в соответствующем разделе.

В Законе о нормативных правовых актах не определено место в иерархии этих актов нормативных постановлений Конституционного Совета, Верховного Суда, международных договоров и обязательств Республики Казахстан. О первых двух

---

<sup>1</sup> Закон «О нормативных правовых актах» содержит существенные недостатки См.: М. Кулмухаммед. Закон о законах нужно изменять // Казахстанская правда. 8 марта 2000 г.

видах актов сказано в соответствующих разделах. Рассмотрим правовую природу международных договоров и обязательств. Международные договоры и иные обязательства Республики Казахстан согласно пункту 1 статьи 4 Конституции являются частью действующего права республики. В Конституции предусмотрено два вида международных договоров: 1) международные договоры, ратифицированные Парламентом; 2) международные договоры, для применения которых требуется издание закона. Международные договоры, ратифицированные Парламентом, хотя и являются частью действующего права, не входят в систему национального законодательства. Согласно Конституции договоры имеют большую юридическую силу и приоритет перед законом. В Конституции не уточнено, перед какими законами: конституционными или обычными – ратифицированные международные договоры имеют приоритет. По нашему мнению, они имеют приоритет перед обычными законами. Если же международные договоры не подлежат ратификации и для их применения требуется издание законов, то их положения входят через эти законы в систему национального законодательства и вопрос о их месте в иерархии нормативных правовых актов не возникает. Может возникнуть вопрос: соответствует такой закон Конституции или нет?

В Конституции Республики Казахстан нормативные правовые акты не разделены на основные и производные, но идея такой классификации есть, причем конституционные идеи классификации нормативных правовых актов имеют два уровня.

Первый уровень условно можно назвать высшим. Суть его отражена в пункте 1 статьи 4 Конституции: действующим правом в Республике Казахстан являются нормы Конституции, соответствующих ей (Конституции) законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров и иных обязательств республики, а также нормативных постановлений Конституционного Совета и Верховного Суда республики. Следовательно, перечисленные акты должны соответствовать не только нормам Конституции. Дело в том, что только нормы Конституции не могут служить достаточным основанием и ориентиром для принятия всех указанных видов нормативных правовых актов. Наряду с нормами в Конституции содержатся идеи, принципы, декларации (например, основополагающие принципы, идеи правового, демократического, светского, унитарного государства и т. п.), которым должны соответствовать все другие акты, содержащие правовые положения.

Второй уровень — это деление нормативных правовых актов на «основные и производные». В Конституции содержатся почти все виды «основных» нормативных правовых актов, хотя они так не называются. В обобщающем виде они перечислены в Законе «О нормативных правовых актах». К ним относятся: 1) конституционные законы, кодексы, законы; 2) указы Президента, имеющие силу конституционного закона; указы Президента, имеющие силу закона; нормативные указы Президента; 3) нормативные постановления Парламента и его Палат; 4) нормативные постановления Правительства; 5) нормативные постановления Конституционного Совета; 6) нормативные постановления Верховного Суда; 7) нормативные постановления Центральной избирательной комиссии; 8) нормативные приказы министров, иных руководителей центральных государственных органов; 9) нормативные постановления государственных комитетов, иных центральных государственных органов; 10) нормативные решения маслихатов, акиматов, акимов.

Смысл выделения «основных» нормативных правовых актов заключается в том, что в них содержатся «первичные» правовые нормы. Но «первичность» во многом носит относительный характер, поскольку нормы актов более высокого уровня обуславливают нормы актов низкого уровня.

К производным нормативным правовым актам относятся: 1) регламент — акт, регулирующий внутренний порядок деятельности конкретного государственного органа, его структурных подразделений (например, регламент Парламента, регламент Сената, регламент Мажилиса, регламент Правительства и т. п.); 2) положение — акт, определяющий статус и полномочия конкретного государственного органа или его структурного подразделения (положение о министерстве, государственном комитете и т. п.); 3) правила — акт, определяющий порядок организации и осуществления какого-либо вида деятельности (правила внутреннего распорядка и т. п.); 4) инструкция — акт, детализирующий применение законодательства в какой-либо сфере общественных отношений.

Производные нормативные правовые акты принимаются или утверждаются, как правило, посредством нормативных правовых актов основных видов и составляют с ними единое целое, например, Указ Президента об утверждении Положения о порядке прохождения государственной службы и т. д. Надо от-

метить, что место нормативного правового акта производного вида в иерархии нормативных правовых актов определяется уровнем акта основного вида, например, Положение, утвержденное Правительством, имеет большую юридическую силу, чем положение, принятое министерством.

2. Прямое действие норм Конституции касается деятельности всех государственных органов, в т. ч. и судов. Прямое действие норм Конституции означает, что государственные органы могут (должны) применять право и непосредственно нормы Конституции к отношениям в определенных случаях. В каких же случаях они применяются непосредственно? К ним относятся следующие: 1) если отсутствует специальный нормативный акт, регулирующий вопросы, подлежащие рассмотрению государственного органа; 2) если даже имеется специальный нормативный акт, но он противоречит Конституции; 3) если положение Конституции не содержит указания на возможность (необходимость) ее применения при условии принятия нормативного правового акта, определяющего права, свободы и обязанности человека и гражданина; 4) если положение Конституции по смыслу не требует дополнительной регламентации.

Государственный орган не вправе применять нормативные правовые акты, если они противоречат нормам Конституции, если нормативные акты, устанавливающие права, свободы, обязанности граждан, не опубликованы. Если суд обнаружит противоречие применяемого нормативного акта положениям Конституции или же сомневается в соответствии такового Конституции, он обязан приостановить производство по делу и обратиться в Конституционный Совет с предложением об определении конституционности такого акта. Такой запрос в соответствии со статьей 78 Конституции и статьями 17 и 20 Указа Президента, имеющего силу конституционного закона, «О Конституционном Совете Республики Казахстан» может быть сделан судом первой, кассационной или надзорной инстанции на любой стадии рассмотрения дела.

Верховный Суд Республики Казахстан дал судам (уголовной коллегии) некоторые рекомендации по применению Конституции. В Уголовно-процессуальном кодексе Казахской ССР (УПК) не содержалось положения о праве арестованного обжаловать в суд санкцию прокурора на арест и содержание под стражей. Конституцией (п. 2 ст. 16) арестованному такое право

гарантировано. Поэтому судам рекомендовано руководствоваться непосредственно Конституцией. Суды должны рассматривать жалобы на действия прокурора, санкционировавшего арест и содержание под стражей, в максимально короткий срок (в пределах 10 дней). В УПК РК уже есть такая норма (ст. 110).

3. Конституционные нормы могут прямо реализовываться гражданами и организациями. Многие нормы Конституции предоставляют гражданам, их объединениям возможность для самоуправления и саморегуляции. В этом случае государство не воздействует на поведение граждан, которые в русле закона сами вступают в различные правоотношения, например, в сфере частнопредпринимательской деятельности. Конечно, предоставление широких прав и свобод гражданам не означает, что эти конституционные нормы будут реализовываться всеми, постоянно и неуклонно. Социологические исследования показывают разное отношение людей к Конституции, ее нормам: это нигилистическое, конформистское, пассивно-исполнительское, активное, принудительно-исполнительское. Нужно особо обратить внимание на одну важную проблему: на информированность и правовое воспитание граждан. Древний принцип: незнание закона не освобождает от ответственности — в условиях развития средств массовой информации необходимо трактовать несколько иначе, а именно: государство должно заботиться о всеобщей правовой информированности. Другая сторона проблемы — это правовое воспитание. В этом отношении большую роль играет постановление Президента Республики Казахстан от 21 июня 1995 г. о мероприятиях по правовому всеобучу в республике. Одно то, что предлагается программа правового обучения с дошкольных учреждений, говорит о многом. Это программа действия для юристов-учебных и практиков.

4. Конституция открывает широкие возможности для защиты прав, свобод и законных интересов. Во-первых, сами граждане, опираясь на нормы Конституции, должны защищать свои права и свободы. В Конституции прямо говорится, что судебная власть распространяется на все дела и споры, возникающие на основе Конституции. В этом проявляется прямое действие конституционных норм, относящихся не только к физическим, но и юридическим лицам (ст. 76). Далее, суды не вправе применять законы и иные нормативные правовые акты, ущемляющие конституционные права и свободы. Если суд ус-



тановит, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, он обязан приостановить производство по делу и обратиться в Конституционный Совет с представлением о признании этого акта неконституционным.

В этом аспекте возникает одна проблема: если органы, компетенция которых предусмотрена в Конституции или конституционном законе, не выполняют свои полномочия, какие могут быть последствия для них? Хуже того, если под бездействие подводят необоснованные теоретические положения, то кто и как может воздействовать на них? Формально Парламент и Президент могут воздействовать, скажем, на Правительство, отправляя его в отставку. Но думается, что этого мало. Это одна из неразработанных проблем в конституционном праве Республики Казахстан.

5. Конституция способна активно влиять на образ жизни и атмосферу в обществе. В этом отношении важную роль играют принципы деятельности органов государства, определенные в Конституции: общественное согласие и политическая стабильность, казахстанский патриотизм, решение наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами. Надо думать, что эти принципы относятся не только к государственным органам, но и ко всем гражданам. Разве можно достичь общественного согласия усилиями только государственных органов? Разумеется, нельзя. И политическая стабильность может быть обеспечена усилиями всех слоев населения, причем каждый гражданин должен понимать, что от его положительных усилий зависит многое. Отрицательные акции одного человека или социальной группы могут нанести ущерб всему обществу. Поэтому согласно Конституции в Республике Казахстан запрещены создание и деятельность общественных объединений, которые подрывают безопасность государства, разжигают социальную, национальную, религиозную, сословную и родовую рознь. Эти конституционные положения имеют потенциал прямого действия. Здесь есть и проблемы. Например, что такое сословная и родовая рознь? Ученым-юристам предстоит дать их определения.

6. В Конституции Республики Казахстан есть нормы, предусматривающие институциональные преобразования. Эти нормы уже стали реализовываться. Преобразованы прокуратура,

правоохранительные органы, образован Конституционный Совет, сформирован двухпалатный Парламент и самое главное — в Республике Казахстан создана президентская система правления. Указанные преобразования — не одноразовое действие конституционных норм, они будут постоянно реализовываться и совершенствоваться.

### 3. О соотношении Конституции и законов

В Конституции Республики Казахстан дано общее понятие «действующее право», что крайне редко встречается в подобного рода актах. В силу его неопределенности возникла необходимость конституционного разъяснения понятия «действующее право». Конституционный Совет Республики Казахстан дал следующее разъяснение: «Под «действующим правом» по смыслу пункта 1 статьи 4 Конституции Республики Казахстан следует понимать те нормы Конституции и других перечисленных в данной статье нормативных правовых актов, а также международных обязательств Республики, которые на конкретный момент не отменены, а международные обязательства не расторгнуты. В случае внесения в установленном порядке в ранее принятые акты изменений и дополнений, а также принятия новых актов нормы этих актов включаются в состав действующего права, а признанные утратившими силу — исключаются из него. Вновь принятые нормы должны вводиться в действие с соблюдением положений об обратной силе закона, закрепленных в подпункте 5 пункта 3 статьи 77 Конституции»<sup>1</sup>.

Толкование Конституционным Советом понятия «действующее право», данного в Конституции Республики Казахстан, неадекватно отражает его смысл. В Конституции Республики Казахстан записано: «Действующим правом в Республике Казахстан являются нормы Конституции, соответствующих ей законов» и т. д. Глубинный смысл данного конституционного понятия состоит в том, что «действующее право» включает в себя не только нормы Конституции, но всю Конституцию, которой должны соответствовать законы и другие нормативные правовые акты. Как было уже сказано, Конституция Республики Казахстан состоит не только из норм права, но и из пра-

---

<sup>1</sup> Постановления Конституционного Совета Республики Казахстан. Алматы, 1997. С. 12–13.

вовых идей, принципов, которыми должны руководствоваться как императивными положениями соответствующие субъекты.

В силу этого Конституция прямо устанавливает или из ее идей, положений, принципов и норм вытекают такие категории, которые присущи только ей одной. К ним, по моему мнению, относятся следующие.

1. *Конституционное пространство*. В специальной литературе такое понятие не употребляется. Однако его использование имеет достаточные фактическое и юридическое основания. Конституция – основной закон государства, поэтому распространяется на всю его территорию. Пространством действия Конституции Республики Казахстан являются ее территория до границ по суше и водам; воздушное пространство и недра. Положение Конституции Республики Казахстан о ее «прямом действии на всей территории Республики» (п. 2 ст. 4) и означает, что эта территория на суше, в атмосфере, в водах и под землей есть конституционное пространство. Над этим пространством верховенствует Конституция Республики Казахстан.

2. *Конституционная законность*. Распространение на все конституционное пространство силы Конституции означает установление на нем конституционной законности. Конституционная законность выражается в соблюдении государством, его органами, организациями, должностными лицами, общественными объединениями, гражданами, юридическими лицами, иностранцами норм, идей, принципов, закрепленных в Конституции Республики Казахстан.

В Конституции Республики Казахстан говорится, что Парламент «заслушивает ежегодные послания Конституционного Совета Республики о состоянии конституционной законности в Республике» (п. 11 ст. 53). В Конституции Республики Казахстан наряду с конституционной законностью употреблен термин «законность». В статье 83 Конституции Республики Казахстан говорится, что прокуратура «принимает меры по выявлению и устранению любых нарушений законности».

В Конституции Республики Казахстан установлены достаточно емкие организационно-правовые гарантии обеспечения конституционной законности. Конституционный Совет рассматривает законы, международные договоры на их соответствие Конституции. Суды не вправе применять законы, иные нормативные правовые акты, ущемляющие закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина. Прокура-

тура должна опротестовывать законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции. Здесь остается неясным вопрос: в какой орган вправе прокуратура опротестовывать закон, противоречащий Конституции. Видимо, толкование этого положения должен дать Конституционный Совет.

3. *Конституционный порядок.* На основании конституционной законности устанавливается конституционный порядок, режим. К ним относится порядок организации и деятельности государственных органов, общественных объединений. Так, не допускаются слияние общественных и государственных институтов, создание в государственных органах организаций политических партий (п. 1 ст. 5). Конституционный режим выражается в недопущении незаконного вмешательства государства в дела общественных объединений и общественных объединений в дела государства, возложения на общественные объединения функций государственных органов (п. 2 ст. 5).

4. *Конституционная инициатива.* В Конституции Республики Казахстан предусмотрен порядок ее изменения и дополнения. Конституционная инициатива – это активное поведение субъекта, выражающееся в формулировании правовых идей, изменяющих и дополняющих Конституцию. Единственным субъектом конституционной инициативы является Президент Республики Казахстан, который может реализовать ее путем обращения к народу либо к Парламенту.

5. *Конституционный статус.* Конституция Республики Казахстан определяет статус народа, Президента, депутатов, представительных органов, граждан, судей, иностранных граждан и лиц без гражданства. Конституционный статус народа выражается в том, что он является единственным источником государственной власти и осуществляет ее как непосредственно, так и опосредованно. Конституционный статус Президента Республики Казахстан заключается не только в определении его места в системе государственной власти, но и в закрепленных в Конституции полномочиях. Конституционный статус граждан выражается в основных правах, свободах и обязанностях.

6. *Конституционные органы.* Государство – это сложный механизм. Лишь основные составляющие этого механизма фиксируются и закрепляются в Конституции. При этом главным основанием выделения конституционных органов является

принцип разделения государственной власти на ветви. Конституционные органы обладают конституционной компетенцией.

7. *Конституционные процедуры.* В Конституции Республики Казахстан понятие «конституционные процедуры» употребляется в связи с досрочным освобождением Президента при устойчивой неспособности осуществлять свои обязанности по болезни (ст. 47). Вместе с тем конституционные процедуры предусмотрены для решения и ряда других конституционных вопросов, например, для внесения изменений и дополнений в Конституцию, для подписания Президентом закона и др.

8. *Конституционные полномочия.* Конституция Республики Казахстан наделяет высшие и местные государственные органы определенными полномочиями. Поскольку эти полномочия закреплены в Конституции, они являются конституционными, хотя в самой Конституции таковыми не называются. Об этом свидетельствует Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу конституционного закона, «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов», в статье 14 которого полномочия Парламента, указанные в Конституции, называются конституционными.

Конституция определяет конституционные полномочия Президента, Парламента, Мажилиса, Сената Парламента, Правительства, Конституционного Совета, Верховного Суда, прокуратуры, местных органов государственного управления.

9. *Конституционные ограничения.* Ограничения, предусмотренные в Конституции Республики Казахстан, относятся к 1) гражданам, 2) иностранным гражданам, апатридам, 3) объединениям граждан республики, 4) объединениям иностранных граждан, 5) государственным органам, 6) государственным должностным лицам.

10. *Конституционная ответственность* – особый вид правовой ответственности, имеет сложный политико-правовой характер, наступает за конституционное правонарушение, выражается в особых отрицательных последствиях для субъекта конституционного правонарушения. Субъектами конституционной ответственности могут быть высшие должностные лица и органы государственной власти: Президент, Парламент, Правительство, Премьер-Министр и др. Формами (санкциями) конституционной ответственности являются отставка Правительства, признание выборов или результатов референдума недействительными; официальное признание работы государ-

ственных органов, высших должностных лиц неудовлетворительной.

11. *Конституционные принципы* – выраженные в Конституции основополагающие начала, определяющие содержание общественных отношений, являющихся объектом конституционно-правового регулирования. Конституционные принципы юридически и логически обуславливают содержание Конституции и издаваемых в ее развитие и на ее основе нормативных правовых актов.

12. *Конституционный строй* – система политических, экономических и социальных отношений, устанавливаемых и охраняемых Конституцией и другими конституционно-правовыми актами республики<sup>1</sup>.

Конституционный строй устанавливается Конституцией и обладает следующими признаками: народный суверенитет, государственный суверенитет, разделение государственной власти на ветви, территориальная целостность, президентская система правления, унитарная форма государственного устройства, неотчуждаемость основных прав и свобод граждан.

13. *Конституционные права и свободы человека и гражданина*. Права и свободы человека и гражданина, сформулированные в Конституции, являются основными и характеризуются неотъемлемостью. Они служат базой для всесторонней регламентации прав и свобод во всех сферах общественной жизни.

14. *Конституционные обязанности человека и гражданина* – предусмотренные в Конституции требования государства к поведению граждан Казахстана, иностранных граждан, лиц без гражданства, находящихся на территории республики. Некоторые конституционные обязанности относятся только к гражданам Республики Казахстан (защита Отечества).

Указанные понятия, категории закрепляются в конституционных нормах и являются как бы ядром всех государственно-правовых понятий, категорий. Это имеет не только научное, но и практическое значение, поскольку является основой

<sup>1</sup> Существуют и другие понятия конституционного строя. Например, в немецкой конституционной доктрине под конституционным строем понимается совокупность руководящих принципов Конституции (Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. М., 1981. С. 67). В Конституции Российской Федерации в разделе «Основы конституционного строя» формулируются основополагающие принципы экономической и политической организации общества, организации государства, правового положения личности, которые составляют согласно статье 16 основы конституционного строя Российской Федерации.

познания соотношения Конституции и законов, других нормативных правовых актов. Поэтому устанавливается особый порядок принятия Конституции, внесения в нее изменений и дополнений. Особый порядок внесения изменений и дополнений в Конституцию предусмотрен и в Конституции Республики Казахстан.

Об изменениях и дополнениях Конституции Республики Казахстан идет речь в нескольких статьях. В статье 53 Конституции говорится, что Парламент на совместном заседании Палат по предложению Президента Республики Казахстан вносит изменения и дополнения в Конституцию; принимает конституционные законы. Здесь примечательных три момента: 1) Президент вносит предложения; 2) это предложение Президента называется «изменения и дополнения в Конституцию»; 3) изменения и дополнения осуществляются не путем принятия конституционного закона. По Конституции Республики Казахстан Президент не обладает правом законодательной инициативы. Тогда чем является право Президента предлагать изменения и дополнения в Конституцию? Является ли оно разновидностью права законодательной инициативы или другим правовым явлением? Ответ на этот вопрос может быть дан на основе анализа соответствующих норм Конституции, Указа Президента, имеющего силу конституционного закона, «О Парламенте и статусе его депутатов», регламента Мажилиса и регламента Сената, регламента Парламента.

В Конституции Республики Казахстан не дано понятия законодательной инициативы, а лишь указано, что право законодательной инициативы принадлежит депутатам Парламента и Правительству.

В Указе Президента о Парламенте дается понятие права законодательной инициативы: «Законодательной инициативой является официальное внесение субъектом права законодательной инициативы текста проекта закона или иного законодательного акта Парламента, обязательного к рассмотрению Парламентом» (ст. 15). Ясно, что право законодательной инициативы дает юридическую возможность депутатам и Правительству вносить в Парламент только проект закона или иного законодательного акта Парламента. Что же понимается под «иным законодательным актом»? Для выяснения этого вопроса обратимся к Конституции Республики.

Конституция разграничивает конституционный закон от законодательных актов. Основным критерием их разграничения является то, что конституционный закон принимается не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов каждой из Палат. А законодательные акты Парламента принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Палат (пп. 4 и 5 ст. 62). Итак, во-первых, конституционный закон не относится к группе законодательных актов, во-вторых, конституционный закон стоит выше законодательных актов по юридической силе.

Теперь следует выяснить, какие формы нормативных правовых актов относятся к законодательным. Надо отметить, что законодательные акты принимаются Парламентом, и на это обстоятельство прямо указано в Конституции. В статье 62 Конституции записано, что порядок разработки, представления, обсуждения, введения в действие и опубликования законодательных и иных нормативных правовых актов регламентируется специальным законом и регламентами Парламента и его Палат.

Есть три источника, из которых можно уяснить, какие акты относятся к законодательным актам именно Парламента. Начнем с Конституции Республики Казахстан. В Конституции трижды употребляется термин «законодательный акт» и все три раза используется как синоним обычного закона (пп. 5, 8 ст. 62 и п. 3 ст. 69). Таким образом, в Конституции под законодательным актом понимается только обычный закон. Однако есть попытка пересмотреть конституционную классификацию нормативных правовых актов, приравняв даже Конституцию к законодательному акту. Думается, что этого не следует делать не только потому, что нарушаются классификация нормативных правовых актов и их иерархия, процедура принятия. Не менее существенно то, что тогда коренным образом меняются смысл и содержание права законодательной инициативы. Ведь как уже отмечалось, право законодательной инициативы дает юридическое основание вносить в Парламент только проекты законов. Если к законодательным актам приравнять Конституцию, то получится, что Президент тоже обладает правом законодательной инициативы.

Право Президента вносить в Парламент или на референдум проект изменений и дополнений в Конституцию есть особое, специальное право, обусловленное его положением как главы



государства, выступающего от имени народа и государства. Его можно назвать правом конституционной инициативы Президента. Это содержательное право, поскольку сам Президент определяет содержание вносимых на рассмотрение Парламента или на референдум изменений и дополнений в Конституцию. То, что Президент определяет содержание изменений и дополнений, следует из статьи 91 Конституции, где сказано следующее: «Проект изменений и дополнений в Конституцию не выносится на республиканский референдум, если Президент решит передать его на рассмотрение Парламента». Разумеется, под словом «проект» имеется в виду формулировка выносимого вопроса. Об этом свидетельствует положение статьи 18 Указа Президента, имеющего силу конституционного закона, от 2 ноября 1995 г. «О республиканском референдуме». В ней говорится, что решение о назначении референдума выносится Президентом республики путем издания соответствующего указа, в котором устанавливается «формулировка выносимого (выносимых) на него вопроса (вопросов)». Итак, конституционное законодательство говорит однозначно о наличии у Президента права конституционной инициативы. Наличие только у Президента права конституционной инициативы служит основой стабильности Конституции<sup>1</sup>.

Конституцией Республики Казахстан, Указами Президента о республиканском референдуме предусмотрена только одна форма акта, которым вносятся изменения и дополнения в Конституцию, — это решение. Не постановление, не указ, не закон конституционный или обычный, а решение. После принятия такого решения изменения и дополнения вносятся в Конституцию. Естественно, необходимость изменений и дополнений зависит от качества Конституции, от того, насколько конституционные положения соответствуют перспективным, стратегическим целям и задачам государства и общества, отражают современный уровень конституционных идей, а также норм международного права. Если подходить к Конституции Республики Казахстан с позиции этих строгих требований, то она в основном им отвечает. Политическая стабильность, существующая в Казахстане, — это во многом результат функционирования Конституции. Этого нельзя отрицать. Однако это не оз-

---

<sup>1</sup> Это не исключает права депутатов Парламента вносить дополнения в проект Закона о внесении изменений и дополнений в Конституцию, представленный Президентом в Парламент.

начает, что Конституция Республики Казахстан не может совершенствоваться. Возможны изменения и дополнения Конституции Республики Казахстан. При этом нужно заботиться о стабильности Казахстана.

Стабильность обеспечивается в основном двояким способом. Первый способ – не поддаваться натиску попыток частых изменений и дополнений Конституции. Такие попытки нередко возникают в результате необоснованной критики конституционных положений. Даже обоснованная критика отдельных положений Конституции не может быть основанием для скороспелых решений об изменениях и дополнениях Конституции. Второй способ – невнесение изменений и дополнений в саму Конституцию. Конституция – акт исторического значения, представляет значительную культурную ценность. Она должна быть сохранена в том виде, в каком принята в определенное время, в определенную историческую эпоху как неповторимое творение народа, политических лидеров именно этой эпохи. Если ж в нее вносить изменения и дополнения, то нивелируются особенности эпохи, и в конечном счете Конституция теряет свое значение как культурно-правовая ценность. Вместе с тем теряется ее авторитет. Многие известные в истории права юридические акты ценны тем, что сохранились в первоизданном виде. Можно сослаться на американскую Конституцию, в которой сохранились положения о рабстве. Но и в истории казахского права известны такие акты, как «Қасым ханның қасқа жолы» («Правда Қасым хана»), «Есім ханның ескі жолы» («Древняя правда Есим хана»), «Тәуке ханның Жеті Жарғысы» («Сборник указов Тауке хана»).

Видимо, возможные изменения и дополнения не следует вносить в Конституцию, а решения о них так и сохранять отдельно как приложения к Конституции Республики Казахстан. Это обеспечит стабильность, повысит авторитет Конституции, сохранит ее как правовой памятник, разумеется, действующий и удобный в применении, в уяснении смысла содержания статей, изменений и дополнений Конституции.

Теперь о соотношении Конституции и конституционных и иных законов. Конституционные и обычные законы должны приниматься на основе и во исполнение Конституции. Если законодатель в процессе творчества постоянно сверяет законопроекты с идеями, принципами, нормами Конституции и не отстает от них, тогда можно говорить о том, что Конституция действует и торжествует конституционная законность.

В советской юридической науке не было понятия «конституционная законность». В советском законодательстве тоже отсутствовала такая категория. Существовало понятие «социалистическая законность». Это, наверное, объяснялось тем, что во-первых, в советских конституциях не говорилось о непосредственном, прямом действии норм Конституции, во-вторых, право законодательной инициативы включало в себя и правовую возможность инициировать изменения и дополнения в Конституцию, в-третьих, не было специального органа, призванного защищать Конституцию.

Теперь для признания особого понятия «конституционная законность» есть достаточные основания. Во-первых, в Конституции Республики Казахстан говорится о ее «прямом действии на всей территории» (п. 2 ст. 4); во-вторых, как отмечалось, в Конституции содержится правовая идея о праве конституционной инициативы Президента Республики; в-третьих, учрежден Конституционный Совет для обеспечения верховенства Конституции. Принятие конституционных и обычных законов на основе и в соответствии с Конституцией Республики Казахстан является одним из проявлений соблюдения конституционной законности.

Необходимо отметить, что в определении этого понятия в Республике Казахстан произошла определенная трансформация. Впервые Верховный Совет Республики Казахстан принял Конституционный закон Республики Казахстан «О государственной независимости Республики Казахстан» 16 декабря 1991 г. Этот конституционный закон был, несомненно, мини-Конституцией. Многие его положения были включены в Конституцию 1993 г. В Конституции Республики Казахстан 1993 г. широко использовалась категория «конституционный закон», предусматривалось, что стабильность Конституции обеспечивается не только особым порядком ее изменения, но и конституционными законами (ст. 128). Конституционные законы могли быть приняты не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов Верховного Совета.

Конституция Республики Казахстан 1995 г. существенно изменила статус конституционного закона. Этот закон по юридической силе стоит ниже Конституции, но выше обычного закона. Об этом свидетельствуют более сложная процедура и особый порядок принятия конституционного закона, преду-

смотренные Конституцией. Проект конституционного закона рассматривается на совместном заседании Мажилиса и Сената и по нему проводится не менее двух чтений<sup>1</sup>.

Еще одна особенность конституционных законов заключается в том, что они принимаются по вопросам, прямо предусмотренным в Конституции (п. 4 ст. 62). Это организационные и компетенционные вопросы.

При определении соотношения Конституции и законов особняком стоит вопрос о законодательных полномочиях Президента Республики Казахстан. При этом требуется уяснение двух моментов.

1. В подпункте 4) статьи 53 Конституции предусмотрено, что двумя третями голосов от общего числа депутатов каждой из Палат по инициативе Президента Парламент вправе делегировать ему законодательные полномочия на срок до одного года. Под «законодательным полномочием» в широком смысле понимается: 1) право принимать решение об изменениях и дополнениях Конституции; 2) право принимать конституционные законы; 3) право принимать обычные законы. Поскольку Конституция не устанавливает каких-либо ограничений в делегировании Президенту законодательных полномочий, можно сделать вывод, что Парламент может делегировать Президенту все три полномочия. Однако это не так. Хотя законодательные полномочия Парламента и включают принятие изменений и дополнений в Конституцию, Парламент не может сам быть инициатором внесения изменений и дополнений в Конституцию. Поэтому Парламент не может делегировать Президенту право, которого у него нет.

Вопрос о возможности делегирования Президенту права принимать конституционный закон также нуждается в уяснении. В пункте 2 статьи 45 Конституции записано, что в случае делегирования законодательных полномочий Парламентом Президент издает законы. Это предмет толкования Конституционного Совета.

2. Не совсем ясен вопрос о возможности распространения права вето Президента на конституционный закон, который может быть принят Парламентом.

В Конституции Российской Федерации установлен порядок, в соответствии с которым Президент не может отклонить кон-

---

<sup>1</sup> Регламент Парламента Республики Казахстан. Глава 5. Алматы, 1996.

ституционный закон и вернуть его в Парламент для повторного рассмотрения. В Конституции Республики Казахстан записано, что Президент имеет право до подписания принятого Парламентом закона, а не конституционного закона обратиться в Конституционный Совет на предмет рассмотрения вопроса о соответствии его Конституции. Значит, Президент вправе обратиться в Конституционный Совет только по поводу конституционности обычного закона. Конституция не предусматривает право Президента обратиться в Конституционный Совет по поводу соответствия Конституции конституционного закона. Об этом свидетельствует процедура принятия конституционного закона. Он принимается большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов каждой из Палат Парламента. По Конституции Парламент рассматривает лишь возражения Президента на обычный закон и возражение преодолевается большинством в две трети голосов от общего числа депутатов каждой из Палат (подпункт 3) ст. 53). Если бы Президент имел право вернуть конституционный закон, принятый Парламентом, то Парламент наверняка мог бы преодолеть возражение Президента не двумя третями голосов, ибо это уже сделано в отношении обычного закона, а тремя четвертями. Этого-то в Конституции как раз и не предусмотрено. Выходит, что ни Президент, ни Конституционный Совет не могут рассматривать вопрос о соответствии Конституции конституционного закона, принятого Парламентом.

Здесь нет большой трагедии. Конституционные законы принимаются по ограниченному кругу вопросов. К тому же они уже в основном приняты. Самое главное в том, чтобы нормы конституционных законов не приравнивались к нормам Конституции.

3. Как было сказано, законы как конституционные, так и обычные, во-первых, не могут вносить изменения и дополнения в Конституцию; во-вторых, они должны соответствовать Конституции и не противоречить ей; в-третьих, они должны приниматься на основе и во исполнение Конституции.

Предварительно уточним понятия «изменение» и «дополнение». По Ожегову, «изменение — это поправка, перемена, изменяющая что-нибудь прежнее: внести изменение в законы». «Дополнение — то, что дополнено». «Соответствие» означает, что нормы не должны выходить за пределы, предусмотренные Конституцией. «Непротиворечие» означает, что нормы консти-

туционных и обычных законов не должны нарушать нормы Конституции. Издание Президентом указов на основе и во исполнение Конституции означает принятие этих актов для исполнения, организации их исполнения.

Учитывая смысл указанных понятий, рассмотрим некоторые конституционные законы, вернее, указы Президента, имеющие такое значение.

Так, статья 41 Конституции Республики Казахстан 1995 г. предъявляет пять требований для кандидата в Президенты. Указ Президента, имеющий силу конституционного закона, «О Президенте Республики Казахстан» добавляет к отмеченным шестое требование: кандидат в Президенты не должен быть служителем культа. Если исходить из вышеуказанного понимания «дополнения», то шестое требование — это дополнение. Получается, что указ, имеющий силу конституционного закона, внес дополнение в Конституцию. Так ли это на самом деле? Дополнение в Конституцию, по моему мнению, означает внесение в нее такого добавления, идея о котором в Конституции не содержится. Дополнение — это преобразованная в правовую норму новая правовая идея, которая не содержится в Конституции. Если посмотрим с этой позиции, то увидим, что шестое требование — это реализация конституционной идеи о светском государстве, которая содержится в ряде статей Конституции (статьи 1, 5). Однако не исключено, что со временем возникнет необходимость в официальном толковании конституционной идеи о светском государстве.

Можно привести другой интересный пример.

В статье 77 Конституции говорится, что «судья при отправлении правосудия независим и подчиняется только Конституции и закону». В Законе «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» сказано, что суд рассматривает дела «с соблюдением всех требований закона и справедливости». Итак, что имеется здесь: дополнение или конкретизация? Если обратимся к Конституции Республики Казахстан, то в ней обнаружим ссылку на нормы нравственности, которая относится к рассматриваемому вопросу. Пункт 5 статьи 12 гласит: «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать прав и свобод других лиц, посягать на конституционный строй и общественную нравственность». Разумеется, констатация факта соответствия отмеченного положения закона Конституции не означает, что вопрос этим исчерпывается. На-

оборот, проблема с этого только начинается. Во-первых, этот вопрос может быть предметом толкования Конституционного Совета; во-вторых, он может быть объектом нормотворческой деятельности Пленарного заседания Верховного Суда; в-третьих, в кодексах, особенно гражданском и уголовном, данный вопрос должен найти наибольшее разъяснение.

В Конституции определены цензы для кандидатов в судьи и отмечено, что законом могут быть установлены дополнительные требования к судьям.

Вопрос о соотношении законов и Конституции в отличие от соотношения Конституции и конституционных законов более сложный. К процедуре законотворчества причастны как бы все ветви государственной власти и еще Президент. Но официально обладают правом законодательной инициативы только депутаты и Правительство. Процедура подготовки законопроектов довольно подробно разработана в различных нормативных актах.

Следует сказать о влиянии конституционных идей на законотворческий процесс. <sup>Г</sup>Законы должны разрабатываться не только на основе, но и в соответствии с идеями и принципами, закрепленными в Конституции.

Соотношение конституционных идей, принципов и разрабатываемых на их основе законов весьма своеобразное. Дело в том, что идеи и принципы не очерчивают конкретные правовые параметры, а лишь отмечают общие направления, которые должны быть поняты, уяснены и реализованы в конкретных законах.

Еще один своеобразный момент воздействия конституционных идей и принципов на законотворческий процесс состоит в их непрерывности. Они как бы служат источником, аккумулятором законотворчества. Если законодатель постоянно будет реализовывать конституционные идеи и принципы, тогда будут действовать и конституционно-правовые нормы.

Конституционные идеи и принципы начинаются с преамбулы Конституции. В словах преамбулы: «Сознавая себя миролюбивым гражданским обществом, приверженным идеалам свободы, равенства и согласия», — содержится глубокая демократическая и гуманистическая идея. Что это значит? Это означает, что все законопроекты с момента возникновения идей о необходимости их подготовки до момента принятия должны рассматриваться в первую очередь с точки зрения того, как они

защищают человека, его права и свободы, создают условия для нормальной жизнедеятельности, для благополучия. Конституция на это ориентирует законодателей, и только постоянное использование этого «компаса» обеспечит верховенство Конституции. Такое требование зафиксировано в нормативном акте. В регламенте Мажилиса говорится, что при первом чтении законопроекта Палата заслушивает доклад инициатора данного проекта и содоклад головного комитета, обсуждает концептуальные положения проекта закона (п. 36).

Главный элемент концепции — это соответствие идей, закладываемых в законопроект, объективным обстоятельствам, современному состоянию, а также перспективам развития общественных отношений, которые будут регламентироваться. Концептуальные идеи должны исходить из Конституции.

Еще один вопрос, относящийся к рассматриваемой теме. Что предпринять в отношении законов принятых, вступивших в юридическую силу, но противоречащих Конституции? Конституция предусматривает по крайней мере три способа устранения такого противоречия.

1. Президент может принять акты для приведения закона в соответствие с Конституцией, пользуясь законодательным полномочием, делегированным Парламентом.

2. Если суд усмотрит, что закон или иной нормативный акт, подлежащий применению, ущемляет конституционные права и свободы человека и гражданина, он вправе обратиться в Конституционный Совет с представлением о признании этого акта неконституционным (ст. 78). Процедурные вопросы такого обращения разработаны Пленумом Верховного Суда<sup>1</sup>.

3. В соответствии с Конституцией Прокуратура вправе опротестовывать законы, противоречащие Конституции (п. 1 ст. 83). Однако ни в Конституции, ни в других нормативных правовых актах не предусмотрен орган, к которому может обратиться Прокуратура с протестом. Может быть, из-за этого представители Прокуратуры приглашаются на заседания Мажилиса, его комитетов в процессе обсуждения законопроектов. Это не запрещено Конституцией. Наверное, руководство Мажилиса поступает правильно, желая до принятия законопроекта узнать мнение Прокуратуры. Однако Прокуратура поставлена в двусмысленное положение. Представитель Про-

---

<sup>1</sup> Постановление Пленума Верховного Суда Республики Казахстан от 17 мая 1997 года. Алматы, 1997.



куратуры на определенном этапе обсуждения законопроекта не может возражать или высказывать замечания. Но это не лишает Прокуратуру права после вступления закона в силу его опротестовывать. Если закон принят Парламентом, то нет другого органа, кроме Парламента, которому можно приносить протест. А если закон принят Президентом в период обладания законодательными полномочиями, то, думается, может быть двойное решение. Если противоречащий Конституции закон принят Президентом до окончания срока законодательных полномочий, то протест может приноситься Президенту, а после окончания срока законодательных полномочий Президента — в Парламент.

#### 4. Этапы становления конституционного законодательства

Хотя с момента провозглашения независимости Казахстана в историческом масштабе прошло весьма мало времени, есть достаточно оснований для подведения некоторых итогов конституционного развития нового государства. Эта проблема будет всегда актуальной для науки государственного управления и для практики государственного строительства, поскольку речь идет об истоках образования государственности.

История становления нового конституционного законодательства Казахстана берет начало с момента внесения изменений в Конституцию Казахской ССР Законом Казахской ССР от 24 апреля 1990 г. «Об учреждении поста Президента»<sup>1</sup>. Этот закон не относится к разряду обычных изменений Конституции, каких было немало раньше. Данный закон внес существенное изменение в систему управления государством. Пост Президента учреждается в целях обеспечения глубоких политических и экономических преобразований, осуществляемых в республике, укрепления конституционного строя. Как показали дальнейшие события, формирование президентской системы правления независимого государства Казахстан начинается с этого закона<sup>2</sup>.

Важным объектом конституционного характера этого, *первого, этапа* является Декларация о государственном суверени-

<sup>1</sup> Новые законы Республики Казахстан. Алматы, 1992. С. 31.

<sup>2</sup> Понятие «конституционный закон» появилось позже — с момента принятия Конституционного закона о государственной независимости.

тете Казахской ССР от 25 октября 1990 г. Она была не просто «Декларацией намерений», а имела нормативный правовой характер<sup>1</sup>.

В Декларации впервые провозглашалось, что Казахская ССР является суверенным государством, которое добровольно объединяется с другими республиками в СССР и строит взаимоотношения с ними на договорной основе. В Конституции 1937 г. говорилось, что Казахская ССР добровольно объединилась с другими равноправными республиками в СССР. А в Конституции Казахской ССР 1978 г. лишь в преамбуле отмечалось, что Казахская ССР – равноправная республика в составе СССР. В Декларации провозглашались не только суверенность Казахстана, но и конституционная идея о необходимости договора между союзными республиками.

Также впервые в Декларации было заявлено о национальной государственности: «Казахская ССР принимает меры по защите, охране и укреплению национальной государственности» (ст. 2). В ней утверждалось, что возрождение и развитие казахской нации и других национальностей, проживающих в Казахстане, являются одними из важнейших задач государственности Казахской ССР. Разумеется, понятия «национальная государственность» и «государственность Казахской ССР» – не синонимы. Эти понятия – отражение двух подходов к характеру государственности в Казахстане. В их основе лежало различное понимание права на политическое самоопределение в условиях многонационального Казахстана. Как увидим в дальнейшем, вначале был конституирован первый подход, а в Конституции Республики Казахстан 1995 г. – второй.

Декларация – первый акт Казахской ССР, в котором был провозглашен принцип разделения власти, прежде категорически отвергаемый как буржуазный политический институт. Конституция Казахской ССР 1978 г. закрепляла всевластие Верховного Совета, хотя общеизвестно, что никакого всевластия этого органа не существовало.

Законодательная власть предоставлялась Верховному Совету. Президент являлся главой республики и обладал высшей распорядительно-исполнительной властью, т.е. в ведении Пре-

<sup>1</sup> В Законе «О государственной независимости Республики Казахстан» говорилось: «Настоящий закон наряду с Декларацией о государственном суверенитете Казахской ССР служит основой для разработки новой Конституции Республики».

зидента находилась и исполнительная власть. Высшая судебная власть принадлежала Верховному Суду.

В Декларации Казахской ССР было закреплено суверенное право, которого не было раньше, — приостанавливать на своей территории действие законов и других актов высших органов Союза, нарушающих суверенные права и Конституцию республики.

Объявлялось также, что в исключительной собственности Казахской ССР находятся все природные ресурсы, весь экономический и научно-технический потенциал, имеющийся на ее территории, т. е. экономика Казахстана в основном обособлялась от экономики СССР и переставала быть составной частью единого народнохозяйственного комплекса Союза.

В Декларации отсутствует классовый подход к определению социальной основы государства. Понятия «рабочие», «крестьяне», «интеллигенция», содержащиеся в статье 1 (п. 19) Конституции Казахской ССР, исключены из норм законов. Народ провозглашался единственным носителем суверенитета и источником государственной власти. Это положение было закреплено в обеих Конституциях Республики Казахстан.

Казахская ССР наделялась правом выступать самостоятельным субъектом международных отношений. По Конституции СССР и Конституции Казахской ССР 1978 г. Казахстан не был самостоятельным субъектом международных отношений. Хотя в Казахской ССР имелось Министерство иностранных дел, Казахстан самостоятельно не выходил на международную арену, не заключал международные договоры. В соответствии со статьей 28 Конституции Казахской ССР во внешнеполитической деятельности республика руководствовалась целями, задачами и принципами внешней политики, определенными Конституцией СССР.

Итак, более чем за год до провозглашения независимости в Казахстане были приняты акты конституционного характера, которые приостановили действие основных норм Конституции СССР и положили начало самостоятельному, независимому развитию. Был принят ряд законов, которые внесли существенные изменения в Конституцию Казахской ССР 1978 г. Это Закон от 20 ноября 1990 г. «О совершенствовании структуры государственной власти и управления». В Конституцию были внесены положения о том, что Президент является главой исполнительной и распорядительной власти, Совет Министров

преобразуется в Кабинет Министров, учреждается пост Премьер-Министра. Президенту было предоставлено право формировать Кабинет Министров, который утверждался Верховным Советом. Конституция была дополнена положением о том, что Казахская ССР участвует в решении вопросов, отнесенных к ведению СССР, во всех его высших органах власти. Это был еще один шаг в сторону расширения суверенных прав Казахской ССР.

Важное конституционное значение имел Закон от 15 февраля 1991 г. «О местном самоуправлении и местных Советах народных депутатов Казахской ССР», в соответствии с которым были внесены существенные изменения в Конституцию Казахской ССР 1978 г. Впервые давались понятия местного самоуправления, его системы. Этот вопрос имеет важное значение и был решен по-разному в Конституциях 1993 г. и 1995 г. Закон включал в систему местного самоуправления местные Советы народных депутатов, органы территориального общественного самоуправления, а также местные референдумы, собрания (сходы), конференции граждан и действовал по существу до роспуска Советов.

*Второй этап* становления конституционного законодательства начинается с принятия Закона Республики Казахстан от 10 декабря 1991 г. «Об изменении наименования Казахской Советской Социалистической Республики». Хотя закон не назывался конституционным, он фактически был таковым, поскольку вносил изменения в Конституцию Казахской ССР и Декларацию о государственном суверенитете. Значение этого закона 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». Здесь не говорится о самоопределении нации. Но как ни странно, эта идея не была учтена в полной мере в Законе «О государственной независимости», принятом 16 декабря 1991 г., т. е. спустя всего шесть дней. В Законе «О государственной независимости» говорилось, что Верховный Совет, «выражая волю народа Казахстана, подтверждая право казахской нации на

самоопределение..., провозглашает независимость Республики Казахстан».

В этом конституционном законе впервые провозглашалась независимость, в нем получили закрепление элементы, присущие независимому государству: территориальная обособленность, единое гражданство, самостоятельная система государственных органов, самостоятельная экономическая система, соответствующая статусу независимого государства, наличие собственных Вооруженных Сил. Этим самым Казахстан входил в мировое сообщество как самостоятельное государство.

Одна из особенностей второго этапа становления конституционного законодательства заключалась в том, что продолжали действовать нормы Конституции Казахской ССР, законы СССР и Казахской ССР, поскольку они не противоречили закону о государственной независимости.

В этот период был принят ряд конституционных законов, внесших существенные изменения в Конституцию Казахской ССР 1978 г. Так, Конституционный закон от 20 декабря 1991 г. «О гражданстве Республики Казахстан» уже не признавал гражданства СССР, а также институт двойного гражданства. Он установил новые основания приобретения гражданства Казахстана, и конституционный статус закона о гражданстве был признан Конституцией Республики Казахстан 1993 г. Следует подчеркнуть это обстоятельство, потому что Конституция 1995 г. уже не относит закон о гражданстве к числу конституционных.

Существенное изменение в систему государственных органов внес Закон от 5 июня 1992 г. «О Конституционном суде». Судьба этого органа оказалась весьма драматичной. Хотя Конституционный суд был признан Конституцией 1993 г., однако еще до принятия Конституции 1995 г. отошел в историю, просуществовав не многим более двух лет.

Итак, на первом и втором этапах конституционное законодательство Республики Казахстан развивалось по пути внесения изменений и дополнений в социалистическую Конституцию — в Конституцию несuverенной государственной организации. Это были тщетные попытки законодателя соединить несоединяемое. До июня 1992 г. были внесены изменения в статью 51 Конституции Казахской ССР. Никакие изменения и дополнения не могли ни улучшить, ни приспособить к новым условиям идеологизированную Конституцию, основанную на

союзной Конституции. Разумеется, законодатель все это понимал, поэтому еще в 1991 г. были образованы Конституционная комиссия и рабочая группа по разработке проекта новой Конституции.

*Третий этап* становления конституционного законодательства Республики Казахстан начинается с принятия Верховным Советом новой Конституции в январе 1993 г. Это был исторический правовой акт, совершенно по-новому определивший государственный и общественный строй Казахстана. Разумеется, Конституция 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 казахского языка, признание Президента главой государства и единой системы исполнительной власти, органов Верховного, Конституционного и Высшего Арбитражного судов, Прокуратуры.

Конституция восприняла некоторые положения Конституции Казахской ССР 1978 г., например, Верховный Совет оставался однопалатным представительным и законодательным органом, однако уже не обладал всевластием. Конституционно был определен перечень его полномочий. Но в отличие от Верховного Совета периода господства КПСС – единой политической партии, которая могла руководить его работой, Верховный Совет по Конституции 1993 г. как юридически, так и фактически мог самостоятельно осуществлять деятельность в пределах своей конституционной компетенции. Сохранились местные Советы как местные представительные органы. В формулировках же многих прав и свобод граждан сохранены правовые положения и идеи, провозглашенные в Конституции Казахской ССР 1978 г. Это равноправие всех граждан, политические права, право на труд, на образование, на охрану здоровья и другие. Основные обязанности граждан периода независимого государства ничем не отличаются от таковых советской эпохи.

Конституция Республики Казахстан 1993 г. содержала ряд новых положений. Так, Республика Казахстан провозглашалась «как форма государственности самоопределившейся казахской нации». Использовалась в преамбуле формула «казахская государственность». Это означало признание политичес-

кого самоопределения только казахской нации. Иначе говоря, государственный суверенитет признавался воплощением только национального суверенитета. Вместе с тем в Конституции утверждалось, что «народ Казахстана является единственным источником государственной власти Республики». Следовательно, основой государственного суверенитета Конституция Республики Казахстан 1993 г. признавала не национальный, а народный суверенитет. Это противоречие вряд ли можно назвать диалектическим. Оно, по моему мнению, было проявлением еще продолжавшегося противоборства двух политико-правовых систем взглядов, которые не нашли должного разрешения к моменту принятия Конституции 1993 г.

В Конституции впервые употреблено 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 допускалось 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 обусловлена исторически и оправдана в политико-правовом отношении.

Новым в Конституции можно 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, преодоления 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. Как видно, набор средств сдержек и противовесов был весьма незначительным, не позволяющим в полной мере реализовывать принцип разделения власти.

Конституция впервые закрепила положение о прямом действии ее норм. Прямое действие норм Конституции имеет ряд

аспектов. Это, во-первых, воздействие на правотворческую деятельность государственных органов, начиная от Парламента, Президента и Правительства до местных государственных органов. Такое воздействие оказывается как путем определения правотворческих полномочий, так и посредством установления требования соответствия конституционным нормам нормативных актов государственных органов. Во-вторых, прямое действие Конституции означает непосредственную реализацию ее норм государственными органами, организациями. В Конституции было прямо записано, что «суд не вправе применять закон, противоречащий Конституции Республики Казахстан» (ст. 104). В-третьих, граждане имеют право реализовывать и защищать свои права и свободы, ссылаясь на Конституцию. Следовательно, тем самым Конституция влияет на образ жизни и атмосферу в обществе, непосредственно формируя правосознание людей. В-четвертых, прямое действие Конституции выражается в институциональных преобразованиях. Это, в частности, означает, что в предусмотренные в Конституции сроки должны проводиться выборы в Парламент, местные представительные органы, избрание Президента и т. д.

Конституция 1993 г. не предусматривала институт делегирования законодательных полномочий Верховного Совета. Однако 10 декабря 1993 г. Верховный Совет республики временно делегировал законодательные полномочия Президенту, не предполагая, что делегировал Президенту не только полномочия по принятию указов, имеющих силу обычных законов, но и конституционных законов. Это признал в своем постановлении Конституционный суд. Поэтому следует считать, что Верховный Совет Законом от 10 декабря 1993 г. о делегировании внес существенное изменение в Конституцию 1993 г.

*Четвертый этап* становления конституционного законодательства связан с принятием Конституции 1995 г. Этот этап продолжается. Отметим некоторые новые существенные моменты этой Конституции. В ней уже не упоминаются ни Конституции, ни законы СССР и Казахской ССР. Сказано, что действующее на момент вступления в силу Конституции законодательство Республики Казахстан применяется в части, не противоречащей ей. Приведение его в соответствие с конституционными нормами — задача законодательного органа. Установлена система президентского правления. Президент не относится теперь ни к одной из ветвей власти, хотя тяготеет к



исполнительной. Закреплен двухпалатный Парламент, который уже сформирован. Конституционный суд заменен Конституционным Советом, который не является судебным органом.

Однако на этом развитие конституционного законодательства не остановилось. 30 сентября 1998 г. Президент Республики Казахстан передал на рассмотрение Парламента проект Закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан». Тем самым Президент использовал свое право конституционной инициативы, предусмотренное подпунктом 1) статьи 53, пунктом 1 статьи 91 Конституции Республики Казахстан. В своем обращении к Парламенту Президент писал, что депутаты Парламента проводят обсуждение исключительно в рамках положений переданного проекта, высказываясь в пользу или против проекта как в целом, так и по отдельным его положениям, и не предлагая поправок, не предусмотренных проектом и выходящих по смыслу за его пределы.

Президент предложил внести тринадцать изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан.

1. Предлагалось исключить пункт 4 статьи 41 Конституции, в котором предусматривалось, что внеочередные выборы Президента проводятся в случаях и в сроки, установленные пунктом 1 статьи 48. Иначе говоря, Президент предлагал не проводить внеочередные выборы Президента. В пункте 5 статьи 41 предлагал исключить слова: «Выборы считаются состоявшимися, если в голосовании приняло участие более пятидесяти процентов избирателей».

2. В связи с тем, что впредь внеочередные выборы Президента проводиться не будут, предлагалось исключить пункт 4 статьи 42 о полномочиях Президента Республики, избранного на внеочередных выборах.

3. Предлагалось изменить редакцию статьи 48. Эта статья состояла из двух пунктов. В первом пункте говорилось, что в случае досрочного освобождения или отрешения от должности Президента, а также его кончины исполнение обязанностей Президента временно переходит к Председателю Сената. При невозможности Председателя Сената принять на себя обязанности Президента они переходят к Премьер-Министру республики. Далее шла речь о проведении внеочередных выборов Президента. Предложение Президента редакционно улучшало пункт 1. Далее, к двум должностным лицам (Председателю Сената и Премьер-Министру) добавлялся Председатель Мажи-

лиса. Еще указывалось, что лицо, принявшее на себя полномочия Президента, складывает свои полномочия.

В пункте 2 статьи 48 Конституции говорилось о том, что исполняющий обязанности Президента не вправе распускать Парламент, прекращать полномочия Правительства, назначать республиканский референдум и вносить предложения об изменениях и дополнениях Конституции. Президент оставил лишь последнее положение.

4. Согласно пункту 3 статьи 50 Конституции Мажилис состоит из шестидесяти семи депутатов. Президент предложил увеличить количество депутатов Мажилиса до семидесяти семи. Десять депутатов предлагал избирать на основе партийных списков по системе пропорционального представительства и по территории единого общенационального округа.

5. В связи с введением системы партийных выборов было предложено изменить редакцию пункта 5 статьи 51 Конституции. В соответствии с прежней редакцией выборы считались состоявшимися, если в голосовании принимало участие более пятидесяти процентов избирателей. Кандидат, набравший более пятидесяти процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, считался избранным. Здесь не говорилось о процедуре выборов депутатов в Сенат Парламента представительными органами. Президент предложил новую редакцию пункта 5 статьи 51. В этой редакции уже не говорится об обязательном проценте голосования за кандидата избирателей и выборщиков как в Мажилис, так и в Сенат. Предусматривается повторное голосование, если кандидат не набирает пятидесяти процентов голосов избирателей и выборщиков, принявших участие в голосовании. В предложении не указывался обязательный процент участия избирателей в голосовании. Поскольку вводились выборы по партийным спискам, указывается, что депутатские мандаты по итогам выборов в Мажилис на основе партийных списков распределяются среди политических партий, которые набрали не менее десяти процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Выборы же в Сенат считаются состоявшимися, если в голосовании приняло участие более пятидесяти процентов выборщиков.

6. Из подпункта 4) статьи 56 исключались слова: «и назначение его внеочередных выборов». Речь идет об отмене внеочередных выборов Президента.

7. Подпункт б) статьи 57 был дополнен следующими словами: «Если Президент отклоняет такое обращение, то депутаты Палаты большинством не менее чем двумя третями голосов от их общего числа вправе по истечении шести месяцев со дня нового обращения повторно поставить перед Президентом Республики вопрос об освобождении члена Правительства от должности по тем же или новым основаниям. В этом случае Президент Республики освобождает члена Правительства от должности».

8. Предлагалось изменить редакцию пункта 1 статьи 68. В этом пункте говорилось, что члены Правительства коллегиально ответственны за решения, принимаемые Правительством, даже если они не голосовали за их принятие, но не заявили незамедлительно о своем несогласии. Предложение Президента существенно отличалось от указанной редакции. В нем содержались два новых момента: 1) члены Правительства самостоятельны в принятии управленческих решений в пределах своей компетенции и несут персональную ответственность перед Премьер-Министром за работу подчиненных им государственных органов; 2) член Правительства, не согласный с проводимой Правительством политикой или не проводящий ее, подает в отставку либо подлежит освобождению от должности.

9. Статью 79 предлагалось дополнить пунктом 5 следующего содержания: «5. В случаях, предусмотренных законом, уголовное судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей».

10. Пункт 1 статьи 91 дополнялся следующими положениями: «Если Президент Республики отклоняет предложение Парламента о внесении дополнений и изменений в Конституцию, то Парламент вправе повторно обратиться к нему с предложением о вынесении на республиканский референдум проекта изменений и дополнений в Конституцию, одобренного большинством не менее чем восьмидесяти процентов голосов от общего числа депутатов каждой из Палат Парламента. В таком случае Президент Республики выносит этот проект на республиканский референдум».

Статья 91 дополнялась новым пунктом следующего содержания: «3. Республиканский референдум считается состоявшимся, если в голосовании приняло участие более половины

граждан Республики, имеющих право участвовать в Республиканском референдуме. Изменения и дополнения в Конституцию, вынесенные на республиканский референдум, считаются принятыми, если за них проголосовало более половины граждан, принявших участие в голосовании».

11. Статья 95 дополнялась пунктом 2 следующего содержания: «2. Положения Конституции Республики Казахстан о выборах части депутатов Мажилиса Парламента по партийным спискам применяются, начиная с выборов депутатов Мажилиса Парламента второго созыва».

30 сентября 1998 г. в день передачи законопроекта в Парламент Президент выступил с докладом на объединенном заседании Мажилиса и Сената Парламента о программе экономического, политического, социального развития на ближайшие годы. Он обосновал внесенный им проект закона об изменениях и дополнениях. По мнению Президента, выборы не должны зависеть от количества участвовавших в голосовании депутатов. «Люди имеют право не голосовать, если они не желают этого, точно так же, как имеют право и голосовать». Поэтому снимаются требования обязательного участия не менее пятидесяти процентов избирателей на выборах.

Другим важным слагаемым комплекса мер политической демократизации жизни и общества, по мнению Президента, является возрастание роли политических партий. Политические партии представляют основной материал, из которого строится здание демократии, поэтому надо создать правовую основу для их укрепления и роста. Участие политических партий в выборах позволит избирателю точнее определить свои политические симпатии, стать полноправным участником политического процесса, ввести представителей политических партий в состав Мажилиса и воспитать парламентских лидеров. Президент говорил о необходимости укрепления, обеспечения независимости Сената и Мажилиса, устойчивости и преемственности власти в Казахстане. Именно этим объясняется включение Председателя Мажилиса в число преемников Президента. Президент предложил обеспечить более широкое представительство в Парламенте национальных, религиозных меньшинств. Поэтому назначаемые Президентом сенаторы будут представлять Ассамблею народов Казахстана.

Как дальнейшую демократизацию Президент отметил и предоставление Парламенту права вносить изменения и дополнения в Конституцию с последующим одобрением их на референдуме. Этого решения не было. При этом референдум будет считаться состоявшимся, если в нем приняло участие не менее пятидесяти процентов избирателей.

Указанные и другие нововведения в Конституцию направлены на расширение полномочий Парламента, прав политических партий и т.д. Предложения Президента по внесению изменений и дополнений в Конституцию прогрессивны, направлены на укрепление государственной власти, демократизацию избирательной системы, на повышение роли политических партий, расширение полномочий Парламента, усиление ответственности Правительства.

В свою очередь депутаты предложили внести в законопроект Президента ряд новых дополнений. Они сводились к следующему: 1) увеличить срок полномочий депутатов Мажилыса до 5 лет, депутатов Сената до 6, Президента до 7 лет; 2) скорректировать возрастные требования для кандидатов в президенты; 3) увеличить численность Сената на одну треть.

Надо отметить, что Президент в процессе обсуждения законопроекта внес еще несколько новых предложений: 1) о парламентском контроле за исполнением бюджета; 2) о поэтапном введении выборности акимов; 3) об исключении из Конституции пункта 3 статьи 52 о сохранении прежней работы (должности) депутата.

Подводя итоги, можно сказать, что первая попытка изменения и дополнения Конституции показала положительные результаты демократизации казахстанского общества. Парламент доказал свою политическую зрелость и дееспособность. Президент убедительно доказал, что он за демократическое развитие государства и является противником авторитарного режима.

## **5. О соотношении норм Конституции и норм международно-правовых актов**

В международных отношениях во второй половине XX века наметилась явная тенденция к выработке международно-правовых документов, рассчитанных на оказание влияния, воздействия на систему национального законодательства. Эта тенден-

ция постепенно набирает силу и превращается в устойчивое явление. Характерной чертой указанной тенденции является содействие демократизации, гуманизации, интернационализации национального законодательства, совершенствованию государственно-политической структуры развивающихся стран.

Разумеется, международно-правовые нормы не могут затрагивать все сферы национального законодательства и государственного строительства. Каждый народ сам выбирает формы правления и государственного устройства, и на этот выбор не влияет и не воздействует международное право. На Сессии по безопасности и сотрудничеству в Европе государства – его участники, формулируя принцип суверенного равенства и уважения прав, достигли договоренности о том, что они будут «уважать права друг друга свободно выбирать и развивать свои политические, социальные, экономические и культурные системы, равно как и право устанавливать свои законы и административные правила» (1974 г.). Этим самым на международном уровне подтверждена важная норма международного права, обязывающая государства строить свои взаимоотношения на основе уважения национального законодательства.

В то же время можно говорить о влиянии норм международного права на национальное законодательство. При этом важно подчеркнуть, что нормы международного права сложились не сами по себе, а вобрали в себя наиболее прогрессивное из законодательства различных стран по государственно-правовому строительству. Теперь эти нормы в новом качестве, выражающем уже не волю народов отдельных стран, а совокупную волю народов в лице передовой международной общности, снова возвращаются в отдельные государства.

С момента обретения независимости и образования самостоятельного государства законодательство Казахстана стало формироваться с учетом норм международного права. Наиболее последовательно эта тенденция нашла отражение в Конституции Республики Казахстан 1995 г. В этой Конституции говорится, что Республика Казахстан уважает принципы и нормы международного права (ст. 8). По мнению Конституционного Совета, эта норма означает стремление Республики Казахстан учитывать их (принципы и нормы международного права) при создании внутригосударственного права. При этом действующее право Республики Казахстан должно соответствовать нормам Конституции Республики, и приоритет перед за-

конами имеют только международные договоры, ратифицированные Республикой Казахстан<sup>1</sup>.

\* \* \*

Октябрьская социалистическая революция провозгласила право народов России на самоопределение. Были приняты известные документы, в т. ч. «Декларация прав народов России». Это были первые официальные документы, последовательно провозгласившие право наций на самоопределение. Вместе с другими народами России казахский народ, казалось бы, обрел право на создание своей государственности на новой политико-правовой основе. Была создана Казахская Советская автономия, преобразованная затем в союзную республику в составе СССР; определена территория казахской государственности. Несмотря на это, в рамках Союза Казахская республика не обладала всеми атрибутами суверенности. Не было гражданства (закона о гражданстве). Верховный Совет был законодательным органом формально, поскольку дублировал союзное законодательство. Правительство республики по всем вопросам выполняло волю правительства СССР. По существу не было государственности, ибо власть принадлежала КПСС.

В этих условиях право казахской нации на самоопределение было сведено на нет. Казахская нация по своему желанию не могла решить ни одного судьбоносного вопроса. В результате стал выходить из употребления казахский язык, генетический фонд нации стал ухудшаться и т. д. Возникла опасность исчезновения нации. Таким образом, право нации на самоопределение, провозглашенное Октябрьской революцией, в конечном счете осталось нереализованным.

С провозглашением независимости проблема права нации на самоопределение вновь приобрела актуальность, но решаться она должна была на новом уровне, с критическим учетом накопленного ранее опыта, многонационального состава населения и т. д. Следовательно, право казахской нации на самоопределение касается не только казахов, но и людей других национальностей. Конституция Республики Казахстан ориентирует государственные органы, государство в целом именно на такой путь решения проблемы права на самоопределение: «Республика Казахстан, созданная на исконной казахской зем-

---

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 12 апреля 2001 г. // Казахстанская правда. 16 июня 2001 г.

ле, обеспечивает равные права всем гражданам». Значит, государственность Казахстана есть форма политического самоопределения всего народа и служит всем гражданам, независимо от национальности. А гарантия этого — единение всех людей в народ Казахстана, который является «единственным источником государственной власти Республики» (п. 1 ст. 3).

В Конституции последовательно проведены идеи народного суверенитета, единства народа, гарантированности прав граждан во всех сферах. И эти конституционные положения полностью соответствуют нормам международного права. В статье 1 Международного пакта о гражданских и политических правах, принятого XXV сессией Генеральной Ассамблеи ООН 16 декабря 1996 г., говорится: «Все народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно устанавливают свой политический статус и свободно обеспечивают свое экономическое, социальное и культурное развитие».

Итак, источником государственной власти является воля народа Казахстана. Отсюда вытекает необходимость формирования органов государства и осуществления их деятельности на основе воли народа. Во «Всеобщей декларации прав человека», принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., говорится: «Воля народа должна быть основой власти правительства. Эта воля должна находить свое выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования».

Конституция закрепляет за народом право осуществлять государственную власть как непосредственно, так и через своих представителей. Если в норме международного права речь идет только о выражении правительством воли в своей деятельности и о демократических выборах органов государственной власти, то Конституция Республики Казахстан в этом вопросе идет дальше. Во-первых, в Конституции говорится, что от имени народа выступают Парламент и Президент. Следовательно, не только исполнительный, но и законодательный органы должны выражать волю народа. Во-вторых, проекты законов и другие важные вопросы государственной жизни могут быть вынесены на всенародное обсуждение или на референдум. Следовательно, народ принимает участие не только в формировании органов власти, как это зафиксировано в международном



праве, но и осуществляет в случае необходимости высшую законодательную власть. Это накладывает и на народ, и на государство чрезвычайную ответственность. В таких случаях решается судьба народа и государства, и последствия могут быть как положительными, так и отрицательными не только для данного народа и государства, но и для других стран. Нормы международного права требуют, чтобы меры, принимаемые отдельными государствами, народами, не оказывали отрицательного воздействия на международную обстановку. Конституция Республики Казахстан, по нашему мнению, содержит положение, гарантирующее непринятие такого рода решений. Провозгласив себя «неотъемлемой частью мирового сообщества», народ Казахстана принял на себя высокие обязательства действовать в рамках норм международного права.

Нормы международного права включают в право на самоопределение не только политические, но и экономические права. В упомянутом Пакте о гражданских и политических правах есть такое положение: «Все народы для достижения своих целей могут свободно распоряжаться естественными богатствами и ресурсами без ущерба для каких-либо обязательств, вытекающих из международного экономического сотрудничества, основанного на принципе взаимной выгоды, и из международного права» (ст. 1).

В Конституции Республики Казахстан признаны две формы собственности: государственная и частная. Обе формы собственности равны перед законом. В то же время земля, ее недра, воды, дикий растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в исключительной собственности государства. Земля может находиться также в частной собственности на основании закона. На основе и в соответствии с Конституцией принят Закон Республики Казахстан от 24 января 2001 г. «О земле»<sup>1</sup>. В Республике признаются и равным образом защищаются государственная и частная собственность на землю. Субъектом права государственной собственности на землю на территории республики является Республика Казахстан. Субъектами права частной собственности на земельные участки являются граждане и негосударственные юридические лица. Собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения принадлежащим ему земельным участ-

---

<sup>1</sup> Вестник Парламента Республики Казахстан. 2001. № 4. Ст. 21.

ком. Права государства как собственника земли осуществляют государственные органы управления в соответствии с их компетенцией, установленной законами. Собственник земельного участка может осуществлять права собственности на основаниях, условиях и в пределах, предусмотренных законами.

Не могут находиться в частной собственности земельные участки:

- 1) сельскохозяйственного назначения, кроме некоторых случаев, указанных в законе;
- 2) используемые для нужд обороны;
- 3) особо охраняемых природных территорий, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения;
- 4) лесного и водного фондов;
- 5) общего пользования на землях населенных пунктов;
- 6) запаса.

Право землепользования является вещным правом.

\* \* \*

Как известно, международное право не касается проблем устройства и правления конкретного государства. В то же время есть ряд вопросов организации деятельности государства, затрагиваемых нормами международного права.

В первую очередь к ним относится проблема демократизации государства. Нормы международного права поощряют демократическую организацию государственной власти. Эти нормы последовательно проводятся в Конституции Республики Казахстан.

На международном уровне признан принцип незыблемости и неприкосновенности территорий государств, направленный на установление мирных, добрососедских отношений, на решение всех спорных вопросов мирным путем. Это не означает, что не может быть споров и разногласий по территориальным вопросам. Весьма важен этот принцип и для Казахстана. Казахстан не претендует на чужие территории, но и свою территорию считает целостной, неделимой и неприкосновенной, что и записано в Конституции. На конституционном уровне запрещаются создание и деятельность общественных объединений, посягающих на территориальную целостность республики (ст. 5). Такое запрещение полностью соответствует нормам международного права и не означает ограничения организации и деятельности общественных объединений. Далее, в

Конституции Республики Казахстан записано, что защита суверенитета и территориальной целостности республики осуществляется ее Вооруженными Силами (ст. 44). Таким образом, норма международного права о незыблемости территории государства в Конституции Республики Казахстан доведена до логического конца. Применение Вооруженных Сил для защиты территориальной целостности Казахстана – право, признаваемое на международном уровне.

Особое внимание международное право уделяет наиболее существенным моментам законодательной деятельности государства.

1. В разных международных пактах подчеркивается недопустимость установления обратной силы законов. В статье 11 «Всеобщей декларации прав человека» записано, что «никто не может быть осужден за преступление на основании совершения какого-либо деяния или за бездействие, которое во время их совершения не составляли преступления как по национальным законам, так и по международному праву. Не может также налагаться наказание более тяжкое, нежели то, которое могло быть применено в то время, когда преступление было совершено». В статье 77 Конституции сказано: «Законы, устанавливающие или усиливающие ответственность, возлагающие новые обязанности на граждан или ухудшающие их положение, обратной силы не имеют. Если после совершения правонарушения ответственность за него отменена или смягчена, применяется новый закон».

В указанных нормах достойны внимания следующие моменты. В конституции обычно не указывается на обратную силу закона. Однако в Конституции Республики Казахстан такая правовая норма присутствует, что свидетельствует о последовательной защите прав человека. Причем норма Конституции более всеобъемлюща, чем норма международного права. Последняя имеет отношение только к преступлениям, в то время как норма Конституции Республики Казахстан имеет в виду все виды правонарушений: имущественные, трудовые, административные и уголовные. Запрещение обратной силы закона во всех случаях установления или усиления ответственности – весьма гуманная мера. В то же время норма Всеобщей декларации содержит важный момент, не отраженный в Конституции Республики Казахстан. В ней говорится, что человек не осуждается за деяние, которое не признавалось преступлени-

ем не только по национальным законам, но и по международному праву. Конечно, отсутствие последнего момента не снижает ценности Конституции, но дает основание Парламенту подумать о возможности его реализации в уголовном законодательстве.

2. В нормах международного права закрепляется ряд принципов уголовного права: презумпция невиновности, необходимая оборона, запрещение пыток и др. Это институты уголовного права в конституциях, как правило, не записываются. Тем не менее в Конституции Республики Казахстан презумпция невиновности закреплена: «Лицо считается невиновным в совершении преступления, пока его виновность не будет признана вступившим в законную силу приговором суда» (ст. 77). Отдельной статьей в Конституции выделено право на необходимую оборону (ст. 13), запрещается подвергать пыткам, жестокому или унижающему достоинство обращению и наказанию. Поднятие этих инструментов до конституционной нормы в какой-то степени можно объяснить феноменом массовых нарушений прав человека в советскую эпоху, когда ни суд, ни закон не ограждали людей от произвола властей.

\* \* \*

Уже признано, что Конституция Республики Казахстан в области прав человека в полной мере исходит из общепризнанных норм международного права. Отметим лишь сходство и различия в принципах подхода к правам человека в Конституции и в международном праве.

1. Конституция Республики Казахстан, как и международное право, полностью отвергает какую бы то ни было дискриминацию по признаку расы, пола, языка, религии, политических убеждений, национального и социального происхождения или иных обстоятельств.

2. Идентично определяется статус в зависимости от возраста: дети, трудоспособные, пенсионеры.

3. Единообразно решается вопрос статуса семьи как естественной и основной ячейки общества.

4. Провозглашаются права и свободы человека во всех областях государственной и общественной жизни, предусматриваются гарантии их реализации.

5. Честь, жизнь, здоровье и достоинство защищаются должным образом.

6. Ограничение прав и свобод человека допускается в исключительных случаях.

7. Гарантируется объединение граждан в самые различные ассоциации.

Нормы международного права излагают права и свободы человека, различая граждан, иностранцев, апатридов. В национальном законодательстве эти различия также необходимо проводить, чтобы правильно определить соотношение прав и свобод граждан и лиц, не являющихся гражданами данного государства. Из этого принципа исходит и Конституция Республики Казахстан (ст. 12).

Иностранцы и апатриды ограничиваются в правах в той степени, в какой это необходимо для обеспечения интересов и безопасности государства. В частности, они не участвуют в выборах представительных органов государства, не привлекаются к военной службе и т. д.

Широк круг прав и свобод неграждан Республики Казахстан, в частности, в сфере собственности и предпринимательской деятельности. Никто не может быть лишен своей собственности иначе как по решению суда. Здесь имеется в виду собственность всех людей, независимо от гражданства. Предпринимательская деятельность иностранцев и лиц без гражданства находится под защитой государства. Такое решение проблемы соответствует нормам международного права. В Пакте о гражданских и политических правах говорится, что «каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности» (ст. 16).

Все изложенное свидетельствует о том, что Конституция Республики Казахстан является документом, вобравшим в себя все наиболее ценное, демократическое, гуманное, что содержится в общепризнанных международно-правовых актах. В силу того, что Конституция — основной закон государства, она не указывает источники. В то же время Конституция Республики Казахстан в ряде случаев прямо обращается к нормам международного права.

Таким образом, Конституция Республики Казахстан является правовой основой формирования национального законодательства, ориентированного на общепризнанные нормы международного права.

## Тема IV

# КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПОЛОЖЕНИЯ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

## 1. Общие вопросы гражданства

В структуру конституционного статуса личности как юридического понятия входят следующие компоненты:

1) гражданство; 2) основные права, свободы, законные интересы и обязанности; 3) гарантии правового статуса. Рассмотрим в отдельности эти компоненты.

Гражданство необходимо рассматривать как социально-политическое явление потому, что оно является одним из факторов, обуславливающих образование и существование современной государственности. Если понимать гражданство как политическую и правовую связь человека и государства, то снимается вопрос о целостном характере явления. Гражданство перестает существовать как целостное социально-политическое явление со всеми характерными для него признаками, чертами и превращается в свойство единичного явления. В таком случае мы лишаемся возможности выявить сущность, значение и роль гражданства, его объективную необходимость в условиях существования цивилизованного государства. К тому же гражданство имеет отношение к государству во всех его проявлениях как в пределах своей территории, так и во внешних отношениях.

Уместно сослаться на соотношение понятия права и понятия правовой нормы для того, чтобы представить разницу между понятием гражданства и гражданина. Ведь никому не приходит в голову мысль отождествлять право с правовой нормой. Как известно, право это особое явление, в то время как норма права — частица того же явления. Взяв отдельную норму права, даже при всесторонней ее характеристике и анализе совершенно невозможно понять право, правовую систему государства. Также, характеризуя права отдельного гражданина, невозможно понять сущность, роль, значение гражданства как целостного явления.

Мы сравнили указанные два явления (право и гражданство) не только для того, чтобы показать уязвимость определения

гражданства через отдельного гражданина. Сравнение это позволяет показать также, что статус гражданина определяется не правом, а правовыми нормами, в то время как гражданство, его сущность, особенности обусловлены правом, правовой системой.

Только при рассмотрении гражданства как целостного политико-правового явления можно понять не только его объективную необходимость в условиях демократического государства, но и его значение для существования и развития самого государства. Гражданство, являясь результатом естественно-исторического процесса развития общества, выступает социальной базой государства. По существу гражданство является политико-правовым выражением собственного населения государства. Это не означает, что государство порождает население и оно является его «собственностью». Скорее, наоборот, население является одним из факторов, образующих государство. Поэтому гражданству придается политико-правовое значение для того, чтобы были определены и установлены векторы влияния гражданства на государство. Безусловно, государство также влияет на гражданство.

Для того чтобы были понятны процессы, происходящие в данной сфере, следует выявить в общих чертах особенности формирования гражданства как политико-правового явления в советский период. Одной из существенных особенностей этого процесса является классовый подход к институту гражданства. Институт гражданства был идеологизирован, как все другие социальные явления. Это был новый подход к институту гражданства, основанный на марксистско-ленинском учении и коренным образом отличавшийся от общесоциального подхода, признанного законодательством несоциалистических государств. В чем состояла сущность этого подхода?

Сущность классового подхода к институту гражданства состояла в том, что население как исторически сложившаяся единая социальная общность было разделено в зависимости от принадлежности к разным классам на две части: трудящихся и эксплуататоров. Такое отношение к институту гражданства считалось не просто оригинальным, но и прогрессивным, демократическим и гуманным, исторически перспективным. Именно под влиянием этих идей развивалось законодательство о гражданстве Советского государства. Однако фактически институт гражданства не обладал ни одним из вышеуказанных

свойств. Во-первых, создавался неполноценный институт гражданства. Его неполноценность состояла в разделении граждан на две части. Одной части, т. е. трудящимся, формально предоставлялся весь комплекс прав и свобод. Эта часть признавалась полноценными гражданами. Мы специально подчеркиваем, что трудящиеся граждане формально обладали правами и свободами. Фактически в значительной степени права и свободы трудящихся граждан были только продекларированы. В государстве, где не было полноценного гражданства, не могло быть полноценных граждан, даже если они объявлялись хозяевами страны, государства.

Другая часть граждан в значительной степени была лишена и ограничена в правах. Это так называемые эксплуататоры. Они были лишены всех политических, многих социально-экономических прав и свобод. Парадокс состоял в том, что эта часть населения не была лишена гражданства, считалась гражданами государства.

Ведь гражданство — не просто политико-правовое явление, оно должно обуславливаться самой природой гражданского общества, быть целостным и выражаться в таком возвышенном понятии, как гражданственность. Гражданственность, по определению В. Даля, — «понятия и степень образования, необходимые для составления гражданского общества»<sup>1</sup>.

Гражданственность выражается, с одной стороны, в усвоении как национальных, так и общечеловеческих моральных норм, привычек, традиций, политико-правовых обязанностей, а с другой — в способности их воплощения в жизнь, их реализации. Гражданственность проявляется не только тогда, когда человек выполняет свою формальную обязанность, но и тогда, когда выступает против незаконных действий, акций государства, его органов и должностных лиц, не боясь отрицательных для себя последствий. Если государство в целом, его органы и должностные лица в состоянии положительно воспринимать такие поступки и конструктивно на них реагировать, то оно прогрессивное и имеет перспективу. Если же государство, его органы отстаивают только честь мундира, то оно не имеет исторической перспективы. Поэтому гражданственность обладает системообразующим свойством. Это свойство гражданствен-

---

<sup>1</sup> Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 1. М., 1978. С. 390.



ности реализуется в политических и правовых отношениях, складывающихся между государством и гражданами, а также в неформальных отношениях граждан к государству.

Политические и правовые отношения (связи) Советского государства и граждан были внутренне противоречивыми, что не могло не отразиться на всем, что касалось государственности. С одной стороны, неполноправные граждане СССР на переходном этапе, все граждане после 1936 г. проявляли «высокую» политическую активность при формировании представительных органов государства. Этим процессом руководила Коммунистическая партия, добившаяся дозволенными и принудительными приемами единомыслия всех граждан и поддержки ее политики. Усиленная идейная обработка и пропаганда о «народном» характере государства формировали марксистское (пролетарское) политическое сознание граждан. Для того чтобы поддерживать это сознание в «форме», государство держало «под прицелом» всех граждан, нередко осуществляя политический террор то в отношении большой массы граждан, то в отношении отдельных личностей. В силу таких условий формирования политическое сознание граждан было двойственным: преданность Отечеству сочеталась с политической отчужденностью. Все структуры (государственные, партийные, профсоюзные, комсомольские) подчеркивали именно положительную сторону политического сознания, считая ее основным и единственным его свойством. О политической отчужденности не только не говорили, но и не допускали ее возможности. Любые выборы в представительные органы (во все звенья Советов), особенно после 1936 г., всегда проходили при поддержке кандидатов в депутаты почти ста процентов избирателей. Это должно было свидетельствовать о том, что все властные «органы формировались в результате проявления высокой гражданственности». Формально Советы избирали другие государственные органы — руководителей правительства, центральных и местных государственных органов. Таким образом, граждане прямо или косвенно «формировали» всю систему государственных органов, проявляя «высокую» гражданственность. Однако на самом деле это была такая уникальная политическая фикция, аналогов которой найти в истории трудно.

Не граждане, проявляя высокую гражданственность, формировали государство, его органы. Единственным политическим субъектом, создававшим государственные органы, была

Коммунистическая партия, вернее, весьма узкий круг партийной номенклатуры, руководивший органами партии. Однако об этом нельзя было ни говорить, ни писать, хотя граждане начали понимать сущность данного явления еще в период культа личности (достаточно вспомнить знаменитое письмо Раскольникова Сталину). Об этом стали говорить и писать после разоблачения культа личности, но как о явлении прошлой истории. Запрещалось писать правду о настоящем содержании политического сознания советских граждан после разоблачения культа личности вплоть до распада Советского государства. Отдельные граждане, осмеливавшиеся говорить правду о политической жизни, о диктатуре Коммунистической партии, объявлялись «инакомыслящими», «диссидентами», изгонялись из страны и лишались гражданства. Эти граждане, проявлявшие высокую, неподдельную гражданственность, признавались лишенными этого свойства. Руководство Коммунистической партией не создавало, что само создает условия для разрушения государства, об укреплении которого «заботилось» постоянно. Оно не смогло осознать и понять, что узкий круг людей, даже объединив в политическую партию миллионы граждан, не сможет долго поддерживать существование государства без опоры на гражданственность, которая не достигла зрелости по вине государства и партии. Могут возразить против этого тезиса, ссылаясь на защиту Советского государства от фашизма, когда граждане проявили подлинную гражданственность. Но такое возражение неубедительно. В данном случае действительно имело место массовое проявление героизма граждан. Это была гражданственность неподдельная, но она выражала отношение к Отечеству, Родине, а не отношение к государству. В данном случае тип государства вряд ли имел значение. Ведь граждане буржуазных государств (Англии, Франции и т. д.) защищали не столько эти государства, а тоже свое Отечество. В 1812 г. все подданные России защищали ее от французского нашествия, несмотря на жестокий гнет царизма.

Следовательно, государство и отечество – разные явления, поэтому чувства гражданственности могут проявляться по отношению к ним по-разному. Если государство как политическое явление воспринимается большинством граждан как официальный представитель гражданского общества в подлинном смысле, то оно отождествляется с отечеством. Если же государство ведет себя по отношению к своим собственным гражд-

данам как организация насилия, то происходит процесс политического отчуждения и граждане четко отделяют государство от отечества. По отношению к Советскому государству, к Союзу ССР как форме его государственного устройства граждане проявляли противоречивые политические настроения, чувства, отношение. С одной стороны, они как будто активно поддерживали государство, участвовали в процессе его создания, совершенствования и т. д. Ведь только граждане, а не иностранцы работали во всех государственных органах: административных, управленческих, представительных, правоохранительных, хозяйственных, военных и т. д. Следовательно, государство не только создавалось, но и функционировало усилиями граждан. С другой стороны, возникает вопрос: а как граждане относились к судьбе своего государства, к его исторической перспективе? На такой вопрос существовал готовый теоретический ответ, данный идеологами Коммунистической партии: поскольку социалистическое государство является самым прогрессивным, демократическим, гуманным, то оно будет существовать долго, постепенно преобразуясь в коммунистическое общественное самоуправление. Коммунистические идеологи не учли главного фактора: социалистическое государство возникло не в результате естественно-исторического развития общества, а в результате насилия над объективной закономерностью обновления политических структур. Поэтому оно создавалось как государство насилия, постоянно осуществляло насилие. К его созданию была причастна значительная часть граждан, так же как к его насильственной деятельности. Создание и функционирование Советского государства в значительной мере было не положительным и прогрессивным проявлением гражданственности, а наоборот. Гражданственность — качество по сути своей прогрессивное. Но поскольку гражданство было неполноценным, его качество (гражданственность) также было ущербным. Эта ущербность влияла не только на процесс структурирования государства, но и на его деятельность и ее результаты. Ведь насилие, несправедливость осуществлялись самими гражданами, являющимися официальными представителями государства, а также простыми соучастниками. Если одни граждане от имени государства репрессировали своих сограждан, зная их невиновность, можно ли полагать, что у них была гражданская совесть? Даже если они заблуждались, объективно у них не было чувства гражданственности.

Если большинство граждан не было в состоянии протестовать против насилия над целыми народами (чеченами, ингушами, корейцами, курдами и т. д., переселенными насильственно в Казахстан), значит, у них не сформировалась гражданственность в достаточной мере.

Государство, которое зиждется на насилии, не может быть прочным. Советское государство, формально провозгласив и признав институт гражданства, фактически постоянно подрывало его, не давая возможности сформироваться чувству гражданственности. Тем самым оно активно способствовало не только политическому отчуждению своих граждан, но и подготовило условия для своей гибели.

Советское государство не смогло и сформировать чувство гражданственности у значительной части казахского народа. К сожалению, казахский народ не превратился в подлинном смысле в нацию, с единой национальной психологией. Деление казахского рода на жузы как признак родоплеменных отношений существенно влияло на политическое сознание казахов и отражалось на процессе формирования государственных органов и их функционирования. Разумеется, это влияние было негативным и поэтому не могло служить национальной государственности. Выдвижение кадров на государственную службу по родоплеменным признакам, а не по объективным и субъективным данным, необходимым для успешного выполнения соответствующих функций, естественно, не укрепляло государство, его органы, а разлагало. В подобных ситуациях государственные органы в своей деятельности руководствовались интересами узких групп людей, а не общенациональными. Конечно, обнаружить все это было не так-то просто, поэтому оно латентно действовало как разлагающий фактор, а именно: не давало возможности для консолидации казахского народа, осознания того, что без этого он не только не в состоянии укрепить государственность, а может даже ее лишиться. И действительно, казахский народ, как и все люди других национальностей того государства, ради становления, формирования, функционирования которого трудились несколько поколений людей, лишились его. Никто не имеет права упрекать их в том, что они свои гражданские усилия направляли на создание тоталитарного государства, что они свою трагическую судьбу сами создавали. Социалистическое государство СССР не смогло доказать свою историческую дееспособность.

Вследствие этого у него не было многих свойств, присущих государствам, возникшим естественно-эволюционным путем. Главное — оно не смогло создать крепкую социальную базу, воспитать и сформировать поколение людей, объединенных духовным единством, преданных идее социалистической государственности, хотя эта идея постоянно витала в общественной атмосфере и создавалось впечатление ее полного торжества в сознании людей. На самом деле, проявляя подлинную гражданственность, советские люди отстаивали независимость государства в жесточайшей битве, проявили героические усилия в возрождении экономики и т. д. Однако гражданственность постепенно сменялась конформизмом или индивидуализмом, во-первых, в силу ее ушербности, во-вторых, из-за неспособности государства доказать свою дееспособность. Не может быть дееспособным государство, которое формируется и функционирует не по объективным законам, а превращается в марионетку единственной политической партии, узурпировавшей государственную власть. Поэтому задолго до своей фактической гибели Советское государство стало отмирать как политическая организация в политическом сознании граждан. Руководители Коммунистической партии и Советского государства это осознавали и понимали, поэтому временами пытались реформировать общественную жизнь. В 50—70 гг. были предприняты усилия по реформированию хозяйственной жизни. Но эти попытки не дали положительных результатов, поскольку не ставились цели коренного изменения политической, экономической структуры. Когда же началась перестройка всей политической структуры, то социалистическое государство не выдержало ее. Не выдержало не столько потому, что эта перестройка осуществлялась сверху, опять-таки Коммунистической партией, руководство которой даже не допускало мысли о возможности отказа от социалистической государственности. А когда произошел раскол в руководстве Коммунистической партии, Советское государство само по себе распалось, притом распался не только СССР как форма государственного устройства, но и само социалистическое государство как особый тип политической организации. Вот тогда в полной мере и обнаружилась ушербность и неполноценность советской гражданственности, которая, как казалось, пропитана высоким духом. Когда проводили референдум о возможности сохранения СССР как единого государства, более 70 процен-

тов участников референдума высказались «за». Во-первых, почти одна треть избирателей не желала сохранения СССР. Как никогда в советское время это было подлинным выражением политической воли этой части граждан, не желавших сохранения союзного государства. Миллионы граждан, высказавшиеся за сохранение СССР, не выступили против Беловежского соглашения, подписанного тремя «государственными мужами», представлявшими Россию, Украину и Белоруссию. Миллионы граждан безмолвствовали, прощая в небытие СССР. Первые партийные руководители не посчитались с волеизъявлением своих граждан. Они-то знали о настоящей цене духа гражданственности и политического сознания советских граждан. И оказались правы. Во-вторых, граждан социалистического государства уже не спрашивали, желают ли они его сохранения или хотят создавать рыночное государство. В этом случае речь шла уже не о форме государственного устройства, а о более существенном: о перестройке всего государственного механизма на совершенно противоположных социалистическому государству принципах. Ясно было всякому здравомыслящему человеку, что речь идет о капиталистическом государстве, где будут и богатые, и бедные, сытые и голодные и т.д. Вот здесь еще раз обнаружилась полная несостоятельность идеи социалистической гражданственности. Социалистическое государство не имело гражданства, не стало граждан, воспитанных в духе высокого патриотизма, способных отстаивать идею социалистической государственности. Это вполне закономерный финал, к которому пришло государство, не сумевшее отстоять свое бытие.

Государство Казахстан с самого начала отказалось от идеологизации проблем гражданства, от классового подхода к ним. Это имеет исключительное значение в консолидации граждан, в создании условий для единения граждан, независимо от их положения (имущественного, служебного, классового, партийного и т.д.) в обществе. Тем самым был отвергнут принцип разделения граждан на антагонистические социальные группы. Признано законодательно, что социальную базу государства составляют все граждане, которые должны считать его своим собственным. Это налагает на государство ответственность колоссальной тяжести и сложности. Дело в том, что разделение общества на классы с различным имущественным положением потенциально ведет к антагонизму. Государство не только играет роль арбитра, оно должно обеспечивать равновесие сил в обществе. Оно постоянно должно заботиться о том,

чтобы социально уязвимые граждане чувствовали себя не пацанками, а полноправными гражданами, имеющими возможность пользоваться политическими, экономическими, социальными и другими правами и свободами. Разумеется, полноправие, одинаковая правовая возможность в обществе, разделенном на имущественно неравноправные слои граждан, — явление относительное. Фактически имущие граждане имеют больше шансов пользоваться правовыми возможностями. Этого ни скрыть, ни избежать невозможно. В таких условиях государству нужно быть объективным, пытаться относиться одинаково ко всем гражданам. В искренности таких намерений должны убедиться именно те граждане, которые нуждаются в поддержке государства. Во-первых, намерения государства воплощаются в законодательстве. Законодательство должно быть демократичным, гуманным, социально ориентированным на поддержку неимущих, социально уязвимых групп граждан. Создание и поддержание в «форме» такого законодательства требует громадных усилий. Во-вторых, создание формального равенства — полдела, главное — обеспечение этого равенства. Как известно, советское законодательство по формальным признакам было одним из самых прогрессивных в мире. Но в реальной жизни оно нередко попиралось. Так, избирательное законодательство содержало все демократические атрибуты, но выборы были фальсифицированными, поскольку не выражали действительную волю избирателей. Советы всех звеньев, состоявшие из «представителей народа», считавшиеся полновластными, на самом деле были фиктивными органами, выполнявшими указания партийных органов.

## **2. Понятие гражданства по законодательству Республики Казахстан. Его приобретение и утрата**

Законодательство Республики Казахстан определяет гражданство через отдельного человека, а не через совокупность граждан.

Под гражданством Республики Казахстан понимается устойчивая политико-правовая связь человека с государством, выражающая совокупность их взаимных прав и обязанностей<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Закон Республики Казахстан «О гражданстве» // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1991. № 52. Ст. 636.

Понятие «гражданство» по законодательству состоит из трех элементов:

1) связь лица с государством должна быть устойчивой, а не временной. Человек не может по своему желанию то принимать, то отказываться от гражданства; 2) связь человека с государством носит политико-правовой характер. Государство может вступить в правовые отношения с любым лицом, не являющимся гражданином Республики Казахстан. Но политические отношения могут возникать только между государством и его гражданином; 3) между государством и гражданином устанавливаются взаимные права и обязанности.

Республика Казахстан в лице своих органов и должностных лиц ответственна перед своими гражданами, а гражданин Республики Казахстан ответствен перед своей республикой. Он обязан соблюдать Конституцию и законы Республики Казахстан, защищать ее интересы, территориальную целостность, уважительно относиться к обычаям, традициям, государственному языку и языкам представителей всех национальностей, проживающих на ее территории, способствовать укреплению могущества, суверенитета и независимости Республики Казахстан.

Основные вопросы гражданства Республики Казахстан регулируются Конституцией и Законом о гражданстве. Конституция содержит главные положения о гражданстве: о равенстве всех граждан, о гарантиях прав и свобод граждан, о недопущении ограничений прав и свобод, о недопущении лишения гражданства, изгнания за пределы республики и др. Закон о гражданстве Республики Казахстан определяет: какие лица признаются гражданами Республики Казахстан, их правовое положение, порядок приобретения и прекращения гражданства, гражданство детей при изменении гражданства родителей и при усыновлении, полномочия государственных органов по вопросам гражданства, порядок рассмотрения заявлений и представлений по вопросам гражданства, исполнение решений, а также обжалование решений по вопросам гражданства.

Граждане Республики Казахстан равны перед законом, независимо от оснований приобретения гражданства, происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, политических и иных убеждений, рода и характера занятий, места жительства и других обстоятельств.



Гражданами Республики Казахстан являются лица, которые:

- а) постоянно проживают в Республике Казахстан на день вступления Закона о гражданстве – с 1 марта 1992 г.;

- б) приобрели гражданство Республики Казахстан в соответствии с Законом о гражданстве.

Лицами без гражданства считаются лица, проживающие на территории Казахстана, не являющиеся гражданами Республики Казахстан и не имеющие доказательства своей принадлежности к гражданству иностранного государства.

Иностранцами гражданами считаются лица, имеющие доказательства своей принадлежности к какому-либо иностранному государству.

Гражданство Республики Казахстан приобретается: 1) по рождению; 2) в результате приема в гражданство Республики Казахстан; 3) по основаниям, предусмотренным межгосударственными договорами Республики Казахстан; 4) по иным основаниям, предусмотренным Законом о гражданстве Республики Казахстан.

Ребенок, оба родителя которого к моменту его рождения состояли в гражданстве Республики Казахстан, является гражданином Казахстана, независимо от места рождения. Если к моменту рождения ребенка оба родителя постоянно проживают за пределами Республики Казахстан, гражданство ребенка определяется по соглашению родителей, выраженному в письменной форме. Если один из родителей к моменту рождения ребенка состоял в гражданстве Республики Казахстан, ребенок является гражданином Республики Казахстан, если он родился: 1) на территории Казахстана; 2) вне пределов Казахстана, но родители или один из них в это время имели постоянное место жительства на территории Казахстана. Ребенок, один из родителей которого к моменту рождения ребенка состоял в гражданстве Республики Казахстан, а другой являлся лицом без гражданства, является гражданином Казахстана, независимо от места рождения.

Граждане других государств и лица без гражданства могут быть по их ходатайствам приняты в гражданство Республики Казахстан в соответствии с условиями, предусмотренными Законом о гражданстве. В гражданство Республики Казахстан могут быть приняты лица, постоянно проживающие на территории республики не менее десяти лет либо состоящие в браке с ее гражданами. Следующие категории иностранцев и лиц без

гражданства принимаются в гражданство Казахстана без указанных условий: несовершеннолетние, недееспособные; лица, имеющие особые заслуги перед Республикой Казахстан; вынужденно покинувшие территорию Казахстана по политическим мотивам и их потомки. Указом Президента Республики Казахстан от 23 декабря 1993 г. внесены некоторые изменения в Закон о гражданстве. Этот Указ отразил некоторые особенности отношений между гражданами бывшего Советского государства. В СССР граждане свободно передвигались из одной республики в другую. Родственные люди, проживавшие в разных республиках, общались без затруднений. Однако положение изменилось в результате развала СССР и образования самостоятельных государств. Возникли границы и связанные с ними ограничения. Это отразилось на настроениях, на отношениях людей, на межгосударственных отношениях. Указ внес изменения в Закон о гражданстве Республики Казахстан в целях дальнейшего укрепления исторически сложившихся отношений между гражданами республик бывшего СССР и установления упрощенного порядка приобретения гражданства Казахстана. Для восстановления семейных отношений в гражданство Казахстана могут быть приняты граждане бывших союзных республик, имеющие близких родственников – граждан Республики Казахстан (детей, супруга, родителей, сестер, братьев, деда и бабушку). Суть упрощенного порядка состоит в том, что заявление указанных лиц о принятии в гражданство Республики Казахстан подлежит рассмотрению в срок не позднее шести месяцев со дня его подачи. Наряду с этим Указ сократил установленный Законом о гражданстве 10-летний срок постоянного проживания, необходимый для приобретения гражданства другими лицами, до пяти лет.

✓ Вопросы о гражданстве решаются межгосударственными договорами Республики Казахстан. Так, заключены соглашения между Республикой Казахстан и Республикой Беларусь, а также между Республикой Казахстан и Российской Федерацией об упрощенном порядке приобретения гражданства этих государств. Такие соглашения исходят из стремления указанных государств к сохранению и упрочению исторических и традиционно дружественных связей в отношении обеспечения своим гражданам общепринятых норм, прав и свобод человека. В соответствии с соглашением каждая сторона предоставит

прибывающим на постоянное жительство на ее территорию гражданам другой стороны, подтвердившим свою принадлежность к гражданству бывшего СССР, право на упрощенный (регистрационный) порядок приобретения гражданства. Такой порядок применяется при наличии одного из следующих условий: 1) если заявитель родился или постоянно проживал на территории стороны приобретаемого гражданства; 2) при наличии у заявителя хотя бы одного из постоянно проживающих на территории стороны приобретаемого гражданства и являющихся ее гражданами близких родственников: супруга (супруги), одного из родителей (усыновителей), ребенка (в том числе усыновленного), сестры, брата, деда и бабушки. Органы внутренних дел осуществляют регистрацию приобретения гражданства одной из стран в упрощенном порядке в срок не более трех месяцев.

В соглашениях предусмотрен особый порядок изменения гражданства детей в связи с изменением гражданства родителей. При изменении гражданства родителей, вследствие которого оба становятся гражданами другой стороны либо оба выходят из гражданства одной из сторон, изменяется соответственно гражданство их несовершеннолетних детей.

Как при обычном, так и при упрощенном порядке приема в гражданство Республики Казахстан применяются основания для отказа в приеме. Ходатайство о приеме в гражданство отклоняется, если лицо:

- совершило преступление против человечества, предусмотренное международным правом, сознательно выступает против суверенитета и независимости Республики Казахстан;

- призывает к нарушению единства и целостности территории Республики Казахстан;

- осуществляет противоправную деятельность, наносящую ущерб государственной безопасности, здоровью населения;

- разжигает межгосударственную, межнациональную и религиозную вражду, противодействует функционированию государственного языка;

- осуждено за террористическую деятельность;

- признано судом особо опасным рецидивистом;

- состоит в гражданстве других государств.

По Конституции Республики Казахстан за гражданином республики не признается гражданство другого государства, т. е. не признается двойное гражданство.

Между прочим, законодательство абсолютного большинства стран мира не позволяет двойное гражданство<sup>1</sup>.

Институт двойного гражданства противоречит самой сущности государства. Ведь социальной базой государства является народ, который признается источником государственной власти и, следовательно, политически связан с государством. Наличие большого количества лиц с двойным гражданством лишь может расколоть народ по политическим мотивам.

Неотъемлемыми свойствами любого государства являются суверенитет, независимость. Суверенитет и независимость защищаются всей мощью государства, его Вооруженными Силами, в которых служат граждане этого государства. Можно ли с полной уверенностью надеяться, что лица, имеющие двойное гражданство, будут самоотверженно защищать государство, в котором живут, если оно вступит в конфликт с государством, гражданами которых они одновременно являются? Конечно же, нет. Как правило, человек питает патриотические чувства только к одной стране, государству. Далее, у любого государства имеются свои государственные секреты, тайны: военные, научные, технические, служебные и т. д. Абсолютно нет гарантий, что лицо, допущенное к этим тайнам, будучи гражданином еще другого государства, не допустит их разглашения. Можно быть уверенным на 99,9 процента, что эти данные будут секретами «полишинеля». Это косвенно признает и Закон о гражданстве Республики Казахстан.

К тому же в личностном аспекте двойное гражданство утверждает неравенство между людьми. Как нормы международного права, так и нормы национального законодательства устанавливают равные права и свободы для всех людей<sup>2</sup>.

Однако лицо, обладающее двойным гражданством, имеет право на защиту со стороны обеих стран его гражданской принадлежности. Такие гарантии содержатся в конституционном законодательстве любой страны. Следовательно, не может быть равенства между теми, кто имеет одно гражданство, и теми, кто имеет двойное гражданство<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Сапарғалиев Г., Калиева А. О двойном гражданстве // Вестник Академии наук Республики Казахстан. 1994. № 5.

<sup>2</sup> «Все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона» (Всеобщая декларация прав человека, ст. 7).

<sup>3</sup> Котов А. Единое гражданство — конституционная основа равноправия в Республике Казахстан // Политика. 1995. № 3. С. 21

При массовости двойного гражданства оно будет оказывать отрицательное влияние на сознание лиц с одним гражданством. С другой стороны, оно будет постоянным фактором давления на государство со стороны другого государства, чьими гражданами одновременно являются граждане первого.

Все сказанное показывает правомерность исключительности гражданства и признания двойного гражданства в виде исключения. Тем не менее двойное гражданство допускается законодательством любого государства. В большинстве случаев двойное гражданство возникает на основе межгосударственных договоров.

**Прекращение гражданства.** Гражданство Республики Казахстан прекращается в случаях, предусмотренных Законом о гражданстве.

К ним относится выход из гражданства Республики Казахстан. Выход из гражданства разрешается на основании ходатайства в порядке, установленном Законом о гражданстве. Заявление по вопросу выхода из гражданства подается на имя Президента через органы Министерства внутренних дел и Министерства иностранных дел. При подаче ходатайства о выходе из гражданства Казахстана ребенка в возрасте до 14 лет, один из родителей которого остается гражданином Казахстана, должно быть представлено заявление этого родителя с выражением его отношения к выходу ребенка из гражданства Казахстана.

В установленных законом случаях вопрос о выходе из гражданства может решаться отрицательно. В выходе из гражданства Республики Казахстан может быть отказано, если гражданин имеет неисполненные обязательства перед государством или имущественные обязательства, с которыми связаны существенные интересы граждан или организаций, общественных объединений, расположенных на территории Казахстана. Выход из гражданства Республики Казахстан не допускается, если лицо, ходатайствующее о выходе, привлечено к уголовной ответственности в качестве обвиняемого или отбывает наказание по приговору суда; если выход лица из гражданства противоречит интересам государственной безопасности Республики Казахстан.

Гражданство Республики Казахстан утрачивается: 1) вследствие поступления лица в службу безопасности, полицию, органы юстиции или в иные органы государственной власти и управления в другом государстве, за исключением случаев, пре-

дусмотренных межгосударственными договорами Республики Казахстан; 2) если гражданство Республики Казахстан приобретено в результате представления заведомо ложных сведений или фальшивых документов; 3) по основаниям, предусмотренным межгосударственными договорами Республики Казахстан.

При изменении гражданства родителей, вследствие которого оба выходят из гражданства Республики Казахстан, изменяется гражданство их детей, не достигших 14 лет.

✓ Должностным лицом, принимающим решения по вопросам гражданства, является Президент Республики Казахстан. Он принимает решения о приеме в гражданство Республики Казахстан граждан других государств и лиц без гражданства, независимо от места проживания; о восстановлении в гражданстве Республики Казахстан; о выходе из гражданства Республики Казахстан постоянно проживающих за пределами территории Республики Казахстан ее граждан; о сохранении гражданства Республики Казахстан в случаях, предусмотренных Законом о гражданстве; о предоставлении гражданства Республики Казахстан гражданам других государств в исключительных случаях.

### **3. Система конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина**

Правовой статус личности, закрепленный в Конституции Республики Казахстан 1995 г., основан на концепции прав человека и гражданина и исходит из основных положений международно-правовых документов.

В современном международном праве сложился целый комплекс правовых актов, относящихся к правам человека. Нормы международного права непосредственно не регулируют права человека в конкретных государствах. Устав ООН (п. 3 ст. 1) обязывает государства обеспечить всем лицам, находящимся в пределах их территории, основные права и свободы, не допуская какой-либо дискриминации. В рамках ООН принят ряд документов по этому вопросу: «Всеобщая декларация прав человека» (1948 г.), «Конвенция о политических правах женщин» (1954 г.), «Декларация прав ребенка» (1959 г.), «Об экономических, социальных и культурных правах человека», «О гражданских и политических правах человека» (1966 г.) и др.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Права человека. Сборник международных документов. М.: МГУ, 1986.

Конституция Республики Казахстан 1995 г., закрепляя права и свободы граждан, основывается на нормах и принципах международных актов. Указанные и другие международные акты провозглашают следующие основные права и свободы: каждый человек имеет право на жизнь, на свободу и личную неприкосновенность; никто не должен подвергаться пыткам, жестоким или унижающим его достоинство обращению и наказанию; все люди равны перед законом, имеют право на равную защиту закона; каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе место жительства в пределах государства; каждый человек имеет право на труд, образование, на отдых, на такой жизненный уровень, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его, его семьи, и т. д. Международно-правовые документы признают права и свободы человека высшей ценностью.

Конституция Республики Казахстан восприняла основные идеи и положения международных документов о правах человека и закрепила их с учетом специфических условий государства. В Конституции закреплено положение об отношении государства к человеку и гражданину. «Права и свободы человека принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение законов и иных нормативных актов» (п. 2 ст. 12). Это признание естественных прав человека государством и является исходным началом и определяет содержание раздела II Конституции «Человек и гражданин». Наряду с правами человека здесь говорится о правах и обязанностях гражданина. «Гражданин в силу своего гражданства имеет права и несет обязанности» (п. 3 ст. 12). Таким образом, в указанном разделе, наряду с правами и обязанностями гражданина, впервые в истории конституционного законодательства Казахстана отдельно признано понятие «права человека». Безусловно, понятие «права человека» и «права гражданина» близки и органически связаны. Ведь гражданин – это человек. Поэтому все, что относится к человеку, касается гражданина. Права и свободы человека, принадлежащие каждому от рождения, признаваемые абсолютными и неотчуждаемыми, относятся и к гражданину Республики Казахстан. Вместе с тем эти естественные права и сво-

боды принадлежат и иностранным гражданам и лицам без гражданства<sup>1</sup>.

Однако «права гражданина» отличаются от «прав человека» тем, что гражданам государство предоставляет и гарантирует более широкий объем прав и свобод и налагает особые обязанности, обусловленные особенностями отношений государства со своими гражданами. Исходя из этого, в Конституции Республики Казахстан сформулированы права и свободы личности. Если права, свободы и обязанности относятся ко всем, то применяются термины «все», «человек», «каждый», «никто». Если же права, свободы и обязанности относятся только к гражданам Республики Казахстан, то на это прямо указывается. В статье 13 говорится, что «каждый имеет право на признание его правосубъектности и вправе защищать свои права и свободы». В статье 14 сказано: «Все равны перед законом и судом». В статье 17 записано: «Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому обращению и наказанию». В то же время, если речь идет только о правах и свободах граждан, то это особо выделяется. Так, гражданин Республики Казахстан ни при каких условиях не может быть лишен гражданства (п. 2 ст. 10). В Конституции особо фиксируется обязанность гражданина Республики нести воинскую службу (ст. 36) и т. д. По Конституции Республики Казахстан иностранные граждане и лица без гражданства – это особые группы людей, обладающие специфическим статусом. Так, в статье 12 говорится, что 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.

В Конституции Республики Казахстан закреплены основополагающие принципы правового статуса человека и гражданина. К этим принципам можно отнести следующие.

1. Неотчуждаемость прав и свобод человека. Права, признаваемые естественными, дарит не государство. Оно лишь

---

<sup>1</sup> Конституционный Совет Республики Казахстан разъяснил, что признание прав и свобод абсолютными означает их распространение на каждого человека, находящегося на территории Республики Казахстан, независимо от его принадлежности к гражданству республики // Вести Парламента РК. 1996. № 16–17. Ст. 345.



признает, фиксирует и создает гарантии их реализации и соблюдения<sup>1</sup>.

Ни само государство, ни его органы, ни должностные лица не вправе их отчуждать, ограничивать, кроме случаев, прямо предусмотренных в законе<sup>2</sup>.

2. Конституция запрещает злоупотребление правами, свободами. В Конституции прямо записано, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать прав и свобод других лиц, посягать на конституционный строй и общественную нравственность. Наличие широких прав и свобод у каждого человека и гражданина означает, что все одинаково выступают их обладателями. Разумеется, в случае нарушения человеком прав, свобод другого (других) вступают в силу юридические гарантии, поскольку нарушается обязанность соблюдать законы, уважать права и свободы, честь и достоинство других лиц.

3. Запрещается незаконное ограничение конституционных прав и свобод. При этом Конституция указывает пределы и основы ограничения. Во-первых, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законом. Это означает, что посредством подзаконных нормативных правовых актов нельзя ограничивать права и свободы человека и гражданина (нормативным указом Президента, постановлением Правительства, нормативными актами министерств, государственных комитетов, местных представительных и исполнительных органов). Во-вторых, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения. Здесь по существу речь идет не столько об ограничениях прав и свобод человека и граждани-

---

<sup>1</sup> Томас Пейн в эссе «Права человека» (1791 г.) дает такое определение естественных прав: «Естественные права суть те, которые принадлежат человеку по праву его существования. Сюда относятся все интеллектуальные права, или права духа, а равно и право личности добиваться своего благоденствия и счастья, поскольку это не ущемляет естественных прав других» (*Пейн Т. Избранные сочинения*. М., 1959. С. 204).

<sup>2</sup> Конституционный Совет разъяснил, что неотчуждаемость прав и свобод человека означает, что установленных прав и свобод человек не может быть лишен никем, в т. ч. государством, кроме случаев, предусмотренных Конституцией и принятыми на ее основе законами // Вести Парламента РК. 1996. № 16–17. Ст. 345.

на, сколько о защите интересов государства и человека от посягательств со стороны отдельных людей. В-третьих, гражданин в полной мере может пользоваться политическими правами и свободами без всяких ограничений. В Конституции ясно указано, что не допускается ни в какой форме ограничение прав и свобод граждан по политическим мотивам. В этом конституционном положении имеется один нюанс. Мотивируя политическими соображениями, нельзя ограничивать права и свободы граждан. Здесь имеются в виду политические, социальные, экономические, личные права и свободы человека и гражданина.

Какие именно, указано в Конституции. Это касается гражданства, которого гражданин не может быть лишен ни при каких условиях, равенства граждан независимо от оснований его приобретения (ст. 10). Государство гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за его пределами, и этого покровительства не может быть лишен никто. К таким же неограничиваемым правам относятся правосубъектность, право на судебную защиту, равенство перед законом и судом, право на жизнь (ст. 13, 14, 15), право на личную свободу (п. 1 ст. 16), право на неприкосновенность (ст. 17), право на пользование родным языком (ст. 19), право на свободу совести (ст. 22), гарантии права собственности (п. 2 ст. 26).

4. Непосредственное действие прав и свобод человека и гражданина как принцип означает возможность и реальность использования ими своих прав и свобод. В условиях, когда государственный патернализм ограничивается заботой о слабозащищенных слоях населения, человек дееспособный сам должен заботиться о реализации своих прав и свобод, используя предусмотренные в законе условия и гарантии. В Конституции записано, что каждый имеет право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно.

5. Важным принципом правового статуса человека и гражданина является их равноправие. В Конституции данный принцип закрепляется применительно ко всем сферам жизнедеятельности человека и гражданина. Так, все равны перед законом и судом. Это означает, что для всех в равной мере обязательны требования законов, что все должны в равной степени отвечать за нарушения положений закона. Все равны и перед судом. Это означает, что суд доступен в одинаковой степени

всем, независимо от какого бы то ни было положения человека и гражданина (должностное, имущественное положение, национальность, пол, т. п.)<sup>1</sup>.

Вместе с тем суд должен руководствоваться только Конституцией и законом при рассмотрении дела, а не положением, различиями людей. Равенство человека и гражданина выражается также и в том, что конституционные права и свободы признаются за всеми в равной степени без исключения, не допускается дискриминация. Никто не может подвергаться какой-либо дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, национальности, языка, отношения к религии, убеждений и т. п. (п. 2 ст. 14).

6. Принцип обусловленности содержания и применения законов и иных нормативных правовых актов конституционными правами и свободами человека означает, что права и свободы человека, провозглашенные в Конституции, являются основополагающими при разработке и принятии законов и иных нормативных и правовых актов, устанавливающих условия и порядок осуществления этих прав и свобод<sup>2</sup>.

7. Важным принципом правового статуса человека и гражданина является единство, неразрывность прав, свобод и обязанностей. Каждый обязан соблюдать Конституцию и законодательство Республики Казахстан. Каждый человек и гражданин живет в сообществе людей. Люди имеют не только равные права и свободы, но и равные обязанности по отношению друг к другу, к обществу, к государству.

---

<sup>1</sup> Конституционную норму о равенстве всех перед законом и судом не следует понимать как равноправие сторон судебного процесса, в т. ч. прокурора как представителя государства в суде. Конституционная норма, изложенная в пункте 1 статьи 14, не определяет объем процессуальных полномочий прокурора, а относится к статусу человека и гражданина. Конституция Республики Казахстан возлагает на прокурора обязанность представлять интересы государства в суде, что увеличивает объем его процессуальных полномочий (п. 1 ст. 83). Эти полномочия конкретизируются процессуальным (гражданским и уголовным) законодательством // Постановление Конституционного Совета об официальном толковании пункта 1 статьи 4, пункта 1 статьи 14 и т. д. Конституции Республики Казахстан от 6 марта 1997 г.

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан об официальном толковании пункта 1 статьи 4 и пункта 2 статьи 12 Конституции // Вести Парламента РК. 1996. № 16–17. Ст. 345.

## О личной свободе и достоинстве человека

Положение личности в обществе характеризует уровень развития государства. На жизнь, личную свободу, честь и достоинство человека никто не имеет права посягать. Поэтому в Конституции, других законах Республики Казахстан уделено особое внимание обеспечению личной свободы граждан. Если угрожает опасность жизни, здоровью, человеческому достоинству, каждый человек имеет право искать помощи у государственных органов, защиты у закона. Как уже было сказано, для этого существуют специальные органы. Человек вправе обратиться также к Президенту Республики, ища защиты у него от нарушителей его прав и свобод. Ни один государственный орган, ни одно должностное лицо не имеют права незаконно ограничивать права граждан. Это означает, что в случае ограничения прав и свобод человека ему должно быть сообщено, какие он законы переступил, какое правонарушение совершил.

Самое существенное, естественное право человека – право на жизнь закреплено в статье 15 Конституции:

«1. Каждый имеет право на жизнь.

2. Никто не вправе произвольно лишать человека жизни. Смертная казнь устанавливается законом как исключительная мера наказания за особо тяжкие преступления с предоставлением приговоренному права ходатайствовать о помиловании». Смертная казнь может применяться лишь тогда, когда имеются особые обстоятельства, отягчающие ответственность и связанные с исключительной опасностью лица, совершившего тяжкое преступление. Вынося приговор о применении смертной казни, суд должен всесторонне мотивировать, какие обстоятельства позволяют применить такую исключительную меру, и со всей полнотой охарактеризовать подсудимого. Суд при этом должен установить, является ли подсудимый психически нормальным. В отношении психически больного наказание не применяется вообще.

Лицо, приговоренное к смертной казни, имеет право обратиться к Президенту Республики Казахстан с просьбой о помиловании. При решении вопроса о помиловании принимается во внимание, что собой представляет осужденный человек, имел ли он раньше судимость, применялась ли в отношении его амнистия, его возраст, семейное положение и другие обстоятельства.

Личная неприкосновенность также охраняется Конституцией. Согласно пункту 2 статьи 17 «никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию».

Это положение Конституции относится в основном к должностным лицам. Законодательство Республики Казахстан категорически запрещает применение таких мер, которые причиняют физическую боль, унижают человеческое достоинство. Пытка может выражаться в нанесении удара, побоев, истязаний, телесных повреждений.

Унижение может выражаться в оскорблении личности, национального достоинства и в других действиях. Работники милиции, прокуратуры, применяющие такие методы в отношении обвиняемого, подозреваемого, свидетеля, эксперта, привлекаются к уголовной ответственности.

Закон охраняет свободу человека от произвола других частных лиц. Если кто-либо попытается лишить человека свободы, то он привлекается к уголовной ответственности. Такое действие может совершаться путем применения насилия (помещение в отдельную комнату, психиатрическую больницу и др.) либо путем угрозы применения насилия. Если же человек применяет насилие с целью задержания преступника и передачи его в правоохранительные органы, то он, разумеется, не привлекается к ответственности. Ведь он выполняет свой гражданский долг. Если же должностное лицо (милиционер, следователь), пользуясь своим служебным положением, незаконно лишает человека свободы, то оно привлекается к ответственности за злоупотребление или превышение власти. К тому же не имеет юридической силы показание, полученное у обвиняемых, свидетелей путем применения насилия.

Свидетель — важное лицо в следственном и судебном производстве. Он может отказаться, как правило, от дачи показаний в процессе расследования (дознания), суда. Это должно быть понятно каждому. Если человек оказался свидетелем причинения вреда законным интересам личности, общества и государства, то его человеческий и гражданский долг — помочь органам следствия и суда в выяснении истины. Органам суда и следствия надо иметь в виду, что в условиях широкого распространения преступности свидетели могут опасаться возможной мести со стороны преступников за дачу правдивых показаний. Для того чтобы свидетель выполнил свой гражданский долг, надо ему обеспечить безопасность.

Проявлением свободы личности является также свобода совести. Каждый человек сам, по своей воле, вправе определить свое отношение к религии. Если человек верит в какую-либо религию, никто не имеет права препятствовать ему выполнять религиозные ритуалы, обычаи. Конечно же, выполнение религиозных ритуалов, обычаев и правил не должно причинять вреда законным интересам других людей, общества. Закон запрещает прямо или косвенно ограничивать права и свободы верующих или же предоставлять им льготы и преимущества. В Конституции не предусмотрены преимущества ни одной религии. Считается нарушением прав человека возбуждение вражды и ненависти из-за религиозных взглядов. Является правонарушением оскорбление и осквернение вещей, предметов, зданий и мест, которые верующие считают священными.

Провозглашая и гарантируя свободу совести, закон не освобождает человека от выполнения его гражданских обязанностей. Ссылаясь на религиозные взгляды, гражданин не имеет права отказываться от выполнения законов, в частности, от выполнения воинских обязанностей.

Важной гарантией свободы совести является отделение религиозных объединений от государства. Государство, его органы, должностные лица не могут вмешиваться в деятельность религиозных объединений, не должны предоставлять льготы объединениям или представителям какой-либо религии или же неверующим. Вместе с тем в Конституции определено место религиозных объединений в обществе.

Согласно пункту 4 статьи 5 «в Республике не допускается деятельность политических партий на религиозной основе».

Данное положение направлено на сохранение мирных отношений между верующими разных направлений. С другой стороны, оно гарантирует общество, в котором существует много религий и религиозных течений, от возможности превращения идеологии какой-либо религии в государственную идеологию. Прошлые и нынешние поколения людей на себе испытали тяжесть господства идеологии Коммунистической партии, которая по существу стала своеобразной религиозной идеологией со своим культом личности, «вечными» и не терпящими возражения идеями. От принудительного единомыслия ни общество, ни люди не выиграли. В конце концов такое положение обернулось трагедией для самой Коммунистической

партии. Надо отметить, что не только религиозная идеология, но и идеология какой-либо политической партии, любого другого общественного объединения не может устанавливаться в качестве государственной. И здесь нет никакого ограничения демократии. Наоборот, в особых условиях Казахстана деидеологизация государственной жизни способствует развитию плюралистической демократии.

Конституция Республики Казахстан поднимает на пьедестал самые благородные качества человека — честь и достоинство. У всех народов честь считается проявлением благородства души. Есть русские поговорки: «Честь ум рождает, а бесчестье и последнее отымает», «Честь головою оберегают», «Хоть плетью высекайте, только чести не лишайте». У казахов тоже есть подобные поговорки: «Ради чести готов умереть», «Свое имущество и жизнь жертвую за честь». В обществе, основанном на гуманизме, честь и совесть оберегаются законом. Поэтому в Конституции Республики Казахстан записано: «Достоинство человека неприкосновенно» (ст. 17) Данное положение конкретизируется в уголовном и гражданском законодательстве. Если кто-нибудь распространяет сведения, порочащие честь и достоинство человека, и не докажет правдивость этих сведений, то привлекается к уголовной, материальной ответственности.

Потерпевший, если считает ложными такие сведения, вправе через суд добиваться восстановления своего доброго имени, а также материального вознаграждения за нанесенный моральный ущерб.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Норма Гражданского кодекса РК о защите чести и достоинства может быть использована должностными лицами для ограничения свободы мнений. Такой случай имел место в Польше. На заседании ученого совета профессор назвал одну из директив министра образования «возвращающей к жизни дух прежних времен, дух социалистической патологии». Против профессора было возбуждено дело. Уполномоченный по правам человека опротестовал в Верховном Суде Польши решение в отношении профессора, обвиненного в оскорблении министра образования. Вопрос состоял в том, до каких пределов критика политиков считается допустимой и не влечет за собой обвинений в клевете. Омбудсмен утверждал, что осуждение профессора может вызвать «замораживание» критики должностных лиц. По его мнению, политик должен быть готов к резкой и даже необоснованной критике своих действий. В апелляции Омбудсмен указал, что защита чести и достоинства должностного лица не может превалировать над свободой слова, которая является важнейшим компонентом любого демократического государства. Политики должны быть готовы переносить большую критику в свой адрес, чем обычные граждане. Суд вынес решение в пользу профессора (*Летовска Е.* Омбудсмен и права человека // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1995. №1. С. 28).

В то же время имущество предпринимателя защищается законом, никто не имеет права посягать на него. Только на основании закона можно изымать имущество предпринимателя, ограничивать его деятельность. Например, деятельность предпринимателя можно ограничивать с целью защиты безопасности общества, граждан, окружающей среды, для обеспечения правил безопасности и т. д. Иначе говоря, человек не может заниматься такой предпринимательской деятельностью, которая может причинять вред людям, окружающей среде (порча земли, загрязнение вод и т. д.), обществу.

В целях устранения препятствий для осуществления предпринимательской деятельности физических и юридических лиц в соответствии с пунктом 4 статьи 26, пунктом 2 статьи 40 и подпунктом 3) статьи 44 Конституции Президент РК 27 апреля 1998 г. принял Указ «О защите прав граждан и юридических лиц на свободу предпринимательской деятельности», в соответствии с которым Правительству Республики Казахстан запрещено издавать нормативные правовые акты, наделяющие центральные и местные исполнительные органы полномочиями по взиманию с субъектов предпринимательской деятельности платежей, не предусмотренных законодательными актами Республики Казахстан.

Установлено, что индивидуальные предприниматели и субъекты малого предпринимательства численностью до 10 человек, осуществляющие не лицензируемые виды деятельности, могут проверяться государственными контролирующими органами по собственной инициативе не чаще одного раза в три года, за исключением налоговых органов, и только в случаях, прямо предусмотренных законодательными актами.)

Центральным и местным исполнительным органам всех уровней запрещается:

1) вмешиваться в деятельность индивидуальных предпринимателей и субъектов малого предпринимательства независимо от форм собственности путем установления ограничений, не предусмотренных законодательными актами и международными договорами Республики Казахстан;

2) передавать право выдачи лицензий и предусмотренных законодательными актами разрешений на занятие видами предпринимательской деятельности организациям, не имеющим статуса государственного органа;



3) осуществлять предлицензионную деятельность со взиманием платы сверх установленного лицензионного сбора, а также создавать для этих целей какие-либо организации, за исключением казенных предприятий, а также за исключением государственных предприятий, осуществляющих предлицензионную деятельность, относящуюся к лицензированию производства алкогольной продукции, хранению и реализации этилового спирта, хранению и оптовой реализации алкогольной продукции.

В соответствии с Указом приняты меры по сокращению и упорядочению контрольных и надзорных функций государственных органов и уменьшению их числа;

сокращен перечень сертифицируемых товаров и приняты меры по переходу от сертификации продукции к сертификации качества технологических процессов;

утверждена процедура оказания услуг государственными органами субъектам предпринимательской деятельности и т. д.

**Свобода труда** относится к основным правам граждан. Это право означает, что трудоспособный человек имеет юридическую возможность своим трудом зарабатывать себе на жизнь.

«Каждый имеет право на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии» (ст. 24).

Право на свободу труда означает, во-первых, право заниматься предпринимательством. Во-вторых, право на свободу труда означает юридическую возможность каждого способного человека по своему желанию устраиваться на работу в государственные или частные предприятия, учреждения и организации. В-третьих, данное право предоставляет человеку возможность устраиваться на работу по своей специальности.]

Здесь надо отметить, что в Конституции 1995 г. не предусмотрена обязанность трудиться, как это было раньше. Советский закон неработающих людей называл «тунеядцами». В одно время для них создавались специальные лагеря трудового перевоспитания. Однако принуждение, как всегда, не дало положительных результатов. Тот, кто по различным мотивам не хотел трудиться (наркоманы, алкоголики, морально опустившиеся люди), находил пути не работать. Видимо, есть два способа, дающих наибольший эффект, влияющих на человека. Это общественное осуждение тех, кто, будучи трудоспособным, не хочет трудиться. Все народы осуждают ленивых, презирающих труд. «Без труда нет добра», «Бог любит труд», «Труд человека

кормит, а лень портит», «Богу молись, а сам трудись», «Трудовой грош и перед богом хорош» и т. д. Второй способ — это создание таких условий (семьей, обществом и государством), которые формируют трудолюбивого человека, дают возможность трудиться по способностям, склонностям и желанию.

Конституция, законы предоставляют право самому человеку поступать на работу. Для поступления на работу заключается трудовой договор. Трудовой договор имеет следующие условия:

тружник входит в состав определенного коллектива или нанимается для работы к конкретному человеку;

выполняет работу, предусмотренную в трудовом договоре; подчиняется трудовой дисциплине, режиму труда;

получает заработную плату по количеству и качеству труда, предусмотренную в договоре; при этом зарплата не может быть ниже минимального уровня, установленного законом;

администрация коллектива, индивидуальный наниматель создают нормальные условия для работы.

Одним из участников трудового договора является нанимающийся человек. Он от своего имени заключает трудовой договор, своим личным трудом выполняет принятые на себя трудовые (служебные) обязанности. Для того чтобы наниматься (устраиваться) на работу, человек должен обладать трудовой дееспособностью, т. е. способностью самому выбирать себе сознательно работу и отвечать за возложенные обязанности.

Другой стороной трудового договора является администрация (государственная, кооперативная организация, частный предприниматель).

В Конституции есть следующее положение: «Принудительный труд допускается только по приговору суда либо в условиях чрезвычайного или военного положения» (ст. 24).

Как уже отмечалось, никто никого не имеет права заставлять работать. Принуждение к работе — это признак рабства. Международный пакт о гражданских и политических правах (п. 3-а) предусматривает: «Никто не должен принуждаться к принудительному или обязательному труду». Этому требованию полностью отвечает Конституция Республики Казахстан. Указанный пакт содержит и такое положение: «В тех странах, где в виде наказания за преступление может назначаться лишение свободы, сопряженное с каторжными работами, пункт 3-а не считается препятствием для выполнения каторжных ра-

бот по приговору компетентного суда, назначившего такое наказание». Следовательно, положение Конституции Республики Казахстан, допускающее принудительный труд по приговору суда, не противоречит общепризнанным нормам международного права.

В случае объявления чрезвычайного или военного положения закон может предусмотреть случаи обязательного выполнения гражданами определенной работы. Такое «принуждение» вызывается необходимостью предотвращения и защиты от угрозы законных интересов граждан, общества.

Надо сказать, что принудительный труд носит временный характер и не должен наносить вред здоровью, унижать честь и достоинство человека, ограничивать свободу совести, не должен сопровождаться применением пыток и жестоким обращением.

Итак, Конституция и законы Республики Казахстан, провозгласив право на свободу труда, гарантируют свободу трудового договора. Государство стремится к тому, чтобы желающие работать могли получить работу. Однако в условиях рыночных отношений, когда появляются частные предприятия, государство не может заставлять их принимать на работу желающих трудиться в нем. Частные предприятия (предприниматели) сами по своему усмотрению решают вопросы приема и увольнения на основе законов. Государство, как и раньше при Советской власти, не в состоянии обустроить всех на своих предприятиях и учреждениях, поскольку их количество сокращается. В результате появляется безработица. Государство не может относиться к ней безразлично, поэтому созданы специальные органы, занимающиеся трудоустройством безработных.<sup>1</sup>

Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 г. «О занятости населения» регулирует правовые, экономические и организационные отношения в сфере занятости населения<sup>1</sup>.

В Законе написано, что государство гарантирует гражданам в сфере занятости населения: 1) защиту от любых форм дискриминации и обеспечение равных возможностей в получении профессии и работы; 2) социальную защиту от безработицы; 3) содействие в подборе работы и трудоустройстве при посредничестве уполномоченных органов.

Государство берет обязательство обеспечивать меры по содействию занятости целевым группам населения. В целевые

<sup>1</sup> Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2001. № 3. Ст. 18.

группы входят малообеспеченные, молодежь в возрасте до 21 года, воспитанники детских домов, дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей в возрасте до 23 лет, одинокие, многодетные родители, воспитывающие несовершеннолетних детей, граждане, имеющие на содержании лиц, которые признаны нуждающимися в постоянном уходе, помощи или надзоре, лица предпенсионного возраста (за два года до выхода на пенсию), инвалиды, лица, уволенные из рядов Вооруженных Сил; лица, освобожденные из мест лишения свободы и принудительного лечения, репатрианты. Человек, потерявший работу или впервые ищущий работу, а также после длительного перерыва желающий устроиться на работу, может быть признан безработным и зарегистрирован. Через 8 дней после регистрации безработный начинает получать пособие. Размеры и сроки получения пособия указаны в законе. Органы занятости должны искать работу для безработных.

**Право граждан на забастовку.** В годы Советской власти исчезло понятие «забастовка». Поскольку Советское государство признавалось народным, оно должно было заботиться об интересах народа, защищать его, удовлетворять его потребности. Поэтому считалось, что ни народ, ни отдельные группы людей не вправе устраивать волнения, забастовки. Однако государственные предприятия эксплуатировали людей труда, не полностью оплачивали их труд, не везде создавали нормальные условия труда. Советские труженики терпели в надежде на светлое будущее. Если же находились люди, пытавшиеся высказывать свои требования властям об улучшении условий труда, то с ними расправлялись как с преступниками. Так был жестоко подавлен протест рабочих Карагандинской области в 60-е годы. Значит, люди были лишены права организованно выступать с целью защиты своих экономических прав. Теперь каждый сам может защищать трудовые права, а также граждане имеют право на забастовку.

Забастовка — это крайняя мера, когда законные требования рабочих и служащих не удовлетворяются администрацией предприятия, учреждения. Причем забастовку могут объявлять работники как государственных, так и частных предприятий. Забастовка должна проходить в рамках законов Республики Казахстан<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См.: Закон Республики Казахстан о коллективных трудовых спорах и забастовках от 8 июля 1996 г. // Казахстанская правда. 19 июля 1996 г.

Забастовщики не должны нарушать законные интересы других граждан, причинять им материальный и иной вред, нарушать общественный порядок, совершать другие незаконные действия. Такое требование к забастовщикам содержится и в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах: «...государство обязуется обеспечить... право на забастовку при условии его осуществления в соответствии с законами каждой страны».)

**Право граждан на отдых**<sup>1</sup>. Закон Республики Казахстан всесторонне регламентирует время отдыха работников, притом правила закона об отдыхе распространяются как на государственные, так и на коллективные и частные предприятия. Отдых – это время, в течение которого работник освобождается от выполнения своих трудовых обязанностей и использует его по своему усмотрению.

Отдых имеет следующие виды.

Перерыв в течение рабочего дня. Такой перерыв не может быть менее одного часа и предоставляется в обеденное время.

Общий для всех день отдыха – воскресенье. Там, где установлена 5-дневная рабочая неделя, и суббота – день отдыха. Продолжительность рабочего времени не должна превышать 40 часов.

Ежегодное время отдыха – отпуск не менее 18 рабочих дней.

Нормативными правовыми актами для отдельных категорий работников может быть предусмотрен отпуск иной продолжительности. Ежегодный оплачиваемый трудовой отпуск, его продолжительность могут предусматриваться индивидуальным трудовым, коллективным договором и актами работодателей.)

Работникам, обучающимся в организации образования, могут предоставляться оплачиваемые или неоплачиваемые отпуска на период сдачи экзаменов, подготовки и защиты дипломного проекта (работы), сдачи выпускных экзаменов.

**Право граждан на жилище.** Государство, желающее стать гуманным, должно стремиться создавать условия для того, чтобы его граждане имели жилище. Исходя из этого, государство Казахстан гарантирует следующие жилищные права граждан.

1. Граждане имеют право строить, купить жилище, получать квартиру из государственного жилищного фонда в установленном порядке.

---

<sup>1</sup> Закон о труде в Республике Казахстан. Алматы, 2000 Ст. 53.

2. Запрещается выселение из жилища кого бы то ни было. Выселение может производиться только в случаях, предусмотренных законом.

3. В случае лишения или ограничения возможности пользования жилищем гражданин имеет право обратиться в суд с требованием о прекращении беззакония. Если же для государственных нужд изымается участок, на котором находится собственный дом гражданина, государство должно возместить его стоимость или предоставить квартиру.]

Граждане не только имеют право на жилище, но на них возлагаются обязанности в связи с использованием жилища. Они должны использовать жилище по назначению, ухаживать и содержать в порядке, соблюдать правила пользования жильем, своевременно вносить квартирную плату, платить налоги.

В связи с переходом к рыночным отношениям заметно изменилась жилищная политика государства. В советское время государство бесплатно предоставляло гражданам жилье. Теперь государство не может брать обязательство обеспечивать всех граждан жильем. Трудоспособным гражданам следует самим, своим трудом, на свои средства приобретать квартиры. Государство помогает гражданам льготными кредитами в строительстве жилья, а малообеспеченным слоям населения будет строить квартиры.

**Право граждан на охрану здоровья.** Это право обеспечивается бесплатной медицинской помощью, оказываемой в государственных учреждениях здравоохранения. Прежде вся медицинская помощь оказывалась государством, ибо все дело здравоохранения находилось в руках государства. Теперь наряду с государственными учреждениями здравоохранения (больницы, поликлиники, аптеки и т. д.) создаются частные медицинские учреждения. Разумеется, частные поликлиники, аптеки и т. д. должны создаваться не шарлатанами, а лицами, имеющими специальные медицинские знания, и в порядке, предусмотренном законом. Конечно же, частная медицинская помощь оказывается за определенную плату.]

Переход к новой системе здравоохранения в условиях всеобщего кризиса сразу не приведет к улучшению медицинского обслуживания. Это остро ощущает каждый нуждающийся в медицинской помощи. Но наше государство, его органы на местах должны постоянно заботиться о здоровье населения.

Это их конституционная обязанность. Иначе не только ухудшится здоровье людей, особенно подрастающего поколения, но могут возникнуть эпидемии. А борьба с ними потребует гораздо больше средств и усилий, чем если бы эта работа проводилась планомерно и систематически. Многое в улучшении медицинского обслуживания зависит от усилий депутатов местных маслихатов, от активной деятельности местных государственных органов. На них законы о здравоохранении, о местных представительных и исполнительных органах Республики Казахстан возлагают следующие задачи: 1) сократить смертность детей, укреплять их здоровье; 2) улучшить условия труда на производстве; 3) проводить профилактику и ликвидацию заразных, профессиональных заболеваний; 4) создавать всем гражданам условия для охраны здоровья, в случае болезни оказывать медицинскую помощь.

Право на охрану здоровья означает также, что граждане могут ставить вопрос, используя различные пути (средства массовой информации, заявления, письма и т. д.), об улучшении медицинского обслуживания населения.

Основа здоровья народа — окружающая природная среда. Каково ее состояние, таково и здоровье людей.

«Государство ставит целью охрану окружающей среды человека» (Конституция, ст. 31).

За последние 40–50 лет природе Казахстана был нанесен тяжелейший, невосполнимый урон. Этот урон является следствием близорукой политики Советского государства. В результате освоения целинных земель плодородный слой подвергся эрозии. Черные бури унесли миллионами лет формировавшийся гумус. Хозяйства потеряли пастбищные земли. Из-за неправильного использования водных ресурсов исчезло Аральское море. Даже древние рабовладельческие государства Азии строили ирригационные сооружения, чтобы экономно использовать воду. В результате испытаний ядерного оружия в течение десятков лет отравлены земли, воды Восточного Казахстана. Все это пагубно отразилось на состоянии здоровья людей. Трагические последствия указанных бедствий будут испытывать нынешние и будущие поколения. В свете всего происшедшего провозглашение в Конституции **права** граждан на **благоприятную для жизни и здоровья окружающую природную среду** означает, во-первых, что суверенное государство Казахстан

должно предоставлять льготы пострадавшим от антигуманной политики прежнего социалистического режима. Во-вторых, государство Казахстан впредь должно проводить такую политику, которая бы не допускала разрушения окружающей природной среды.

В условиях плюралистической демократии, отсутствия господства одной партии в охране окружающей среды могут играть большую роль все слои населения, в т. ч. и молодежь. Для того чтобы записанное в Конституции право стало реальностью, самим гражданам нужно проявлять активность, бороться с теми, кто создает препятствия для его использования. Такими могут быть предприятия (государственные и частные), загрязняющие среду, государственные органы, организации, недобросовестно выполняющие свои обязанности по охране среды (природоохранная прокуратура, санитарные инспекции, комитеты по экологии при местных органах и др.). Что еще важно – это понимание того, что каждый человек независимо от возраста своим бережным отношением к природе может внести лепту в охрану среды (путем недопущения пожара в лесу, загрязнения водных источников и т.д.).

✓ Закон «Об образовании» от 7 июня 1999 г. регулирует общественные отношения в области образования, определяет основные принципы государственной политики в этой сфере и направлен на обеспечение конституционного **права граждан на образование**<sup>1</sup>. Основными принципами государственной политики в области образования являются следующие: 1) равенство прав всех граждан на образование; 2) доступность образования всех уровней для населения с учетом интеллектуального развития, психофизиологических и индивидуальных особенностей каждого гражданина; 3) светский характер образования; 4) стимулирование образованности личности и развитие одаренности; 5) непрерывность процесса образования, обучения и воспитания; 6) разнообразие организаций образования по формам собственности, по формам обучения и воспитания, направлениям образования; 7) демократический характер управления образованием; 8) гуманистический характер образования; 9) интеграция образования, науки и производства; 10) информатизация системы образования.

---

<sup>1</sup> Казахстанская правда. 11 июля 1999 г.



В организациях образования создание и деятельность организационных структур политических партий и религиозных объединений не допускаются.

Государство гарантирует гражданам получение бесплатно среднего общего и начального профессионального образования. Оно гарантирует также получение на конкурсной основе в соответствии с государственным образовательным заказом бесплатного среднего профессионального образования, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования.

Разумеется, учащиеся и студенты имеют не только права. В законе Республики об образовании записаны обязанности учащихся и студентов. Ведь поступление в специальное учебное заведение — не самоцель. Человеку нужны не просто свидетельство, диплом об образовании. Государство тратит огромные средства на строительство зданий, на их оборудование, постоянное содержание, ремонт, на зарплату преподавателей, на стипендии и т. д. для того, чтобы готовить высококвалифицированных специалистов различных отраслей: педагогов, инженеров, врачей, юристов и др. Обязанность учащихся и студентов — учиться основательно, стремиться к получению глубоких знаний, уметь применять полученные знания на практике, соблюдать правила внутреннего распорядка учебного заведения. Вместе с тем их долг — стать культурными людьми, воспитанными на гуманистических идеях.

На учебные заведения возлагаются следующие основные задачи:

создание условий для раскрытия духовных сил и талантов, для формирования основ гуманистических традиций, расширения кругозора каждого человека;

воспитание гражданственности, понимания учащимися своего долга перед семьей, обществом и государством, необходимости участия в культурной, политической жизни общества;

создание условий для получения учащимися общих и специальных знаний на современном уровне;

создание возможностей для изучения своей национальной и общечеловеческой культуры, усвоения народных традиций и обычаев.

Наряду с государственной системой образования Конституция разрешает создание частной системы образования: школ, колледжей, университетов и других учебных заведений. Част-

ная система образования создается на средства частных лиц. Обучение в частных учебных заведениях платное. Государственные органы не управляют ими, ими управляют инициаторы их создания. Они должны давать знания по объему и уровню не меньше и не ниже, чем соответствующие государственные учебные заведения. Только в этом случае разрешаются их открытие и существование и их свидетельства и дипломы будут иметь юридическое значение. Естественно, возможна конкуренция между государственными и частными учебными заведениями. Такая конкуренция должна способствовать улучшению и углублению знаний обучающихся. Конечно, люди будут обучаться за плату для получения более глубоких и основательных знаний, чем в государственных учебных заведениях. Поэтому государство, чтобы выдержать конкуренцию, должно создать нормальные условия работникам своих учебных заведений и повышать качество обучения.

Надо сказать о праве граждан заниматься художественным, научным и техническим творчеством. Государство поддерживает стремление граждан к духовному творчеству. Научные исследования проводятся в Национальной Академии наук, в университетах, научных центрах, которые материально поддерживает государство. С другой стороны, государство защищает авторские права граждан на их изобретения, открытия, научные труды и художественные произведения. В законе Республики Казахстан появилось ранее не известное понятие — интеллектуальная собственность. Она защищается от нарушений так же, как имущественная собственность граждан.

### **О политических правах и свободах**

В самом понятии гражданства содержится политический смысл взаимоотношений граждан и государства. Вспомним, что гражданство — это постоянная политико-правовая связь людей с данным государством. Следовательно, граждане в первую очередь постоянно политически связаны со своим государством. Такое состояние означает наличие у граждан политических прав и свобод, т. е. прав и свобод, тесно связанных с управлением делами государства, с демократией. Ведь чем более широкие возможности имеют граждане для участия в управлении государственными делами в масштабе села, поселка, района, города, области и республики, тем шире демократия.

Исходя из цели создания демократического государства, гражданам Казахстана гарантируется довольно широкий круг прав и свобод политического характера.

Самая главная проблема организации государства – формирование представительных органов. Граждане Казахстана участвуют непосредственно в формировании представительных органов всех уровней: от районных, городских, областных маслихатов до Парламента Республики.

В выборах указанных представительных органов участвуют все граждане, достигшие 18-летнего возраста. Это право граждан не ограничивается из-за национальности, расы, образования, пола, должности, имущественного положения и других моментов. Если кто-либо попытается ограничить избирательное право гражданина, то он может быть привлечен даже к уголовной ответственности. Уголовный кодекс Республики Казахстан предусматривает наказание за воспрепятствование осуществлению избирательного права граждан. Это преступление может выражаться в воспрепятствовании голосованию, встрече кандидата с избирателями, обсуждению кандидатур, их программ. Способами воспрепятствования могут быть насилие, обман, угроза, подкуп.

В выборах во все представительные органы граждане участвуют на равных началах. Каждый гражданин имеет один голос. Во время выборов в местные исполнительные органы и в Мажилис Парламента каждый гражданин голосует только один раз.

К политическим правам граждан республики относится свобода мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций. Эти мероприятия проводятся с целью решения определенных вопросов или же демонстрации воли и желания граждан. Например, избиратели могут собираться для обсуждения кандидатов в депутаты; коллективы организаций, предприятий как государственных, так и частных – для выражения своего отношения к политике государства, для обсуждения проектов законов, решений местных органов. Наконец, граждане могут добровольно выйти на демонстрацию по случаю государственного, национального праздника. Государственные органы не должны препятствовать таким законным желаниям граждан.

Свобода, однако, не означает анархию, вседозволенность. Демонстрации, пикеты, собрания, преследующие устройство беспорядков, противоречат закону и запрещаются.

Несомненно политическое значение имеет право граждан создавать различного рода общественные объединения. Дело в том, что эти объединения (кроме религиозных) имеют право участвовать в политической жизни государства, в частности, участвовать в формировании представительных органов, разрабатывать политические программы в рамках требований Конституции Республики Казахстан и т. д. Граждане вступают в общественные объединения добровольно, поэтому они создаются по их инициативе. Объединения разрабатывают свои уставы, определяющие цели и задачи, которые не должны противоречить Конституции, законам.

Одним из конституционных политических прав граждан Республики Казахстан является равное право на доступ к государственной службе. В Конституции даются некоторые основополагающие идеи о государственной службе. В ней указывается, что требования, предъявляемые к кандидату на должность государственного служащего, обуславливаются только характером должностных обязанностей и устанавливаются законом.

В целях реализации конституционного положения, определения статуса государственных служащих, регулирования отношений в сфере государственной службы 23 июля 1999 г. принят Закон «О государственной службе». В Законе дается определение государственной службы. Государственная служба в Республике Казахстан есть деятельность граждан в государственных органах, осуществляемая на конституционной основе и направленная на реализацию задач и функций государства. В Законе отмечается, что государственным служащим может быть гражданин Республики Казахстан, осуществляющий должностные полномочия от имени государственного органа.

В Законе закреплены принципы государственной службы. Эти принципы можно разделить на три группы, относящиеся к государственной службе; к правам и обязанностям государственных служащих; к субъектам, вступающим в правовую связь с государственными служащими.

К первой группе как государственно-правовому институту относятся следующие принципы: а) законность, т. е. государственная служба должна основываться на строгом исполнении положений Конституции, законов, других нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере государственной службы; б) единство системы государственной служ-

бы; это означает, что независимо от разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви служба в них представляет единую систему; в) непрерывность государственной службы сочетается с преемственностью и сменяемостью кадров государственной службы; это означает, что функции государственной службы не прерываются с уходом одних и приходом других государственных служащих.

Ко второй группе принципов относятся: а) общедоступность, т. е. равное право граждан поступления на государственную службу в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой; общедоступность не означает, что любой гражданин может поступать на любую государственную службу. Государственная служба, как уже отмечалось, есть профессиональная деятельность граждан в государственных органах. Следовательно, граждане, желающие поступить на государственную службу, должны иметь профессиональную подготовку и способности выполнять конкретную работу; б) обязанность выполнения всех требований и правил, относящихся к государственной службе, исполнения решений вышестоящих органов в пределах их полномочий; в) учет общественного мнения в процессе осуществления государственной службы, ее гласность и прозрачность для населения страны. При этом, разумеется, должны охраняться государственные секреты, которые нельзя разглашать.

К третьей группе принципов относятся положения, связанные с обслуживанием государственной службой граждан. Это приоритет прав, свобод и законных интересов граждан перед интересами государства. Данный принцип исходит из того, что государство объявляется социальным и должно служить народу, своим гражданам. Государственная служба означает деятельность, направленную на удовлетворение прав и законных интересов граждан. В то же время граждане имеют не только права и свободы, но и обязанности, которые должны выполнять добровольно. Государственные служащие наделяются полномочиями требовать от граждан выполнения их юридических обязанностей.

Государственные служащие действуют от имени государственных органов, выполняют полномочия, которыми наделяет их государство. Поэтому на государственных служащих возлагается особая ответственность за сохранение авторитета и

престижа государства. Учитывая это, закон возлагает на государственных служащих не только юридические, но и моральные обязанности. В Законе о государственной службе подчеркивается, что государственные служащие обязаны соблюдать Конституцию, законодательство Республики, а также нормы служебной этики.

Таким образом, право граждан на доступ к государственной службе имеет глубокое политическое содержание. Оно позволяет формировать государственные органы из граждан, добровольно берущих обязательство заниматься деятельностью по осуществлению функций государства. Право работать на государственной службе — это политическое право, поэтому оно направлено главным образом на реализацию целей государства.

Важным правом граждан является свободное обращение в государственные органы. Правительство Казахстана 27 января 1999 г. утвердило Правила приема граждан в центральных и местных исполнительных органах<sup>1</sup>. Целью этих правил является повышение роли и ответственности первых руководителей центральных и местных исполнительных органов в деле рассмотрения обращений граждан, улучшения работы по разрешению поступающих от них просьб и предложений. В соответствии с указанными Правилами прием граждан в приемной Администрации Президента и канцелярии Премьер-Министра будет проводиться членами Правительства в установленное время один раз в неделю. В помещениях центральных и местных акиматов также будет проводиться прием граждан первыми руководителями и их заместителями. Граждане имеют возможность записаться на личный прием к Премьер-Министру и его заместителям. Гарантией реализации этих Правил является ежеквартальное информирование канцелярии Премьер-Министра о проделанной работе по этому вопросу со стороны руководителей центральных исполнительных органов, акимов областей, г. Астаны и г. Алматы.

Граждане республики имеют право добровольно поступать на военную службу по контракту в Вооруженные Силы, другие войска и воинские формирования на должности, оплачиваемые из бюджета. В Законе от 20 марта 2001 г. «О военной службе по контракту» предусмотрены права и обязанности во-

---

<sup>1</sup> Казахстанская правда. 4 февраля 1999 г.

еннослужащего, проходящего военную службу по контракту<sup>1</sup>. В частности, военнослужащий, проходящий военную службу по контракту, имеет право пользоваться правами и свободами, которые гарантируются Конституцией и законодательством, с учетом ограничений, предусмотренных этим законом; на уважение личного достоинства, справедливое отношение со стороны командиров; на государственное обеспечение денежным и натуральным довольствием; на пенсионное обеспечение, на охрану жизни и здоровья и др. Военная служба по контракту подразделяется на должности офицерского состава, прапорщиков и мичманов, слушателей военных учебных заведений, солдат, матросов, сержантов и старшин. Лицо, поступающее на службу по контракту, должно быть не моложе 19 лет. Контракт заключается на 3, 5, 10 лет. А курсантами могут поступать с 17 лет.

### **Об основных обязанностях граждан**

Хотя права и свободы граждан имеют самостоятельное значение (ими граждане могут пользоваться по своему усмотрению), их нельзя рассматривать отдельно от обязанностей граждан. Каждый человек имеет определенные обязанности перед другими людьми, перед обществом, перед государством. Живя в сообществе людей, нельзя быть абсолютно независимым от них. Пока Робинзон был один на острове, у него не было каких-либо обязанностей. Когда появился Пятница, возникли взаимные обязанности: помогать друг другу, поддерживать друг друга. Каждый человек имеет естественное право жить, сохранять свое здоровье, пользоваться плодами своего труда. Это право должны уважать другие люди, которые также имеют право на существование, здоровье, на свою собственность и т. д. Так возникают естественные обязанности людей перед обществом, перед государством, которое является формой их существования и должно заботиться о них. Эти обязанности настолько важны, что они закрепляются в законе. Таким образом, невыполнение обязанностей влечет неблагоприятные последствия для их нарушителя.

На граждан возлагается множество правовых обязанностей. Их можно разделить на обязанности, предусмотренные Конституцией, и на обязанности, вытекающие из конституцион-

---

<sup>1</sup> Юридическая газета. 28 марта 2001 г.

ных. Конституционные обязанности называются основными. К ним относятся следующие.

**А. Соблюдение Конституции и законов.** Конституция — основной закон государства Казахстан, она выражает волю народа, определяет правовую основу государства, правовое положение граждан. Конституция определяет способы управления государством народом. Конституция — самый важный государственный акт, закрепляющий суверенитет и независимость государства. Иначе говоря, Конституция — это акт, определяющий основные аспекты взаимоотношений государства Казахстан с другими государствами. Из всего этого вытекает обязательность соблюдения Конституции всеми должностными лицами, всеми гражданами без исключения. Нарушая конституционные нормы, гражданин, хочет он этого или не хочет, покушается на суверенитет и независимость государства, на нормальное функционирование государственных органов, на их авторитет как внутри, так и в межгосударственных отношениях. Поэтому уважение и беспрекословное соблюдение Конституции Республики Казахстан является священной обязанностью каждого гражданина, какое бы место в обществе он не занимал, какую бы должность не исполнял.

Конституционной обязанностью граждан является соблюдение законов республики. Соблюдение означает, с одной стороны, ненарушение требований законов, например, не совершать преступлений, административных, дисциплинарных проступков, а с другой — выполнение возложенных обязанностей. Конечно, требование соблюдения законов предполагает, что гражданин знает законы (или должен знать их). Однако на практике не все граждане знают законы. Поэтому Конституция обязывает издавать законы, другие нормативные акты. Неизданные законы считаются недействующими. Гражданам следует знать, соблюдать законы, которые относятся к ним, к их работе. Несоблюдение законов лицом наносит вред другим людям, обществу и государству. К тому же нарушение закона — реальная угроза жизни, свободе, благополучию самого правонарушителя. Таким образом, от нарушения законов никто не выигрывает. В конечном счете все окажутся пострадавшими.

**Б. Другая конституционная обязанность гражданина — уважение прав, свобод, чести, достоинства других лиц.** Возлагая на граждан такую обязанность, Конституция придает особое значение правам, свободам, чести, достоинству граждан, счи-



тая их высшей ценностью. На самом деле, что может быть ценнее жизни, здоровья, личной свободы, человеческого достоинства? Даже самый закоренелый рецидивист дорожит своей жизнью, свободой, старается избежать наказания. Для того чтобы уважать права, свободы, честь и достоинство другого, надо быть глубоко порядочным, воспитанным, культурным, способным понимать, что любой человек находится под защитой закона. Разумеется, положительные качества человека формируются в основном в процессе семейного, общественного воспитания. В какой-то степени на человека влияет и биологический фактор. Но главный фактор, формирующий человека, его сознание, — это среда. Однако для закона не имеет особого значения, в какой общественной среде воспитывался человек. Закон исходит из принципа равенства всех людей и одинаково равной ответственности всех за его нарушения.

**В. Обязанность платить налоги и сборы.** Важным средством, поддерживающим существование государства, всех людей, организаций и учреждений, финансируемых государством, являются налоги и сборы. В условиях перехода к рыночным отношениям, развития частного предпринимательства значительная часть налогов и сборов поступает от частных лиц, от граждан. Чем большее число людей осознает необходимость добросовестного, своевременного внесения налогов и сборов, тем сильнее будет государство, тем больше средств будет использовано на улучшение жизни людей, на развитие образования, науки, здравоохранения, на оплату пенсий.

Налоги и сборы делятся на республиканские и местные. Республиканские налоги и сборы устанавливает и изменяет Парламент Республики Казахстан. Налоги, сборы, пошлины — это денежные средства, поступающие от налогоплательщиков в обязательном порядке. Их размеры и сроки внесения определяются в законе. Налоги, сборы, пошлины платят юридические и физические лица. Физические лица — это граждане Республики Казахстан, иностранные граждане и лица без гражданства. Значит, налоги и сборы должны платить не только граждане республики, но и иностранные граждане и лица без гражданства. Это и правильно, ибо иностранцы могут заниматься всеми разрешенными законом видами деятельности. Государство создает им благоприятные условия, защищает их жизнь, здоровье, имущество, тратя на эти усилия определенные средства. И иностранцы должны поддерживать государство мате-

риально, т. е. вносить в бюджет государства установленные в законе денежные средства.

За неуплату налогов виновные привлекаются к ответственности.

**Г. Использование собственности.** Экономическую основу общества Казахстана составляют две формы собственности: государственная и частная. Собственность имущественная -- это материальная ценность, она создается для пользования, т.е. извлечения полезных качеств. Собственник имеет право пользоваться своим имуществом. Но использование имущества происходит в рамках общества, среди людей и не должно причинять вред, зло их законным интересам.

«Собственность обязывает, пользование ею должно одновременно служить общественному благу» (Конституция, ст. 6).

Конституционное требование должного использования имущества относится как к государству, так и к гражданам. Надо особо подчеркнуть обязанность граждан использовать свое имущество не только для себя, но для общественного блага. Ведь теперь имущество -- это не только то, что служит удовлетворению личных потребностей. В условиях рынка в собственность граждан переходят заводы, фабрики, фермы и другие предприятия и технические средства. Собственники этого имущества должны таким образом использовать его, чтобы не наносить вреда окружающей среде, здоровью, другим законным интересам граждан. В случае нарушения этой обязанности виновные будут привлекаться к имущественной, а иногда и уголовной ответственности. Эта обязанность возлагается также и на иностранных граждан, поскольку они имеют право приобретать средства производства, создавать предприятия.

**Д. Защита Республики Казахстан** -- священная конституционная обязанность граждан Республики. Все граждане обязаны выполнять свой воинский долг. Воинская служба -- это особая форма государственной службы, связанная с выполнением гражданами Республики своего воинского долга в рядах Вооруженных Сил.

Виды воинской службы следующие:

срочная воинская служба солдат, матросов, сержантов и старшин;

выполняемая по контракту воинская служба в должности солдат, матросов, сержантов и старшин;

выполняемая по контракту женщинами воинская служба в частях;

воинская служба курсантов военных учебных заведений;  
воинская служба прапорщиков и мичманов;  
воинская служба офицерского состава.

От воинской обязанности освобождаются следующие граждане:

мужчины, не достигшие 16 лет и старше 50 лет;  
женщины, не достигшие 18 лет и старше 40 лет.

Выполнение воинского долга – святая обязанность каждого гражданина перед Родиной. Государство Казахстан – отечество всех граждан, независимо от национальности, пола, вероисповедания, социального положения и т.д.

### **Правовая основа семьи**

**А.** Семья – первичная ячейка общества, поэтому государство относится к ней с особой заботой, по мере сил помогает, защищает ее от незаконного вмешательства с чьей бы то ни было стороны. Разумеется, и государство предъявляет определенные требования к людям, вступающим в брак, создающим семью. Эти требования не случайные, они диктуются интересами граждан (достижение ими зрелости и т. д.), а также общества (здоровая семья – основа благополучия). Поэтому для создания семьи необходимо соблюдать условия, предусмотренные в законе. Брачный возраст установлен для мужчин – с 18 лет, а для женщин – с 17 лет. В некоторых случаях для женщин брачный возраст может быть сокращен на один год. Заявление о сокращении брачного возраста должна написать сама девушка, желающая вступить в брак. Такое заявление могут написать родители, опекуны, но для этого нужно согласие самой девушки. Вопрос о снижении брачного возраста решает местная администрация. Обычно полная дееспособность наступает с 18 лет (вступать в правовые отношения по своему желанию и полностью отвечать за свои действия). Но если разрешат вступить в брак до достижения 17 лет, полная дееспособность в семейных отношениях наступает с вступления в брак до достижения 18 лет. Это, в частности, означает равенство прав и обязанностей супругов в воспитании детей, в пользовании имуществом, в решении других вопросов семейной жизни.

Естественно, брак должен заключаться по обоюдному согласию сторон – мужчины и женщины. Только при отсутствии

принуждения брак будет считаться законным. Если кто-нибудь принуждает женщину к вступлению в брак, то такое действие считается преступлением. Принуждение может выражаться в различных формах: избиении, нанесении телесных повреждений, лишении свободы, угрозе, шантаже и т. д.

Брак регистрируется в государственном органе записи актов гражданского состояния. Это обстоятельство имеет особое значение. Юридические права и обязанности супругов возникают только в том случае, если брак зарегистрирован в ЗАГСе. Только в этом случае государство берет на себя обязательство защищать права супругов, признает их законными супругами, а также оказывает заботу этой семье. В условиях свободы совести люди могут вступать в брак в религиозных учреждениях с соблюдением религиозных ритуалов, обычаев. Закон Республики Казахстан не запрещает такие браки. Но за такими браками закон не признает юридической силы. Это означает, что в случае возникновения конфликтов стороны не могут рассчитывать на признание их прав в государственных органах (суде, нотариате и т. д.).

Настоящее и будущее народа, общества тесно связаны с благополучием и судьбами семьи. Поэтому закон предъявляет особые требования к здоровью людей, вступающих в брак.

Не допускается заключение брака в следующих случаях.

1. Если один из желающих вступить в брак состоит уже в другом браке. Это условие вытекает из принципа единобрачия. Под «другим браком» понимается брак, зарегистрированный в ЗАГСе и нерасторгнутый.

2. Запрещается брак между родственниками по прямой восходящей и нисходящей линии, между полнородными и неполнородными братьями и сестрами, между усыновителями и усыновленными. Закон не дает понятия прямого родства. Прямыми родственниками являются лица, происходящие один от другого, например, отец или мать и сын или дочь, бабушка или дед и внуки. Полнородными братья и сестры считаются, если имеют общих родителей (отца и мать). Если имеют общую мать, но разных отцов или имеют общего отца, но разных матерей, то такие братья и сестры считаются неполнородными. Существуют еще сводные братья и сестры. Это когда каждый из супругов имеет детей от первого брака. Закон не запрещает сводным братьям и сестрам вступать в брак.

3. Усыновители и усыновленные в своих правах и обязанностях приравниваются к родителям и детям по происхождению. Заключение брака между ними противоречит также моральным нормам. Поэтому запрещаются браки между ними.

4. Запрещаются браки с лицами, страдающими душевной болезнью или слабоумием. Для этого нужно, чтобы суд признал таких больных недееспособными. К сожалению, не всегда люди знают о душевной болезни или слабоумии или не обращают внимание на такое состояние. А ведь браки с такими лицами не дают здорового потомства. Следовательно, к образованию семьи надо подходить с большой ответственностью за судьбы будущих поколений. Граждане, вступающие в брак, должны знать о здоровье друг друга.

**Б.** После образования семьи возникают права и обязанности супругов. Если добрачные отношения между мужчиной и женщиной основываются на нравственных нормах, то после вступления в брак между ними возникают права и обязанности, основанные на нормах законов.

Права между супругами делятся на две группы: личные права и имущественные права. Личные права связаны с самим человеком, и отрывать, отнимать их у него нельзя. К ним относятся выбор фамилии, избрание профессии, работы по собственному желанию. По закону женщина имеет право сохранить свою девичью фамилию или взять фамилию супруга. При решении вопросов семейной жизни один из супругов не имеет права навязывать свое мнение другому, ибо это ограничивает личную свободу. Один из супругов не имеет права ограничивать другого в выборе профессии, места работы. Это вопросы следует решать без принуждения, уважая свободу и достоинство друг друга. По Конституции мужчины и женщины имеют равное право на труд, избрание специальности, вида работы и т. д.

Имущество, нажитое в процессе совместной жизни, является совместной собственностью. Обычно имущество в семье образуется в результате труда обоих супругов. Иногда супруга может не работать, заниматься домашним хозяйством, воспитанием детей. Даже в этом случае доходы мужа считаются совместным имуществом. Конечно, если в семье возникнут конфликты по поводу принадлежности имущества супругам, они могут обратиться в суд с просьбой о решении судьбы имущества. Суд будет учитывать все обстоятельства, связанные с по-

явлением имущества, и должен решить вопрос по справедливости. Суд учитывает поведение супругов (ведут здоровый образ жизни оба или один из них ведет себя недостойно, злоупотребляет спиртными напитками и т. д.), их отношение к друг другу, к детям. Некоторые вещи из совместного имущества записываются на имя одного из супругов (квартира, машина и т. п.). Даже в таких случаях эти вещи являются совместным имуществом. Поэтому такие вещи один из супругов по своему усмотрению не имеет права продавать, обменивать, дарить и т. д. Супруги должны решать судьбу совместного имущества на основе обоюдного согласия.

Могут быть вещи, принадлежащие каждому из супругов. К ним относятся вещи, принадлежащие каждому из них до брака, вещи, оставленные в наследство, подаренные кем-нибудь. Эти вещи не являются совместной собственностью. Каждый из супругов сам может распоряжаться судьбой таких вещей (продать, подарить, пользоваться). К личным вещам относятся и предметы личного пользования (одежда, обувь и т. п.). Но драгоценные вещи, приобретенные в процессе совместной жизни, являются общей совместной собственностью.

Каждый из супругов сам, своим имуществом отвечает за причинение вреда другим. Если один из супругов в результате совершения преступления причинил материальный ущерб другому, он отвечает за это своим личным имуществом, а если его не хватит, то за счет своей доли в общем совместном имуществе. Если же общая собственность появилась или увеличилась в результате совершения преступления, то причиненный другому вред восполняется за счет общего имущества. Конечно же, все эти вопросы будут решаться судом на основе всестороннего рассмотрения всех фактов, относящихся к делу.

Закон Республики Казахстан от 17 декабря 1998 г. «О браке и семье» предусматривает заключение брачного договора, определяющего имущественные права и обязанности супругов в браке и в случае его расторжения<sup>1</sup>.

Брачный договор может быть заключен как до государственной регистрации заключения брака, так и в любое время в период брака. Брачный договор может быть заключен как в отношении имеющегося, так и в отношении будущего имущества супругов.

---

<sup>1</sup> Казахстанская правда. 24 декабря 1998 г.

Из сказанного видно, что отношения супругов между собой строятся не только на общепринятых моральных нормах, но и на нормах закона. Судьбу имущества в случае возникновения спора решает суд, перед которым оба равны в правах и обязанностях, а также ответственны.

Супруги ответственны друг перед другом. Эта ответственность не только нравственная, человеческая, но порою и юридическая. Юридическая ответственность наступает тогда, когда один из супругов нуждается в помощи (из-за болезни, нетрудоспособности, материальной необеспеченности и т. д.), а другой супруг отказывается добровольно оказывать такую помощь. В таких случаях закон предоставляет нуждающейся стороне право обратиться в суд о взыскании алиментов с другого супруга. Суд решает этот вопрос после тщательного рассмотрения обстоятельств дела. В некоторых случаях супруг может быть освобожден от уплаты алиментов. Если виновницей развода является супруга (не выполняла материнские обязанности, злоупотребляла алкоголем и т. д.), то она может быть лишена алиментов.

Прекращение брака не всегда ведет к прекращению родительских прав и обязанностей. Права и обязанности родителей в отношении детей сохраняются.

Святая обязанность родителей — забота о детях. Все знают, что дети — будущее общества. Однако, к сожалению, не все родители это элементарное понятие усваивают. Поэтому наряду с моральными нормами, требующими повседневной заботы о детях, закон устанавливает для родителей правовую обязанность заботиться о детях. Закон требует, чтобы родители защищали и удовлетворяли законные интересы детей. Что такое законные интересы детей? Это, во-первых, здоровье детей; во-вторых, активное содействие получению образования, специальности; в-третьих, воспитание ребенка в духе гражданской ответственности перед людьми, обществом, государством.

Государство, в свою очередь, активно способствует укреплению семьи, в частности, многодетным семьям оказывает материальную помощь. Им оказывается необходимая помощь для организации фермерских хозяйств.

**В.** Права и обязанности родителей в отношении детей. Родители вправе отдавать детей для обучения и воспитания в детские дошкольные, учебные заведения. Разумеется, родители стараются обучать и воспитывать детей до достижения совер-

шеннолетия и до получения специального (среднего, высшего) образования, подготовки к самостоятельной жизни.

Воспитание и обучение детей – не только право, но и до определенного уровня и обязанность. Поскольку по закону Республики Казахстан получение среднего образования является обязанностью детей, то обеспечение, создание нужных условий для их обучения является обязанностью родителей. Раньше школы были только государственными, а теперь создаются и частные школы, которые должны давать детям знания не ниже уровня государственных школ. Только в этом случае свидетельства, выдаваемые частными школами, приравниваются к свидетельствам государственных школ. Родители вправе устраивать на обучение детей как в государственные, так и в частные школы.

Некоторые школы (гимназии, колледжи) дают более глубокие знания по отдельным отраслям науки. При устройстве в такие школы желательно учитывать склонности, желания, интересы, возможности детей.

В связи с этим встает вопрос, как надо воспитывать детей. У каждого народа есть обычаи, традиции, связанные с воспитанием детей. В. Даль дает такое определение воспитания: «...заботиться о вещественных и нравственных потребностях малолетнего, до возраста его; в низшем значении вскармливать... кормить и одевать до возраста; в высшем значении поучать, наставлять, обучать всему, что для жизни нужно». Воспитанный человек – человек, вобравший правила приличия в противоположность невеже. Долг родителей как нравственный, так и правовой – стараться формировать воспитанного человека.

Естественно, родители в первую очередь стремятся воспитывать своих детей на национальных обычаях, традициях, правилах приличия.

Ни отдельный человек, ни какое-нибудь общественное объединение (политическое, религиозное или иное) не могут ставить перед собой задачи и проводить работу, направленную на расовую, национальную, социальную, религиозную нетерпимость. Иначе говоря, нельзя осмеивать, оскорблять национальные (и другие) чувства, обычаи и традиции. Для каждой национальности свои обычаи, традиции внутренне близки. В то же время люди любой национальности живут не изолированно, а совместно с представителями многих других национальностей. В этих условиях воспитание детей только в духе



национальных правил, традиций, их превосходства над другими, конечно же, не будет способствовать сближению людей, их взаимопониманию, совместной учебе, деятельности, жизни. За десятилетия существования в одном государстве казахи, русские, украинцы, узбеки, немцы, татары, корейцы и другие выработали немало общенародных традиций, обычаев. Теперь в условиях самостоятельного существования они приобретают еще большее значение, ибо ведь согласно Конституции все граждане Казахстана — единый, один народ.

Воспитывая своих детей, родители имеют право на защиту интересов детей. Ввиду несовершеннолетия, неполной дееспособности дети сами не могут защищать свои интересы. Родители обязаны защищать, во-первых, права своих детей. К этим правам относятся имущественные, личные и другие. Во-вторых, законные интересы детей. К таким, в частности, относится судебное установление фактов, вследствие чего у ребенка могут возникнуть определенные права, например, на наследство. Защита прав и интересов выражается в борьбе с нарушениями прав детей. Родители являются законными представителями своих детей. Это означает, что родители без специального назначения выступают везде, где нужно защищать, представлять детей от их имени. Этим родители отличаются от опекунов и попечителей, которые в определенных условиях могут быть назначены детям органами опеки и попечительства.

Отец и мать равноправны. Поэтому оба признаются законными представителями своих несовершеннолетних детей.

Родители могут не осознавать свои естественные обязанности в отношении детей или же выполнять их недобросовестно. К сожалению, в жизни таких случаев много. Конечно, вредные последствия безразличного отношения к воспитанию своих детей испытывают в первую очередь сами родители. Невоспитанность детей, их безнравственное поведение немало вредит им самим. Но и другие люди, общество в целом будут страдать, поскольку невоспитанность является благоприятной основой для правонарушений. Поэтому в отношении родителей, не выполняющих свой долг, закон предусматривает меры воздействия. В исключительных случаях родители (или один из родителей) могут быть лишены своих прав.

Что же понимается под исключительными случаями? К ним относится, во-первых, уклонение от выполнения своих обязанностей по воспитанию. Уклонение имеет место, если родители

не занимаются нравственным воспитанием, не создают необходимых условий для нормального роста, развития и обучения. Во-вторых, таким случаем является злоупотребление своими родительскими правами. Например, создают препятствия для посещения занятий, подготовки уроков, принуждают к попрошайничеству и другим вредным для ребенка действиям. В-третьих, родители (родитель) могут жестоко обращаться с детьми: могут систематически избивать, угрожать, лишать пищи, выгонять из дома, унижать достоинство ребенка и т.п. В-четвертых, родители (родитель) могут вредно влиять на детей своим аморальным, антиобщественным поведением. В-пятых, если родители являются хроническими алкоголиками и наркоманами, они лишаются родительских прав.

Лишение родительских прав прекращает правовые отношения между родителями и детьми. Это означает, что родитель (родители) утрачивает право на воспитание ребенка (детей), в отношении которого суд лишил его родительских прав, а также другие личные права. Он не может истребовать ребенка от других лиц, не может защищать его интересы как законный представитель и т.п. Но родитель, лишенный родительских прав, не освобождается от материального содержания ребенка. Если родители (родитель) исправили свое поведение, осознали свои ошибки, то они могут быть восстановлены в своих родительских правах.

Забота о детях, лишенных родительского попечения и ласки, их содержание и обучение — святая обязанность государства, общества. Забота о сиротах — традиция любого народа. Этим делом занимается специальный орган государства. Это органы образования (опеки и попечительства), здравоохранения, социальной защиты. О детях, оставшихся без родителей, надо сообщать этим органам. Они берут на себя заботу о детях, оставшихся без попечения, назначают опекунов и попечителей. Опекунство и попечительство назначаются для воспитания, защиты имущественных интересов детей, поскольку сами дети не могут защищать свои права, выполнять свои обязанности. Опекунство устанавливается над детьми до 15-летнего возраста, а попечительство — с 15 до 18 лет. Опекунами и попечителями назначают из числа родственников или других лиц, которые готовы добросовестно выполнять свои обязанности. Если они будут злоупотреблять своим положением, присваивать имущество подопечного, избивать его, вести себя недостойно, то лишаются опекунства.

Г. Обязанности детей. Речь идет об обязанностях взрослых детей, которые твердо встали на ноги и своим трудом создают себе благополучие. В отношении родителей они остаются детьми и по закону.

«Совершеннолетние, трудоспособные дети обязаны заботиться о нетрудоспособных родителях» (Конституция, ст. 27).

Разумеется, человеческий долг детей — без принуждения закона заботиться о своих родителях, ибо нет для человека более близких людей. Обычно так и поступают дети. Если бы заботливое отношение о родителях стало всеобщим явлением, то не было бы никакой необходимости вводить в Конституцию статью об обязанностях детей в отношении своих родителей. Конечно, от родителей многое зависит, как поведут себя дети в будущем.

Поскольку закон указывает на обязанности, то он устанавливает и условия, при наличии которых их необходимо выполнять. Совершеннолетние дети обязаны содержать своих родителей, если последние нетрудоспособны и не имеют достаточных средств к жизни. Они должны оказывать родителям помощь, внимание, моральную и материальную поддержку. Даже если родитель в свое время уклонялся от содержания ребенка, став взрослым, не следует мстить за прошлые ошибки своего родителя. Благородством человек только возвышает себя в глазах своих детей, окружающих.

### **Государственные институты, созданные для обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина**

В Республике Казахстан созданы и функционируют государственные институты, которые должны обеспечивать реализацию и защиту прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в Конституции, в законодательстве.

Одним из важных государственных институтов по обеспечению и защите прав и свобод человека является Президент Республики Казахстан. Законодательные основы соответствующих полномочий Президента закреплены в Конституции, а также в Указе Президента, имеющем силу конституционного закона, о Президенте.

В Конституции записано, что Президент Республики Казахстан — гарант прав и свобод человека и гражданина (п. 2 ст. 40). В присяге, которую приносит народу Президент в момент вступления в должность, в частности, есть такие слова:

«Торжественно клянусь верно служить народу Казахстана, строго следовать Конституции и законам Республики Казахстан, гарантировать права и свободы граждан» (п. 1 ст. 42). Одним из главных направлений деятельности Президента как гаранта прав и свобод граждан является выступление его инициатором правозащитных законопроектов, вносимых Правительством на рассмотрение Мажилиса Парламента, по вопросам обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Достаточно назвать некоторые законы, которые инициировал Президент через Правительство: Закон о государственной поддержке малого предпринимательства, Закон об охране здоровья граждан в Республике Казахстан, Закон о государственных социальных пособиях по инвалидности, по случаю потери кормильца и по возрасту в Республике Казахстан и др. В то же время Президент в пределах своих полномочий принимает как нормативные правовые акты, так и акты индивидуального характера для обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина<sup>1</sup>.

Четко это выражено в принципах государственной службы, закрепленных в соответствующем Указе Президента. Важнейшими принципами государственной службы по Указу Президента являются: а) приоритет прав, свобод и законных интересов граждан перед интересами государства, б) общедоступность, т.е. равное право граждан поступления на государственную службу, в) учет общественного мнения и гласность. Как видно, здесь предусмотрены такие принципы деятельности государственных органов, которые направлены на реализацию и защиту прав и свобод граждан. Эти принципы конкретизируются в отдельных указах Президента, определяющих статус правоохранительных органов соответственно особенностям их деятельности. Например, в Указе Президента, имеющем силу закона, от 21 декабря 1995 г. «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» записано, что эти органы осуществляют функции по предупреждению и пресечению преступных и иных противоправных посягательств на права и свободы человека и гражданина.

Президент издает также индивидуально-правовые акты, направленные на реализацию политических, социально-экономических и личных прав и свобод человека и гражданина. В част-

---

<sup>1</sup> В Указе Президента «Об актах Президента Республики Казахстан» установлено, что указами принимаются меры по обеспечению прав и свобод граждан // Собрание актов Президента Республики Казахстан. 1994. № 44. Ст. 469.

ности, Президент решает вопросы гражданства республики, предоставления политического убежища, награждает государственными наградами республики, присваивает почетные и иные звания. Президент осуществляет помилование граждан, осужденных за тяжкие преступления.

Право вето Президент также использует для того, чтобы принимаемые Парламентом законы не нарушали конституционные права и свободы граждан. В случае, когда демократические институты, безопасность граждан Республики Казахстан находятся под серьезной и непосредственной угрозой, Президент имеет право принимать меры, диктуемые названными обстоятельствами. В частности, Президент может ввести на всей территории Казахстана и в отдельных его местностях чрезвычайное положение, применять Вооруженные Силы.

При Президенте Республики Казахстан образована Комиссия по правам человека как консультативно-совещательный орган. Основной задачей Комиссии является содействие Президенту в реализации его конституционного статуса — гаранта прав и свобод человека и гражданина, совершенствовании механизма обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина. С целью выполнения этой задачи Комиссия рассматривает адресованные главе государства и комиссии обращения по поводу прав и свобод человека и гражданина, составляет ежегодные доклады о соблюдении прав человека, разрабатывает предложения о совершенствовании механизма обеспечения прав и свобод гражданина и т. д.<sup>1</sup>

Парламент тоже является одним из важных государственных институтов, гарантирующих реализацию и защиту прав и свобод человека и гражданина. Такую функцию Парламент осуществляет в основном через законодательную деятельность, что четко выражено в его конституционных полномочиях. Парламент издает законы, регулирующие важнейшие общественные отношения, устанавливающие основополагающие принципы и нормы, касающиеся правосубъектности физических лиц, гражданских прав и свобод, ответственности физических лиц; основ организации и деятельности органов местного самоуправления. Следовательно, основные сферы общественных отношений, в которых реализуются права и свободы человека

---

<sup>1</sup> Указ Президента Республики Казахстан «О Комиссии по правам человека при Президенте Республики Казахстан» // Казахстанская правда. 25 апреля 1997 г.

и гражданина, регулируются посредством законов, принимаемых Парламентом.

Государственными органами, способствующими организации и защите прав и свобод человека и гражданина, являются суд, органы внутренних дел, национальной безопасности.

Важная гарантия прав и свобод человека предусмотрена в Законе Республики Казахстан от 19 октября 2000 г. «Об охранной деятельности». Основной задачей охранной деятельности является защита: 1) жизни и здоровья физических лиц от преступных и иных противоправных посягательств; 2) имущества физических и юридических лиц от противоправных посягательств. Такую охранную деятельность осуществляют специализированные охранные подразделения органов внутренних дел, частные охранные организации, частные охранники, охранные подразделения индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, ведомственные охранные подразделения государственных органов<sup>1</sup>.

#### **4. Правовое положение иностранных граждан в Республике Казахстан**

Конституция Республики Казахстан закрепила основной принцип, определяющий правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства, пребывающих на ее территории. 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 (п. 4 ст. 12)<sup>2</sup>.

Указом Президента Республики Казахстан «О правовом положении иностранных граждан» конкретизирован конституционный статус иностранцев. В нем закреплён приоритет норм международного договора республики по статусу иностранных граждан. Если международным договором Республики Казахстан установлены иные правила, чем те, которые содержатся в Указе о правовом положении иностранных граждан, применяются правила международного договора. В Указе даны понятия иностранных граждан и лиц без гражданства.

---

<sup>1</sup> Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2000. № 14–15. Ст. 28.

<sup>2</sup> Впервые эта проблема в Республике Казахстан разработана А.М. Калневой в книге «Правовое положение иностранных граждан в Республике Казахстан». Алматы, 1994.

Иностранцами гражданами в Республике Казахстан признаются лица, не являющиеся гражданами Республики Казахстан, имеющие доказательства своей принадлежности к гражданству иного государства. Лица, не являющиеся гражданами Республики Казахстан и не имеющие доказательства своей принадлежности к гражданству иного государства, признаются лицами без гражданства.

Иностранцы граждане в Республике Казахстан имеют все права и свободы, а также несут все обязанности, установленные Конституцией и законами. В разделе II Конституции Республики Казахстан содержится 31 статья. Из них 17 статей содержат нормы, предоставляющие права, свободы и возлагающие обязанности одновременно на граждан Республики Казахстан и на иностранных граждан. В этих статьях не употребляется термин «иностранцы граждане», а используются слова «каждый», «все», «никто».

Права, свободы и обязанности иностранных граждан могут быть установлены международными договорами Республики Казахстан. Международные договоры могут содержать иные правила, чем предусмотрено законодательством Республики Казахстан. Если такие договоры будут ратифицированы Парламентом, то правила, содержащиеся в них, имеют приоритет перед правилами, содержащимися в законах Республики Казахстан.

Все иностранные граждане в Республике Казахстан равны перед законом, независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий. Это общее правило, однако, может быть конкретизировано применительно к отдельным группам иностранных граждан в международных договорах, международно-правовых актах, признанных Республикой Казахстан. Так, иностранные граждане, обладающие дипломатическим иммунитетом, имеют несколько иной правовой статус, чем остальные иностранные граждане.

Иностранцы граждане должны использовать предоставленные права и свободы таким образом, чтобы не наносить ущерба интересам граждан Республики Казахстан, правам, свободам и законным интересам граждан Казахстана и других лиц, проживающих на его территории. В то же время на иностранных граждан Конституцией в соответствии с законами Рес-

публики Казахстан возложены обязанности, которые они должны добросовестно исполнять<sup>1</sup>. В случае нарушения законов иностранные граждане на равной правовой основе привлекаются к юридической ответственности. Об этом четко указывается в соответствующих законах.

Представляет особый интерес Декларация «О кодексе этики иностранных инвесторов, работающих в Казахстане», одобренный Советом иностранных инвесторов 8 декабря 2000 г. В этом Кодексе говорится, что иностранные инвесторы и все их представители должны стремиться: «2. Соблюдать все соответствующие законы, которые могут быть применены к любым представителям Республики Казахстан и иностранным инвесторам в Республике Казахстан, и не должны предпринимать какие-либо действия, которые являются неправомерным применением или обходом таких законов; 3. Преднамеренно не принимать прямое или косвенное участие в действиях или соглашениях, связанных с незаконными или ненадлежащими платежами; 6. Воздерживаться от какого-либо неправомерного участия в национальной и местной политической деятельности Республики Казахстан; 8. В рамках законодательства, положений и административных правил Республики Казахстан уделять надлежащее внимание необходимости охранять окружающую среду и избегать создания проблем со здоровьем людей по причине загрязнения окружающей среды» и т.п.<sup>2</sup>

Иностранные граждане делятся на две группы: 1) постоянно проживающие в Республике Казахстан и 2) временно пребывающие в Республике Казахстан. Постоянно проживающими признаются иностранные граждане, получившие на то разрешение и постоянный вид на жительство, выданные органами внутренних дел. Иностранные граждане, находящиеся в Республике Казахстан на ином законном основании, считаются временно пребывающими в Республике Казахстан. Они должны по истечении определенного им срока пребывания покинуть Республику Казахстан.

---

<sup>1</sup> Так, в статье 37 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях записано: «Иностранцы, иностранные юридические лица и лица без гражданства, совершившие на территории Республики Казахстан административные правонарушения, подлежат административной ответственности на общих основаниях».

<sup>2</sup> Казахстанская правда. 9 декабря 2000 г.



Указ Президента «О правовом положении иностранных граждан» устанавливает, что в определенных случаях въезд в Республику Казахстан иностранному гражданину может быть не разрешен. Не выдается разрешение на въезд: а) в интересах обеспечения государственной безопасности, охраны общественного порядка или здоровья населения; б) в целях защиты законных прав и интересов граждан Казахстана; в) если иностранный гражданин выступает против суверенитета Республики Казахстан, призывает к нарушению единства и целостности территории Казахстана; г) если разжигает межгосударственную, межнациональную и религиозную вражду; д) если осужден за террористическую деятельность и т. д.

Иностранные граждане могут свободно выезжать из Казахстана по действительным заграничным паспортам при наличии выездных виз, выданных уполномоченными на то государственными органами Республики Казахстан. Может быть установлен другой порядок выезда — на основе соглашения со страной иностранного гражданина. В определенных случаях иностранному гражданину не разрешается выезд из Казахстана. Не разрешается выезд: а) если имеются основания для привлечения иностранца к уголовной ответственности — до окончания производства по делу; б) если осужден за совершение преступления — до отбытия наказания; в) если уклоняется от исполнения обязательств, наложенных судом, — до исполнения обязательств и т. п.

Указанные запреты не являются ограничениями прав и свобод иностранных граждан. Они не противоречат международным актам о правах человека<sup>1</sup>.

Они основаны на юридических нормах, установленных для всех органами государства Казахстан.

Иностранные граждане, совершившие правонарушение на территории Казахстана, привлекаются к ответственности на общих основаниях, т. е. так же, как и граждане республики.

---

<sup>1</sup> В статье 12 Международного пакта о гражданских и политических правах говорится, что ограничения прав человека допустимы, если «необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других...» // Международный билль о правах человека. Изложение фактов. Женева, 1990. С. 40.

В то же время иностранные граждане должны соблюдать правила пребывания, установленные специально для них<sup>1</sup>.)

Иностранцам запрещается проживание без документов на право жительства. Они должны соблюдать установленный для них порядок регистрации или передвижения, должны выехать по истечении определенного им срока пребывания. <sup>1</sup>За нарушение этих правил иностранцы привлекаются к административной ответственности, а также к уголовной ответственности, если нарушения носят злостный характер. )

В определенных случаях иностранные граждане могут быть выдворены за пределы республики. Такие меры принимаются, если действия иностранца противоречат интересам обеспечения государственной безопасности, если это необходимо для охраны здоровья и нравственности населения и т.п.

## Т е м а V

### КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ

#### 1. Государство Казахстан

##### Слом советского государственного аппарата и формирование государства Казахстан

Все существующие доктрины едины в одном: государство является политическим институтом. Но при характеристике сущности государства высказываются совершенно разные мнения. Марксизм считает, что государство — продукт расслоения общества на антагонистические классы, и оно выступает орудием господства имущих (эксплуататорских) классов. Другая концепция не увязывает государство с классами, а полагает, что оно преследует общие цели — достижение «общего блага», установления, регулирования взаимоотношений государства и народа, наций, социальных групп, человека. Видимо, если посмотреть на государство в историческом разрезе, то указанные концепции не исключают друг друга.

---

<sup>1</sup> Правила въезда и пребывания иностранных граждан в Республике Казахстан, а также их выезда из Республики Казахстан утверждены Правительством РК 28 января 2000 г. // Казахстанская правда. 10 марта 2000 г.

Современное государство Казахстан – продукт уникальных исторических событий. После Октябрьской социалистической революции 1917 г. на территории Казахстана образовалась политическая автономия – Казахская автономная советская республика. В 1936 г. Казахская АССР была преобразована в Казахскую союзную республику. Казахская союзная республика по Конституции 1937 г. считалась социалистическим государством рабочих и крестьян. В Конституции Казахской ССР 1978 г. было записано, что она «есть социалистическое общенародное государство, выражающее волю и интересы рабочих, крестьян и интеллигенции, трудящихся республики всех национальностей». Из сказанного видно, что Казахстан считался государством в государстве, СССР. Далее подчеркивалась классовая сущность государства Казахстан.

Для признания Казахстана государством были основные формальные признаки: территория, Конституция, Парламент (Верховный Совет), правительство, судебная система, гражданство, государственные символы. Фактически же территория могла быть изменена по решению союзных органов (например, часть Южного Казахстана была передана Узбекской республике без согласия народа Казахстана, что имело отрицательные последствия). Конституция Казахской ССР была почти копией Конституции СССР. Законы, принимавшиеся Верховным Советом Казахской ССР, основывались на концепциях союзных законов. Правительство Казахской ССР осуществляло свою деятельность на принципе демократического централизма, т.е. на безусловном подчинении союзному правительству. Гражданство было двойное – республики и СССР. Другие атрибуты государственности также были частями союзного государства.

По существу не было оснований считать Казахскую ССР государством, т.е. политической организацией, имевшей самостоятельность, независимость и суверенитет.

В результате распада СССР Казахская ССР стала самостоятельным, суверенным государством. С момента провозглашения независимости в 1991 г. в течение пяти лет происходил процесс формирования основных атрибутов государственности в Казахстане. В начале 90-х гг. XX в. на огромной территории евразийского континента произошла смена одной государственно-правовой системы, называвшейся социалистической, другой государственно-правовой системой, которая, как бы мы

ни хотели именовать по-другому, называется капиталистической. Это произошло после развала СССР и образования на базе бывших союзных республик самостоятельных суверенных государств. В течение нескольких лет произошли два редчайших в истории события. Первое – мгновенно развалилось союзное государство, считавшееся могучей сверхдержавой, второе – на месте одного федеративного государства образовались 15 самостоятельных государств. Соответственно начали действовать объективные закономерности слома старого и формирования нового типа государства и новой правовой системы.

Первая закономерность связана со сломом социалистической системы государства и права.

Слом аппарата социалистического государства в Казахстане происходил в течение нескольких лет и завершился в основном в конце 1993 г. с самороспуском Верховного Совета Республики Казахстан и с ликвидацией Советов народных депутатов. Поскольку Верховный Совет и местные Советы народных депутатов формировали (избирали) все органы государственной власти снизу доверху (кроме судей районных судов, которых избирали граждане), ликвидация системы Советов в Казахстане означала отказ от прежних советских принципов, порядка формирования и системы государственных органов, что повлекло за собой коренные преобразования государственных органов. Этот слом происходил относительно мирным путем, без особых социально-политических осложнений, хотя, безусловно, повлиял на процесс формирования конституционного законодательства. Процесс слома социалистического государственного аппарата происходил не анархическим путем, а на основе и в соответствии с конституционными актами.

Первым таким актом является «Декларация о государственном суверенитете Казахской Советской Социалистической Республики»<sup>1</sup>. В связи с переименованием КазССР в Республику Казахстан 10 декабря 1991 г. она называется «Декларацией о государственном суверенитете Республики Казахстан».

Ныне существуют две позиции в оценке «Декларации». Одни полагают, что она не внесла в государственный строй Казахстана какие-либо существенные изменения, поэтому не может

---

<sup>1</sup> Ведомости Верховного Совета КазССР. 1990. № 44. Ст. 408.

считаться актом, содержащим идеи независимости и несоциалистического государства. Другие считают, что «Декларация» положила начало независимости и несоциалистическому пути развития государства. Автор разделяет вторую точку зрения.

«Декларация» содержит такие положения, которые отвергали принципы, порядок организации и деятельности социалистического федеративного государства и выдвигали новые, не присущие ему. Рассмотрим лишь некоторые положения «Декларации», подтверждающие вторую позицию.

1. «Декларация» провозгласила государственный суверенитет Казахской ССР. В Конституции Казахской ССР 1978 г. говорилось, что КазССР – суверенное государство. Однако суверенные права КазССР ограничивались суверенитетом СССР. О каком суверенитете можно было говорить, если в статье 73 Конституции КазССР было записано, что «законы СССР обязательны на территории Казахской ССР». В «Декларации» же говорилось, что «Казахская ССР вправе приостанавливать на своей территории действие законов и других актов высших органов Союза, нарушающих суверенные права и Конституцию Республики». На территории Казахской ССР, за исключением вопросов, добровольно делегированных ею Союзу, устанавливалось верховенство Конституции и законов Казахской ССР. Следовательно «Декларация» положила начало формированию самостоятельного конституционного законодательства Казахстана.

2. Органы государственной власти Казахской ССР были составной частью органов государственной власти СССР. Так, все звенья Советов, от Верховного Совета СССР до сельских, аульных Советов, составляли единую систему государственной власти. О самостоятельной организации государственных органов, не входящих в систему Советов, не могло быть речи. В «Декларации» же было записано, что «Казахская ССР самостоятельно решает все вопросы, связанные с политическим, экономическим, социальным и национально-культурным строительством в Республике, ее административно-территориальным устройством, определяет структуру и компетенцию органов государственной власти и управления».

3. В Конституции Казахской ССР 1978 г. был закреплен принцип единства государственной власти. Вся государственная власть осуществлялась через Советы народных депутатов, составлявших политическую основу Казахской ССР. Все дру-

гие государственные органы были подконтрольны и подотчетны Советам. Как видно, о разделении государственной власти не было речи. В «Декларации» же записано, что «государственная власть в Республике осуществляется по принципу ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную» (ст. 7).

4. Казахская ССР не имела собственные внутренние войска; органы государственной безопасности и внутренних дел республики были частью соответствующих органов Союза и не подчинялись высшим государственным органам республики. А это один из существенных показателей отсутствия суверенитета республики. В «Декларации» прямо записано, что Казахская ССР обладает правом на собственные внутренние войска, органы государственной безопасности и внутренних дел, подчиненные и подконтрольные Верховному Совету Казахской ССР и Президенту Казахской ССР.

Приведенные положения «Декларации» дают объективное основание для вывода о том, что она положила начало 1) слову социалистической государственной машины в Казахстане, 2) созданию демократического правового государства, 3) коренному изменению своего статуса в союзном государстве. Из всего этого можно сделать еще один важный вывод: принятие «Декларации о государственном суверенитете Республики Казахстан» положило начало образованию самостоятельного, суверенного государства.

Другим конституционным актом является Закон Казахской ССР от 10 декабря 1991 г. «Об изменении наименования Казахской Советской Социалистической Республики». Этот закон, хотя и не назывался конституционным, был таковым, поскольку в Конституции Казахской ССР 1978 г. не было понятия «конституционный закон». Данный закон подвел правовую основу для ликвидации социалистического государства. Закон подходил к оценке сущности государства не с классовых, а с цивилизованных позиций. Народ Казахстана не делился на рабочий класс, крестьянство и интеллигенцию, волю и интересы которых выражала «Казахская Советская Социалистическая Республика как социалистическое общенародное государство» (ст. 1 Конституции Казахской ССР). Закон принимался от имени всего народа, без упоминания классов и социальных слоев. Закон исходил из стремления народа «к построению демократического, независимого, миролюбивого, правового государ-

ства, основанного на принципах самоопределения, незыблемости прав и свобод человека, политическом и идеологическом многообразии общества». В приведенной выдержке из Закона содержатся глубокие идеи не только о необходимости устранения механизма «социалистического» государства, но и коренного изменения принципов организации, деятельности государства, а также его функций. Здесь присутствует косвенная характеристика бывшей уже Казахской ССР как недемократического, неправового и зависимого государства. Такое государство теперь подлежало слому, устранению. Рассматриваемый закон состоит из двух небольших статей. В первой статье говорится о переименовании Казахской ССР в Республику Казахстан. Вторая статья указывает на необходимость внесения соответствующих изменений, в частности, в «Декларацию о государственном суверенитете Казахской ССР». Какие же изменения предлагалось внести в «Декларацию»? На этот вопрос может быть только один ответ. С момента принятия Закона 10 декабря 1991 г. «Декларация» должна называться так: «Декларация о государственном суверенитете Республики Казахстан». Однако эта сторона осталась незамеченной и практиками, и теоретиками. Между тем она имеет существенно значение. «Декларация» признается первым законом независимого суверенного государства Казахстан, первым конституционным актом.

Переименование Казахской ССР в Республику Казахстан означало ориентацию страны на построение другого, несоциалистического государства. И вот мы наблюдаем интересное явление. Процесс слома механизма социалистического государства начинается с коренного изменения организации и деятельности местных органов государственной власти. 13 января 1992 г. принимается закон «О приостановлении действия отдельных норм Конституции Казахской ССР в переходный период»<sup>1</sup>.

Этот закон интересен с точки зрения отношения законодательного органа к местным государственным органам.

В нем говорилось, что в связи с изменением системы полномочий местных органов государственной власти и управления в переходный период, в соответствии с Конституционным

---

<sup>1</sup> Ведомости Верховного Совета КазССР. 1992. № 4. Ст. 72.

законом «О государственной независимости Республики Казахстан» Верховный Совет Республики Казахстан постановляет «приостановить в переходный период действие части третьей статьи 80 в отношении создания местными Советами народных депутатов исполнительных и распорядительных органов». В Законе «О государственной независимости Республики Казахстан» нет ни одного слова о местных органах государственной власти и управления. Тогда почему же процитированный закон ссылается на него? Это может быть объяснено, во-первых, тем, что Закон «О государственной независимости» объявил Республику Казахстан независимым государством, обладающим всей полнотой власти на своей территории, самостоятельно определяющим и проводящим внутреннюю и внешнюю политику; во-вторых, тем, что государственная власть в Республике Казахстан отныне строится и осуществляется исходя из принципа ее разделения на три ветви: законодательную, исполнительную и судебную. Этот принцип в отношении исполнительной власти относится ко всем ее звеньям: от правительства до аульского и сельского уровня. Таким образом, на местном уровне устранялось всевластие Советов народных депутатов. Указанный закон приостановил право местных Советов создавать исполнительные и распорядительные органы, но их право руководить на своей территории государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством продолжало существовать. Это был не только конституционный, но и исторического характера закон, поскольку поколебал всевластие Советов, существовавшее более 70 лет. В Конституции Республики Казахстан 1993 г., во-первых, уже не упоминались Советы народных депутатов, говорилось просто о местных представительных органах населения, во-вторых, узаконены самостоятельность и независимость местных исполнительных органов от представительных. Хотя Советы народных депутатов продолжали существовать, Конституция не оставляла сомнения в скорой их реорганизации или отмене. Всевластие Советов мешало Президенту и Правительству проводить реформы. Президент хотел вынести этот вопрос на республиканский референдум. Но 16 декабря 1993 г. Алатауский райсовет народных депутатов г. Алматы принял, как писал Н.А. Назарбаев, «беспрецедентное в государственной общественно-политической жизни решение о самороспуске»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Назарбаев Н.А. На пороге XXI века. Алматы, 1996. С. 189.



Алатауский райсовет опубликовал обращение к народным депутатам Верховного Совета и местных Советов. В нем говорилось: «Советы во многом остаются синонимом прежнего режима и старой идеологии. Тесные рамки безнадежно устаревших законов, регулирующих работу представительной системы, снижение интереса самого депутатского корпуса к своей работе усилили оторванность Советов от реальной жизни. Все яснее становится их неспособность реализовывать волю избирателей. И это не вина депутатского корпуса. Причина в ином — в принципиальной ущербности модели полновластия Советов, в ее полной неадекватности реалиям сегодняшнего дня». Это обращение поддержали все местные Советы. Затем более 200 депутатов из 360 депутатов Верховного Совета Республики Казахстан подали заявление об отставке. Верховный Совет принял решение о самороспуске.

Закон Республики Казахстан от 10 декабря 1993 г. о местных представительных и исполнительных органах в Республике Казахстан положил конец существованию Советов. Судьба же высшего звена советской формы государственной власти — Верховного Совета Республики Казахстан — сложилась иначе. Верховный Совет, ограничивая и вытесняя Советы из сферы государственной жизни, тем самым подложил и под себя «мину замедленного действия». Депутаты Верховного Совета Республики Казахстан, принимая вышеупомянутые законы, вряд ли предполагали, что подобная участь ждет и Верховный Совет. Для беспокойства как будто бы не было оснований. В Конституции 1993 г., хотя не упоминается о всевластии Верховного Совета, был провозглашен принцип разделения государственной власти с сохранением приоритета Верховного Совета над другими ветвями. Дело в том, что в процессе разработки проекта Конституции большинство депутатов открыто сопротивлялись ограничению компетенции Верховного Совета. Было еще живо советское государственно-правовое мышление о первенстве роли законодательного органа как источника государственной власти и была ориентация на парламентаризм. Этим объясняются особенности структуры Конституции, широкие полномочия Верховного Совета; почти полное отсутствие механизма сдержек и противовесов, в частности, возможность роспуска Верховного Совета, и другие черты, не присущие основному закону государства, построенного на принципе разделения власти на ветви. Верховный Совет не мог функциони-

ровать на основе внутренне противоречивой Конституции. К моменту самороспуска Верховного Совета в декабре 1993 г. он фактически изжил себя, хотя юридически в нормах Конституции Верховный Совет продолжал фигурировать и даже были выборы в Верховный Совет. Признание Верховного Совета последнего созыва нелегитимным было лишь юридической констатацией несоответствия Конституции 1993 г., а также Верховного Совета, образованного на ее основе, новым государственно-правовым реалиям.

Таким образом, можно считать, что в марте 1995 г., когда Конституционный Суд признал Верховный Совет нелегитимным, окончательно и мирно был ликвидирован механизм советского государства. Следующая объективная закономерность — создание нового типа государства для достижения подлинного суверенитета. Стали формироваться следующие элементы, присущие независимому, самостоятельному и суверенному государству.

Существенным признаком суверенитета государства является территория с четко ограниченными границами. История знает различные пути формирования территории государства. Одни народы сумели сохранить территориальную целостность своих государств, другие — не сумели сохранить ни свою государственность, ни территориальную целостность, а третьи завоевывали территории других государств и внедрялись в ареал их существования.

Казахский народ издревле живет на этой территории, которая ныне составляет пространственную основу Республики Казахстан. Небезынтересен вопрос юридического признания этой территории землей обитания казахского народа. Не только историки и путешественники считали эту территорию «казахской степью», но и в законах царского самодержавия признавалась она таковою.

Начнем с 20-х годов XIX в., когда еще не завершился процесс присоединения Казахстана к России. Из документов царизма этого периода конкретно и ясно видно, какую территорию занимали казахи от Волги до Иртыша, от Ишима и Тобола до Сырдарьи и Или. Все это пространство было признано юридически землей казахов. Исходя из этого, царизм проводил административно-территориальное устройство казахов на основе существовавшего деления на жузы. И в документах колониальной канцелярии говорится об оренбургских казахах, о сибирских казахах.

22 июня 1822 г. указом царя Александра I был утвержден «Устав о сибирских киргизах». В введении этого Устава написано следующее: «Страна сибирских киргизов составляет внешние округа Омской области»<sup>1</sup>.

Итак, царь Александр I признал, что есть страна сибирских казахов, которая составляет внешние округа Омской области. Первое – страну казахов этот Устав называет еще казахской степью. Определяется правовой статус казахской степи. Законодательно признается, что казахская степь принадлежит казахам. Второе – округа Омской области были разделены на внешние и внутренние. Внешние округа создавались в казахской степи. Деление округов на внешние и внутренние – не формальное разграничение территорий, а проведено с целью придания им различного статуса. Внутренние округа – земля российская, в внешние – это земли, занимаемые казахами. Постоянными знаками были утверждены пределы принадлежащих казахам земель. Далее этих пределов казахам запрещалось откочевывать. Таким образом, по существу была признана юридически граница проживания казахов как политическое явление. В рамках этой территории казахам предоставлялось право на самоуправление на основе своих обычаев, традиций и российского законодательства. Более того, земли казахов считались неприкосновенными. В § 31–32 «Устава об управлении инородцев», утвержденного 22 июня 1822 г., записано буквально следующее: «Строго запрещается россиянам самовольно селиться на землях, во владение инородцам отведенных. Россияне могут брать у инородцев места в оброчное содержание, но всегда по условиям с обществами»<sup>2</sup>.

Это положение Устава об управлении инородцев непосредственно распространялось и на казахов. В самом начале «Устава о сибирских киргизах» говорится следующее: «Сибирские киргизы принадлежат к сословию кочевых инородцев и имеют с ними равные права». Это есть признание суверенитета казахов на свою территорию. Какая же это была территория? О пространстве этой территории свидетельствуют внешние округа, которые были созданы в 20-40 гг. XIX в. Это Акмолинский, Кокчетавский, Каркаралинский, Аягузский, Баян-

<sup>1</sup> ПСЗ Российской империи, Т. XXVIII. № 29126 / Сб. Материалы по истории политического строя Казахстана. Т. 1. Алма-Ата, 1960. С. 93.

<sup>2</sup> Там же.

Аульский (против Ямышевской крепости), Уч-Булакский (на юго-западе от крепости Омской — Аман-Карагайский округа)<sup>1</sup>.

Они включали территорию современных Павлодарской, Северо-Казахстанской, Кокчетавской, Карагандинской, Джезказганской, Семипалатинской и Восточно-Казахстанской областей.

Территории Баян-Аульского, Аман-Карагайского округов охватывают Северный Казахстан и вплотную подходят к г. Омску. Для того чтобы у скептиков не было сомнения, приведем выдержку из заключения Сибирского Комитета об открытии Аман-Карагайского окружного приказа от 2 июня 1864 г.: «Сибирский комитет, не находя причин замедлять более открытие сей округи, как по вошедшей о том настоятельной просьбе, так и потому, что она близка к внутренней линии... дозволить открыть Аман-Карагайскую округу»<sup>2</sup>.

Теперь обратимся к Северо-Западному Казахстану. Еще в начале XIX в. обширная территория между Волгой и Уралом почти до Оренбурга была землей казахов. В начале XIX в. было образовано Казахское ханство, названное потом Букеевской Ордой. Оно занимало большую территорию между двумя реками.

Оренбургский военный губернатор кн. Волконский писал, как намереваются управлять казахами на этой территории ханы Букей Нуралин и Ширгазы Айчуваков: Букей в степи за Уралом вплоть до Астраханских степей, а Ширгазы в зимнее время располагается кочевьем при верхней линии Оренбургской, а в летнее время — до Сыр-Дарьи<sup>3</sup>.

Однако царизм стал проводить активную колонизаторскую политику, самовольно отбирать у казахов земли и отдавать их российским переселенцам. Свои же законы самодержавие грубо пограло, превратив казахскую степь в собственность государства. Вот что написано в объяснительной записке комиссии к проекту Положения об управлении в казахских степях: «Заселение некоторых пунктов Киргизской степи казахами с линиями и крестьянами из внутренних и сибирских губерний, с зачислением их в казачье сословие, выдвинуло значительно русское население в глубь степи... Места постоянного расположения

---

<sup>1</sup> Материалы по истории политического строя Казахстана. С. 49.

<sup>2</sup> Там же. С. 112, 135, 148.

<sup>3</sup> Там же. С. 174.

приказов (внешние окружные приказы — Г.С.) послужили началом русских поселений в степи. Образовавшиеся здесь селения обратились впоследствии в города, каковы Акмолинск, Капал, Сергиополь... Киргизские степи, составлявшие прежде пограничные владения России, с перенесением наших границ с Урала и Иртыша более чем на 1000 верст в глубь Азии... обратились уже во внутренние части империи»<sup>1</sup>.

Эту записку составили на основе документальных данных царские генералы Ф. Гирс, Л. Баллюзек и др.

Итак, царские генералы в 60-х гг. XIX в. открыто признали, что граница России была перенесена на тысячу верст в глубь Азии.

В результате ликвидации последнего Казахского ханства и присоединения казахов Старшего жуза к России царизм установил в Казахстане колониальный режим. Были отменены все те законы, согласно которым за казахами признавались земли их предков после реформы 1861 г. Комитет министров, рассмотревший 8 и 22 октября 1868 г. проект положения об управлении степными областями, признал, что он существенно нарушает имеющиеся законы в отношении казахов. Вот что написано в журнале этого Комитета: «Принимая во внимание, что в означенном проекте, охватывающем обширный круг предметов, содержатся весьма существенные отступления от действующих узаконений, равно имея в виду, что в делах, подобных настоящему, один лишь опыт может служить безошибочным и вполне надежным руководителем, Комитет... признал более осторожным, не утверждая ныне означенного проекта положения как закона постоянного, допустить применение оного в виде опыта...»<sup>2</sup>

Таким образом, царское самодержавие обмануло казахов. Временное положение стало постоянным, к тому же имело силу закона.

В чем состояли существенные отступления Временного положения от действовавших узаконений? Отметим лишь некоторые из них. Первое отступление: уже не признается, что есть страна казахов. Что же есть? В § 210 Временного положения сказано, что «земли, занимаемые киргизскими кочевьями, признаются государственными и предоставляются в общественное пользование киргизов». Таким образом, царизм «облаго-

<sup>1</sup> Материалы по истории политического строя Казахстана. С. 319–320

<sup>2</sup> Там же. С. 261.

детельствовал» казахов, предоставив им только в пользование их собственные, веками обживавшиеся земли. Второе отступление — были ликвидированы внешние казахские округа, тем самым граница казахской степи была широко открыта для усиленной колонизации. Третье отступление вытекало из первых двух — русским, как раньше, не запрещалось селиться в Казахской степи. Наоборот, указывалось в § 227—330, что всякий поселенец получает безвозмездно место для постройки, получает бесплатно лес, имеет право заниматься торговлей, ремеслами, промышленностью, земледелием с отводом ему для сего участка из принадлежавших поселению земель.

Таким образом были ликвидированы последние остатки суверенных прав казахов на свои земли.

О том, что произошло с казахскими землями в течение полувека до Октябрьской революции, широко известно. В результате усиленной политики отбирания казахских земель царизмом и переселения людей из центра России среди демократически настроенных русских интеллигентов серьезно обсуждался вопрос о том, выживут ли казахи в результате такой политики самодержавия. Так, имея в виду бедственное положение казахов, Н. Ядринцев в статье «Иностранцы Сибири и их вымирание» писал: «Поземельный вопрос был причиной всех беспорядков и началом обеднения»<sup>1</sup>.

Видный дореволюционный исследователь Л.К. Чермак в статье «Вымирают ли киргизы?» подчеркивал, что колониальная политика царизма направлена на эксплуатацию и уничтожение казахов. Он писал: «Вся судьба киргиз была в руках бюрократии, заинтересованной только в устройстве своих личных делишек»<sup>2</sup>.

После Октябрьской революции большевики осуществили исторически справедливый шаг: было провозглашено право наций на самоопределение. Одним из элементов самоопределения является образование национальной государственности на исконной территории каждой нации. В декрете Совнаркома РСФСР от 10 июля 1919 г. «О революционном Комитете по управлению Киргизским краем» сказано следующее: «До определения территории Киргизского края, соглашением Туркестанской республики, киргизского съезда и центральной Со-

---

<sup>1</sup> Русская мысль. 1883. № 3. С. 81.

<sup>2</sup> Сибирские вопросы. 1906. № 2. С. 115.

ветской власти в ведение Революционного комитета входит киргизская территория Астраханской губернии и области Уральская, Тургайская, Акмолинская и Семипалатинская»<sup>1</sup>.

В декрете ВЦИК и СНК РСФСР от 26 августа 1920 г. об образовании Казахской АССР сказано, что в состав ее входят области: а) Семипалатинская в составе уездов: Павлодарского, Семипалатинского, Зайсанского и Каркаралинского; б) Акмолинская в составе уездов: Атбасарского, Акмолинского, Кокчетавского, Петропавловского и части Омского уезда; в) Тургайская в составе уездов: Кустанайского, Иргизского и Тургайского; г) Уральская в составе уездов: Уральского, Абищенского, Темирского и Гурьевского; д) Мангышлакский уезд Закаспийской области; е) из Астраханской губернии волость Синеморская, Букеевская орда (как видно, Советская власть не забыла, что было Букеевское ханство казахов со своей территорией)<sup>2</sup>.

Далее в Декрете говорилось, что включение в состав КазССР «киргизской территории, входящей ныне в состав Туркестанской республики, происходит по волеизъявлению населения этих областей». Как известно, это произошло в результате национально-территориального размежевания в Средней Азии в 1924 г.

Что примечательно в указанных декретах Советской власти? Первое – территория, испокон веков занимаемая казахами, названа в обоих декретах «Киргизской территорией». Как было отмечено, в «Уставе о сибирских киргизах» земли, занимаемые казахами, называли «страной киргизов». Второе – земли, включенные в состав Казахской АССР, ранее входили в состав внешних округов казахов, а также земли Букеевской Орды и т. д.

Это говорит о том, что большевики не нарезали Казахстану огромную территорию «без разума, как попадая», а установили ее разумно, для восстановления исторической справедливости. Ныне территориальная целостность Республики Казахстан признана в международных документах. О значении целостности и нерушимости территории государства весьма убедительно сказал Президент Н. Назарбаев: «Утрата хотя бы небольшой части национальной территории не является просто географическим следствием политических событий. В этом есть более глубокие последствия – деформация национальной

<sup>1</sup> Собрание узаконений РСФСР. 1919. № 366. Ст. 354.

<sup>2</sup> Собрание узаконений РСФСР. 1920. № 76. Ст. 359.

самоидентификации. Речь идет не только о нерушимости территории как таковой, но в большей, даже определяющей, степени о сохранении ее как символа национальной принадлежности»<sup>1</sup>.

В Конституции КазССР 1978 г. говорилось лишь, что ее территория не может быть изменена без ее согласия. Границы между Казахской ССР и другими союзными республиками могли изменяться по их взаимному согласию. Данное конституционное положение было фикцией, ибо вопрос об изменении границ между союзными республиками решался в ЦК КПСС и Правительстве Союза, что приводило к межнациональным конфликтам. Такие случаи, как известно, были между Казахстаном и Узбекистаном, между Россией и Украиной. Подобные так называемые соглашения оставили трудноразрешимые проблемы на долгие годы. К тому же высшие органы СССР оказались неспособными гарантировать целостность территорий союзных республик, что стало очевидным на примере Азербайджана и Армении.

Территория Казахской ССР была частью территории союзного государства и использовалась без ее согласия по решению союзных органов. Так, на территории Казахстана в течение почти сорока лет проводились атомные испытания. В «Декларации о государственном суверенитете Казахской ССР» было записано, что «территория Казахской ССР в существующих границах является неделимой и неприкосновенной и не может быть использована без ее согласия». Это было новое положение, определявшее статус территории Казахстана как пространства суверенного государства. В Законе о государственной независимости Республики Казахстан повторено это положение «Декларации»: «Территория Республики Казахстан в существующих границах является целостной, неделимой и неприкосновенной» (ст. 5). В Конституции Республики Казахстан 1993 г. зафиксировано: «Территория Республики Казахстан является целостной, неделимой, неприкосновенной». Конституция Республики Казахстан 1995 г. более основательно подошла к определению статуса территории. Первое — в ней записано, что государство Казахстан само обеспечивает целостность, неприкосновенность и неотчуждаемость своей территории. Второе — в Конституции закреплено, что установленная Консти-

---

<sup>1</sup> Назарбаев Н. На пороге XXI века. Алматы, 1996. С. 139.



туцией территориальная целостность государства не может быть изменена. Третье – в Законе «О референдуме» указывается, что вопрос о территории не может выноситься на референдум.

Обеспечив территориальную основу, народ Казахстана в лице законодательного органа – Верховного Совета, Президента Республики Казахстан начал создавать новое государство. Прежде всего были определены принципы организации и деятельности государства Казахстана. В «Декларации о государственном суверенитете» было провозглашено, что государственная власть в Республике осуществляется по принципу ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Этот принцип был подтвержден в Законе о государственной независимости, в Конституциях 1993 г. и 1995 г. Провозгласить принцип разделения оказалось легче, чем построить государство на его основе. Как уже отмечалось, Конституция 1993 г. не обеспечила его реализацию. Наиболее последовательно вопрос о принципе разделения власти решен в Конституции 1995 г. В то же время надо отметить, что есть определенные проблемы в формулировании и реализации этого принципа. Обратим внимание на формулировку пункта 4 статьи 3 действующей Конституции: «Государственная власть в Республике едина, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви».

Итак, единая государственная власть разделяется на три ветви. Это Парламент, система исполнительной власти во главе с Правительством и судебные органы. Ни в одну из ветвей не входят Президент, Конституционный Совет и Прокуратура. Разве они не органы государственной власти? Вряд ли кто в этом усомнится. Значит, следует более углубленно изучать принцип разделения власти в условиях Республики Казахстан. Незнание этой проблемы наиболее ярко видно на примере конституционного статуса Прокуратуры. Прокуратуре предоставлено право опротестовывать законы, противоречащие Конституции, но в ней не указан орган, которому можно направить протест.

В Конституции Республики Казахстан 1995 г. впервые сформулированы новые основополагающие принципы деятельности республики, которые имеют исключительное значение для построения и деятельности нового государства и общества.

Во-первых, под «республикой» нельзя понимать только государство. В Конституции имеется в виду и общество в целом. Возьмем основополагающий принцип общественного согласия и политической стабильности. Разве такое состояние может обеспечить только государство? Оно может быть обеспечено общими усилиями государства и общества. Деятельность всех существующих политических, общественных объединений, в т.ч. оппозиционных, должна быть направлена на это. Если оппозиционные организации будут заниматься не конструктивной, а деструктивной деятельностью, то они нарушают Конституцию. Этот принцип нужно рассматривать в широком аспекте, а именно в смысле взаимодействия государственных органов и общественных объединений в осуществлении различных функций государства. В условиях, когда национальной безопасности угрожает политический, религиозный экстремизм, общая преступность, государственные органы одни не могут справиться с ними. Надо создать правовую базу для привлечения общественности к этому делу, а не принимать закон, разрешающий распространение боевого оружия под видом развития охранной деятельности. Обратимся к другому основополагающему принципу — экономическое развитие на благо всего народа. В пункте 2 статьи 6 Конституции указано, что собственность обязывает, пользование ею должно одновременно служить общественному благу. Из приведенных конституционных положений вытекают два вывода. Первый — государство не должно отстраняться от регулирования экономики под предлогом либерализации экономических отношений. Умеренное, мягкое (а где нужно — жесткое) регулирование экономических отношений и направление их в нужное русло только и могут содействовать развитию экономики. Второй — частная собственность должна быть использована не только в интересах ее хозяев, но и служить экономическому развитию всего общества. И государство, и общество должны работать в направлении внедрения, формирования такого социально-экономического сознания. А разве можно реализовывать такой принцип, как казахстанский патриотизм, только усилиями государства? Это задача и государства, и всего общества.

Итак, конституционно закреплены новые принципы организации и деятельности государства. Государству нужно работать в направлении обеспечения их реализации.

Со времени обретения независимости были решены такие вопросы: 1) об этносоциальной характеристике государства; 2) о форме правления; 3) о структуре государства; 4) о функциях государства. Название «Казахская ССР» однозначно показывало, что этнической основой государственности была признана казахская нация. И это в советское время было правильным и не вызывало сомнения. Такое советское представление мы пытались зафиксировать в правовых документах. Так, в Конституции Республики Казахстан 1993 г. говорилось, что Республика Казахстан – форма государственности самоопределившейся казахской нации. По Конституции 1995 г. государственность создается на исконной казахской земле и единственным источником государственной власти является весь народ Казахстана. Такой подход к характеристике социально-этнической основы государства соответствует реалиям и служит цементирующим началом всего общества.

Вопрос о форме правления в Казахстане также решился не сразу. Вначале, можно полагать, ориентация была на парламентскую республику советского типа. Однако такая ориентация показала и доказала свою историческую бесперспективность. Постепенно складывалась президентская форма (система) правления. И она была признана в Конституции 1995 г. Высказывались опасения, что признание президентской формы правления в Конституции создает правовую основу для авторитаризма. Эти опасения оказались беспочвенными. Изменения и дополнения в Конституцию, внесенные в октябре 1998 г. по инициативе Президента Республики Н.А. Назарбаева, показывают, что конституционное развитие Казахстана идет по пути дальнейшей демократизации. Есть все основания надеяться, что этот процесс будет продолжаться.

Весьма актуален вопрос о структуре государственных органов, о принципах их взаимодействия. Пост Президента был конституирован в Республике Казахстан при советской власти. Вначале он был включен в систему исполнительной власти. Такой статус Президента был зафиксирован в Законе о государственной независимости и узаконен Конституцией 1993 г. Первый шаг в сторону усиления президентской власти сделал самораспустившийся Верховный Совет в декабре 1993 г., принявший Закон о временном делегировании законодательных полномочий Президенту. Ныне Президент Республики Казахстан занимает особое, своеобразное положение в механизме государства.

В историю отошло не только название «Верховный Совет», но и все то, что ему было присуще. Законодательный орган республики имеет не только новое название «Парламент», но и совершенно новый статус, функции. Своеобразный процесс его становления продолжается. Пять лет функционирования Парламента Казахстана свидетельствуют, что беспочвенными оказались утверждения критиков президентской системы правления о давлении Президента на Парламент. Сложилась конструктивные взаимоотношения между Президентом и Парламентом. Полномочия Парламента были расширены по инициативе именно Президента. Разумеется, бесконечное расширение полномочий какой-либо ветви государственной власти — не показатель демократического развития, кроме того, оно может привести к нарушению баланса между ними.

Особенно трудным, болезненным оказался процесс становления местных органов государственной власти. Ушло в прошлое мнимое всевластие местных Советов народных депутатов. И это было правильно. Однако, кажется, вместе «с водой выплеснули и ребенка». Местный представительный орган — маслихат — является органом местного населения. Однако пока он таковым почти не стал ни по каким параметрам. Закон от 23 января 2001 г. «О местном государственном управлении» предусматривает ряд новых положений, расширяющих полномочия маслихатов. Далее, местное самоуправление оторвали от местных государственных органов. В результате местные государственные представительные и исполнительные органы теряют социальную опору в лице местного населения. Это четко прослеживается на процессе подготовки проектов законов о местных органах. Вначале один законопроект был представлен Мажилису еще в 1996 г., но был отвергнут. Потом еще один проект, потом два проекта: о местных органах государственного управления и о местных органах самоуправления. Наконец был принят Закон о местном государственном управлении.

О сущности государства нужно судить не только и не столько по его формам, структуре органов, их формальным взаимоотношениям, но главным образом по их функциональной направленности, по содержанию их деятельности. В Конституции записано, что Республика Казахстан утверждает себя демократическим, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, пра-

ва и свободы. В этих конституционных положениях выражена суть идеологии, которой должны руководствоваться все государственные органы в процессе осуществления своей деятельности.

Свое предназначение государство осуществляет через свои функции, т.е. в определенных направлениях деятельности.

1. Конституция Республики Казахстан выделяет *политическую функцию* государства. Она осуществляется на фоне признания политического многообразия. Не допускается незаконное вмешательство государства в дела общественных объединений, в т.ч. политических партий. Государство, не вмешиваясь в законную деятельность политических и иных общественных институтов, создает условия для их нормального функционирования. В то же время Конституция наделяет государственные органы полномочиями предотвращать деструктивные действия со стороны политических и других общественных институтов. Государственные органы должны предотвращать преступные акты как политического, так и общеуголовного характера, направленные на подрыв безопасности государства, разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни. Государство не должно допускать вмешательства внешних политических сил во внутренние дела страны. Именно поэтому Конституция Республики Казахстан предусматривает, что не допускается деятельность политических партий и профессиональных союзов других государств. Осуществляя политическую функцию, государство Казахстан уважает принципы и нормы международного права, проводит политику сотрудничества и добрососедских отношений между государствами, их равенства и невмешательства во внутренние дела друг друга, мирного разрешения международных споров. Таким образом, политическая функция осуществляется как внутри страны, так и в отношениях с другими государствами.

2. Государство Казахстан осуществляет *экономическую функцию*. В Конституции закреплена правовая основа этой функции. Во-первых, на государство возлагается защита как государственной, так и частной собственности. Защищая все формы собственности от незаконного вмешательства, с чьей бы стороны оно не совершалось, государство обеспечивает благоприятные условия для их использования, расширения. Во-вторых, государственные органы в законах определяют субъекты и объекты собственности, объем и пределы осуществления

собственником своих прав. В-третьих, государство непосредственно и прямо регулирует экономическую деятельность государственных предприятий, определяет правовой режим использования объектов государственной собственности. Земля и ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в государственной собственности. Государство осуществляет непосредственное руководство и регулирование в указанной сфере экономических отношений.

3. Государство Казахстан осуществляет *социальную функцию*, правовые основы которой заложены в Конституции. В соответствии с Конституцией Республики Казахстан высшими ценностями государства являются человек, его жизнь, права и свободы. Несмотря на жестокий экономический кризис, государство постепенно налаживает свою социальную функцию. Вырабатываются государственные программы образования, здравоохранения, социального обеспечения, науки, культуры и др. Значительное внимание государство Казахстан уделяет регулированию отношений между различными национальными группами, между трудом и капиталом с целью недопущения деструктивных для общества ситуаций.

По мере становления государственности, преодоления экономического кризиса, вхождения в мировую систему отношений отмеченные функции будут расширяться, усложняться.

### **Казахстан – демократическое государство**

Характеристика Казахстана как демократического государства вытекает из содержания многих разделов Конституции Республики Казахстан. При этом надо иметь в виду, что демократизм может быть формальным, т. е. закрепленным в правовых нормах. Демократизм может быть не только формальным, но и реальным, т. е. обеспеченным всевозможными гарантиями. Демократический характер государства Казахстан определяется в конституционных принципах. Одним из основополагающих принципов организации государства является выборность главы государства, депутатов Парламента, местных представительных органов. Другим основополагающим принципом деятельности демократического государства является решение наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами. Сюда относятся, в частности, проведение референдума, процедура голосования в Парламенте.

Демократичность государства Казахстан выражается в том, что в Конституции установлены демократические нормы, позволяющие гражданам выдвигать и выбирать в представительные органы своих представителей, выражающих, желающих и способных отстаивать интересы народа в целом, интересы социальных и национальных меньшинств, законные интересы отдельных граждан.

Демократичность государства Казахстан выражается в демократических способах проведения референдума. Проведение референдума основывается на принципах: 1) добровольности участия в референдуме и свободного волеизъявления граждан; 2) всеобщего, равного и прямого права граждан на участие в референдуме при тайном голосовании; 3) гласности. На референдум могут быть вынесены вопросы принятия Конституции, конституционных законов Республики, внесение в них изменений и дополнений. На референдум могут выносятся вопросы, связанные с решением иных наиболее важных вопросов государственной жизни Республики<sup>1</sup>.

Демократизм государства Казахстан выражается и в возможности граждан и объединений оказывать влияние на содержание управленческих решений государственных органов и процесс их реализации в своих интересах. Для этого Конституция предусматривает определенные условия. Важнейшим из них является демократический политический режим.

Под политическим режимом понимается система приемов, методов, форм осуществления политической власти в обществе. Политический режим характеризует ее сущность, формы государства, его отношения с обществом, с отдельным человеком, урегулированные, в первую очередь, нормами конституционного права. Политический режим ярко показывает степень реального функционирования конституционных норм. Конституция Республики Казахстан предусматривает демократический политический режим. Во-первых, он выражается в установлении институтов представительной и непосредственной демократии. Дело, разумеется, не только в юридическом закреплении этих институтов, а в том, чтобы они могли функционировать с целью обеспечения участия граждан в формировании органов, в определении политики государства, в ее

---

<sup>1</sup> Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу конституционного закона, от 2 ноября 1995 г. «О республиканском референдуме» // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1995. № 22.

реализации. Во-вторых, демократический политический режим выражается в закреплении широких гражданских прав и свобод и обеспечении гарантий 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 открывает дорогу для формирования независимых средств массовой информации. Политическая цензура, являвшаяся мощным средством тоталитарного режима, ушла в прошлое. Отсутствие цензуры — яркое проявление существования демократического политического режима. Обеспечение независимости средств массовой информации позволяет высвечивать недостатки в работе государственных органов, нарушения закона должностными лицами и в определенной степени содействует укреплению законности. В-четвертых, политический плюрализм, признанный Конституцией Республики Казахстан, позволяет формировать различные организации, в т.ч. оппозиционные. И это, безусловно, одна из гарантий от возможного отступления от демократических методов управления обществом.

Одним из важнейших принципов демократической организации государства является принцип разделения власти. Конституция Республики Казахстан установила, что государственная власть в Республике осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви с использованием системы сдержек и противовесов.

Система сдержек и противовесов направлена на то, чтобы органы государства, реализуя свои полномочия, не могли рассчитывать на безнаказанность должностных лиц за их нарушение, за узурпацию полномочий органов.

### **Казахстан — суверенное государство**

В Республике Казахстан реализуется национальный и народный суверенитет.

Национальный суверенитет выражается в возможности нации распоряжаться своей судьбой, самоопределяться в государственной, экономической и духовной сферах. В условиях современного Казахстана национальный суверенитет имеет свои особенности. Дело в том, что в Казахстане имеется одна



единственная нация – нация казахов, которая столетиями проживает на своей территории и здесь она сформировалась как нация. Нигде в мире больше нет казахской нации, хотя казахская диаспора имеется во многих странах и насчитывает несколько миллионов человек. В Конституции Республики Казахстан 1995 г. признан и закреплён исторический факт: в преамбуле сказано, что «создается государственность на исконной казахской земле». Из этого естественно вытекает, что казахская нация имеет право самоопределяться в государственной сфере, т. е. создавать свою национальную государственность. И признание этого было провозглашено как в законе Республики Казахстан о государственной независимости, так и в Конституции Республики Казахстан 1993 г. Однако в Казахстане живут представители многих других национальностей в количестве, превышающем половину населения страны. Несмотря на значительное количество, у них отсутствуют признаки нации. Например, в Казахстане живут в большом количестве русские, украинцы, узбеки, корейцы, уйгуры и т.д. У каждой этой этнической группы есть исконная родина, где живут соответствующие нации, но поскольку они являются гражданами Республики Казахстан, то они имеют право на самоопределение в государственной сфере. Но не будучи нациями на территории Казахстана, они могут находиться в политико-правовой связи с государством как часть населения, народа страны. В силу этого в условиях Казахстана следует говорить о самоопределении в государственной сфере не одной только казахской нации, а всего народа Казахстана. В политическом отношении национальный суверенитет сливается с народным суверенитетом и как таковой является источником государственной власти, государственного суверенитета. Этим самым снят опасный источник напряженности в межнациональных отношениях.

Особое значение имеет национальный суверенитет в духовной сфере. Национальный суверенитет в условиях многонационального Казахстана реализуется путем предоставления права казахской нации, всем национальным группам возможности реализации их этнической, культурной, языковой самобытности путем содействия их активному участию во всех сферах общественной и государственной жизни.

Идея поддержки национальной самобытности проживающих в Казахстане национальных групп была заложена в Дек-

ларации о государственном суверенитете Республики Казахстан, принятой 25 октября 1990 г.: «Возрождение и развитие самобытной культуры, традиций, языка и укрепление национального достоинства казахской нации и других национальностей, проживающих в Казахстане, являются одной из важнейших задач государственности Казахской ССР».

Чрезвычайно важным в условиях современного Казахстана оказался вопрос о языках. Хотя казахский язык в период Советской власти наряду с русским признавался государственным языком, фактически сфера применения казахского языка сузилась до опасных пределов. Из употребления в государственной сфере он был почти вытеснен. В силу необходимости поднятия его значения казахский язык был объявлен государственным. Однако в стенах Парламента, а также в средствах массовой информации вопрос о придании русскому языку также значения государственного превратился в острейшую проблему. Конституция 1995 г. в этом в вопросе пошла на существенный компромисс, установив, что русский язык употребляется официально в государственных органах и организациях самоуправления наравне с казахским. Этот вопрос всесторонне отрегулирован в Законе о языках.

Вопрос о национальном равенстве связан с культурно-национальной автономией. В законодательстве Казахстана пока нет понятия культурно-национальной автономии, но это не означает, что в Казахстане нет ее элементов, притом существенных. Это можно установить, обращаясь к Основам законодательства Российской Федерации о культуре, где впервые дается трактовка понятия культурно-национальной автономии. В статье 21 этого акта определяется, что культурно-национальная автономия означает право этнических общностей на свободную реализацию своей культурной самобытности посредством создания на основании волеизъявления населения или по инициативе отдельных граждан национальных, культурных центров, национальных обществ и землячеств. Такое определение вполне соответствует политике Республики Казахстан. Государство Казахстан гарантирует всем национальным группам право создавать свои культурные центры, общества и землячества, объединения, а также их территориальные ассоциации. Национальные культурные центры – это добровольные объединения, созданные в целях содействия развитию национальной культуры, языка, традиций, народных про-

мыслов. Они создаются лицами, принадлежащими к определенной национальной группе, заинтересованными в реализации целей указанных объединений. В них, как правило, входят граждане определенной национальности. Но закон не запрещает вхождение в них граждан других национальностей. Этим организациям предоставляется возможность осуществлять деятельность, направленную на развитие национальной культуры: издание национальных газет, журналов, создание национальных клубов и т. д.

В Республике Казахстан организованы и функционируют более 30 национальных центров со 165 отделениями в регионах. Это национальные центры русских, украинцев, немцев, уйгур, корейцев, таджиков, узбеков, татар, кыргызов, китайцев и др.

Говоря о народном суверенитете, следует выяснить само понятие. Это понятие присутствует в конституциях многих стран мира. Так, в Конституции Французской Республики от 4 октября 1958 г. в разделе «О суверенитете» говорится: «Национальный суверенитет принадлежит народу, который осуществляет его через своих представителей и посредством референдума».

Значит, источником государственной власти признается народ. Нынешнее понятие «народ» в Казахстане существенно отличается от соответствующего понятия советского времени. Тогда народ Казахстана был составной частью народа СССР. В то же время в законодательстве существовало понятие «народ Казахстана». Так, в Конституции Казахской ССР (1978 г.) говорилось: «Вся власть в Казахской ССР принадлежит народу. Народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов» (ст. 2). В Декларации о государственном суверенитете Казахской ССР, принятой еще в период ее нахождения в составе СССР, сохранялось вышеуказанное положение, и это было естественно. В ней дается следующее определение народа: «Граждане Республики всех национальностей составляют народ Казахстана, и он является единственным носителем суверенитета и источником государственной власти в Казахской ССР, осуществляет государственную власть как непосредственно, так и через представительные органы» (ст. 4).

Через год, 16 декабря 1991 г., был принят Конституционный закон «О государственной независимости Республики

Казахстан», в котором впервые на историческую, политическую арену была выведена казахская нация: «Граждане Республики всех национальностей, объединенные общностью исторической судьбы с казахской нацией, составляют вместе с ней единый народ Казахстана, который является единственным носителем суверенитета и источником государственной власти в Республике Казахстан, осуществляет государственную власть как непосредственно, так и через избираемые им государственные органы» (ст. 6). Такое определение имеет историческое значение для судьбы казахской нации. Закон впервые через 250 с лишним лет после присоединения Казахстана к России провозглашал перед всем миром, что ядром народного суверенитета в Республике Казахстан является суверенитет казахской нации. Закон, признавая данный исторический факт, не отдает однако предпочтения казахской нации, поскольку не она исключительно, а народ Казахстана является носителем государственного суверенитета. Эта идея народного суверенитета нашла свое подтверждение в последующих конституционных актах, но при этом произошли весьма примечательные изменения.

Конституция Республики Казахстан 1993 г. начиналась со слов «Мы, народ Казахстана». Однако в пункте первом говорилось: «Республика Казахстан как форма государственности самоопределившейся казахской нации обеспечивает равные права всем своим гражданам». Вряд ли можно отрицать наличие между указанными положениями некоего противоречия. Если народ является носителем государственного суверенитета, то и государство, появившееся на территории Казахстана в результате развала СССР, является результатом самоопределения не одной казахской нации, которая составляет менее половины населения республики, а всего населения, состоящего из множества национальных групп. Пониманию этого на первых порах, вероятно, мешали определенные факторы: внезапность развала СССР и превращения Казахстана фактически из административно-территориальной части СССР в самостоятельное государство и неосознание того, что отныне все, независимо от национальной принадлежности, становятся на равноправной основе гражданами этого государства. Хотя безнационального государства не бывает, но в многонациональной стране признание политического самоопределения только одной нации обрекло бы это государство на тяжкие испыта-

ния. Осознание реальности пришло быстро, главным образом со стороны так называемой русскоязычной части населения. Вопрос о форме государственности стал одним из важнейших в межнациональных отношениях. Казахская часть населения тоже начала понимать, что в условиях многонационального состава народа несправедливо было бы отстаивать формулировку «государственность самоопределившейся казахской нации». Именно это явилось одной из существенных причин пересмотра по инициативе Президента Н.А. Назарбаева Конституции Республики Казахстан 1993 г. и подготовки под его непосредственным руководством проекта новой Конституции. В проекте новой Конституции были исключены из действующей Конституции 1993 г. следующие положения: «незыблемость казахской государственности...», «Республика Казахстан как форма государственности самоопределившейся казахской нации». Изъятие указанных, казалось бы, весьма важных для будущего казахской нации, положений из будущей Конституции не вызвало протеста или какого-либо противодействия в национальном масштабе, хотя отдельные неодобрительные высказывания были. Этот уже исторический факт весьма примечателен тем, что является показателем достаточно высокого уровня политического и правового сознания казахской нации, воспринимающей складывающуюся в Казахстане государственность как политическую организацию всего народа. В то же время в историко-нравственном отношении несправедливым и в политическом отношении недальновидным было бы забвение того, что ядром народного, следовательно, государственного суверенитета является суверенитет казахской нации, которая не претендует на роль «титულიной», привилегированной нации, но проявляет естественное желание жить в самостоятельном государстве, созданном на ее исконной земле.

Суверенитет государства — это такое свойство государства, которое характеризует его независимость и самостоятельность от влияния других государств при осуществлении своих внутренних и внешних функций.

Существенным признаком суверенитета государства является *верховенство государственной власти*. Верховенство позволяет создавать самостоятельную систему национального права, которая регулирует важнейшие стороны общественных отношений, устанавливает единый на всей территории правовой порядок, определяет правовой статус государственных органов,

права, свободы и обязанности граждан. Верховенство государственной власти проявляется в верховенстве на территории Казахстана Конституции Республики, затем законов и других нормативных правовых актов, принимаемых высшими органами государственной власти. Это означает, что верховенство государственной власти неограничено, его рамки определяются Конституцией, другими законами и подзаконными актами. Следовательно, суверенная, верховная власть ограничена правом, действующим на территории Казахстана.

Другим признаком суверенитета является *единство государственной власти*. В Конституции Республики Казахстан отмечается, что «государственная власть в Республике едина» (п. 4 ст. 3). Единство государственной власти выражается в существовании системы органов, объединенных в высшую государственную власть. Она разделяется на ветви: законодательную, исполнительную и судебную. Разделяясь, эти ветви единой государственной власти в рамках своих полномочий выполняют функции всего государства. В процессе осуществления своих полномочий различные ветви власти взаимодействуют между собой.

Важным признаком суверенитета является *независимость государства*, т.е. самостоятельность в отношениях с другими государствами. Государственность на территории Казахстана после длительного перерыва вновь возникла в 1920 г. в форме казахской советской автономии. Казахская Советская автономная республика существовала в составе Российской Федерации до 1936 г., имея некоторые признаки государственности, но не будучи суверенной частью. После преобразования Казахской автономной республики в союзную республику согласно Конституциям СССР и Конституциям Казахской ССР она признавалась суверенным государством. Однако суверенитет Казахской ССР был лишь потенциальным. Будучи в составе Союза ССР, признававшегося единым государством, Казахская ССР не могла иметь самостоятельность и независимость даже при формальном наличии всех признаков и свойств суверенитета.

Казахстан стал самостоятельным независимым государством в результате распада СССР. Первым правовым документом, открывшим путь для подлинного суверенитета Казахстана, была Декларация о государственном суверенитете Казахской ССР.

Декларация о государственном суверенитете сделала первый резкий шаг к самостоятельности, но она еще не имела в виду реальную самостоятельность. В ней говорилось лишь, что Казахская ССР добровольно объединяется в СССР и сохраняет за собой право свободного выхода из него. Исходя из этого заявлялось, что государственная власть обладает верховенством, самостоятельностью, полнотой внутри Республики, а во внешних отношениях — в рамках, определенных Союзным договором. Такие положения закреплялись и в прежних Конституциях Казахской Республики. В случае сохранения СССР о самостоятельном, независимом государстве Казахстан не могло быть и речи. Лишь распад СССР стал начальным пунктом в истории самостоятельного государства Казахстан.

Вторым историческим документом является Конституционный закон Республики Казахстан от 16 декабря 1991 г. «О государственной независимости Республики Казахстан». Закон провозгласил Республику Казахстан независимым, демократическим государством. Указывалось, что Республика Казахстан обладает всей полнотой власти на своей территории, самостоятельно определяет и проводит внутреннюю и внешнюю политику. Провозглашалось, что Казахстан строит свои взаимоотношения со всеми государствами на принципах международного права. Закон закрепил политическую основу независимости государства Казахстан. Формировались высшие органы государственной власти независимого Казахстана. Социальной основой независимого государства признавался народ Казахстана. В Законе говорилось, что Республика Казахстан обладает самостоятельной экономической системой, соответствующей статусу независимого государства. Провозглашалось, что Республика Казахстан как независимое государство является субъектом международного права, обменивается дипломатическими и консульскими представительствами, может входить в международные организации, системы коллективной безопасности и участвовать в их деятельности. Подчеркивалось, что Республика Казахстан самостоятельно решает вопросы внешнеэкономической деятельности. В Законе отмечалось, что Республика Казахстан принимает меры по охране своей независимости и укреплению национальной государственности. Атрибутом и гарантом независимости является наличие собственных Вооруженных Сил. Поэтому в законе записано, что Республика Казахстан в целях охраны своей независимости и тер-

риториальной целостности имеет право на создание собственных Вооруженных Сил. Подчеркивалось, что государство Казахстан самостоятельно определяет порядок и условия прохождения ее гражданами воинской службы, решает вопросы размещения войск, вооружений и техники на своей территории.

Таким образом, указанные два правовых документа закрепили все условия для обеспечения самостоятельности и независимости государства Казахстан.

Высшая власть государства на территории Казахстана осуществляется системой государственных органов, которые все еще находятся на стадии становления. Это, разумеется, не может не влиять на качество суверенитета, т.е. на формирование и реализацию как внутренней, так и внешней политики. В качестве примера можно указать на процесс формирования законодательного органа и президентской власти. Республика Казахстан восприняла советскую форму законодательного органа — однопалатный Верховный Совет. За последние годы выборы в Верховный Совет были дважды. Однако первый раз Верховный Совет Республики Казахстан в конце 1993 г., не доработав до окончания срока полномочий, был самораспущен. Вторые выборы в Верховный Совет состоялись в марте 1994 г., и ровно через год он был признан нелегитимным. Вероятно, можно говорить о неких объективных и субъективных причинах роспусков Верховного Совета двух созывов. Среди них немаловажное значение, по нашему мнению, имела неограниченность полномочий Верховного Совета в области формирования и реализации как внутренней, так и внешней политики, т.е. неспособность стать органом, основанным на принципе разделения государственной власти. Вот пример, убедительно характеризующий указанное положение. Верховный Совет в 1992 г. принял Закон о порядке ратификации и денонсации международных договоров Республики Казахстан. Однако Президиум Верховного Совета, не обладавший никакими законотворческими функциями, но состоявший из многих депутатов, внес существенные поправки в закон и представил Президенту, который его подписал. Конституционный суд, тщательно рассмотрев это дело, признал закон неконституционным. Из-за этого долго в Республике Казахстан не было Закона о порядке ратификации и денонсации международных договоров Республики Казахстан. По Конституции Республики Казахстан 1995 г. Парламент имеет право ратифицировать и



денонсировать международные договоры Казахстана. Парламент Казахстана состоит из двух Палат — Мажилиса и Сената, и его конституционные полномочия дают юридическое основание для решения важнейших вопросов внутренней и внешней политики путем принятия законов.

Важную роль в реализации суверенитета Республики Казахстан играет Президент. За несколько лет институт президентства претерпел существенные изменения в направлении расширения его влияния на внутреннюю и внешнюю политику государства. 25 августа 1991 г., еще до развала СССР, в период нахождения Казахской ССР в его составе, были внесены изменения в Конституцию Казахской ССР 1978 г. Верховный Совет Казахской ССР оставался единственным полновластным органом, правомочным принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению Республики. В частности, к исключительному ведению Верховного Совета относилось определение направлений внутривнутриполитической и внешнеполитической деятельности Казахской ССР в соответствии с основными направлениями внутренней и внешней политики СССР. Президенту Республики были оставлены лишь исполнительские функции: принимать необходимые меры по охране суверенитета, безопасности, территориальной целостности республики, представлять Казахскую ССР внутри страны и в международных отношениях, подписывать законы, вести переговоры и подписывать международные договоры.

Через четыре месяца после распада СССР Закон о государственной независимости Республики Казахстан внес существенное изменение в статус Президента. Государственная власть строилась, исходя из принципа ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Право выступать от имени народа республики было предоставлено Верховному Совету и Президенту. Главой Республики Казахстан и ее исполнительной власти объявлялся Президент. Конституция Республики Казахстан оставила статусы Верховного Совета и Президента без изменений. Существенные изменения в статус Президента Республики Казахстан внес Закон от 10 декабря 1993 г. о временном делегировании законодательных полномочий Президенту до избрания нового Верховного Совета. Однако Верховный Совет, избранный в марте 1994 г., Закон о временном делегировании законодательных полномочий Президенту Казахстана не отменил. Конституция Республики Ка-

захстан 1995 г. внесла коренные изменения в статус Президента. В ней записано, что в Республике Казахстан установлена президентская форма правления.

В реализации суверенитета Республики Казахстан определенную роль играет Правительство. Оно разрабатывает основные направления социально-экономической политики, его обороноспособности, безопасности, обеспечения общественного порядка и организует их осуществление; вырабатывает меры по проведению внешней политики.

Созданы Вооруженные Силы для защиты Республики, а также пограничные войска, их функции определены в специальных законах.

Итак, на сегодня созданы органы, определены их компетенции, направленные на обеспечение суверенитета и независимости Республики Казахстан.

Важными элементами суверенитета являются *Конституция и национальное законодательство*. За четыре года в Казахстане принято две Конституции: 28 января 1993 г. Верховным Советом и 30 августа 1995 г. на референдуме. Как первая, так и вторая были разработаны с учетом: 1) опыта советского конституционного законодательства, 2) опыта конституционного развития других государств, 3) особенностей перехода от социалистической политической, экономической, социальной и духовной системы к демократической и правовой, 4) общепризнанных норм международного права. Правовая система Республики Казахстан формируется с учетом опыта развития демократического законодательства стран мира. Это обстоятельство является проявлением приверженности Казахстана идеалам свободы, равенства и согласия как внутри страны, так и в отношениях с другими странами. Подтверждением этого являются основополагающие принципы деятельности Республики, провозглашенные в Конституции Казахстана: общественное согласие и политическая стабильность, решение наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами. Реализация этих принципов в законодательстве, а также деятельность органов государства на их базе чрезвычайно важны для укрепления и консолидации общества, для обеспечения политической стабильности, установленной в Казахстане. Как первая, так и вторая Конституции Республики Казахстан провозгласили желание ее народа занять достойное место в мировом сообществе, и в них заявлено, что Республика Ка-

захстан уважает принципы и нормы международного права, проводит политику сотрудничества и добрососедских отношений между государствами, их равенства и невмешательства во внутренние дела друг друга, мирного разрешения международных споров; отказывается от применения первой вооруженной силы. Это не просто слова, они подтверждаются формированием демократического законодательства, практической деятельностью Республики Казахстан в области международных отношений. Республика Казахстан заключила около 750 международных договоров, установила дипломатические отношения с более 40 государствами и имеет тесные связи с 15 международными организациями.

Обязательным атрибутом суверенитета является наличие *гражданства*. Исходя из этого, 20 декабря 1991 г. был принят Закон о гражданстве Республики Казахстан. Одним из важных положений этого закона является отсутствие нормы о возможности двойного гражданства. В Конституции Республики Казахстан 1993 г. установлено, что за лицом, являющимся гражданином Республики Казахстан, не признается принадлежность к гражданству другого государства, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией и международными договорами. В указанных положениях ничего особого нет, ибо законодательства почти всех стран мира не признают двойного гражданства, за определенными исключениями. Однако этот вопрос для Республики Казахстан стал чрезвычайно важным в отношениях с Российской Федерацией. Дело в том, что определенная часть русского населения в Казахстане подняла вопрос об установлении здесь двойного гражданства: Казахстана и России. Официальные органы Российской Федерации это требование поддержали. Вопрос приобрел значение межгосударственного характера. Проблема на самом деле непростая. С образованием самостоятельного государства Казахстан, установлением государственных границ между Казахстаном и Россией, размежеванием денежных систем и другими обстоятельствами чрезвычайно осложнились условия связи граждан Казахстана с родственниками в России. И стал подниматься вопрос о двойном гражданстве, как будто оно способно решить эти проблемы. Не исключаются здесь и политические мотивы. Однако другая сторона не приняла во внимание то неперемное обстоятельство, что массовое двойное гражданство неприемлемо, ибо разрушает суверенитет государства. В то же время

надо было найти приемлемое для обеих сторон решение этого вопроса. Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев 23 декабря 1993 г. принял Указ об упрощенном порядке принятия в гражданство Республики Казахстан, что несколько смягчило обстановку.

Но российская сторона предложила проект договора о двойном гражданстве в Казахстане. Этот договор казахстанская сторона не одобрила, убедительно доказав его неприемлемость. Между Казахстаном и Россией был принят меморандум об упрощенном порядке принятия в гражданство. В нем уже не стоит вопрос о двойном гражданстве.

В Конституции Республики Казахстан 1995 г. более категорично, чем в прежней, установлено, что за гражданином Республики не признается гражданство другого государства. Однако некоторые силы пытались превратить этот вопрос в предмет не только научной, но и политической дискуссии. Комиссия по вопросам гражданства Российской Федерации разработала «Концепцию двойного гражданства», в которой утверждалось, что «институт двойного гражданства также имеет положительные морально-психологические последствия, способствует укреплению среди соотечественников чувства связи со своей исторической родиной». Здесь не учитывалось самое главное: как может существовать суверенное, независимое государство, если значительная часть его граждан является одновременно гражданами еще другого, тем более соседнего государства, если оно в той же концепции заявляет о своем праве защищать лиц с двойным гражданством?

Как видно из изложенного, становление суверенитета и независимости Республики Казахстан — весьма непростой процесс. Оно требует от высших государственных органов, должностных лиц большой осторожности, мудрости, поистине государственного подхода. Каждое государство обязано уважать суверенитет другого государства, уважать его право в пределах собственной территории осуществлять законодательную, исполнительную, административную и судебную власть, не вмешиваться в них. Это вытекает из Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН от 24 октября 1970 г.

Республика Казахстан свои отношения с другими государствами строит исходя из указанных принципов. Более того, она

делает все для того, чтобы внутренняя деятельность, связанная с использованием достижений научно-технической революции, не нанесла ущерба другим государствам. Именно эти цели преследовало закрытие атомного полигона. Другие государства так же должны поступать. Это показывает, что в эпоху научно-технической революции существует опасность вмешательства во внутренние дела суверенных государств без фактического вмешательства. Этот вопрос, думается, заслуживает обсуждения и решения.

## Становление правового государства в Казахстане

Встав на путь самостоятельности, Казахстан сразу воспринял идею правового государства. Конституционный закон «О государственной независимости Республики Казахстан» провозгласил ее «независимым, демократическим и правовым государством». Как отмечалось, Казахстан можно назвать демократическим государством, поскольку разрушена административно-командная система управления, формируются демократические политические институты. В то же время не было и пока нет реальных оснований для того, чтобы называть Казахстан правовым государством. Правовое государство – продукт длительного исторического развития. Учитывая это обстоятельство, в статье 1 Конституции записано, что «Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством». Следовательно, речь идет не о том, что Казахстан уже является правовым государством. Республика Казахстан встала на путь утверждения правового государства, на путь создания государства, опирающегося на право.

Первым принципом правового государства является *верховенство закона*, его господство в общественной жизни. Наиболее важные стороны общественной жизни должны регулироваться посредством законов. В соответствии с Конституцией Парламент Республики Казахстан «вправе издавать законы, которые регулируют важнейшие общественные отношения, устанавливают основополагающие принципы и нормы, касающиеся правосубъектности физических и юридических лиц, гражданских прав и свобод... основ организации и деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, государственной и воинской службы» и т.д. Президенту могут быть делегированы законодательные полномочия, и он

может издавать указы, имеющие силу законов. В определенных случаях народ путем референдума может принимать акты, имеющие силу конституционных и обычных законов. Расширение круга субъектов, имеющих право принимать закон, показывает намерение государства стать правовым. Дело не только в повышении значения и роли законов в жизни общества. Эффективность законов зависит от их качества, от того, соответствуют они потребностям объективного, прогрессивного развития общества или нет.

Есть факторы, дискредитирующие законы или снижающие эффективность их действия. Для законотворчества вредна «юридическая эйфория», вера во всемогущество законов, юридический фетишизм. Факторами, снижающими эффективность законов, являются, с одной стороны, проявления бюрократизма, коррупции, а с другой – низкий уровень общественного правосознания.

Другим важным принципом правового государства является *обязательность для всех государственных органов, должностных лиц соблюдения требований законов*. Законы исходят главным образом от государства, его органов. Следовательно, в первую очередь, само государство берет на себя обязательство соблюдать требования законов. Во всех случаях реализация законов восходит к государству, его органам. Государственные органы либо следят за реализацией законов, либо они сами применяют законы, либо обеспечивают применение законов, либо применяют меры воздействия на нарушителей и т.д. Следовательно, принимая законы, государство не просто берет на себя обязательство выполнять требования законов. Оно должно следить за всем процессом реализации законов всеми субъектами. К их числу относятся государственные органы, государственные служащие всех рангов.

Выполнение положений законов государством, его органами и должностными лицами имеет исключительное значение в становлении правового государства. Правовое государство – это не только государство, где формируется право, принимается множество законов. Правовое государство вместе с тем такое государство, где деятельность государственных органов и учреждений основана исключительно на принятых законах. Нарушение положений действующих законов должностными лицами, государственными органами, тем более государством в целом ведет к тяжелым последствиям для самого государ-

ства. Даже при наличии большого числа хороших законов нарушение их государственными органами, с одной стороны, отдаляет процесс формирования правового государства, а с другой — порождает политическое отчуждение населения от государства. Нарушения законов государственными органами и должностными лицами всегда были и, наверное, будут. Такие имеют место даже в самых развитых государствах, которые можно называть «правовыми». Но речь идет, во-первых, о масштабах нарушений, а во-вторых, о решимости государства постоянно и неуклонно бороться с ними. Если нарушения приобретают массовые масштабы и государство либо бессильно, либо не «замечает» этого, тогда трудно вести речь о формировании правового государства. Особенно масштабными могут быть эти нарушения в переходные и кризисные периоды. Нарушения могут проявляться в злоупотреблениях служебным положением, в принятии незаконных решений исполнительными органами, в коррупции, во взяточничестве, в хищениях и т.д.

Важным принципом правового государства является неуклонное *соблюдение законов гражданами*. Для этого необходимо знать законы, другие нормативные правовые акты, устанавливающие права, свободы и обязанности граждан. Для того чтобы обеспечить это условие, Конституцией Республики Казахстан предусмотрено официальное опубликование нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, и оно является обязательным условием их применения. Это конституционное положение имеет большое значение в правовом просвещении граждан, поскольку они имеют возможность знакомиться с нормативными правовыми актами, касающимися их прав, свобод и обязанностей. Указанное конституционное положение должно обеспечить доступность для граждан многочисленных ведомственных актов, в которых конкретизируются права и обязанности граждан. Нередко ведомства стараются не публиковать свои нормативные правовые акты, ограничивая доступ к ним граждан. Одна из причин этого — наличие положений, нарушающих законные права и свободы граждан.

Другим важным условием выполнения гражданами положений законов является формирование их правосознания. Этому вопросу не уделялось должного внимания. Коренные изменения отношения государства к вопросам правового просве-

щения населения начались с Постановления Президента Республики Казахстан от 21 июня 1995 г. «О мероприятиях по осуществлению правового всеобщего обучения в стране». Без преувеличения можно сказать, что это акт большого политического значения. В основе этого Постановления лежит идея обеспечения формирования правового государства. В нем предусматривается обучение правовым и нравственным нормам с дошкольного возраста. Правовым обучением охватываются граждане всех возрастов и всех слоев, независимо от сферы обучения, работы и служебного положения вплоть до министров. Задача заключается в реализации президентского постановления. Ведь законопослушные граждане и безупречно исполняющие законы государственные служащие формируются с детского возраста.

Соблюдая требования законов, граждане, конечно же, должны чувствовать свою ответственность перед государством. Но это не означает, что ответственность должна носить односторонний характер. Не только граждане должны быть ответственны перед государством, но и государство должно быть ответственно перед гражданами. Раньше существовало представление, что права и свободы граждан — своеобразный дар государства гражданам. На самом деле многие права и свободы являются естественными, закрепляемыми в законах. Даже те права и свободы граждан, которые государство признает, объективно обусловлены. Государство несет ответственность за их охрану, создание условий для их реализации. Государство, его органы, учреждения, должностные лица должны обеспечивать реализацию прав и свобод граждан, причем они должны служить всему обществу, не деля его на классы, социальные слои, национальные группы. Они должны служить именно человеку, обеспечивать его законные права и свободы. И это одна из основных черт правового государства, о чем говорится в статье 1 Конституции Республики Казахстан: «Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы».

Во-первых, права и свободы граждан, закрепленные в Конституции, не могут быть ограничены. Конституция допускает возможность ограничения отдельных прав и свобод в исключительных случаях. В Конституции говорится, что «не допускается ни в какой форме ограничение прав и свобод граждан



по политическим мотивам». Этим самым гражданин огражден основным законом от возможного произвола государственных органов, должностных лиц. Вообще не допускается ни в каких случаях ограничение важнейших прав и свобод граждан. Таким образом, само государство ставится в определенные правовые рамки в отношении к гражданам. Во-вторых, важным признаком правового государства является наличие развернутых, подробных процессуально-правовых норм, позволяющих гражданам защищать права и свободы от их нарушений с чьей бы то ни было стороны. Права и свободы относятся ко всем сферам жизнедеятельности человека. Если в какой-либо сфере нет юридических процедур защиты прав граждан, то граждане не могут воспользоваться своими правами. Задача государственных органов состоит в восполнении возможных пробелов юридических процедур. Они должны оказывать гражданам правовую помощь в понимании и отстаивании своих прав. Из всего сказанного понятно, что правовое государство не формируется стихийно. Оно организуется в процессе постоянной целенаправленной деятельности государства, его органов и учреждений, добросовестного выполнения государственными служащими своих обязанностей.

Важным признаком правового государства является закрепление в Конституции принципа *независимости суда*. В правовом государстве суд занимает особое место, поскольку является одной из трех ветвей государственной власти. Все спорные правовые вопросы в основном решаются в суде. Судебная власть распространяется на все дела и споры, возникающие на основе Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров Республики. В статье 77 Конституции записано, что «судья при отправлении правосудия независим и подчиняется только Конституции и закону. Какое-либо вмешательство в деятельность суда по отправлению правосудия недопустимо и влечет ответственность по закону». Одной из мер, направленных на обеспечение независимости суда, является пожизненная назначаемость судей.

Государство может признаваться правовым не только в силу наличия развитой национальной правовой системы, ее реального функционирования. Степень правового характера государства определяется и тем, как соотносится государство с международным правом, вбирающим в себя наиболее демократические, прогрессивные и гуманистические правовые идеи.

Этому вопросу в Конституции Республики Казахстан уделяется особое внимание. В ней записано, что Республика Казахстан уважает принципы и нормы международного права. В действующее право Республики Казахстан включаются международные договорные и иные обязательства республики. Международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами и применяются непосредственно, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона. Указанные конституционные положения находятся на уровне положений основных законов правовых государств.

### **Казахстан — социальное государство**

Республика Казахстан как социальное государство находится в процессе становления.

Понятие «социальное государство» в послевоенной политической теории означает государство современного демократического типа, существующее в условиях относительно стабильной и развитой экономики, способное осуществлять социальную политику, выражающуюся в заботе о правах человека, об устройстве трудоспособных, о создании системы здравоохранения, социального обеспечения, о поддержке малоимущих, в борьбе с конфликтами, преступностью и т.д. Термин «социальное государство» — условный, поскольку любое государство социально.

Понятие «социальное государство» не сразу вошло в законодательство Казахстана.

Чтобы объяснить это, следует вспомнить отношение Советского государства к эксплуататорам (капиталистам, баям, кулакам и т.п.) в переходный период к социализму. Эти слои населения как угнетательские были ликвидированы насильственными методами. В результате были сформированы социальные слои, называвшиеся рабочим классом, колхозным крестьянством и трудовой интеллигенцией. Это было записано в Конституции.

К моменту провозглашения независимости Казахстана существовало мнение, что в обществе сохраняются рабочий класс, колхозное крестьянство (в совершенно мизерном количестве) и трудовая интеллигенция. Продолжала действовать Конституция Казахской ССР с классовым понятием социальной структуры общества. Поэтому, вероятно, Конституционный закон о

государственной независимости Республики Казахстан не содержит термина «социальное государство». В нем говорится, что «Республика Казахстан – независимое, демократическое и правовое государство». Однако законодательство было направлено на демонтаж социалистической, вернее, государственной экономики и на разрешение частной предпринимательской деятельности. Вместе с этим существенно менялась социальная структура общества.

Происходившие коренные социально-экономические изменения отразила Конституция Республики Казахстан 1993 г. В Конституции отсутствуют такие категории, как рабочий класс, крестьянство, интеллигенция, трудящиеся. Но в Конституции нет и таких понятий, как капиталист, эксплуататор и т.п. В Конституции 1993 г. впервые записано, что Казахстан – социальное государство. В ней также впервые признаны две формы собственности: государственная и частная. Это же нашло отражение в Конституции 1995 г. Конституция создает законодательную основу для развития предпринимательства, следовательно, для формирования социального слоя, обладающего частной собственностью. В то же время Конституция создает правовые предпосылки для защиты человека от государства и частных собственников, запрещая принудительный труд, использование имущества для нарушения прав и охраняемых законом интересов граждан, в частности, эксплуатации. В связи с этим предусматривается широкий спектр социально-экономических прав человека, позволяющих свободно трудиться в любой сфере и предоставляющих возможность получать вознаграждение за труд не ниже установленного законом минимума. Следовательно, Конституция возлагает на государство обязанность следить за установлением социальной справедливости в сфере экономических отношений и распределения. Для достижения этого перед государством ставится широкий круг задач.

1. Не допустить формирования социальных полюсов и возникновения на этой основе классового антагонизма.

2. Направлять интересы различных социальных слоев, отличающихся имущественным положением, к взаимоприемлемому социальному компромиссу. Гарантией этого является постановка в центре Конституции человека, который является атомом общества.

3. Сознательно и целенаправленно регулировать экономические, политические, национальные, экологические, со-

циальные, демографические и другие отношения для создания стабильной системы жизнеобеспечения общества в целом, каждого человека в отдельности.

4. Ориентировать законодательство на человека, на удовлетворение его жизненных интересов и потребностей, создавая социальную защиту от безработицы, социальное обеспечение и т.п.

5. Не допустить установления в качестве государственной идеологии какого-либо социального слоя, тем самым исключить идеологическую конфронтацию и т.д.

Решением этих и подобных им задач будет достигаться общенародный консенсус, будут сводиться к минимуму национальные, межличностные и иные социальные противоречия. Тем самым будут создаваться условия для максимального сужения применения государственного принуждения.

Все сказанное свидетельствует о том, что в основу Конституции положен не формационный подход к определению социальной сущности государства, что социальной основой государства составляет не какой-либо класс. По Конституции Республики Казахстан, социальная база нашего государства — все население, весь народ. Таким образом, и с социально-экономической точки зрения народ, а не какой-либо класс является единственным социальным субъектом общества. Поэтому формирующееся государство с максимальной уверенностью можно назвать социальным государством. Дополнительным подтверждением этого является ориентация Конституции на общечеловеческие, а не классовые ценности, выраженные в общепризнанных нормах международного права.

Социальная, а не классовая сущность нашего государства должна найти воплощение в его функциях, в первую очередь — в его экономических функциях. В задачу курса не входит анализ всех его функций, но в связи с нашей темой хотелось бы акцентировать внимание на такой экономической функции, как регулирование экономических отношений. Полагая, что у рынка есть внутренний, автоматически действующий механизм саморегулирования, государственные структуры Казахстана, разрушив систему централизованного руководства экономикой, почти выпустили бразды правления из своих рук. Между тем классические капиталистические государства уже с тридцатых годов встали на путь регулирования экономики, убедившись в том, что сам рынок не способен обеспечить длительное

стабильное развитие экономики. Наше государство должно извлечь уроки из этого. Тем более для этого есть конституционные предпосылки, состоящие в закреплении за государством значительной части богатств страны, а также фактическая собственность государства на основные средства производства. Прежняя сверхцентрализованная система регулирования экономики показала свою несостоятельность. Но нельзя полностью отказываться от регулирования экономических отношений. Надо осуществить на ином уровне, в иных масштабах и на иных принципах государственное регулирование экономикой с учетом формирующегося частного сектора. Промедление этого процесса может привести к затягиванию процесса формирования социального государства. Первые признаки такого явления – это возможное противостояние верхних эшелонов власти между собой, неверие народа в способность государственных органов приостановить ухудшение материального положения людей, абсентеизм во время выборов депутатов, массовые правонарушения со стороны должностных лиц и рядовых граждан и т.п.

Следовательно, Конституция, какой бы она ни была: прогрессивной, демократической, – представляет собой политико-правовое намерение, план создания социального государства, реализация которого возможна в результате разумных, сознательных и решительных действий всей системы государственных органов.

### **Казахстан – светское государство**

В статье 1 Конституции Республики Казахстан указывается, что Казахстан является светским государством. Светский характер государства Казахстан проявляется в том, что в нем не существует официальной, государственной религии – ни одно из многочисленных вероучений не признается обязательным или предпочтительным. В соответствии с Конституцией религии, их каноны и догматы, религиозные объединения, действующие в Казахстане, не вправе оказывать влияние на политику государства, на государственный строй, на деятельность государственных органов и их должностных лиц. Светский характер государства Казахстан обеспечивается отделением религиозных объединений от государства. Это означает также, что государственные органы не должны допускать незаконного вмешательства в дела религиозных объединений, а также возлагать на религиозные объединения функции государствен-

ных органов. К тому же государство не должно финансировать религиозные объединения.

Далее, светский характер государства Казахстан выражается в том, что не допускается деятельность политических партий на религиозной основе. В Конституции как будто есть определенная недосказанность. Она говорит о недопущении деятельности политических партий на религиозной основе. Из этого не вытекает мысль о том, что создавать политические партии на религиозной основе не запрещается. Хотя этого положения не содержится в Конституции, оно само собой разумеется. Дело в том, что если деятельность партии на религиозной основе запрещается, то нельзя и создавать такие партии. Такие партии не подлежат регистрации в государственных органах. А незарегистрированные партии являются нелегитимными.

Признавая незаконной деятельность политических партий на религиозной основе, Конституция Республики Казахстан последовательно утверждает светский характер государства. Ведь политические партии создаются для ведения политической работы, для оказания влияния на формирование и в дальнейшем для осуществления политики государства. Поскольку государство отделено от религии, религиозные объединения не должны вмешиваться в государственную политику, в государственные дела. В этом нельзя усматривать ущемление прав религиозных объединений. Ведь они создаются для проповедования религиозных догм, которые никакого отношения к политике не имеют, а должны служить лишь удовлетворению религиозных потребностей верующих. Граждане независимо от того, какую религию исповедуют, пользуются политическими правами. Как верующие, так и священнослужители могут избираться в государственные органы как граждане, а не в качестве представителей соответствующих конфессий.

Запрещаются создание и деятельность религиозных объединений, цели и действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности Республики, подрыв безопасности государства, разжигание религиозной розни.

В то же время государство охраняет законную деятельность религиозных объединений.

Отделение религии от государства означает, что нельзя вести обучение религиозным догмам в учебных заведениях, осуществляющих обучение в соответствии с государственным стандартом. С этим принципом несовместимо участие рели-

гиозных объединений, их представителей в любой деятельности любого государственного органа, государственного учреждения, например, таких, как освящение открываемых государственных учреждений (школ, библиотек, клубов и т.д.), предприятий, выпускаемой ими продукции и т.д., а также помещения в них тех или иных знаков религиозной символики.

Уставы религиозных объединений регистрируются в органах юстиции республики. Государственный орган, зарегистрировавший устав религиозного объединения, осуществляет контроль за его соблюдением. Этот орган имеет право требовать от руководящего органа религиозного объединения представления принятых решений, направлять своих представителей для участия в проводимых религиозными объединениями мероприятиях, получать объяснения от их членов по вопросам, связанным с соблюдением устава.

Деятельность религиозных объединений, нарушающая положение уставных документов или условия регистрации, влечет ответственность в соответствии с законом. Согласно Закону Республики Казахстан «О свободе вероисповедания» деятельность религиозного объединения может быть прекращена в случае нарушения устава и законов по решению суда.

Светский характер государства Казахстан выражается и в том, что не допускается государственное финансирование религиозных объединений<sup>1</sup>.

## 2. Проблемы казахстанского унитаризма

Историю становления казахстанского унитаризма следует начинать с момента принятия Декрета Совнаркома РСФСР от 10 июля 1919 г. «О революционном комитете по управлению Киргизским краем»<sup>2</sup>.

В нем было написано: «Впредь до созыва всеобщего киргизского съезда, который созывается в возможно непродолжительном времени, и объявления автономии Киргизского края, учреждается для управления этим краем революционный

<sup>1</sup> Президент Н.А. Назарбаев подверг жесткой критике акимов, которые финансируют из государственного бюджета религиозные организации. Критикуя акима Восточно-Казахстанской области. Президент отметил, что в его полномочие не входит выделение миллионов тенге из областного бюджета на ремонт церкви. Правительство тоже поступило незаконно, дав на это разрешение // Егемен Казакстан. 14 сәуір 2001 ж.

<sup>2</sup> Собрание законодательства КазАССР. Алма-Ата, 1969. С. 17.

комитет, в котором сосредотачивается высшее военно-гражданское управление». В свете рассматриваемого положения важно отметить, что декрет предусматривал создание в Казахстане административно-территориальных единиц несмотря на то, что указывал на проживание в них наряду с казахами и русского населения. Лишь отмечалось, что занимаемые русским населением земельные территории остаются в его пользовании.

Декретом ВЦИК и СНК РСФСР от 26 августа 1920 г. «Об образовании Автономной Киргизской Советской Социалистической Республики» была образована Казахская АССР как часть РСФСР. В состав Казахской АССР были включены в прежних административных границах следующие области: Семипалатинская, Акмолинская, Тургайская, Уральская, Мангышлакский уезд, часть территории Астраханской губернии<sup>1</sup>.

Органами управления Казахской АССР были признаны ЦИК, совнарком КазАССР и местные советы депутатов. Таким образом, Декрет закрепил два важнейших признака унитарного устройства: 1) деление территории республики на административные единицы, 2) образование высших и местных органов государственной власти.

В правовых актах, в соответствии с которыми создана унитарная форма государственного устройства в Казахстане, подчеркивалось, что она должна обеспечить равенство всех национальностей, проживающих в Казахстане. В «Декларации прав трудящихся КАССР» было записано: «Стремясь установить в Киргизской Республике благоприятные условия для мирного и братского сожительства всех входящих в ее состав наций, Съезд Советов КАССР заявляет, что каждая нация имеет одинаковое право пользования родным языком во всех государственных учреждениях и в школе и что каждой из них предоставляются и должны быть обеспечены право и полная возможность свободного национального развития»<sup>2</sup>.

В 1936 г. Казахская АССР была преобразована в Казахскую союзную республику в составе СССР. Конституция Казахской ССР 1937 г. закрепила унитарную форму государственного устройства. Территория Казахской ССР делилась на административно-территориальные единицы – области. Когда разрабатывался проект Конституции Казахской ССР 1978 г., представители уйгурского населения перед высшими органа-

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства КазАССР. Алма-Ата, 1969. С. 21–22.

<sup>2</sup> Там же. С. 31.



ми республики ставили вопрос об образовании на территории Алма-атинской области уйгурской автономии с центром в г. Алма-Ате. Высшие партийные и государственные органы создали комиссию для рассмотрения этого обращения, в состав которой были включены ученые-юристы, историки, этнографы. Комиссия всесторонне исследовала этот вопрос и пришла к выводу, что не имеется ни исторических, ни этнографических, ни юридических оснований для образования уйгурской автономии в Казахстане. Из материалов переписи населения СССР выяснилось, что уйгуры проживают в значительном количестве также в Киргизстане и Узбекистане. Основная масса уйгуров населяет свою исконную территорию в Китае (СУАР). В историческом прошлом, в конце XIX в., определенная часть уйгуров переселилась на территорию нынешних Казахстана, Киргизстана, Узбекистана. Территория Алма-атинской области никогда не была местом их исконного проживания.

После принятия Конституции Казахской ССР 1978 г. через два года Политбюро ЦК КПСС приняло решение об образовании в Центральном Казахстане немецкой автономии. Это решение было принято келейно, тайно и в грубое нарушение Конституции СССР и Конституции Казахской ССР. Руководители КПСС даже не допускали мысли, что решение такого вопроса может оскорбить достоинство казахской нации и может вызвать противодействие. Однако казахский народ не согласился с таким решением. Казахская молодежь вышла на улицы городов, и власти попытались подавить силой недовольство. Поскольку дело могло принять весьма опасный поворот, решение Политбюро ЦК КПСС об образовании немецкой автономии было отменено.

Эти малоизвестные факты показывают, что для сохранения унитарной формы устройства казахстанского государства постоянно действует объективный фактор как существование казахской нации и субъективный фактор как исторически сложившееся политическое сознание казахской нации о необходимости отстаивания своей государственности. Исторические события декабря 1986 г. в г. Алма-Ате еще раз подтвердили вышесказанное. Все это свидетельствует о том, что казахская нация в очень непростых условиях советской системы отстаивала национальную государственность и ее унитарную форму устройства.

В Законе Республики Казахстан от 16 декабря 1991 г. «О государственной независимости» не был затронут вопрос о форме государственного устройства. В нем лишь говорилось о праве казахской нации на самоопределение и решимости создания гражданского общества и правового государства. Уже это положение как бы содержало идею сохранения унитарного устройства казахстанского государства. В Конституции Республики Казахстан 1993 г. в разделе «Основы конституционного строя» (п. 1) заявлено: «Республика Казахстан — демократическое, светское и унитарное государство. В Конституции указывалось, что пространство Республики Казахстан делится на административно-территориальные единицы. Этим самым исключалась возможность создания автономных образований. Однако несмотря на четкое конституционное положение о создании унитарного государства без автономных образований, определенные политические силы, выступавшие от имени русского населения, пытались требовать некоей автономии для русских. Однако это была утопическая затея. Если все отрицательные факторы исключить, то одно то, что русские расселены на всей территории Казахстана, не давало никакого шанса на образование автономии для русских в каком-либо регионе республики. Это прекрасно понимало русское население, которое не поддержало своих «защитников», действия которых лишь осложнили бы межнациональные отношения.

В Конституции Республики Казахстан 1995 г. закреплена унитарная форма казахстанского государства и поставлена «точка» в этом вопросе. В Конституции провозглашается, что Республика Казахстан является унитарным государством с президентской формой правления. Подтверждается, что территория Республики Казахстан делится на административные единицы. На всей территории страны создаются местные органы государственной власти без каких-либо автономных образований. Конституция Республики Казахстан 1995 г. пошла дальше всех предыдущих Конституций в утверждении унитаризма в Казахстане. В ней говорится, что установленные в Конституции унитарность и территориальная целостность государства не могут быть изменены. Это означает, что ни Парламент, ни Президент Республики не могут инициировать вопрос об изменении унитарной формы государственного устройства Казахстана. Если политическая партия или общественное объединение будет ставить вопрос об изменении унитарной фор-

мы устройства государства Казахстан, то это будет квалифицироваться как попытка изменения конституционного строя.

Чем обуславливается необходимость унитаризма в Казахстане?

В прошлом казахская нация имела свою государственность, которая была утрачена в результате присоединения Казахстана к России. Но идея национальной государственности не угасла в сознании народа, доказательством чего являются многочисленные национально-освободительные восстания казахов против колонизаторской политики царской империи.

Октябрьская социалистическая революция провозгласила право народов России на политическое самоопределение.

Применительно к казахскому народу это самоопределение проявилось, во-первых, в государственных мероприятиях по объединению всех земель, исконно занимаемых казахами, в территорию нового государственно-политического образования, во-вторых, в придании этому образованию наименования «казахское». В подтверждение сошлемся на некоторые исторические документы. В протоколе заседания Коллегии Наркомнаца от 14 августа 1920 г. говорится: «Последнее время было посвящено исключительно разработке материалов о Киргизской Республике. Прделана большая работа. Состоялся ряд заседаний и межведомственных совещаний по этому вопросу, в том числе два с представителями местных заинтересованных областей и учреждений. Последнее совещание проходило под председательством товарища Ленина. Мнения всех сходились на необходимости создания Киргизской Республики, охватывающей все киргизские области. Выработан проект декрета, который будет рассматриваться в Совнарком... 17 августа 1920 г.

Постановление: одобрить проект декрета о Киргизской Республике»<sup>1</sup>.

Итак, новое политическое образование называлось «Казахская Республика», которая создавалась на территории, охватывающей все казахские области. 26 августа 1920 г. ВЦИК и СНК РСФСР приняли Декрет об образовании Казахской автономной Советской республики. По форме устройства она была унитарной республикой. В 1936 г. Казахская АССР была преобразована в казахскую союзную республику, которая, как отмечалось, сохраняла унитарную форму устройства.

---

<sup>1</sup> История государства и права Советского Казахстана. Алма-Ата. 1961. С. 1. 172.

Возникает вопрос: почему Казахская Советская республика была создана как унитарная государственность? Ответ на этот вопрос дает само содержание права нации на самоопределение. Это право предполагается принадлежащим нации, которая существует компактно на издревле занимаемой ею территории. На этой территории в основном может проживать одна нация. На такой территории, наряду с коренной нацией, может проживать другая (другие) национальная (национальные) группы. Они могут быть коренными или некоренными, переселившимися в силу различных исторических обстоятельств. Если национальные группы являются коренными и проживают компактно, то они тоже имеют естественное право претендовать на создание политической формы. Если же национальные группы имеют свою прародину, то они не могут претендовать на право создания особой национальной политической формы. Но это не означает, что «некоренные» национальные группы должны быть отстранены от политической жизни или государство не должно учитывать их национальные интересы. Так не должно быть в демократическом государстве. Как бы мы ни относились к оценке права нации на самоопределение, провозглашенного Советским государством, следует признать, что это право не игнорировало особые интересы некоренных национальных групп, в чем можно убедиться на примере Казахской Советской республики. В «Декларации прав трудящихся КазССР» (6 октября 1920 г.) записано: «Территория Киргизского края объявляется Республикой советов рабочих, трудового киргизского народа, крестьянских, казачьих и красноармейских депутатов»<sup>1</sup>.

Если отойти от классового подхода, то можно увидеть, что речь идет о казахах, русских, казаках и других национальных и социальных группах. В Конституции Казахской ССР 1978 г. было записано, что Казахская республика является государством всех национальностей, населяющих Казахстан. После образования независимого Казахстана Конституция 1993 г. провозгласила казахскую национальную государственность. По существу это было исторически логичным и правильным актом. Но надо было учесть, что в новых политических условиях сознание нации и национальных групп уже по-новому воспринимает коренные преобразования государственного строя.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства КазССР (1920–1936). Алма-Ата, 1969. С. 28.

В условиях советской действительности в значительной степени начало атрофироваться национальное политическое сознание, поскольку шла речь о формировании единой исторической общности — советского народа. Это означало и формирование единого многонационального государства. На самом деле, хотя Советский Союз был юридически федеративным государством, фактически он являлся унитарным государством. Граждане каждой союзной республики, будучи одновременно гражданами единого государства, не чувствовали больших различий между ними.

С распадом СССР и образованием на базе союзных республик самостоятельных государств с прежним национальным наименованием происходят существенные сдвиги в национальном политическом сознании. В Казахстане этот процесс происходил в соответствии с особенностями его национального состава. Теперь понятие «казахская национальная государственность» было воспринято другими населяющими Казахстан национальными группами весьма настороженно и с чувством тревоги. Это по-человечески можно понять. Понятие «казахская национальная государственность» другие национальные группы могут понимать так, что она принадлежит казахской нации, а они являются как бы «чужими», диаспорами тех народов, которые проживают в других государствах. Поскольку эти национальные группы в Казахстане живут на протяжении многих поколений, адаптировались здесь, в качестве гарантии удовлетворения своих особых национальных потребностей и интересов хотели бы иметь определенные национальные политические формы. Этим объясняется то, что было в Казахстане после провозглашения независимости, — требования различного рода автономий, сословных привилегий и т.п. К счастью, такие требования не переросли в большие политические, межнациональные коллизии благодаря взвешенной, гибкой политике руководства государства, в первую очередь Президента Н.А. Назарбаева. Надо отметить, что требования об автономиях оказали влияние на изменения первоначального взгляда на форму государства, которое теперь называется «Республика Казахстан». Она, с одной стороны, не акцентирует внимание на национальный характер государственности, с другой — подчеркивается, что Республика Казахстан как государство создано на древней казахской земле. Именно здесь заключен смысл

того, что государство Казахстан, будучи политической организацией всего многонационального казахстанского народа, тем не менее является унитарным по форме устройства, исключая создание национальных автономных образований. Таковое исключается и потому, что ни одна национальная группа не проживает компактно, все они как бы «разбросаны» на всей огромной территории Казахстана.

В Конституции определена правовая основа казахстанского унитаризма. Принципиальное значение имеют положения Конституции, которые закрепляют принципы унитарного устройства государства. К ним, по нашему мнению, относятся:

- 1) территориальная целостность, ее единство;
- 2) единство системы органов государственной власти;
- 3) разграничение предметов ведения и полномочий между высшими органами государственной власти и местными органами государственной власти;
- 4) единство внутреннего и внешнего суверенитета;
- 5) единая конституционная и общая законность;
- 6) единая национальная правовая система;
- 7) единое гражданство.

**Территориальная целостность** Казахстана сложилась исторически. Исторические факты доказывают неправомочность суждений и мнений о якобы «случайности» образования территории Казахстана. Территориальную целостность, по моему мнению, следует рассматривать, по крайней мере, в четырех аспектах как единое пространство:

- 1) политическое и правовое;
- 2) этническое;
- 3) экономическое;
- 4) культурное.

Территория Казахстана как *единое политическое и правовое пространство* выражается в том, во-первых, что на нее распространяется власть государственных органов Республики Казахстан. От имени государства вправе выступать Президент, Парламент Республики Казахстан. Сила нормативных правовых актов Президента, Парламента распространяется на всю территорию Казахстана, они обязательны для всех государственных органов, должностных лиц, граждан, иностранцев и т.д. То же можно сказать о Правительстве, которое осуществляет организационные мероприятия в масштабе всего государ-

ства и акты которого обязательны на всей его территории. Во-вторых, единое политическое и правовое пространство выражается в верховенстве Конституции Республики Казахстан, в утверждении в Республике конституционного строя. Верховенство Конституции означает, что с ее принципами, нормами должна соотноситься деятельность всех государственных органов сверху донизу на всей территории. Верховенство Конституции направлено на обеспечение территориальной целостности, унитарной формы устройства, президентской системы правления. В-третьих, единое политическое и правовое пространство означает, что все политические партии, общественные, религиозные объединения, создаваемые гражданами Казахстана, могут осуществлять свою деятельность на всей территории республики, пользуясь равными правами и юридическими возможностями. На их организацию и деятельность накладывает отпечаток унитарная форма государственного устройства, поскольку они строятся не на региональном принципе и не выражают региональные интересы, а строятся на общенациональном принципе. В-четвертых, политическое и правовое пространство Республики Казахстан не приемлет политических и правовых явлений других государств. На территории Республики Казахстан не могут осуществлять деятельность органы других государств, а также не имеют юридической силы нормативные правовые акты иностранных государств. Это общее правило может иметь исключения<sup>1</sup>.

Именно исходя из необходимости обеспечения единого политического пространства, Конституцией республики запрещена деятельность политических партий и профессиональных союзов других государств (ст. 5). Однако нельзя считать, что Казахстан в этом вопросе последовательно проводит идею единства политического и правового пространства. Согласно Конституции допускаются деятельность иностранных религиозных объединений на территории Республики Казахстан, а также назначение иностранными религиозными центрами руководителей религиозных объединений в республике (п. 5 ст. 5). Из указанного положения Конституции прямо вытекает, что, во-первых, иностранные религиозные объединения могут осуще-

---

<sup>1</sup> Так, по соглашению между Республикой Казахстан и Российской Федерацией на Байконуре действуют некоторые нормативные акты Российской Федерации. Это соглашение обеспечивает территориальную целостность Республики Казахстан.

ствлять свою деятельность на территории Казахстана. Это означает, что Конституция допускает юридически возможность оказания религиозного влияния иностранных религиозных организаций на граждан Республики Казахстан. Иностранные религиозные организации не вообще распространяют религиозные идеи среди граждан Казахстана. Они распространяют наряду с этим иностранную политическую, правовую и духовную идеологию. Ведь во многих государствах функционируют религиозные политические партии, немало государств базируется на религиозной идеологии. Религиозные различия являются одной из существенных причин международных конфликтов. В этих условиях допущение деятельности иностранных религиозных объединений может угрожать политической стабильности и безопасности государства. Конституция допускает возможность создания иностранных религиозных объединений в Казахстане. Правда, это конституционное положение несколько витиевато, поскольку говорится о назначении иностранными религиозными центрами руководителей религиозных объединений. Почему иностранные религиозные центры должны (или вправе) назначать руководителей религиозных объединений? Это означает одно из двух: либо в Республике Казахстан допускается создание иностранных религиозных объединений, либо разрешается подчинить существующие в Казахстане религиозные объединения иностранному религиозному центру.

По этому вопросу напрашивается следующее суждение. Во-первых, иностранным религиозным организациям предоставляется больше прав, чем религиозным объединениям граждан Казахстана. Здесь нарушен один из принципов международного права — равноправие. Если верующие Казахстана или религиозные центры Казахстана захотят создать религиозные объединения в любом другом государстве, смогут ли они это сделать? На этот вопрос может быть только отрицательный ответ. Почему же Казахстан должен быть открытым для верующих всех стран? Во-вторых, иностранные религиозные организации и центры несут в себе политическую, правовую, духовную идеологию своих стран, иначе что они будут делать в Казахстане? Они влияют на формирование мировоззрения граждан Казахстана не в духе казахстанского патриотизма, а совсем наоборот. В-третьих, вопрос о создании иностранных религиозных объединений — не вопрос конституционного ре-



гулирования. В конституциях передовых государств невозможно найти подобных норм. Возведя в конституционную норму возможность создания на своей территории иностранных религиозных объединений, государство Казахстан как бы открывает единое политическое пространство для внедрения иностранных политических идей. Надо исключить возможность внедрения, по существу оккупации Казахстана чуждыми религиозными течениями, соответственно пересмотрев закон о религиозных объединениях.

*Единое этническое пространство.* Территория Казахстана населена, наряду с казахской нацией, многочисленными национальными группами. Хорошо известна история их заселения территории Казахстана. Говоря о полиэтническом характере Казахстана, особо следует выделить казахскую нацию, которая издревле обитает на этой территории и по всем канонам международного права считается коренным, основным ее населением. Территория Казахстана является этническим пространством для казахов, и поэтому на этом пространстве они имеют юридическое основание удовлетворять все свои национальные потребности: политические, экономические, культурные, социальные. Иначе говоря, казахи именно на этой территории имеют историческое основание ставить вопрос о национальном самоопределении и добиваться его реализации в полном объеме, необходимом для самосохранения, развития и процветания. Это вполне естественно, ибо на территории Казахстана казахи сложились и существуют как этнос, казахская нация. Именно в силу этого Конституция Республики Казахстан признает, что суверенное государство Казахстан возникло на древней казахской земле. В то же время все указанное не дает оснований считать, что территория Казахстана является лишь единым этническим пространством, т. е. пространством, где имеют право жить только казахи. Государство Казахстан не означает, что это государство только казахов. Почти все государства носят название какого-либо этноса, издревле населяющего его территорию. Во многих государствах проживают отдельные национальные группы. Если эти группы являются гражданами государств, где они живут, то они имеют в основном такие же права, как исконные нации. В то же время есть один вопрос, имеющий отношение к территории. Это правомерность постановки вопроса об особом статусе территории, где проживает более или менее компактно какая-либо нацио-

нальная группа. В условиях Казахстана постановка такого вопроса является неправомерной со всех позиций. Она неправомерна с исторической точки зрения. Территория нынешнего Казахстана издревле населялась предками казахов, здесь формировался казахский этнос. Это территория являлась политическим, экономическим, культурным жизненным пространством именно казахов, что юридически и фактически признавалось другими государствами. Постановка вопроса в указанном смысле неправомерна с политической точки зрения. Насильственно ликвидированная в XVIII–XIX вв. казахская государственность вновь возникла на новой идеологической основе в начале XX в. именно на нынешней территории, именно под наименованием «казахская» была образована автономия, затем союзная республика. И этот исторически справедливый процесс не вызывал ни у кого сомнения. Если посмотреть на эту проблему с точки зрения культуры, это богатейшая материальная и духовная культура казахской нации вместе с ее носителем – казахским языком – формировалась и развивалась именно на этом огромном пространстве. Уникальность, например, казахского языка проявляется в отсутствии каких-либо местных наречий. Казахи, живущие друг от друга на расстоянии три тысячи км, разговаривают на одном языке, имеют общие традиции и обычаи и т.д. В силу указанных объективных факторов любые суждения, высказывания, направленные против единства этнической территории казахов, не могут признаваться правомерными. «Научные» изыскания такого характера не соответствуют исторической действительности. Выступления политиков с подобного рода высказываниями в лучшем случае носят популистский характер, а в худшем – направлены на разжигание вражды между государствами.

Признание единства этнической территории казахов не влечет за собой предоставление им особых привилегий и преимуществ в каких бы то ни было сферах государственной жизни. Признание казахского языка не является привилегией казахской нации. Государственный язык – атрибут государства необходим для функционирования государства.

Закон о языках в Республике Казахстан от 11 июля 1997 г. устанавливает правовые основы функционирования всех языков в Республике, обязанность государства в создании условий для их изучения и развития, гарантирует одинаково уважительное отношение ко всем без исключения употребляемым

в Казахстане языкам. Каждый гражданин имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества.

Законодательство Республики Казахстан развивается в соответствии с Конституцией, запрещающей ограничение прав граждан в зависимости от национальной и расовой принадлежности. В подтверждение сошлюсь на законы, регулирующие три основные сферы государственной жизни. Гражданский кодекс устанавливает, что гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, их судебной защиты. Установленные законодательством гражданские права не могут ограничиваться актами органов государственного управления, местных представительных и исполнительных органов, в частности в зависимости от национальной принадлежности. Такие акты являются недействительными и не должны применяться.

В Законе о государственной службе в качестве одного из ее принципов признается общедоступность, т.е. равное право граждан республики на доступ к государственной службе и продвижения по государственной службе в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой<sup>1</sup>.

В Законе о средствах массовой информации установлено, что государственные органы, общественные объединения, должностные лица, средства массовой информацией обязаны любому гражданину независимо от национальности создать условия для ознакомления с документами, решениями, источниками информации, относящимися к их правам и интересам<sup>2</sup>.

Закон Республики Казахстан от 15 января 1992 г. «О свободе вероисповедания и религиозных объединениях» устанавливает, что граждане равны во всех областях экономической, политической, социальной и культурной жизни независимо от отношения к религии. По смыслу законодательства Республики Казахстан ни одно религиозное объединение, ни одна религия не может претендовать на монопольное положение.

Формирование *единого экономического пространства* государства Казахстан имеет свои особенности. Дело в том, что

---

<sup>1</sup> Казахстанская правда. 6 августа 1999 г.

<sup>2</sup> Там же.

экономика общества имеет как внутренний, так и внешний аспекты. Любое государство стремится создать условия для развития экономики внутри страны. Одним из решающих условий достижения такой цели является широкое развитие экономических отношений с другими странами. В силу этого единство экономического пространства возможно при следующих условиях: 1) поддержке государством отечественных товаропроизводителей, т.е. развитию государственного сектора экономики, и поддержке предпринимательской деятельности граждан Республики Казахстан; 2) создании благоприятной обстановки для иностранных инвестиций; 3) обеспечении внешнеэкономической деятельности как государственных предприятий, так и частных национальных производителей. Основным рычагом воздействия на сохранение единства экономического пространства являются правовые средства. Отмеченные условия создаются гражданским законодательством. В этом отношении краеугольным является следующее положение Гражданского кодекса Республики Казахстан: иностранные физические и юридические лица, а также лица без гражданства вправе приобретать такие же права и выполнять такие же обязанности, какие предусмотрены гражданским законодательством и для граждан и юридических лиц Республики Казахстан, если законодательными актами не предусмотрено иное.

Обеспечение единства экономического пространства не означает, что во всех регионах страны устанавливаются единые экономические правила и порядки. Наряду с общими гражданско-правовыми нормами, применяемыми ко всем участникам экономических отношений, могут устанавливаться особые юридические правила для хозяйствования в отдельных регионах. Таковыми являются особые экономические зоны, которые создаются для максимального использования экономических возможностей региона, для укрепления единого экономического пространства. Для этого используется не только гражданское, но и административное законодательство.

Укреплению единого экономического пространства служит внешнеэкономическая деятельность государства Казахстан, которая осуществляется на основе заключения международных договоров, соглашений. Международные экономические договоры заключаются, как правило, в соответствии с законодательством Республики Казахстан. В международных эконо-

мических договорах, участником которых является Республика Казахстан, могут быть установлены иные правила, чем те, которые содержатся в гражданском законодательстве Республики Казахстан. В таком случае применяются правила указанных договоров. Но здесь нужно подчеркнуть одно весьма важное обстоятельство. Международные договоры, участником которых является Республика Казахстан, не должны противоречить нормам, положениям, идеям, принципам, стратегическим целям Конституции Республики Казахстан. Если Республика Казахстан заключает международный экономический договор с другой страной о строительстве какого-либо хозяйственного объекта, скажем, трубопровода, выходящего за пределы Казахстана, государство должно позаботиться об использовании его для обеспечения единства экономического пространства не только в ближайшей, но и в далекой перспективе. А это предполагает недопущение усиления влияния иностранного государства на внутренние хозяйственные объекты стратегического характера. Было бы недопустимой близорукостью удовлетворяться преходящими, текущими выгодами, упуская из виду угрозу экономической безопасности в перспективе.

В соответствии с гражданским законодательством Республики Казахстан национальные физические и юридические лица могут заключать договоры с иностранными физическими и юридическими лицами только в соответствии с законодательством Казахстана. Нельзя использовать иностранное законодательство при заключении договора, мотивируя это возможными пробелами законодательства Республики Казахстан. Об этом четко сказано в постановлении Конституционного Совета, принятого на основе обращения Президента Республики Казахстан по поводу неконституционности некоторых статей Особенной части Гражданского кодекса Республики Казахстан. Указанное постановление Конституционного Совета направлено на обеспечение единства экономического пространства Казахстана.

*Единство культурного пространства* означает, что культура казахской нации главным образом развивается на территории Казахстана. Такой процесс происходит именно на этой территории потому, во-первых, что здесь испокон веков формировалась казахская национальная культура. Во-вторых, государство Казахстан, этническим ядром которого является казах-

ская нация, выступает политическим гарантом развития национальной культуры. Государство создает определенные организационно-правовые условия, благоприятствующие развитию казахской культуры.

Вместе с тем необходимо отметить, что территория Казахстана является пространством развития культуры всех проживающих на ней национальных групп. Здесь данный процесс имеет своеобразие, которое состоит в следующем. Культура каждой национальной группы имеет два возможных источника развития: 1) накопившийся за время существования в Казахстане опыт национального культурного развития; 2) влияние культуры народа страны происхождения. Последний источник является естественным и притягательным для любой национальной группы, проживающей на территории Казахстана. Учет этого объективного фактора государством в его деятельности и создание благоприятных условий для восприятия достижений исконной национальной культуры является одним из важных оснований для обеспечения национального согласия и политической стабильности. Одним из путей достижения этих целей является заключение межгосударственных соглашений.

В то же время не следует игнорировать наличие в каждой культуре мощного идеологического ядра. Поскольку каждая национальная группа испытывает влияние исконной национальной культуры извне, она выходит за пределы единого культурного пространства Казахстана. В результате этого возникает возможность проникновения в культуру национальных групп нежелательных идеологических элементов. А это создает угрозу межнациональному согласию. Угроза может вытекать не только из указанных источников. В современных условиях информационной революции источником угрозы для культуры, нравственности народа Казахстана является недобросовестное использование средств массовой информации, для которых не существуют территориальные государственные пространства. Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 г. «О средствах массовой информации» предусматривает запрет использовать средства массовой информации для насильственного изменения конституционного строя, территориальной целостности, для пропаганды войны, расового, национально-го, религиозного превосходства, порнографии, насилия<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Казахстанская правда. 6 августа 1999 г.

**Единство системы органов государственной власти.** В любом государстве органы государственной власти представляют единую систему. Такое единство системы органов государственной власти присуще как унитарному, так и федеративному государству. Но единство системы органов государственной власти унитарного государства имеет свои особенности, которые обусловлены унитарными отношениями. Унитарные отношения – это особые государственно-правовые отношения, которые складываются между высшими и местными органами государственной власти. Следовательно, об унитарных отношениях можно говорить применительно к системе государственных органов, которые строятся по принципу иерархии.

Унитарные отношения в государстве Казахстан имеют своеобразные проявления и складываются как между высшими органами государственной власти, так и между ними и местными органами государственной власти. Следовательно, можно говорить о горизонтальных, а также о вертикальных унитарных государственно-правовых отношениях.

В юридической литературе более или менее разработана проблема федеративных отношений. Это, видимо, объясняется тем, что в федеративных государствах имеются субъекты, обладающие большей или меньшей самостоятельностью, в какой-то степени суверенными правами, в силу чего между федеральными органами и субъектами федерации возникают различного характера федеративные отношения. Отношения в унитарном государстве юристами-учеными не разработаны.

В книге С.Н. Бабурина «Территория государства. Правовые и геополитические проблемы» рассматривается в общих чертах регулирование вопросов в унитарном государстве. Обращается внимание на то, что конституции унитарных государств специально оговаривают единство и неделимость государств, а также территориальную целостность. По мнению автора, территориальный аспект внутригосударственного регулирования выступает в унитарном государстве в форме прежде всего пространственного действия законов, а также функционирования органов государства в пространстве этого государства<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Бабурин С.М. Территория государства. Правовые и геополитические проблемы. М., 1997. С. 128–129.

По моему мнению, приведенные соображения не отличаются четкостью и не выявляют особенности унитарного государства. И в федеративном, и в унитарном государстве закон действует в пространстве – это бесспорно. Бесспорно, что в унитарном государстве существует единое централизованное законодательство, в то время как в федеративном государстве существуют федеральные законы и законы суверенных автономных частей федерации. В силу этого федеральные законы действуют в пространстве всего государства, а законы суверенных или автономных образований только на их территории. Нечетким является положение С.Н. Бабурина и о функционировании органов унитарного государства в пространстве этого государства. Ведь органы федеративного государства тоже функционируют в пространстве этого государства. Унитарное государство иногда называют «простым» государством, следовательно, как бы полагают, что отношения между государственными органами также являются «простыми». Поэтому унитарные отношения практически не стали предметом исследований. Между тем унитарные отношения не являются простыми, а имеют сложный характер. Сложность заключается, по нашему мнению, в том, что унитарные отношения складываются не только между вышестоящими и нижестоящими органами государственной власти, составляющими единую систему. Унитарные отношения возникают также между государственными органами, в организационном отношении друг другу неподчиненными. Поэтому, полагаю, что унитарные отношения следует понимать в широком смысле и узком смысле. В обоих случаях это унитарные государственно-правовые отношения, обусловленные политическим содержанием унитарного государства.

Унитарные государственно-правовые отношения в широком смысле включают в себя отношения: 1) между высшими органами государственной власти; 2) между высшими органами государственной власти и местными органами государственной власти, не составляющими в организационном отношении единую систему; 3) между высшими органами государственной власти и местными органами государственной власти, составляющими в организационном отношении единую систему.

Унитарные государственно-правовые отношения в узком смысле – это отношения между высшими и местными органами государственной власти, представляющими в организационном отношении единую систему.



1. В унитарных отношениях между высшими органами государственной власти субъектами выступают: 1) Президент Республики Казахстан, 2) Парламент Республики Казахстан, 3) Правительство Республики Казахстан, 4) Конституционный Совет Республики Казахстан.

Отношения между указанными органами строятся либо на принципе разделения государственной власти на ветви, либо на принципе власти и подчинения. В отношениях, строящихся на принципе разделения государственной власти, действует механизм сдержек и противовесов. Такие отношения существуют между Президентом и Парламентом. Их своеобразие состоит в том, что это не отношения между ветвями власти, ибо Президент не относится ни к одной из ветвей власти. Может возникнуть вопрос: поскольку в Конституции Республики Казахстан говорится о разделении государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви и о взаимодействии между ними с использованием системы сдержек и противовесов, может ли использоваться система сдержек и противовесов в процессе взаимодействия Президента и Парламента? Правильным будет трактовать этот вопрос таким образом, что система сдержек и противовесов применяется не строго только между тремя ветвями государственной власти. В Конституции говорится, что государственная власть в республике едина. Это означает, что все государственные органы, независимо от того, относятся ли они к отдельным ветвям власти или нет, вместе с ними составляют единую государственную власть, взаимодействуют с ними. А поскольку отдельные ветви власти взаимодействуют не только между собой, но и с другими органами, не относящимися к какой-либо из ветвей власти, то между ними используется система сдержек и противовесов.

Конституционный Совет также не относится ни к одной из ветвей государственной власти. В какой-то степени Конституционный Совет стоит ближе к судебной власти, однако эта близость ограничивается внешним сходством конституционного производства с судебным производством. Несмотря на это унитарные государственно-правовые отношения возникают между Конституционным Советом и Президентом, в которых тоже используется система сдержек и противовесов; между Конституционным Советом и Парламентом, между Конституционным Советом и Правительством, в которых также используется система сдержек и противовесов. Цель ее использования — недо-

пушение нарушения Конституции. Отношения между указанными высшими органами государственной власти должны строиться в полном соответствии с принципами унитарного государства Казахстана.

2. Унитарные государственно-правовые отношения складываются между некоторыми высшими органами государственной власти и местными органами государства, которые не объединены в единую систему. Унитарные организационно-правовые отношения складываются между Президентом республики и местными исполнительными органами. Местный исполнительный орган возглавляет аким соответствующей административно-территориальной единицы, являющийся представителем Президента и Правительства. Акимы областей, города республиканского значения и столицы назначаются на должность Президентом Республики по представлению Премьер-Министра. Акимы иных административно-территориальных единиц назначаются или избираются на должность в порядке, определяемом Президентом Республики. Президент вправе по своему усмотрению освобождать акимов от должности. Все изложенное показывает, что в Конституции предусмотрены прямые унитарные отношения между Президентом и руководителями местных исполнительных органов, основанные на принципе власти и подчинения, хотя Президент не является высшим представителем исполнительной власти, а местные исполнительные органы являются звеньями единой системы исполнительных органов. В то же время первые руководители местных исполнительных органов обладают двойным статусом: являются представителями Президента и Правительства. Однако власть Президента над акимами является приоритетной, чем власть Правительства, что подтверждается еще и правом Президента освобождать акимов по своему усмотрению. Здесь имеются две проблемы: 1) что означает, что аким является представителем Президента и Правительства; 2) почему Президент может освобождать по своему усмотрению акимов.

Почему аким является представителем Правительства — понятно. Аким — руководитель местной исполнительной власти, которая является звеном единой системы исполнительных органов. По логике аким целиком и полностью должен быть представителем Правительства и отвечать за свою деятельность перед ним. Но аким одновременно является представителем Президента, следовательно, он должен выполнять поручения

Президента и отвечать также перед ним. Возникает не иерархическая, а конкурирующая подчиненность, при которой доминирующее значение приобретает ответственность перед Президентом. Ответственность тогда становится реальной, если имеются органы, осуществляющие контроль за деятельностью акимов по выполнению поручений Президента. Такой аппарат у Президента имеется в лице государственных инспекторов. В таких условиях исключаются предпосылки для ухода от ответственности акимов как перед Президентом, так и перед Правительством. Благие намерения на установление крепких унитарных государственно-правовых отношений не дают должного положительного эффекта, контроль не осуществляется. Акимы должны представлять Правительство, перед которым им следует отвечать. А Правительство должно отвечать перед Президентом за деятельность акимов, поскольку оно представляет акимов областей на должность Президенту.

Вторая проблема связана с первой. Вряд ли можно считать удачной формулировку Конституции: «Президент Республики вправе по своему усмотрению освобождать акимов от должностей» (п. 4. ст. 87). Здесь имеются в виду акимы всех уровней: от областных до аульных (сельских). Президент вряд ли в состоянии досконально знать работу всех акимов, без чего нельзя освобождать от работы. Президент решает вопросы освобождения акима от должности не «по своему усмотрению», а в соответствии с положением присяги «...гарантировать права и свободы граждан». Если аким добросовестно выполняет возложенные на него Конституцией и законами обязанности, почему он может быть освобожден без каких-либо мотивировок? В соответствии с Законом о государственной службе от 23 июля 1999 г. акимы считаются политическими государственными служащими<sup>1</sup>.

В соответствии с этим законом основания и порядок увольнения политических государственных служащих определяются Президентом. Указом Президента РК от 29 декабря 1999 г. утверждены Правила о порядке наложения дисциплинарных взысканий на политических государственных служащих<sup>2</sup>.

Взыскания на политических служащих, назначаемых Президентом, налагаются им по собственной инициативе или по

---

<sup>1</sup> Казахстанская правда. 6 августа 1999 г.

<sup>2</sup> САПП РК. 1999. № 58. Ст. 559.

представлениям непосредственных руководителей этих служащих. Президент может, в частности, уволить политического служащего с занимаемой должности. Взыскание должно соответствовать форме и степени вины провинившегося лица, тяжести совершенного проступка. Президент учитывает содержание и характер проступка; обстоятельства, при которых проступок совершен; негативные последствия, которые повлек или мог повлечь проступок; прежнее поведение лица, его совершившего; стаж государственной службы и иные обстоятельства, характеризующие личность служащего. Итак, Правила, утвержденные Президентом, четко установили конкретные основания для увольнения политического государственного служащего.

Унитарные государственно-правовые отношения неиерархического порядка могут возникать между Парламентом и местными представительными органами – маслихатами. Сенат вправе досрочно прекратить полномочия местных представительных органов в соответствии с законодательством. Этот вопрос предварительно может быть рассмотрен Комитетом. Такой порядок досрочного прекращения полномочий маслихата, по нашему мнению, установлен с учетом наличия представителей маслихатов в Сенате и сущности унитарного устройства государства. Маслихаты представляют местное население и как таковые могут в силу преобладания деструктивных элементов принять решения, направленные на нарушение Конституции, законов. Разумеется, прокуратура может опротестовать противозаконные решения маслихата в суд, но суд не вправе рассматривать вопрос о досрочном прекращении полномочий маслихата.

3. Наиболее конструктивно унитарные государственно-правовые отношения складываются между высшими органами и местными органами государственной власти, составляющими в организационном отношении единую систему. В соответствии с Конституцией Республики Казахстан Правительство возглавляет единую систему исполнительных органов, в которую входят центральные исполнительные органы (министерства, государственные комитеты и т.п.), местные исполнительные органы (акиматы). Унитарные государственно-правовые отношения между высшими (центральными) органами и местными органами государственной власти, входящими в единую систему органов исполнительной власти, характеризуются таки-

ми признаками, как вертикальность, иерархичность, разграничение полномочий.

Вертикальность выражается в наличии высшего, среднего и низшего звеньев в органах исполнительной власти. Иерархия выражается в подчинении нижестоящего органа вышестоящему, в выполнении решений вышестоящих органов нижестоящим. Разграничение полномочий обусловлено унитарной формой устройства, административно-территориальной организацией, максимальным использованием возможностей различных звеньев органов исполнительной власти для решения общегосударственных и местных проблем.

В основных чертах указанные задачи решены в Конституции Республики Казахстан. В ней дается разграничение предметов ведения и полномочий Правительства и местных исполнительных органов в основных направлениях. Их полномочия конкретизированы в Указе Президента о Правительстве и Законе о правительственных и исполнительных органах власти. Оба эти акта уже в значительной степени устарели. Уже несколько лет готовится проект Закона о местном государственном управлении, однако он требует доработки. Это, видимо, объясняется тем, что имеются общие проблемы, касающиеся всех трех видов унитарных государственно-правовых отношений, которые необходимо решать в тесной связи друг с другом. К этим проблемам относятся следующие: сохранение территориальной целостности, успешное проведение государственно-правовых и экономических реформ и выхода из кризиса, демократизация политической жизни, обеспечение эффективности действия законов, упорядочение государственной службы, создание профессиональных органов государства — Парламента, Правительства, судебных и местных органов государственной власти и многие др.

В первую очередь решение указанных вопросов связано с профессионализацией Парламента и совершенствованием его законодательной деятельности. Должны быть приняты законы, направленные на совершенствование вертикальных унитарных государственно-правовых отношений между Правительством, центральными исполнительными органами и местными исполнительными органами. При подготовке таких законодательных актов следует учитывать фрагментарность конституционных положений, относящихся к сфере исполнительной власти, а также то, что акты, устанавливающие и конкретизи-

рующие отношения между высшими органами исполнительной власти, создаются вне Парламента. К тому же несовершенство законодательства является причиной заключения двусторонних договоров местных исполнительных органов Республики Казахстан с административно-территориальными единицами зарубежных государств, что еще требует всестороннего правового регулирования.

**Разграничение предметов ведения между высшими и местными органами государственной власти.** В унитарном государстве Казахстан система высших и местных органов государственной власти отличается своеобразием. Парламент является, как сказано в Конституции, высшим представительным органом. Это лишь подчеркивает, что функционируют еще местные представительные органы — маслихаты. Но эти представительные органы двух уровней не представляют единую систему представительных органов, как это было в советскую эпоху, когда Советы всех звеньев, начиная с аульного (сельского) Совета до Верховного Совета СССР составляли единую систему Советов. Парламент в отношении маслихатов не имеет каких-либо властных полномочий, кроме досрочного прекращения полномочий маслихата в двух случаях: неоднократного нарушения Конституции, законов Республики Казахстан, выразившегося в принятии решений, признанных в судебном порядке незаконными, и если вновь избранный маслихат по истечении тридцати дней со дня открытия первой сессии не определил свою структуру и не образовал соответствующие органы. Таким полномочием Сенат Парламента наделен только в силу того, что никакой другой орган по мысли законодателя не может распустить местный представительный орган, кроме высшего представительного органа, вернее, Сената Парламента. Дело в том, что Сенат в основном состоит из депутатов, избранных на заседаниях маслихата. Иначе говоря, Сенат в основном состоит из людей, которых избрали сами маслихаты.

Единую систему органов государственной власти составляют исполнительные органы сверху донизу. В силу этого законодательно разграничиваются полномочия между высшим исполнительным органом, центральными органами и местными исполнительными органами. Центральные исполнительные органы построены на отраслевом и функциональном принципах, и определенная их часть имеет подразделения в местных исполнительных органах. Эти центральные органы со своими

местными подразделениями составляют подсистему исполнительной власти. В целом разграничение полномочий между высшими и местными органами исполнительной власти оказалось для Республики Казахстан одним из трудных вопросов. Показателем этого является довольно длительный процесс разработки законопроектов о местных исполнительных органах.

Одной из особенностей административно-территориального устройства Казахстана является традиционное деление на равноправные одноуровневые административные единицы. В соответствии с законодательством все районные, городские и областные акиматы независимо от экономического потенциала, количества населения и территории наделены одинаковыми полномочиями. Вероятно, что в условиях унитарного устройства такое положение возможно и правильно. Вместе с тем есть проблемы, связанные с различиями административно-территориальных образований в экономическом, этническом, культурном, социальном, географическом отношениях. Необходимо учитывать такие различия в законодательстве при установлении полномочий местных представительных и исполнительных органов. Частично указанные различия учтены в организационном плане. Так, Центральная избирательная Комиссия установила количество депутатов местных представительных органов в зависимости от количества населения.

Важным принципом казахстанского унитаризма является **единство внутреннего и внешнего суверенитета**. В федеративном государстве суверенитет делится на внутренний и внешний. В СССР союзные республики считались формально суверенными. В Конституции Казахской ССР 1978 г. провозглашалось, что государство Казахстан является суверенным государством. Это выражалось в организационном плане в существовании Министерства иностранных дел Казахской ССР (правда, оно было союзно-республиканским, следовательно, самостоятельно не могло функционировать), а в правовом плане — в наличии формального права выступать как субъект международных отношений. Фактически о суверенном характере Казахской ССР можно было лишь теоретизировать. Положение изменилось после распада СССР.

В Российской Федерации в соответствии с ее Конституцией республики обладают элементами учредительной власти. Каждый субъект Федерации вправе решать вопросы своей внутренней организации и с этой целью принимать нормативные

акты, регламентирующие его статус. Статус Республики определяется не только Конституцией РФ, но и Конституцией самой республики<sup>1</sup>.

И в унитарном государстве могут быть республики, обладающие определенным суверенитетом, например, Республика Узбекистан. Республика Казахстан является по форме устройства классическим унитарным государством, в котором нет частей, которые обладали бы суверенными правами. Поэтому государство Казахстан обладает единым внутренним и внешним суверенитетом.

Другим принципом казахстанского унитаризма является **единая конституционная и общая законность**. Наличие одной Конституции Республики Казахстан обуславливает единство конституционной и общей законности. Это означает, что на всем территориальном пространстве Республики Казахстан действует одна Конституция, нормы, положения которой являются обязательными для государственных органов, учреждений, организаций, для должностных лиц, общественных объединений, граждан Республики Казахстан. Нормы, положения, принципы Конституции Республики Казахстан не должны нарушать иностранные государства, организации и граждане. Республика Казахстан добровольно присоединяется к международным актам, не противоречащим ее Конституции. Международные договоры, заключаемые с участием Республики Казахстан, не должны противоречить ее Конституции. В силу указанных обстоятельств в Республике Казахстан признается единая конституционная законность, что обуславливает необходимость строгого соблюдения Конституции всеми субъектами, находящимися как внутри, так и за пределами Казахстана. Надо заметить, что в юридической литературе не обращается внимание на внешний аспект действия конституционной законности. Общая законность в Республике Казахстан также едина. Например, в Российской Федерации не только республики, но и административные части имеют законодательные собрания, которые принимают законы. В силу этого наряду с федеральными законами принимаются республиканские, краевые, областные законы. В таких условиях существует реальная опасность принятия местных законов, противоречащих

---

<sup>1</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 1996. С. 278.



федеральной конституции и федеральному законодательству. В какой-то степени такое положение складывается в Российской Федерации, что ведет к нарушениям конституционной и общей законности в масштабе страны.

В Республике Казахстан законодательные функции осуществляет только Парламент. Областные представительные и исполнительные органы не обладают законодательными полномочиями, поэтому формируется и развивается единое законодательство. Этим и обуславливается существование единой общей законности Республики Казахстан.

Следующим принципом казахстанского унитаризма является формирование **единой национальной правовой системы**. Это единство заложено в самой Конституции, в которой дается определение действующего права. Действующим правом в Республике Казахстан являются нормы Конституции, соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, международных договорных и иных обязательств республики, а также нормативных постановлений Конституционного Совета и Верховного Суда Республики (ст. 4). В указанной статье дано общее определение действующего в Республике Казахстан права. Если конкретизировать, вырисовывается следующая картина. Национальная система права Республики Казахстан формируется из источников, которые в своей совокупности составляют единый, внутренне согласованный, построенный на иерархическом принципе комплекс нормативных правовых актов. Основу единой национальной системы права Республики Казахстан составляет ее Конституция. В Конституции говорится, что все нормативные правовые акты должны соответствовать ей. Следует обратить внимание на два положения конституционного определения действующего права. Первое — в действующее право включаются нормы Конституции. Естественно, что к конкретным общественным отношениям применяются нормы Конституции. Второе — законы, другие нормативные правовые акты должны соответствовать не только нормам, но и самой Конституции, всем ее нормам, принципам, идеям и другим положениям. Следовательно, Конституция Республики Казахстан предопределяет формирование, развитие единой национальной системы права с едиными принципами и идеями.

Источником единой национальной системы права Республики Казахстан являются законы — конституционные и обыч-

ные. Они должны соответствовать Конституции: ее нормам, принципам, идеям, другим положениям. Обычные законы должны соответствовать Конституции и конституционным законам, что обеспечивает внутреннее единство и согласованность на уровне законодательных актов. Важную роль в формировании единой национальной системы права играют нормативные указы Президента, которые должны соответствовать Конституции, конституционным и обычным законам. В формировании единой национальной системы права играют соответствующую роль нормативные постановления Правительства, которые не должны противоречить Конституции, конституционным и обычным законам, нормативным указам Президента.

Нормативные постановления Верховного Суда должны приниматься на основе Конституции и законов и в какой-то мере обогащают национальную правовую систему с точки зрения правильного применения их норм. Постановления же Конституционного Совета принимаются только на основе Конституции и в основном толкуют ее нормы, принципы, идеи. Только в указанном смысле постановления Конституционного Совета и Верховного Суда Республики Казахстан являются источниками действующего права.

Особняком стоят международные договоры и иные международные обязательства Республики Казахстан. Во-первых, такие обязательства не должны противоречить Конституции Республики Казахстан, т.е. основе единой национальной системы права. Об этом косвенно сказано в Конституции. В пункте 3 статьи 4 Конституции говорится, что международные договоры, ратифицированные Республикой Казахстан, имеют приоритет перед ее законами, а не перед Конституцией. Во-первых, международные договоры Республики Казахстан могут интегрироваться в систему национального права двумя путями: 1) как ратифицированные и применяемые непосредственно, 2) как правовая основа для принятия закона. Во втором случае, по нашему мнению, сами ратифицированные договоры не входят в национальную систему права.

Ратификации Парламента подлежат международные договоры Республики Казахстан:

1) исполнение которых требует изменения действующих или принятия новых законов, а также устанавливающие иные правила, чем предусмотрено законами Республики Казахстан;

2) о территориальном разграничении Республики Казахстан с другими государствами, включая договоры о прохождении государственной границы Республики Казахстан, а также о разграничении исключительной экономической зоны и континентального шельфа Республики Казахстан;

3) об основных межгосударственных отношениях по вопросам разоружения или международного контроля над вооружениями, обеспечения международного мира и безопасности, а также мирные договоры о коллективной безопасности;

4) об участии Республики Казахстан в межгосударственных союзах, международных организациях и иных объединениях, если такие договоры предусматривают передачу им осуществления части суверенных прав Республики Казахстан или устанавливают юридическую обязательность решений их органов для Республики Казахстан;

5) о государственных займах и оказании Республикой Казахстан экономической или иной помощи.

Таким образом, ратификации подлежат международные договоры Республики Казахстан, имеющие важнейшее государственно-правовое значение и затрагивающие существенные интересы государства, вплоть до суверенных прав. В связи с этим возникает вопрос: поскольку национальная система права формируется в процессе реализации суверенных прав государства и должна служить обеспечению государственного суверенитета, не нарушают ли внутреннего единства национальной системы права и не угрожают ли суверенитету подобные международные договоры? В Конституции Республики Казахстан предусмотрены гарантии обеспечения суверенитета государства. Конституционный Совет по обращению Президента, руководителей Сената и Мажилиса Парламента рассматривает до ратификации международные договоры республики на соответствие их Конституции. Международные договоры, признанные не соответствующими Конституции Республики Казахстан, не могут быть ратифицированы.

Есть еще обязательства Республики Казахстан, которые не подлежат ратификации, но интегрируются в национальную систему права. В соответствии с конституционным положением они не должны противоречить Конституции, а также законам. Поэтому они не имеют приоритета перед законами Республики Казахстан. Таким образом, можно утверждать, что международные договоры и иные обязательства Республики Казахстан обогащают национальную систему права и способ-

ствуют вливанию в нее демократических элементов других правовых систем и международного права и в какой-то мере интегрируют национальную систему права в иные системы права в той мере, в какой это необходимо для развития государства Казахстан при обеспечении его суверенитета и независимости.

Одним из принципов казахстанского унитаризма является признание **единого гражданства**. Это обусловлено отсутствием автономной части со своим гражданством. Единое гражданство означает также непризнание двойного гражданства. Это принцип не только унитарного государства. Почти все государства мира не признают двойного гражданства.

Признавая единое гражданство принципом государства Казахстан, нужно отметить нечеткость самого определения гражданства, данного в Законе о гражданстве<sup>1</sup>.

В Законе гражданство определяется как устойчивая политико-правовая связь человека с государством, выражающая совокупность их взаимных прав и обязанностей. По нашему мнению, гражданство не следует рассматривать, исходя из личностных отношений человека с государством. Гражданство необходимо рассматривать как социально-политическое явление: социальное потому, что граждане в своей совокупности составляют народ Казахстана; политическое потому, что народ как совокупность всех граждан Республики Казахстан является единственным источником государственной власти. Определение гражданства как личностное отношение человека с государством ведет к превращению частных отношений во всеобщие. При таком определении снимается вопрос о целостном характере явления, ведь речь идет не о конкретном гражданине, а о гражданстве. Только при рассмотрении гражданства как целостного политического, социального и правового явления можно понять его объективную необходимость в демократическом государстве, его особенности в унитарном государстве, не имеющем автономных образований.

### **3. Форма правления в Республике Казахстан**

В Казахстане утверждена республиканская форма правления. Юридическими основаниями для выбора такой формы правления являются следующие конституционные положения: народ как единственный источник государственной власти,

---

<sup>1</sup> Вестник Верховного Совета Республики Казахстан. 1991. № 52. Ст. 636.

разделение государственной власти на ветви: законодательную, исполнительную и судебную; верховенство и высшая юридическая сила Конституции, принятой народом.

Парламент сам по себе может служить как монархической, так и республиканской форме правления. Но при республиканской форме правления над парламентом не довлеет монарх, как правило, обладающий абсолютным вето. Парламент создается народом Казахстана непосредственно (Мажилис) и через посредство своих представителей (Сенат). Парламент Казахстана как представительный орган от имени народа осуществляет законотворческий процесс. Республиканская форма правления может предоставлять максимум или минимум свобод гражданам.

Конституция Республики Казахстан предоставляет гражданам достаточно широкий круг прав и свобод, чтобы они могли пользоваться ими для удовлетворения необходимых политических, материальных, духовных потребностей. Так, избирательное законодательство создает условия для того, чтобы значительная часть населения могла участвовать в выборах депутатов представительных органов. Конституция Республики Казахстан не только провозглашает народ единственным источником государственной власти. Она подводит правовую основу для реализации суверенитета народа. Народ вправе принимать акты, имеющие самую высшую юридическую силу. В соответствии с Конституцией право выступать от имени народа и государства принадлежит Президенту и Парламенту Республики Казахстан. Здесь заложена глубокая демократическая идея. Парламент, как и Президент, выступая от имени народа, выражает не свою собственную субъективную волю, а волю и интересы народа. Только в таком случае выступление от имени народа является конституционным. Осуществление государственной власти тремя ее ветвями в рамках предоставленных им полномочий не позволяет узурпировать власть и тем самым обеспечивает функционирование государственных органов на основе демократических начал. Так, законодательством занимается только Парламент. И лишь в предусмотренных Конституцией случаях законодательными полномочиями может пользоваться Президент. Исполнительная власть ни при каких обстоятельствах не осуществляет законодательные полномочия. То же самое относится к судебным органам. Этим самым поддерживаются высший авторитет и юридическая сила законов, выражающих концентрированную волю народа.

Республиканская форма правления не признает наследственной власти или обладания государственной властью в течение длительного времени.

Республиканская форма правления не просто основывается на воле народа. Она ориентирует государственные органы на защиту прав, свобод и законных интересов граждан, на согласование их с интересами государства. При этом обеспечивается приоритет прав, свобод человека над государственными интересами. Государство не может ограничивать права и свободы человека, гражданина, кроме случаев, прямо предусмотренных в Конституции. В Конституции Республики Казахстан прямо отмечено, что права и свободы гражданина могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения (п. 3 ст. 39). Здесь следует обратить внимание на два важных обстоятельства. Первое – это возможность ограничения прав и свобод в исключительных случаях и то на основе и в соответствии с законом, т.е. нормативным правовым актом, принимаемым Парламентом, а в определенных случаях – Президентом. Никаким другим подзаконным актом, даже самого высокого уровня, нельзя ограничивать права и свободы человека и гражданина под предлогом защиты конституционного строя, охраны общественного порядка и т.д.; второе – это защита общественной нравственности. Нравственные нормы не такие четкие и формально определенные, как правовые нормы. Но тем не менее они являются основой формирования правовых норм и служат цементирующим элементом общественной жизни. Конституционная защита общественной нравственности является высшим проявлением гуманизма республиканской формы правления в Казахстане.

Институт президентства в Казахстане начал складываться за несколько месяцев до развала СССР. Верховный Совет Казахской ССР 24 апреля 1990 г. принял Закон об учреждении поста Президента Казахской ССР и внесении соответствующих изменений в Конституцию Казахской ССР. Закон определил место Президента в системе высших органов государственной власти, а также его полномочия. В этом Законе, имевшем конституционное значение, не было речи о разделении государственной власти. Еще сохранялось всевластие Советов. Более того, на Президента возлагалась обязанность «способство-

вать осуществлению Советами народных депутатов полновластия» (ст. 114-3 Конституции Казахской ССР). Верховный Совет оставался высшим государственным органом, имевшим право решать все вопросы государственной жизни. Первый Президент Казахской ССР был избран Верховным Советом КазССР тайным голосованием. Первым Президентом Казахской ССР стал Н. А. Назарбаев. Анализ полномочий Президента показывает, что он во многом был зависим от Верховного Совета Казахской ССР. К тому же Президент Казахской ССР, хотя и назывался главой республики, не был главой суверенного, независимого государства. Действия и полномочия Президента Казахской ССР ограничивались компетенцией Верховного Совета СССР и Президента СССР.

Такой статус Президента Казахской ССР сохранялся до развала СССР и принятия Декларации о суверенитете Казахской ССР. На этом первом этапе можно говорить о полновластии Верховного Совета, своеобразной парламентской республике. В то же время в Конституции Казахской ССР содержались полномочия, которые впоследствии получили дальнейшее развитие. К ним, в частности, относятся право вето, полномочия по обеспечению взаимодействия высших органов государственной власти и управления Казахской ССР, приостановление действия актов Правительства республики.

С момента провозглашения независимости Республики Казахстан начинается второй этап формирования института президентства<sup>1</sup>.

Главное на этом этапе — Президент становится главой независимого государства. В связи с этим отпали полномочия, связанные со взаимоотношениями с союзными органами, в особенности с Президентом СССР, поскольку такового не стало. В связи с принятием принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви Президент был признан не только главой государства, но и исполнительной власти республики.

Первый, сильный прорыв к президентской системе правления был сделан Верховным Советом Республики Казахстан в декабре 1993 г., когда им было делегировано Президенту право принятия законов. Это была конституционная новелла, при-

---

<sup>1</sup> *Малиновский В.* Президент Республики и совершенствование государственности // Казахстанская правда. 22 августа 1996 г.

няя Верховным Советом накануне своего роспуска. Можно считать, что с момента принятия Закона о делегировании Президенту временно законодательных полномочий начался процесс быстрого формирования президентской системы правления в Республике Казахстан. В Конституции Республики Казахстан 1995 г. Казахстан провозглашен унитарным государством с президентской формой правления. В Конституции употреблено выражение «президентская форма правления». Такое понятие в определенной степени является спорным. В научной литературе под «формой правления» понимаются республика и монархия. Президентская власть так же, как парламентарная власть, в литературе характеризуется как система правления<sup>1</sup>.

В Республике Казахстан по Конституции 1995 г. установлена президентская система правления. Президентская система правления Республики Казахстан характеризуется следующими моментами.

Президент – глава государства.

Правительство во всей своей деятельности ответственно перед Президентом, и только в случаях, предусмотренных в Конституции, оно подотчетно Парламенту.

Президент назначает членов Правительства.

По собственному усмотрению увольняет членов Правительства.

Имеет право вето на законы, принятые Парламентом.

В случаях, предусмотренных в Конституции, Президент издает законы, а также указы, имеющие силу законов.

Президент может определять первоочередность принятия законов;

может распустить Парламент;

по должности является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами;

по своему усмотрению определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, следовательно, и Правительства;

---

<sup>1</sup> Н. А. Сахаров пишет: «На наш взгляд, традиционное толкование понятия «форма правления» вполне приемлемо и в современном государствоведении. Представляется, что более корректно с точки зрения научной терминологии говорить о президентской, полупрезидентской, парламентарной системах правления, отличая их тем самым от форм правления» // Институт президентства в современном мире. М., 1994. С. 3.



имеет право на созыв внеочередной сессии Парламента по своему усмотрению;

имеет право на проведение референдума по собственному усмотрению;

имеет ограниченное право вводить чрезвычайное положение в стране;

имеет ограниченное право вводить на всей территории или в отдельных ее местностях военное положение, частичную или общую мобилизацию;

имеет право помилования, награждений, предоставления гражданства.

Указанные положения статуса Президента Республики Казахстан свидетельствуют об установлении президентской системы правления с некоторыми своеобразными чертами. Именно такими моментами характеризуются в основном полномочия президентов при президентской системе во всех государствах<sup>1</sup>.

#### **4. Административно-территориальное устройство**

Суверенная Республика Казахстан сама определяет свое административно-территориальное устройство. Правовые основы регулирования данного вопроса закреплены в Конституции, в Законе об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан и в других нормативных актах<sup>2</sup>.

В систему административно-территориального устройства Республики Казахстан входят административно-территориальные единицы: (село), поселок, аульный (сельский круг), район в городе, город, район, область.

Для осуществления государственного управления на началах оптимального сочетания республиканских и местных интересов территория Республики Казахстан подразделяется на две основные категории – регионы и населенные пункты.

Регион – это часть территории республики, которая включает несколько населенных пунктов. Регионами являются область, район и аульный (сельский) округ – основные звенья республиканского административно-территориального устройства.

---

<sup>1</sup> Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. М., 1994. С. 30–32.

<sup>2</sup> Материалы XI сессии Верховного Совета Республики Казахстан. 1993. №13.

Населенный пункт – 1) это часть компактно заселенной территории республики; 2) сложившаяся в результате хозяйственной и иной общественной деятельности людей; 3) с численностью не менее 50 человек; 4) учтенная и зарегистрированная в установленном законом порядке; 5) управляемая местными представительными и исполнительными органами. Населенные пункты подразделяются на городские и сельские.

Города подразделяются на: 1) города республиканского значения; к таким относятся населенные пункты, имеющие особое государственное значение или имеющие численность населения, как правило, более одного миллиона человек; 2) города областного значения; к таким могут быть отнесены населенные пункты, являющиеся крупными экономическими и культурными центрами, имеющими развитую производственную и социальную инфраструктуру и численность более 50 тысяч человек; 3) города районного значения, к которым могут быть отнесены населенные пункты, на территории которых имеются промышленные предприятия, объекты коммунального хозяйства, развитая сеть учебных, культурно-просветительных, учебных и торговых объектов с численностью населения не менее 10 тысяч человек. К поселкам относятся населенные пункты при промышленных предприятиях, стройках, железнодорожных станциях с численностью не менее 3 тысяч человек. К поселкам приравниваются населенные пункты, расположенные в местности, имеющей лечебное значение, с населением не менее 2 тысяч человек, из которых число приезжающих ежегодно для лечения и отдыха составляет не менее половины. К поселкам могут быть отнесены дачные поселки, являющиеся местами летнего отдыха горожан, в которых не менее 25 процентов взрослого населения постоянно занимается сельским хозяйством.

Аул (село) – населенный пункт с численностью населения не менее 50 человек, из которых работники, занятые сельским хозяйством, и члены их семей составляют не менее половины населения. Поселения с численностью менее 50 человек включаются в состав ближайшего населенного пункта.

Нормативные акты определяют полномочия республиканских и местных органов по решению вопросов административно-территориального устройства<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан»// Ведомости Парламента Республики Казахстан. 1995. № 23. Ст. 146.

Президент Республики по представлению Правительства и с учетом мнения местных представительных и исполнительных органов образует и упраздняет области и районы, устанавливает и переносит их административные центры<sup>1</sup>.

Президент по представлению Правительства и с учетом мнения местных представительных и исполнительных органов: а) устанавливает и изменяет границы областей и городов республиканского значения; б) относит населенные пункты к категории городов республиканского, областного и районного значения, устанавливает и изменяет их подчиненность; в) решает вопросы наименования и переименования областей, районов и городов.

Областные государственные органы по согласованию с Правительством устанавливают и изменяют границы районов области, городов областного значения, решают вопросы о передаче населенных пунктов из одного района в другой и т.д. Определенными полномочиями по решению вопросов административно-территориального устройства наделены районные, городские и сельские акимы.

## 5. Политический плюрализм

Конституция Республики Казахстан признает идеологическое и политическое многообразие. Идеологическое многообразие означает допущение существования и функционирования самых различных идеологических воззрений и течений, порою противостоящих друг другу. Главное условие их легитимности состоит в том, чтобы идеологические течения не претендовали на исключительное право стать государственной идеологией, не проповедовали идеи и взгляды, направленные на насильственное изменение конституционного строя, на нарушение целостности Республики, подрыв безопасности государства, разжигание социальной, религиозной, сословной и родовой розни. Ликвидация господства одной идеологии — марксистской, безусловно, благотворно повлияло на общественное сознание, освободило его от ее «прокрустова ложа», от пагубного единомыслия и способствовало идейному развитию общества.

---

<sup>1</sup> Об изменениях административно-территориального устройства Указ Президента «О дальнейших мерах по совершенствованию административно-территориального устройства Республики Казахстан» // Казахстанская правда. 5 мая 1997 г.

Политическое многообразие означает возможность существования самых различных политических партий и организаций, а также системы власти, основанной на взаимодействиях и «противовесах» основных политических партий и организаций.

Политическое и идеологическое многообразие — явления, связанные между собой. Идеология непосредственно сливается с политикой, поскольку политика неотделима от сознания человека, классов, масс и общественного сознания в целом, от их интересов, потребностей, мировоззрения. Реальная политика осуществляется, как правило, политическими партиями, которые являются носителями и «производителями», творцами идеологии. Реальная политика осуществляется в процессе борьбы, становления различных идей. Это, однако, не должно означать фетишизацию идеологии, идеологизацию политики. Естественное взаимодействие идеологии и политики может перерасти в агрессивное проникновение идеологии в политику, если придавать исключительное значение идейным факторам. Идеологизированная политика может иметь самое различное содержание — от либерализации до откровенной реакционности. Это может влиять на законодотворческий процесс. Если в обществе будет преобладать идеологизированная политика, то это может непосредственно отразиться в деятельности государства самым различным образом. Идеалы и ценности, направленные на защиту общих интересов, на развитие общества, будут порождать положительные акции со стороны государства. Гиперидеологизация, агрессивные идеи, взгляды могут порождать авторитарные, тоталитарные режимы, репрессии, кризисы.

## **6. Проблемы идеологии унитарного государства Казахстан**

Термин «идеология» впервые употреблен в XVIII в. С тех пор возникло множество взглядов на это общественно-политическое явление. В СССР, где господствовала марксистская философия, идеология определялась как совокупность общественных идей, теорий и взглядов, которые отражают и оценивают социальную действительность с точки зрения интересов определенных классов, которые разрабатываются преимущественно идейными представителями этих классов и направлены на утверждение, изменение существующих отношений в

интересах этих классов. Исходя из марксистского понимания идеологии, Коммунистическая партия законодательно закрепила ее как государственную идеологию. В известной статье 6 Конституции СССР было записано, что «вооруженная марксистско-ленинским учением, Коммунистическая партия определяет генеральную перспективу развития общества, линию внутренней политики СССР». Таким образом, на конституционном уровне марксизм был признан государственной идеологией.

В юридической и политической литературе ныне широко обсуждается вопрос о том, можно ли говорить о государственной идеологии<sup>1</sup>.

Одна группа обществоведов отрицает необходимость государственной идеологии. Такая позиция обосновывается тем, что какая-либо партия может монополизировать организацию и деятельность государства, что государственная идеология консервирует существующие отношения, что она выражает взгляды только одной группы людей, групповые интересы, а не всего народа. Государственные структуры, получив такую идеологию, якобы могут ее использовать как «дубинку» для подавления инакомыслящих. В таких доводах есть моменты истины. Тому доказательством являются фашистские, тоталитарные государства, в которых господствует одна государственная идеология, проникающая во все сферы общественной жизни, не позволяющая существование других идейных течений.

Но правомерно ли считать, что государственная идеология существует только в государствах с недемократическим режимом, в демократических же странах государства не опираются в своей деятельности на какие-либо идеологические модели, положения и принципы, а действуют по наитию? Государств без идеологии не существовало и не существует.

Некоторые отрицают необходимость государственной идеологии из-за того, что в законодательстве она, мол, запрещается. В статье 13 Конституции Российской Федерации говорится, что «никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной». По этому поводу в Комментариях к ней разъясняется: «Конституционный прин-

---

<sup>1</sup> Государственная идеология и общенациональная идея. Клуб «Реалисты» // Информационно-аналитический бюллетень. 1992. № 32; Идеологические ориентиры России. Т. 1.2. М., 1998; Анализ систем на пороге XXI в.: теория и практика. М., 1996; Опасна ли государственная идеология? // Мысль. 1996. № 6 и др.

цип, согласно которому никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или иной обязательной, закрепляет равноправие идеологий в обществе. Ни одна из них не имеет и не может иметь приоритета перед другими, который бы закреплялся официально государством с помощью закона или иным способом... Государство не может навязывать гражданам какую-либо идеологию, которую они обязаны под страхом уголовного или иного наказания разделять, изучать и пропагандировать»<sup>1</sup>.

В приведенной выдержке из Конституции и Комментария содержится ряд моментов, имеющих методологическое значение. В Конституции Российской Федерации, по нашему мнению, под идеологией понимается завершенная, закрытая модель идеологического течения, выражающего интересы определенного слоя, группы людей. Например, есть идеология марксизма, идеология социал-демократии, идеология либерализма, идеология фашизма, религиозная идеология (христианская, мусульманская и др.) и т.д.

В некоторых государствах господствует та или иная из указанных идеологий. Господство одной идеологии, как показывает история, приводит к печальным последствиям. Думается, что Конституция РФ, запрещая превращение какой-либо из подобных идеологий в государственную, предотвращает возможность повторения пройденного. Но означает ли это, что Конституция РФ вообще отрицает возможность государственной идеологии? Представляется, что такой вывод был бы неправильным. Что же означает провозглашение, допущение идеологического и политического многообразия? Это означает, что идеологические и политические течения формируются для того, чтобы влиять на государственную и общественную жизнь. Одним из путей такого влияния является допущение идеологического многообразия и на этой основе попытка разных идеологических и политических течений воздействовать на организацию и деятельность государства. Государство же из многообразия идеологических течений выбирает такие, которые служат уже не групповым интересам, а общим, если государство — не орудие отдельных групп, классов, а политическая организация всего населения. А Российская Федерация провозгласила себя социальным государством и признала,

<sup>1</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации. М.: БЕК, 1994. С. 42.

что народ в целом, без деления на трудящихся и нетрудящихся, является источником государственной власти. Уже такое признание себя социальным государством является проявлением государственной идеологии.

Небесспорным является утверждение комментатора Конституции РФ о том, что запрещение установления какой-либо идеологии в качестве государственной означает закрепление равноправия идеологий в обществе. Конституция не закрепляет равноправие идеологий и не может этого делать опять-таки исходя из идейных начал. Так, Российская Федерация – светское государство, что означает отделение государства от религии. Следовательно, государство не может допустить влияния религии на государственную деятельность и т.д. В этих условиях можно ли вести речь о равноправии идеологий: светской и религиозной?

Несколько иное положение сложилось в Республике Казахстан с проблемой идеологии. В Конституции Республики Казахстан 1993 г. содержалась одна строчка об идеологии: «Идеология общественных объединений не может признаваться идеологией государства». Такая формулировка является более точной и обоснованной. Ведь идеология не нечто абстрактное. Она не только выражает взгляды, идеи определенных групп людей, а проявляется через деятельность соответствующих организаций, объединений людей, придерживающихся разных идеологических воззрений. Конституция Республики Казахстан 1995 г. уже по-другому сформулировала вопрос об идеологии. В ней говорится, что «в Республике Казахстан признается идеологическое и политическое многообразие». Таким образом, обе Конституции Республики Казахстан не отрицают возможности существования государственной идеологии, а только указывают, что государственной идеологией не может быть признана исключительно одна какая-либо идеология. Государственная идеология может отражать конвергенцию разных идеологий, кроме тех, которые противоречат природе и сущности государства Казахстан. Н.А. Назарбаев писал: «Речь идет об отказе от диктата одной унифицированной идеологии. Это конституционный принцип. Когда говорят сегодня о необходимости возродить некую единую и жесткую государственную идеологию, то нужно договаривать до конца. Значит, необходимо введение карательной политической цензуры, значит, необходимо прекратить развитие негосударственных средств мас-

совой информации, значит, над художником снова встанет политический корректор. Впервые в истории столетия наше государство сознательно отказывается от каких-либо форм давления на творческие процессы»<sup>1</sup>.

Часть авторов признают необходимость государственной идеологии. С. В. Алексеев считает, что «государственная идеология — это идеология, которая отражает, оценивает и преобразовывает социальную действительность с точки зрения и в интересах государства»<sup>2</sup>.

Мы считаем правильной, соответствующей объективной реальности позицию тех, кто признает государственную идеологию. Государство организуется и осуществляет свою деятельность на основе определенных идей, теорий, концепций. И это невозможно отрицать. В противовес марксизму западные политологи в середине XX в. выдвигали концепцию «деидеологизации» общественной жизни. Однако с 70-х гг. XX в. западные обществоведы начали писать о реидеологизации, под «давлением» объективной реальности они признали существование идеологий.

Вышеприведенное определение государственной идеологии, наряду с правильными положениями, содержит спорные моменты.

Бесспорно, что идеология отражает, оценивает действительность. Но общественную жизнь нельзя сводить только к ее социальным отношениям. Она состоит из экономической, социальной, духовной и политической сфер. Поэтому в идеологии отражается состояние всех этих отношений. Все они в совокупности составляют общественную действительность. Идеология не просто отражает, правильна или ошибочна действительность, но и оценивает ее.

Притом действительность оценивается с различных идеологических позиций, выразителями которых являются различные социальные группы. Каждая социальная группа (классы, нации, верующие и др.) оценивает общественную действительность исходя из своих интересов, что является источником идеологического многообразия в обществе. Демократическое государство признает идеологическое многообразие, тем самым

---

<sup>1</sup> Назарбаев Н. А. В потоке истории. Алматы: Атамур, 1999. С. 66–75.

<sup>2</sup> Алексеев С. В., Каламанов В. А., Черненко А. Г. Идеологические ориентиры России. М., 1998. Т. 1. С. 26.



создает широкую основу для формирования государственной идеологии. Государство может тroyако относиться к идеологическим явлениям. Во-первых, оно допускает существование самых различных, даже конкурирующих идеологических течений. Во-вторых, государство может отдавать предпочтение одному идеологическому течению, черпая оттуда идеи, концепции для формирования своей политики. В-третьих, государство, не отдавая предпочтения какой-либо идеологии, может брать из различных идеологических течений такие элементы, которые соответствуют интересам государства. При всех условиях демократическое государство не приемлет идеологии, направленной на разрушение социальной, политической, духовной и экономической основ общества.

Идеология государственная служит средством преобразования общественной действительности. Но не сама государственная идеология прямо и непосредственно осуществляет такую функцию. Деятельность по преобразовыванию действительности осуществляют государство, общественно-политические институты в соответствии с принципами и положениями государственной идеологии.

Исходя из сказанного, можно дать условно приблизительно следующее определение государственной идеологии. Это идеология, которая отражает, оценивает общественную действительность и служит средством преобразования ее в интересах определенных социальных слоев или всего общества.

Мы не ставим своей целью рассмотрение всех проблем, связанных с государственной идеологией. Свою задачу ограничиваем выяснением вопросов, связанных с проблемами идеологии унитарного государства Казахстан. По нашему мнению, идеология унитарного государства имеет свои особенности по сравнению с идеологией федеративного государства. Идеология федеративного государства имеет свои особенности, которые обусловлены принципами его организации и деятельности. Идеология федеративного государства, содержащего в своем составе национально-государственные образования, существенно отличается от идеологии мононационального федеративного государства<sup>1</sup>.

Государство Казахстан, унитарное по форме устройства, по составу населения является многонациональным. Это имеет

---

<sup>1</sup> См. *Алексеев С. В. и др.* Идеологические ориентиры России. Т. 2. С. 23–44.

свое историческое объяснение и значение для выяснения особенностей государственной идеологии, ее принципов, основных положений, субъектов ее формирования, функций и т.д.

В государственных правовых актах употребляются такие понятия, как «казахская нация», «национальные группы», «народ». Этим самым официально признается, что территорию Казахстана заселяет одна нация – казахская нация, которая издревле живет на ней, что признано самой Конституцией Республики Казахстан. Вместе с тем в силу различных исторических событий на этой земле обосновывались определенные группы различных других национальностей. Они не составляют нации, поскольку Казахстан не является их исконной территорией, не проживают компактно, не обладают этнической общностью. Официально их именуют «национальными группами», что является в определенной степени условным наименованием. Вместе с тем такие наименования имеют значение для формирования государственной идеологии, которая должна учитывать интересы всех людей, независимо от национальной принадлежности. Казахская нация, другие национальные группы, проживающие в Казахстане, в своей совокупности образуют народ Казахстана. Понятие «народ Казахстана» конституировано в основных проявлениях. В преамбуле Конституции Республики Казахстан говорится, что она принята «народом Казахстана». В Конституции написано, что «единственным источником государственной власти является народ» и др.

Государственная идеология должна отражать интересы казахской нации, всех национальных групп и народа Казахстана в целом, содержать оценки реальности с позиции их интересов, а также служить средством преобразования общества в целом. В этом, по нашему мнению, выражается социальная сущность государственной идеологии в Республике Казахстан. Исходя из изложенного, можно определить принципы, субъекты формирования, формы государственной идеологии, ее содержание, современное состояние и перспективы.

### **Принципы идеологии государства Казахстан**

Принципы – это те идейные начала, базирясь на которых, формируется государственная идеология. Принципы государственной идеологии, по нашему мнению, можно сформулировать, во-первых, исходя из официальных источников, во-вто-

рых, обобщая практику организации и деятельности государственных органов, изучая государственные программы, в-третьих, анализируя программные документы и деятельность общественно-политических институтов.

К официальным источникам относятся: 1) официальные акции народа, которые проявляются в участии в выборах государственных органов, в республиканском референдуме; 2) конституция и другие нормативные правовые акты Республики Казахстан; 3) послания Президента народу. Государство, его органы образуются и осуществляют свою деятельность, исходя из определенных идейных предпосылок. Государство не осуществляет свою политику, исходя из «ничего» или спонтанных «прозрений» и стремлений. Такого не бывает ни в одном государстве. Любое государство осуществляет свою политику, базируясь на определенных идеях, идейных принципах. В связи с этим рассмотрим идеологическое значение Конституции Республики Казахстан. Конституция считается нормативным правовым актом, имеющим высшую юридическую силу. Это, бесспорно, верно. В то же время анализ Конституции Республики Казахстан дает полное основание утверждать, что ряд ее положений не имеют прямого регулятивного значения и носят идеологический характер. Поскольку Конституция является государственным актом, даже в идеологических моментах проявляется нормативная направленность. Так, в Преамбуле Конституции провозглашается приверженность идеалам свободы, равенства и согласия. В статье 1 Конституции говорится, что Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством. Эти и другие положения Конституции, не имея прямого, конкретного регулирующего значения, тем не менее служат обязательной идейной основой организации и деятельности государства, ее органов.

Идеи оформляются также в государственных программах и выражаются в конкретных действиях государственных органов. В формировании государственной идеологии особую роль играют общественно-политические институты (политические партии и движения, профсоюзные и другие неправительственные объединения, кроме религиозных). Они также играют значительную роль, прямую или косвенную, в формировании принципов идеологии государства Казахстан.

1. *Непризнание классового характера государственной идеологии* нашло отражение в первых юридических актах независимого, суверенного Казахстана. Уже из Конституционного закона Республики Казахстан от 16 декабря 1991 г. «О государственной независимости Республики Казахстан» было исключено положение Конституции Казахской ССР о том, что казахское социалистическое государство «выражает волю и интересы рабочих, крестьян и интеллигенции, трудящихся республики всех национальностей». Вместо классового принципа конституционный закон провозгласил признание приоритета прав и свобод личности независимо от классовой принадлежности. В Конституции Республики Казахстан 1993 г. и 1995 г. также отсутствует признание классовой идеологии как основы государственной идеологии. Высшей ценностью государства был признан человек, его жизнь, права и свободы.

2. *Общественный характер государственной идеологии.* Неприятие классового принципа идеологией государства Казахстан не означает отрицание наличия классов в казахстанском обществе. Переход к рыночным отношениям и допущение частной собственности на средства производства формируют различные слои общества, отличающиеся друг от друга по своему имущественному, социальному положению. Уже есть богатые, средние и малоимущие группы. Несомненно, в силу различия имущественного состояния у них формируются различные взгляды, идеи на общественную действительность, они с разных, отличающихся друг от друга, позиций оценивают происходящие в обществе экономические, политические и другие события и выдвигают идеи по их преобразованию в своих интересах. Проявлением этого является возникновение политических партий, основывающихся на разных идейно-политических принципах, течениях. В то же время у различных социальных слоев могут быть единые идейные позиции по общим вопросам, в которых их интересы совпадают, поскольку все они — граждане одного государства. Отношение государства к разным классам выражено в идее социального государства и равенства всех граждан независимо от имущественного положения. В соответствии с теорией государства выработаны и функционируют три модели такого государства:

1) модель позитивного государства, в котором социальное обеспечение основано на индивидуализме и защите корпоративных интересов;

2) модель социального государства, в котором реализуется политика полной занятости, обеспечивается минимальный уровень жизни и равенство шансов во всех сферах жизни;

3) модель государства всеобщего благоденствия, которое гарантирует защиту частной собственности, полную занятость трудоспособного населения.

Анализ Конституции Республики Казахстан дает основание полагать, что она ориентирует на создание в нашей стране такого социального государства, которое может обеспечить всеобщее благоденствие. В соответствии с Конституцией Республики Казахстан одним из основополагающих принципов деятельности Республики является «экономическое развитие на благо всего народа» (2). Этим принципом подчеркивается, что государство способствует развитию экономики не в интересах какого-либо слоя населения, а всех слоев многонационального народа. Данный принцип должен служить идейной основой экономической деятельности государства. В этом принципе заложена идея ответственности государства не только за экономическое развитие общества, но и обеспечение всеобщего блага. Из этого принципа вытекает идея непосредственного управления и всестороннего регулирования отношений в сфере государственного сектора экономики и умеренного регулирования сферы частных экономических отношений. Государство должно использовать свою собственность в интересах общества и не должно допускать использование частной собственности против общих интересов. Поэтому в Конституции сформулирована идея о том, что пользование собственностью «...должно одновременно служить общественному благу»(ст. 6).

3. *Принцип преемственности государственной идеологии.* Независимое государство Казахстан возникло на обломках советского социалистического государства, которое базировалось на марксистско-ленинской классовой идеологии. Столетиями существуют государства несоциалистического типа, организация и деятельность которых основывается на идеях, теориях и концепциях, не проповедующих классовый принцип. Государство Казахстан стало воспринимать такие идеи, теории, которые ранее при советском государстве отвергались. Они относятся как к идейной основе организации государства, так и к его функционированию. Прежде всего это теория разделения государственной власти на ветви: законодательную, исполни-

тельную и судебную. В Конституционном законе Республики Казахстан «О государственной независимости Республики Казахстан» 1991 г. провозглашено, что государственная власть строится и осуществляется исходя из принципа ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. В советском государстве тоже имелись все три ветви власти и они базировались на принципе единства государственной власти. Верховный Совет Казахской ССР не только принимал законы, но и формировал правительство, которое формально было ответственно и отчитывалось перед ним. Фактически никакого единства государственной власти не было. Все три ветви подчинялись Коммунистической партии, идеология которой и была официальной. Частью идеологии государства Казахстан стала идея правового государства. Коммунистическая партия отвергала идею правового государства под предлогом ее буржуазного происхождения. Между тем идея правового государства является прогрессивной и ее реализация будет способствовать установлению справедливости, порядка и законности. Восприятие идеи правового государства не означает, что с момента ее даже законодательного признания возникает правовое государство. Решимость создания правового государства была провозглашена Конституционным законом о государственной независимости Республики Казахстан, затем закреплена в Конституциях Республики Казахстан 1993 г. и 1995 г. Характерно, в Конституции Республики Казахстан 1995 г. записано, что Республика Казахстан утверждает себя правовым государством. Это означает, что не определяются конкретные исторические рамки построения правового государства. Следовательно, идея правового государства надолго является частью идеологии государства Казахстан. Казахстанским государством восприняты также идеи президентского правления, защиты Конституции, двухпалатной структуры Парламента, мажоритарной и пропорциональной избирательных систем и т.д. В качестве основополагающей идеи взята также концепция естественных прав человека. В Конституции Республики Казахстан записано, что «права и свободы человека принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов» (п. 2 ст. 12). Здесь прямо закреплено, что идея прав и свобод человека должна быть положена в основу правотворческого процесса. Указанные выше идеи, теории,

концепции «пришли» с Запада. Можно ли говорить о том, что формирующаяся государственная идеология Казахстана восприняла какие-либо идеи советского государства? Можно говорить, наверное, лишь о том, что социалистические идеи, воплощенные в советском законодательстве, до поры до времени имели юридическую силу. Конституция Республики Казахстан 1993 г. в «Переходных положениях» предусматривала возможность действия советских законов, не противоречащих новой Конституции и законам Республики Казахстан. В Конституции Республики Казахстан 1995 г. предусмотрено, что действующее на момент вступления в силу Конституции законодательство Республики Казахстан применяется в части, не противоречащей ей. Это же касается и советских законов. Конституция установила двухлетний срок для приведения всего законодательства в соответствие с ней. Однако действует немало советских нормативных актов, ибо правотворческие органы не успевают вместо них принять новые нормативные правовые акты, отражающие идеи суверенного неклассового государства Казахстан. Конечно, если советские законодательные акты противоречат Конституции, то имеется юридическая гарантия их отмены. Суды наделены правом обращаться в Конституционный Совет с представлением о признании неконституционным подлежащего применению нормативного правового акта, ущемляющего конституционные права и свободы человека и гражданина. Отдельные нормативные правовые акты Советского государства могут продолжать действовать, но вряд ли можно говорить о том, что еще имеют и будут иметь юридическую силу советские законодательные акты, выражающие концептуальные идеи советской правовой системы. Новая формирующаяся правовая система Казахстана не восприняла как в целом, так и в частностях ни одной важной концептуальной идеи советской правовой системы. Здесь уместно привести высказывание Н.А. Назарбаева: «Мы окончательно отошли от старой политической и экономической системы, в условиях которой жили на протяжении семидесяти лет. Сегодня существует новое государство, работает совершенно новая политическая и экономическая система»<sup>1</sup>.

То же самое можно сказать и о правовой системе, поскольку государство и право органически взаимодействуют. В Рес-

<sup>1</sup> Назарбаев Н.А. Евразийский союз: идеи, политика, перспективы, 1994–1997. М., 1997. С 390.

публике Казахстан действует совершенно новая правовая система, базирующаяся на новых идейных началах, не содержащих какие-либо существенные идеи советского права как классового права.

Восприятие идей, концепций, теорий, возникших в западных государствах, ни в коем случае не означает, что идеология казахстанского государства полностью базируется на них, является их «слепком». Казахстан — евразийская страна, имеет свою собственную историю и свое собственное будущее. Поэтому модель государственной идеологии Казахстана не будет похожа ни на чью другую. Имея в виду модель общественного развития, Н.А. Назарбаев писал: «Наша модель будет определять наш собственный путь развития, сочетая в себе элементы остальных моделей, но опираясь в основном на наши специфические условия, историю, новую гражданственность и устремления, учитывая конкретность этапов развития»<sup>1</sup>.

Государственная идеология Казахстана, надо полагать, будет и впредь воспринимать прогрессивные, конструктивные государственно-правовые идеи других стран, что, безусловно, важно для динамического развития государства.

4. *Принцип соответствия законов, других нормативных правовых актов идее права.* Важной идеей права является справедливость. Существуют разные подходы к этому явлению. Классовая теория права отражает возможность установления справедливого права в обществе с антагонистическими классами. Эта же теория считает, что даже в обществе, где не будет классов собственников, право в сфере распределения не может утверждать справедливость, поскольку люди по своей природе не равны. В современном казахстанском обществе формируются различные классы, отличающиеся друг от друга имущественным положением. Идея справедливости права может иметь различную интерпретацию, но главное — это ориентация правотворческих органов на создание таких нормативных правовых актов, которые будут регулировать общественные отношения на началах справедливости, а также требовать от органов государства справедливых действий. Идея справедливости закреплена в присяге судьи. В статье 32 «Присяга судьи» Закона от 25 декабря 2000 г. «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» говорится: «Торжественно кля-

<sup>1</sup> Назарбаев Н. А. Евразийский союз: идеи, политика, перспективы, 1994–1997. М., 1997. С. 418.



нужно честно и добросовестно исполнять свои обязанности... быть беспристрастным и справедливым, как велит мне долг судьбы».

Другой существенной идеей права является гуманизм. Эта идея тесно связана с правами и свободами человека. Идея гуманизма должна пронизывать всю правовую систему. В следующих словах преамбулы Конституции Республики Казахстан «Сознавая себя миролюбивым гражданским обществом, приверженным идеалам свободы, равенства и согласия» – содержится глубокая демократическая и гуманистическая идея. Это конституционное положение означает, что все нормативные правовые акты с момента возникновения идеи о необходимости их разработки до принятия должны рассматриваться с точки зрения того, как они будут служить человеку, удовлетворению его материальных, духовных и иных законных потребностей. Несомненным подтверждением данного тезиса является признание Конституцией человека, его жизни, прав и свобод высшими ценностями государства (ст. 1). Не следует ограничивать идею гуманизма только правами и свободами человека. Она должна наполнять содержание правовых норм гуманным отношением к человеку при любых обстоятельствах вхождения его в правовые отношения. Идея гуманизма должна пронизывать конкретную деятельность каждого государственного органа, любого должностного лица.

Здесь возникает вопрос о связи права с этикой, моралью. И справедливость, гуманизм могут стать реально действующим фактором, если они будут восприняты не только правом, но и станут неотъемлемым побудительным мотивом деятельности государства, его органов и служащих.

Не менее важной идеей права является идея способствования прогрессу. Идея права должна побуждать на принятие таких нормативных правовых актов, которые стимулируют прогресс общества, создавая необходимые (материальные, финансовые, организационные и др.) условия и гарантии их достижения (политические, юридические и т.д.).

Государственная идеология является базой не только внутренней организации и деятельности государства. Она служит идейным источником внешних функций государства. Следовательно, можно говорить о правовой идее мира, сотрудничества с другими государствами. В статье 8 Конституции РК записано, что Республика Казахстан уважает принципы и нормы

международного права, проводит политику сотрудничества и добрососедских отношений между государствами, их равенства и невмешательства во внутренние дела друг друга, мирного разрешения международных споров, отказывается от применения первой вооруженной силы.

5. *Принцип открытости государственной идеологии.* Идеология Казахстана не должна быть идеологией какого-либо общественного объединения или группы людей. Она, как показывает практика формирования и строительства независимого государства Казахстан, вбирает в себя такие идеи, теории, концепции, которые соответствуют целям развития общества, служат удовлетворению экономических, политических, духовных и других потребностей всех слоев населения, независимо от отношения к религии, национальности, имущественного, социального положения, пола, возраста и т.д. Открытость государственной идеологии имеет положительные и отрицательные стороны. Положительная сторона состоит в том, что можно использовать уже опробованные, показавшие свое прогрессивное, демократическое значение идейные ценности для преобразования государства, общества как в целом, так и в частности. При этом, как показывает мировая практика государственного строительства, использование «чужих» идей должно основываться на творческих началах. Это означает, что воспринимаемые идеи должны соотноситься с особенностями страны: историческими, национальными, демографическими, геополитическими и т.д. Это как бы общая закономерность, присущая всем странам, государствам. Идея президентской власти возникла и воплотилась в жизнь впервые в XIX в., а в XX в. эта идея уже реализовалась в сотнях государств<sup>1</sup>.

Несмотря на наличие общих черт, в каждом государстве президентская власть имеет свои, как бы национальные особенности, то же самое можно говорить о теории разделения государственной власти на ветви. Разумеется, о творческом восприятии «чужих» политических, правовых, экономических идей легче говорить, чем практически это сделать. В реальной действительности возникает множество объективных и субъективных, случайных факторов, которые могут мешать успеш-

---

<sup>1</sup> Лицц Хуан Дж. Угрозы президентства // Век XX и мир. 1994. № 78; Риггс Ф. Сравнительная оценка президентской системы правления (сравнительная социология). Избр. переводы. М., 1995.

ному использованию, казалось бы, готовых, испытанных на практике, идей.

Открытость государственной идеологии дает возможность выдвигать преобразовательные идеи, для которых в государстве, обществе нет условий или они недостаточно созрели. Если сторонники таких идей берут верх и идеи начинают воплощаться в жизнь, то они приносят только вред. В недолгой политической биографии Республики Казахстан имеются примеры такого характера. Например, подражая Российской Федерации, но глубоко не изучив проблему, попытались в Республике Казахстан реализовать идею создания специального органа – государственного следственного комитета. В результате этого был нанесен немалый материальный, моральный, кадровый вред, и, возможно, хорошая идея была дискредитирована.

Открытость государственной идеологии не означает, что она должна воспринимать любые идеи, теории, концепции. Государственная идеология Казахстана не приемлет идеологической концепции национальной исключительности, сословных, родовых делений и т.п.

б. *Принцип светскости государственной идеологии.* Конституция Республики Казахстан, объявляя государство светским, исходит из того, что государственная идеология должна основываться на научном осмыслении действительности, поскольку от адекватности научных идей, воспринимаемых государством, зависит результат его деятельности по преобразованию общества. Следует согласиться с мнением, что «распространенное противопоставление идеологии как некой субъективной категории, отражающей интересы лишь определенной социально-исторической общности и науки, как формы научного знания, неправомочно»<sup>1</sup>.

Современная наука рассматривает как «ложное знание», как суеверие такую разновидность идеологии, как религия. Несмотря на это в современном мире есть государства, которые базируются на религиозной идеологии, даже признают религиозное право. Многонациональный, многоконфессиональный народ Казахстана выбрал другой путь – путь построения светского государства. Это не означает, что государство Казахстан безразлично относится к религиям, к религиозной идеологии. Светский характер идеологии государства Казахстан проявля-

---

<sup>1</sup> *Алексеев С.В. и др.* Идеологические ориентиры России. М., 1998. С. 31.

ется в различных формах и закреплен в Конституции и в Законе Республики Казахстан от 15 января 1992 г. «О свободе вероисповедания и религиозных объединениях». Религиозные объединения отделены от государства. Все религии и религиозные объединения равны перед законом, никакая религия, никакие религиозные объединения не пользуются какими-либо привилегиями и преимуществами по отношению к другим. Религиозные объединения не выполняют каких-либо государственных функций, и государство не вмешивается в деятельность религиозных объединений, если она не противоречит законодательству. Государство не финансирует религиозные объединения. Они не участвуют как самостоятельные субъекты в выборах органов государственной власти. Кандидат в президенты Республики Казахстан не должен являться служителем какого-либо культа. Такое требование к кандидатуре в президенты обусловлено тем, что он выбирается всеми гражданами, независимо от религиозных взглядов, принадлежности к разным конфессиям. Президент выступает от имени всего народа, не разделяя его на разные религии, выражает интересы всех людей республики, своей деятельностью защищает единство народа, не отдавая предпочтение какой-либо религии, не признавая господствующей какую-либо религиозную идеологию.

Не допускаются образование политических партий и иных политических формирований на религиозной основе, а также участие религиозных объединений в деятельности политических партий или оказание им финансовой помощи. Это конституционные положения направлены на воспрепятствование проникновению религиозных идей через политические партии, движения в государственную идеологию, в деятельность государства.

Это не означает ущемления политических прав и свобод граждан из-за религиозных взглядов, убеждений. Верующие граждане и служители культа как граждане могут участвовать в политической жизни страны наравне с неверующими гражданами, но им запрещается в ходе политических кампаний пропагандировать религиозные идеи.

Государство не только оберегает светский характер своей идеологии, но и выступает против религиозного экстремизма в любой форме. Конституция Республики Казахстан запрещает создание и деятельность религиозных объединений, цели и действия которых направлены на насильственное изменение кон-

ституционного строя, нарушение целостности республики, подрыв безопасности государства, разжигание религиозной розни.

В Законе Республики Казахстан от 26 июня 1998 г. «О национальной безопасности Республики Казахстан» признаются подрывающими национальную безопасность и призывы граждан к использованию существующих конфессиональных различий и разных религиозных воззрений в политических целях. Религиозные объединения не могут создавать военизированные формирования. В Законе Республики Казахстан «О свободе вероисповедания и религиозных объединениях» сказано: «Религиозные объединения обязаны соблюдать требования законодательства и правопорядок. Государство способствует и установлению отношений взаимной терпимости и уважения между гражданами, исповедующими религию и неисповедующими ее, а также между различными религиозными объединениями»<sup>1</sup>.

Ведь религиозная вражда и нетерпимость имеют политическое значение, поскольку ведут к политической нестабильности. Поэтому государство Казахстан, способствуя установлению веротерпимости, тем самым использует еще один способ укрепления светского характера своей идеологии.

Укреплению светского характера государственной идеологии способствует развитие государственной системы образования и воспитания. Естественно, государственные учебные заведения воспитывают обучающихся в духе государственной идеи. Это же требование закрепляется в государственном стандарте образования, обязательном и для негосударственных учебных заведений.

В государственной идеологии Казахстана не может быть места национализму. Имеется много понятий национализма, но их можно разделить на две группы. Одна из них национализм понимает как приверженность людей интересам своей нации (этносу), ее культурным ценностям<sup>2</sup>.

А другая понимает национализм как «идеологию, психологию, социальную практику, мировоззрение и политику подчинения одних наций другим, проповедь национальной исклю-

---

<sup>1</sup> Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1992. № 4. Ст. 84.

<sup>2</sup> Этнологический словарь. Вып. 1. Этнос. Нация. Общество. М.: Виттан. 1996. С 84.

чительности и превосходства, разжигания национальной вражды, недоверия и конфликтов»<sup>1</sup>.

Хотя национализм складывается на основе реальных этнических общностей, включает в себя национальное самосознание, языковое родство, он может со временем трансформироваться в сторону преувеличения национальных особенностей, противопоставления их другим национальностям, вести к агрессивному отношению к ним. Поэтому идеология национализма иррациональна и несовместима с общеполитическими ценностями и уважением прав человека независимо от национальности. В конце концов национализм ведет к нарушению прав человека, к нестабильности в обществе, к межнациональным конфликтам<sup>2</sup>.

В Конституции Республики Казахстан содержится положение, идея о неприемлемости проявлений родовой идеологии. О существовании в современный период родовой идеологии как о целостном явлении не приходится говорить. В современный период от родовой идеологии в национальном сознании казахов остались так называемые пережитки, рудименты, которые проявляются в различных формах и влияют на поведение, действия их носителей. Их носители, являясь членами общества, могут влиять на других, нейтрально относящихся к «пережиткам». Сила и эффективность такого влияния зависят от положения «носителя», и чем значимее его место в иерархии государственной структуры, тем сильнее его влияние на деятельность государственных органов. Важная особенность действия «пережитков» родовой идеологии – их абсолютная «невидимость». Прежде всего отметим, что есть пережитки родовой идеологии, вредные для общества. Они относятся к механизму национальной дезинтеграции. «Внутриказахская дезинтеграция, – писал Н.А. Назарбаев, – почти была бичом божьим или историческим, резко ограничивавшим возможности казахской государственности. Разумеется, современные механизмы дезинтеграции несколько отличаются от тех видимых исторических примеров, которых в народной памяти тысячи»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Политология. Энциклопедический словарь. М., 1993. С. 195.

<sup>2</sup> Введение в политологию: словарь-справочник. М.: Аспект Пресс, 1996. С. 143–144.

<sup>3</sup> Назарбаев Н.А. В потоке истории. Алматы: Атамұра, 1999. С. 21.

В прошлом родоплеменная идентификация играла не только положительную, но и отрицательную роль. Она была источником постоянных противоречий между родами, племенами и жузами и явилась одной из причин утраты национальной государственности. Поэтому возрождение родовой идеологии будет отрицательно влиять на построение независимого государства, угрожать его безопасности. Казахская нация, ее интеллектуальная элита должны «... четко оценивать вероятные негативные последствия акцентирования на родовых моментах нашей истории сегодня»<sup>1</sup>.

Апелляция к «родовой идентичности» со стороны политических партий, общественных объединений ведет к родовой розни, поэтому является неконституционной, влекущей юридическую ответственность.

Конституция Республики Казахстан отвергает идеологию, связанную с сословными различиями. Понятие «сословие» в условиях Казахстана связано с казачеством, которое начало заселять казахские земли с момента колонизации Казахстана. Казачество служило для царизма военной карательной силой. Из одиннадцати военных округов, существовавших в царской империи, четыре находились на территории Казахстана и Центральной Азии, обеспечивая колониальное господство. Сердцевиной воинских сил было казачество. Для казахов казачество было воплощением насилия и злой силы, столетиями унижавшей национальное достоинство, изгонявшей с земли предков, безнаказанно грабившей скот и имущество. При советской власти казачество как социальная сила на время сошло с исторической арены. С момента обретения Казахстаном независимости вновь возник феномен казачества. Казачество стремилось возродиться как особое сословие со всеми привилегиями, воинскими традициями и т.д. Однако такие претензии были неконституционными, поскольку нормами Конституции запрещены создание и деятельность общественных объединений, цели и действия которых направлены на разжигание сословной розни, создание не предусмотренных законодательством военизированных формирований.

Казахстанское государство не приемлет и тоталитарную идеологию. Советское государство основывалось на идеологии тоталитаризма. «Тоталитаризм, – писал Н.А. Назарбаев, –

---

<sup>1</sup> Назарбаев Н.А. В потоке истории. Алматы: Атамұра, 1999. С 53.

через плотную сеть идеологических фильтров выстраивал свой инструмент информационного контроля над индивидом и народами. Да, для этого были созданы серьезные институциональные механизмы, да, на это направлялись значительные ресурсы... Та куца свобода, с которой о ностальгией вспоминают сегодня некоторые люди, всю жизнь вынужденные прятать свое национальное достоинство, свобода, рамки которой ограничивались робкими эзоповскими попытками защитить свое национальное «я», свобода в малом и несвобода в большом никак не могут быть основанием казахстанской культурной модели»<sup>1</sup>.

Тоталитарная идеология антигуманна, поскольку не просто признает деление на классы, а, противопоставляя их друг против друга, видит только один выход их борьбы: уничтожение одного класса другим.

Тоталитарная идеология обосновывает необходимость вмешательства государства во все стороны жизни человека, превыше интересов индивида ставит интересы общества. Идеология тоталитаризма, не допуская интеллектуальную индивидуальность, ограничивая ее рамками классовости, партийности, претендуя на выражение интересов всего народа, на самом деле служит интересам узкой группы партийно-политической номенклатуры, оправдывая сосредоточение государственной власти в ее руках.

### **Субъекты, формирующие государственную идеологию**

Одну замкнутую, жесткую государственную идеологию создает и поддерживает монопольно один субъект – политическая партия, светская или религиозная. Государственную идеологию, формирующуюся на базе существования политического, идейного многообразия, создают различные субъекты, и этим обуславливаются ее особенности. Это демократизм, ибо только в условиях демократии создаются предпосылки для деятельности различных политических сил, для существования различных идейных течений. Это общенародный характер государственной идеологии, которая вбирает в себя идеи, выражающие общие и специфические интересы отдельных слоев, не противоречащих общим. Это динамизм государственной идеологии, живо реагирующей на происходящие в государственной и общественной жизни изменения, отказывающейся

<sup>1</sup> Назарбаев Н.А. В потоке истории ... С. 69–70.



от устаревших идей, вбирающей в себя идеи, ориентирующие государство на содействие прогрессивному развитию. Это не означает, что государственная идеология должна быть неким рыхлым, неустойчивым, постоянно меняющимся явлением. Ядром идеологии государства Казахстан является идея казахстанского конституционализма, которая содержит ряд устойчивых, незыблемых элементов: разделение власти на ветви, президентскую систему правления, унитарную форму устройства государства Казахстан, территориальную целостность, идеи правового, демократического, социального и светского государства.

Главным идеологическим документом государства является Конституция. В такой оценке конституций среди государствоведов мира нет разногласий. «Идеологии лежат в основе многих, если не вообще всех политических систем и конституций», — считает норвежский юрист Т. Опсал<sup>1</sup>.

Все положения, принципы, нормы конституции пронизаны идеологическими установками. Конституция является мировоззренческим документом, направленным на закрепление определенных политических, экономических, социальных, духовных идей, представлений.

В зависимости от содержания и характера идеологии конституции могут быть разделены на две группы: 1) основанные на одной официально признанной идеологии; 2) провозглашающие идеологическое многообразие. В Конституции Казахской ССР 1978 г. была признана единственная идеология — марксистско-ленинская. Этой идеологии были подчинены все конституционные институты: государство было политической организацией трудящихся, считалось социалистическим, ставило задачу построения коммунистического общества и т.п.

Конституция Республики Казахстан 1995 г. свободна от тотальной идеологизации. В ней провозглашено идеологическое многообразие. Исходя из этого деидеологизированы многие конституционные определения, понятия, правовые нормы. Однако это не означает, что Конституция Республики Казахстан лишена идеологических свойств. Конституция РК построена на определенных политических и правовых концепциях, формирует принципы определенного идеологического характера, на базе которых строятся государство и общество. В со-

---

<sup>1</sup> The Role of the Constitution in Changing Society. Oslo, 1991. P. 24.

вокупности все эти концепции, идеологические принципы составляют основу государственной идеологии. Она не является идеологией какого-либо класса, какой-либо политической партии. В Конституции закреплены общесоциальные политические и правовые идеи. Эти идеи считаются фундаментальными, отражающими коренные интересы всех и выражающими перспективные, стратегические цели. Конституционные идеи составляют основу организации и деятельности государства, интересов общества. Любые идеи, выдвигаемые различными политическими партиями, движениями, приемлемы, если они направлены на совершенствование указанных стержневых идей институтов, а не на их подрыв и дискредитацию.

Субъекты, участвующие в формировании государственной идеологии, могут рассчитывать на успех своей идеологической деятельности, если будут функционировать в рамках принципов, идей, заложенных в основу организации и деятельности государства Казахстан.

Самостоятельным субъектом формирования государственной идеологии выступает *казахская нация*. Выделяется образованная, интеллектуальная элита, которая стремится взять на себя историческую миссию выразить стратегические национальные идеи. Они действуют в рамках государственной структуры, политических, общественных институтов. Исторически короткое время существования независимого государства Казахстан показало, что казахская интеллектуальная элита разделилась как бы на две неравнозначные части: 1) ее значительная, подавляющая часть стремилась и стремится выразить общенациональные идеи и интересы казахов; 2) определенная часть пытается ставить выше интересов казахской нации клановые, родовые интересы, идеи. Это часть казахской интеллигенции не просто играет регрессивную роль, но и препятствует становлению и укреплению государства Казахстан. Исчерпывающую характеристику таких «интеллектуалов» дал Н.А. Назарбаев: «... есть и попытки, кстати, даже более распространенные, погрузить казахскую историю в автономный собственный мир с красивыми, но устаревшими идеологемами. Анализ казахских проблем, особенно казахской этничности, через призму норм и ценностей кочевого общества есть неправомерное сужение проблемного поля казахской нации»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Назарбаев Н. А. В потоке истории. Алматы: Атамұра, 1999. С.13.

В государственной идеологии Казахстана не должно быть места таким устаревшим идеологемам, в какие бы привлекательные этнические одежды они ни облачались.

К счастью казахской нации, подавляющая часть казахской интеллигенции оказалась на уровне исторических требований и не позволяет нации поддаваться клановым и родовым идеям. Это соответствует одной из идейных задач, вытекающих из Конституции Республики Казахстан. Но это не должно успокаивать, следует быть бдительными.

Другой важной частью национальной идеи является проблема государственной идентичности. Для уяснения ее сути приведем выдержку из работы Н.А. Назарбаева: «Говоря о национальном сознании, мы должны рассмотреть и государственную идентичность, понимаемую прежде всего как соответствие государства, его институтов всем признакам независимого государства. В мировой практике сложился общепринятый идеал государства. Существуют международные нормы о статусе независимого государства. В качестве общей модели организации в большинстве стран принята модель демократического правового государства. Государственная идентичность предполагает целостность государства... Многовековое стремление казахов воссоздать свою государственность в полном объеме на своей автономной территории и есть органическая целостность государства»<sup>1</sup>.

Государство Казахстан является полиэтническим, поэтому оно представляет и защищает интересы всех граждан, независимо от национальности. По мнению Н.А. Назарбаева, существуют два уровня государственной идентичности: 1) национальная идентичность, 2) политическая и гражданская идентичность народа Казахстана<sup>2</sup>.

Противоречия между ними есть противоречия диалектические. Государственная идентичность казахской нации удовлетворяется и проявляется в процессе участия ее представителей в деятельности государства. Казахская нация участвует и в решении проблем политической и гражданской идентичности народа Казахстана.

Национальная государственная идентичность выражается в реализации национальной идеи. Казахская национальная идея —

---

<sup>1</sup> Назарбаев Н. А. В потоке истории. Алматы: Атамұра, 1999. С 198–199.

<sup>2</sup> Там же. С 217.

это восприятие того положительного, что было в истории: традиций, обычаев, духовной культуры казахов. Государство создает общие условия для того, чтобы не утрачивалось специфическое проявление национальной культуры казахской нации. Разумеется, государство Казахстан не осуществляет, как советское государство, всеобъемлющую культурно-воспитательную функцию. Но государственная идеология должна включать такие элементы, которые ориентируют государство Казахстан на поддержку культурного прогресса казахской нации, на развитие национального самосознания. Государство Казахстан должно как непосредственно, так и опосредованно реализовывать эту национальную идею. Уже имеются результаты, которые должны и дальше расширяться. Это успешное освоение казахами управления государственным механизмом, военным, дипломатическим делом и т.д. Это содействие государства получению образования в ведущих учебных заведениях мира. «Государство, — писал Н.А. Назарбаев, — и дальше будет поддерживать это направление образования»<sup>1</sup>.

Преобразование казахского языка в государственный язык — тоже реализация национальной идеи. Разумеется, одного конституирования казахского языка недостаточно. Для того чтобы он стал фактически государственным языком, не только необходима поддержка государства, но и активная многообразная, систематическая работа, начиная с семьи, школы, во всех государственных и общественных структурах по изучению, усвоению, применению казахского языка.

Другим субъектом формирующей идеологию государства Казахстан, являются *национальные группы*. Они оформились организационно, что выразилось в создании Ассамблеи народов Казахстана<sup>2</sup>.

Именно через Ассамблею они осуществляют различную идейно-политическую деятельность.

Деятельность Ассамблеи направлена на решение следующих задач: содействие сохранению межнационального согласия и стабильности в стране; выработка предложений по про-

---

<sup>1</sup> Назарбаев Н. А. В потоке истории. Алматы: Атамұра, 1999. С. 195.

<sup>2</sup> Можно констатировать политическую, юридическую, этническую неадекватность названия «Ассамблея народов Казахстана». Конституция Республики Казахстан признает «народ Казахстана» в единственном числе. Поэтому вместо «народов» следует говорить о «национальных группах», о «национальностях».

ведению государственной политики, способствующей развитию дружественных отношений между представителями всех национальных групп; содействие их духовно-культурному возрождению и развитию на основе равноправия; формирование политической культуры граждан, опирающейся на цивилизованные и демократические нормы; поиск компромиссов для разрешения возникающих в обществе социальных противоречий. Следовательно, надо признать роль национальных групп в формировании государственной идеологии. Специфичность их роли состоит в том, что они в первую очередь стремятся реализовывать идеи, направленные на сохранение и развитие своей национальной идентичности. А для решения такой задачи они не только действуют внутри страны, но и стремятся устанавливать связи со своей этнической родиной. Государство Казахстан гарантирует такое право национальным группам. В то же время этнические группы не должны чувствовать себя только сколком наций, существующих в других государствах.

Фактически такие национальные группы «... представляют собой лишь малый фрагмент своей «этноматериковой культуры». К тому же этническая Родина развивается в других, не совпадающих политических, правовых, геополитических условиях»<sup>1</sup>.

Идеи национальных групп могут восприниматься идеологией государства Казахстан, если они, сохраняя свое национальное лицо, могут способствовать становлению общей казахстанской политической идентичности. Безусловно, государственная идеология не должна ориентировать государство на применение силы, принуждения для создания единой политической идентичности, единой общности. Это бесперспективный тупиковый путь. «Для стабильности развития Казахстана, который в обозримой перспективе останется, безусловно, полиэтническим обществом, необходимы правовые гарантии со стороны государства, создающие благоприятные условия для беспрепятственного развития национально-культурной жизни различных этнических групп, проживающих на его территории»<sup>2</sup>.

Следовательно, идеология казахстанского государства должна вбирать в себя идеи, принципы защиты и удовлетворения интересов национальных групп, которые определяют со-

<sup>1</sup> Назарбаев Н. А. В потоке истории... С. 122.

<sup>2</sup> Там же. С. 134.

держание правовых норм, обеспечивающих развитие их культурной жизни.

Особым субъектом, формирующим идеологию государства Казахстан, является *народ*. Согласно Конституции Республики Казахстан этот важный субъект государственной идеологии является «единственным источником государственной власти» (п. 1 ст. 3). Этим самым закреплена идея о том, что государство Казахстан является официальной политической организацией всех граждан, независимо от их национальной, социальной и т.д. принадлежности. И эта идея не навязывается силой государственного принуждения. Имея в виду это обстоятельство в условиях Казахстана, Н.А.Назарбаев писал: «Национально-государственная идея отличается от обязательной тоталитарной государственной идеологии тем, что она не насаждается сверху, но вырастает из реального развития общества. И эта национально-государственная идея формируется вокруг главной политической ценности — единого, территориально целостного и независимого Казахстана — Родины всех казахстанцев, независимо от национальной принадлежности»<sup>1</sup>.

Народ Казахстана выступает как субъект, заинтересованный в формировании общей политической и гражданской идентичности. Народ Казахстана как единство казахской нации и всех национальных групп, связанных единой исторической судьбой и живущих в едином государстве, может «занять достойное место в мировом сообществе» (из преамбулы Конституции Республики Казахстан), если будет стремиться к созданию единой идейно-цивилизованной целостности. Одной из форм проявления, выражения государственно-правовой идеи является референдум. Референдумы бывают: императивный, консультативный, конституционный, законодательный, обязательный, факультативный, государственный. Указанные виды референдума можно разделить на две группы с точки зрения значения для государственной идеологии: 1) формирующие государственно-правовые идеи, 2) выражающие правовые чувства, настроения. К первой группе относятся императивный, конституционный, законодательный, обязательный референдумы. Идеи народа, выраженные через его волю в указанных референдумах, безусловно огосударствуются в организационных и нормативно-правовых формах.

---

<sup>1</sup> Назарбаев Н. А. В потоке истории... С. 187.

Народ активно может влиять на развитие государственной идеологии и путем участия в избирательных кампаниях. Обычно считают, что в выборах народ выражает свою волю, свое отношение к политическому событию. На самом деле волеизъявление народа – это выражение его политических взглядов, идей, желаний, которые формируются в результате жизненного опыта, деятельности государственных органов и должностных лиц. Сам процесс участия граждан в избирательных кампаниях, отношение к ним есть показатель уровня политического сознания, зрелости политических идей народа. Есть другая сторона проблемы – сознание собственной ответственности за свои действия. Как раз здесь имеется немало нерешенных задач.

*Государство Казахстан в лице его высших должностных лиц и органов* также выступает субъектом формирования официальной идеологии. Основную деятельность в этом направлении осуществляют Президент, Парламент и Правительство Республики Казахстан. В процессе своей деятельности в рамках своей конституционной компетенции они формируют и развивают государственную идеологию. Научные и идеологические позиции Президента, государственных органов обусловлены конституционными положениями, определяющими социальную сущность государства Казахстан. Правовое, демократическое, социальное и светское государство, которое утверждается в Казахстане, должно основываться, с одной стороны, на идеях национально-государственной идентичности, с другой – на полинациональной государственной идентичности и на общечеловеческих государственно-правовых идеях. Эти идеи, как показывает практика организации и деятельности независимого государства Казахстан, выражаются в государственных программах, концепциях, вырабатываемых указанными органами, затем воплощаются в различных формах их деятельности. Основной формой огосударствления их идей являются нормативные правовые акты. Поэтому уделяется особое внимание разработке концепций законов, указов Президента и т.д.

Конституция и законы предоставляют *Президенту* право принимать акты идейно-научного характера. Это, однако, не означает, что Президент должен быть приверженцем какой-либо одной, единственной идеологии. Идеологические и научные позиции Президента обусловлены конституционными иде-

ями, принципами, которые определяют сущность, характер, направления деятельности государства. Идеи правового, демократического, социального и светского государства, которые утверждаются в Казахстане применительно к особым условиям страны, должны найти свое воплощение в программах, концепциях и т.п. формах, получить официальное признание со стороны Президента и затем служить идейно-научной основой практической деятельности государственных органов. Таким образом, Президент Республики Казахстан выполняет и идеологическую функцию, которую осуществляет в различных формах.

В соответствии с Конституцией Президент Республики Казахстан обращается с ежегодным посланием народу о положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики. Особое идеологическое значение имеет Послание Президента страны народу Казахстана «Казахстан – 2030: процветание, безопасность, улучшение благосостояния всех казахстанцев»<sup>1</sup>.

В нем даны семь долгосрочных приоритетов, в которых обобщаются идеи всестороннего развития общества и государства. В частности, речь идет о создании независимого государства, стоящего на страже национальных интересов, и т.д. Можно назвать ряд других правовых идей, содержащихся в Послании Президента, которые, безусловно, составляют важный элемент идеологии Казахстанского государства. Это идея о необходимости создания профессионального государства, профессионального правительства, о перспективах развития и изменения функций государства, формирования профессиональных государственных служащих и т.д.

Важным субъектом, формирующим государственную идеологию, является *Парламент Республики Казахстан*. Рассматривая законопроекты, разработанные как депутатами, так и Правительством, Парламент сверяет их с идеями, заложенными в Конституции. Принимая законы, Парламент материализует конституционные идеи. Законодательная деятельность Парламента не является чисто механической акцией, а представляет собой творчество, основанное на научных принципах и концепциях. Именно на научный подход к законотворчеству ориентируют Парламент не только Конституция, но и Закон

<sup>1</sup> Назарбаев Н.А. Евразийский союз: идеи, практика, перспективы. 1994–1997. М., 1997. С. 384–453.



от 23 марта 1998 г. «О нормативных правовых актах Республики Казахстан». В соответствии с ним законопроекты должны содержать научное обоснование. Творческий подход Парламента к законотворческой работе обусловлен тем, что конституционные идеи и принципы (например, о демократическом, правовом, социальном государстве и т.д.) не определяют конкретные правовые параметры, а лишь закрепляют общие направления, которые должны быть поняты, уяснены и реализованы в конкретных законах. Если Парламент будет придерживаться этих позиций и реализовывать конституционные идеи и принципы, тогда есть уверенность в реальном действии законов. Такое требование зафиксировано в Регламенте Мажилиса Парламента. В нем говорится, что при первом чтении законопроекта Палата заслушивает доклад инициатора данного проекта и содоклад головного комитета, обсуждает концептуальные положения проекта закона. Главный элемент концепции — это соответствие идей, закладываемых в законопроект, современному состоянию, а также перспективам развития общественных отношений, которые будут регламентироваться. При этом концептуальные идеи должны исходить из Конституции. Надо подчеркнуть, что законотворческая деятельность Парламента имеет исключительное значение в формировании и развитии государственной идеологии, в реализации ее положений.

Следующим субъектом, оказывающим существенное влияние на формирование, развитие и реализацию государственной идеологии, является *Правительство РК*. Правительство работает в рамках Конституции, законов и указов Президента и как исполнительный орган, казалось бы, не имеет реальной возможности воздействия на развитие государственной идеологии. На самом же деле у Правительства есть своя «ниша» в сфере государственной идеологии. Это объясняется, во-первых, тем, что Правительство обладает правом законодательной инициативы, во-вторых, тем, что оно является высшим органом исполнительной власти, особой ветви государственной власти. Обладая правом законодательной инициативы, Правительство постоянно на плановой основе занимается законопроектной деятельностью, и эта работа не просто творческая, а должна быть основана на научных, идейных позициях.

Для этого у Правительства имеются большие возможности. Правительство в своей работе опирается на Министерство юстиции, которое обладает научным и практическим потенциа-

лом. Используя этот потенциал, Минюст руководит подготовкой законопроектов в соответствии с конституционными идеями, принципами государственной идеологии, тем самым обогащая и развивая ее.

На формирование и развитие государственной идеологии своеобразное влияние оказывают *политические партии, движения, другие общественные объединения* при определенных условиях. Эти условия указаны в Конституции, в других нормативных актах. Они должны функционировать в рамках Конституции и законов, не нарушать их и содействовать решению задач, стоящих перед государством и обществом. Во-первых, общественные объединения могут участвовать в реализации конституционных идей. По-моему, конституционное положение об основополагающих принципах деятельности Республики Казахстан относится не только к государству, его органам, но и к обществу, его общественно-политическим институтам. Общественное согласие может быть достигнуто не только усилиями государства, но и общественных объединений. Указы Президента «Об объявлении 1997 г. Годом общенационального согласия и памяти жертв политических репрессий» и «Об объявлении 1999 г. Годом национального единства и преемственности поколений» были приняты с учетом мнений общественных объединений.

Политическая стабильность устанавливается тогда, когда в обществе достигается единство политических и правовых идеалов и социокультурных ценностей. Общественные объединения участвуют в реализации и других государственных идей, закрепленных в Конституции: экономического развития, казахстанского патриотизма и т.д.

Во-вторых, общественные объединения могут быть самостоятельными субъектами формирования и развития государственной идеологии. Пути, способы их участия в этом процессе существенно отличаются от деятельности государственных органов. Государственные органы участвуют в развитии государственной идеологии официально и в рамках своих полномочий. Общественные объединения участвуют в этом деле непосредственно, опосредованно и на общественных началах. Правовой основой участия общественных объединений в развитии государственной идеологии является конституционное положение о признании в Республике Казахстан идеологического и политического многообразия. Такое признание означает

допущение существования самых различных идеологических воззрений и течений, порою оппозиционных друг другу. Главное условие их легитимности состоит в том, что ни одно идеологическое течение не может претендовать на исключительное право стать государственной идеологией. Непризнание государством одной идеологии, допущение идеологического и политического многообразия благотворно влияют на общественное сознание, освобождая людей от «прокрустова ложа» одной всеобщей идеологии. Это имеет значение и для государственной идеологии. Разные идеологические и политические течения подходят к формированию государственной идеологии с позиции различных социальных, национальных групп и политических объединений и тем самым имеют возможность в рамках конституционных требований влиять на этот процесс. Государственная идеология может вобрать в себя такие политические и идейные положения, которые направлены на укрепление государства, расширение и гарантию прав и свобод человека и гражданина, на развитие демократической национальной системы права, на обеспечение общественного согласия и политической стабильности и т.д. Этого общественные объединения могут добиваться различными законными способами:

- 1) выдвигая и избирая представителей политических партий в Мажилис Парламента;
- 2) участвуя в выполнении задач государственных органов;
- 3) участвуя в обсуждении наиболее важных вопросов общественной и государственной жизни;
- 4) критикуя неэффективные нормативные правовые акты и одновременно предлагая нужные, полезные правовые идеи и т.д.

### **Функции государственной идеологии**

Государственная идеология как орудие, средство преобразования общественной действительности выполняет различные функции. Надо подчеркнуть, что имеются существенные различия между функциями государства и функциями государственной идеологии. Функции государства должны основываться на государственной идеологии, постоянно ориентироваться на нее. Функции государства могут в полной мере фактически соответствовать функциям государственной идеологии. А может быть между ними формальное соответствие, но фактический разрыв. Так, конституция может объявить государство демократическим, социальным, на самом деле его

организация и деятельность могут быть основаны на принципах тоталитаризма, оно может выражать интересы только одной группы людей. Содержание и виды, масштабы функций государства зависят от идеологии. Так, идеология социализма утверждает идеал общественного устройства, основанного на общественной, государственной собственности. Она отрицает определяющую роль в прогрессивном развитии общества экономической свободы индивидов, конкуренции. Она ориентирует государство на установление правовых норм и принципов социального равенства и общественной справедливости. Для социалистической идеологии характерны объяснение и анализ общественных явлений с позиции интересов трудящихся масс, необходимости их специальной защищенности и т.д.

Другой разновидностью мировых идеологий является идеология либерализма. Характерным свойством этой идеологии является индивидуализм, который основывается на идее уникальности и необходимости примата человеческой личности и ее интересов над общественным. Только при этих условиях, якобы, возможны раскрытие всех природных данных человека, утверждение его значимости и польза для общества. Исходя из таких представлений, либеральная идеология не только возвышает человека, но и обосновывает приоритет экономической свободы, ориентацию на безграничные рыночные отношения, доминирование частной собственности как основы личной свободы, максимальное ограничение роли государства в регулировании экономической, социальной и культурной сфер жизни. Правовая система многих стран была основана на идеологии либерализма. Но либеральная идеология, принятая многими государствами на вооружение, показала свою неспособность обеспечить эффективное решение социально-экономических задач. Поэтому возникли обновленные модификации либеральной идеологии. Одной из них является неолиберализм. Неолиберальная идеология провозглашает необходимость гармоничного сочетания интересов управляемых и управляющих, демократизации принятия управленческих решений на разных уровнях государственной структуры, затрагивающих интересы большого количества людей, признание за государством определенных функций регулирования социально-экономических процессов, обеспечение прав и свобод граждан<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Алексеев С. В., Каламанов В. А., Черненко А. Г. Идеологические ориентиры России. М., 1998. С. 52.

Ориентация на либеральную идеологию ведет к бедности и глубокой социальной дифференциации. Неолиберальная идеология ориентирует государство на решение социальных проблем, смягчение отношений между социальными полюсами, на усиление его роли в социально-экономической сфере.

В специальной литературе выделяются следующие функции идеологии: 1) познавательная функция, проявляющаяся на основе изучения различных сфер человеческой деятельности в создании определенной модели мира и человека в нем, отражающей интересы определенной социальной общности; 2) оценочная функция — оценка определенных ценностей (нравственных, эстетических, правовых, политических, экономических, религиозных, национальных и т.д.) с позиции и интересов определенной социальной общности; 3) программно-целевая функция — уяснение целей, стоящих перед конкретной социальной общностью, и разработка конкретных программ их достижения; 4) футурологическая функция — определение представлений о будущем развитии данной социальной общности и всего человеческого общества; 5) интегрирующая функция — формирование определенного обобщенного подхода к различным явлениям общества; 6) защитная — конкурентное взаимодействие с другими идеологиями; 7) социально-организующая — направленная на формирование принципов организации и управления жизнью данной социальной общности, ее взаимодействие с другими общностями<sup>1</sup>.

Если согласиться с указанной классификацией функций идеологии, то следует признать их социальную обусловленность. В силу этого идеология дифференцируется на различные формы (политическая, религиозная, светская и т.д.) и наполняет указанные функции различным содержанием. Поэтому ни одна идеология не может претендовать на выражение интересов всех слоев общества. Отсюда правомерность допущения идеологического многообразия и непризнание монополии одной идеологии. Допуская возможность существования различных идеологий, государство сообразно своей социальной сущности выбирает из них идеи, принципы, концепции для формирования государственной идеологии. В результате восприятия их государственной идеологией они приобретают новое качество и формируются новые функции. Функции госу-

<sup>1</sup> Алексеев С. В., Каламанов В.А., Черненко А.Г. Идеологические ориентиры России. М., 1998. С. 29–30.

дарственной идеологии формализуются, приобретают конкретно-определенный и обязательный характер. Исходя из отмеченного, можно выделить, по нашему мнению, следующие функции государственной идеологии: 1) *познавательная* функция, которая выражается в изучении различных сфер человеческой деятельности в рамках государства и на основе этого в создании определенной модели государственной организации и статуса человека в ней, отражающей интересы всего общества; 2) *оценочная* функция – выражается в оценке всех ценностей, существующих в государстве и обществе (человека, нравственных, правовых, экономических, политических, культурных, религиозных, национальных и т.д.), с государственных позиций; 3) *программно-целевая* функция проявляется в уяснении ближайших и стратегических целей государства, в разработке государством путей и средств их реализации. Поскольку эта функция направлена на будущее, нет необходимости в выделении футурологической функции; 4) *функция организации государственных, общественных и политических институтов*, проявляющаяся в определении принципов, форм организации и деятельности государственных органов, общественных объединений, их взаимодействия.

Каждая функция государственной идеологии базируется на определенных идеях, идейных течениях. В них могут преобладать идеи, принципы определенных идеологий. Например, в идеологии Казахстана после отказа от социалистической идеологии преобладала либеральная идеология, хотя официально, открыто ее не провозглашали. В настоящее время намечается постепенный поворот к неолиберальной идеологии.

## **7. Принципы взаимоотношений государственных и негосударственных организаций**

Порою мы забываем, что Казахстан, как и другие бывшие союзные республики СССР, строит государство, коренным образом отличающееся от социалистического государства. Понятия, определения, термины, идеи и принципы, которые были выработаны применительно к социалистическому государству и обществу как в науке (юридической, политической и др.), так и на практике (законотворческой, правоприменительной), продолжают применяться и в современных услови-

ях. Использование принципа континуитивности вполне правомерно. Нельзя сразу, в одночасье отказаться от накопленного опыта государственно-правового строительства, от принципов взаимоотношений государственных и общественных институтов. Но в то же время следует исключать те правовые институты и принципы, которые не соответствуют новым условиям политического, правового развития, мешают становлению нового государственного и общественного строя. И это вполне закономерно и естественно, поскольку Казахстан ставит целью построение демократического, правового, социального и светского государства. Кроме того, необходимо критически воспринимать сложившиеся в законодательстве стран, давно вставших на такой путь, отдельные политико-правовые понятия, в частности такое важное, как «неправительственные организации».

В советской юридической науке применялись понятия «государственная организация» и «общественная организация». Эти понятия вытекали из конституционного положения о существовании в СССР единой политической системы.

Первый раздел Конституции Казахской ССР так и назывался – «Политическая система». Политическую систему составляли государство, профсоюзы, комсомол, другие общественные организации, а также трудовые коллективы. Ядром политической системы Казахской ССР являлась Коммунистическая партия Казахстана.

Не было понятия «негосударственная (неправительственная) организация» потому, что все общественные организации, в т.ч. трудовые коллективы, основывались на коллективной собственности, которая являлась формой социалистической собственности. Отсюда и вытекала необходимость участия всех общественных организаций под руководством Коммунистической партии в осуществлении всех форм деятельности государства: организационной, правотворческой, правоприменительной и т.д. Общеизвестно, все общественные организации (государственные организации в т.ч.) подчинялись воле партии. Это была квазиполитическая система. Но при этом нельзя отрицать, что Коммунистическая партия использовала общественные институты для решения государственных и общественных задач.

Появление как в теории, так и в законодательстве, понятия «негосударственные организации» связано с появлением част-

ной собственности и размежеванием сфер деятельности, функций государственных органов и общественных институтов. Государство Казахстан в своей Конституции четко заявило, что на общественные организации, как это было при советской власти, не будут возложены государственные функции, что они осуществляют свою деятельность самостоятельно.

Сначала попытаемся выяснить понятия «государственная организация» и «неправительственная организация». В законодательстве Республики Казахстан употребляются оба эти понятия. Так, в Законе от 3 июня 1998 г. «О негосударственных добровольных пенсионных фондах» сказано, что этот фонд является небанковским финансовым учреждением, создаваемым в форме акционерного общества<sup>1</sup>.

В Послании Президента Республики Казахстан от 30 сентября 1998 г. «О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики: демократизация общества, экономическая и политическая реформа в новом столетии» в качестве одного из ключевых элементов демократизации определяется «укрепление роли неправительственных организаций в строительстве гражданского общества»<sup>2</sup>.

Кроме того, отмечается, что неправительственные организации — это частные добровольные институты, благодаря которым граждане осуществляют свое участие в политической жизни, отдают свой труд на благо других, на благо своей страны, выражают свое несогласие и отстаивают свои интересы. Здесь отмечены новые моменты в принципах деятельности неправительственных организаций.

В законодательстве Казахстана употребляется понятие «негосударственная организация». В Законе «О свободе вероисповедания и религиозных объединениях» говорится о «негосударственных учебных и воспитательных заведениях»<sup>3</sup>.

В Указе Президента от 27 апреля 1998 г. «О защите прав граждан и юридических лиц на свободу предпринимательской деятельности» дано задание Правительству внести в Мажилис Парламента проект закона, предусматривающий юридическую ответственность должностных лиц государственных органов за передачу государственных функций негосударственным организациям, в т. ч. общественным объединениям<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Казахстанская правда. 7 июня 1996 г.

<sup>2</sup> Казахстанская правда. 2 октября 1998 г.

<sup>3</sup> Ведомости Верховного Совета РК. 1992. № 4. Ст. 84.

<sup>4</sup> Казахстанская правда. 28 апреля 1998 г.



Есть ли разница между понятиями «негосударственная организация» и «неправительственная организация», или эти понятия тождественны? Думается, что между ними есть большая разница. Правительство — это исполнительный орган и одна из ветвей власти. К общественным организациям имеют отношение и определяют их статус не только Правительство, но и Парламент, Президент. Общественные организации взаимодействуют с Президентом, Парламентом и Правительством, Верховным Судом и другими центральными органами. Поэтому юридически и политически было бы правильно назвать общественные организации негосударственными<sup>1</sup>.

Исходя из такого подхода, полагаю, правильнее можно определить принципы организаций и их взаимоотношений с государством, а не только с Правительством.

Прежде надо отметить два момента: 1) негосударственные организации являются некоммерческими; 2) они, как правило, называются объединениями. В то же время употребляется слово «организация». Так, в Гражданском кодексе Республики Казахстан сказано, что «общественным объединением является организация, возникшая в результате добровольного объединения граждан» (ст. 106).

В Республике Казахстан создана довольно обширная юридическая база, определяющая принципы организации и деятельности негосударственных организаций. Основным актом, определяющим эти принципы, которые конкретизируются текущим законодательством, является Конституция Республики Казахстан 1995 г.

1. В качестве важного принципа следует назвать конституционное признание идеологического и политического многообразия. Идеологическое многообразие означает допущение существования и функционирования самых различных идеологических воззрений и течений, которые могут служить основой создания разнообразных негосударственных организаций. Главное условие их легитимности состоит в том, что ни одно идеологическое течение не должно претендовать на исключительное право стать государственной идеологией, а соответствующая негосударственная организация не должна добиваться особого положения в обществе и государстве. А по-

---

<sup>1</sup> В книге «Конституционное право» (М., 1996) содержится глава «Конституционно-правовое положение негосударственных организаций». С. 110 – 130

литическое многообразие означает юридическую и фактическую возможность создания и функционирования различных партий и организаций, а также системы государственной власти, основанной на их взаимодействии и «противовесах».

2. На конституционном уровне гарантируются добровольность образования и демократические основы деятельности негосударственных организаций. В Законе Республики Казахстан от 2 июня 1996 г. «О политических партиях» говорится, что политические партии создаются и действуют на основе добровольности<sup>1</sup>.

В Законе «О свободе вероисповедания и религиозных объединениях» говорится, что граждане вправе свободно исповедовать как единолично, так и совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой; какое-либо принуждение в определении отношения к религии, к участию или неучастию в богослужениях, религиозных обрядах и церемониях, в обучении религии не допускается.

Граждане республики равны перед законом во всех областях экономической, политической, социальной и культурной жизни независимо от членства в какой-либо негосударственной организации. Участие или неучастие гражданина в деятельности негосударственной организации не может служить основанием для ограничения его прав и свобод. Требование об указании в официальных документах о членстве (участии) в общественном объединении не допускается. Но Закон об общественных объединениях предусматривает определенные ограничения. Военнослужащие, работники органов национальной безопасности, правоохранительных органов и судьи не должны состоять в партиях, профсоюзах, выступать в поддержку какой-либо политической партии (ст. 11).

3. Важным принципом является отделение функций государства, его органов от деятельности негосударственных организаций. Конституцией РК запрещено возложение функций государственных органов на общественные объединения. Здесь следует обратить внимание на термин «возложение». Государство, его органы не могут возлагать осуществление своих функций на негосударственные организации. Запрещается принуждение негосударственных организаций осуществлять деятельность, которую должны выполнять государственные органы в

---

<sup>1</sup> Казахстанская правда. 5 июля 1998 г.

соответствии с полномочиями. Но это не означает, что государственные органы и негосударственные организации не могут сотрудничать для совместного участия в осуществлении государственных функций. Закон не запрещает сотрудничество и взаимодействие негосударственных организаций с государственными органами. Такое сотрудничество может осуществляться на разных условиях и в различных формах. В своем Послании народу Казахстана Президент Республики Н.А. Назарбаев предложил обеспечить более широкое представительство в Парламенте национальных и религиозных меньшинств. Для этого часть сенаторов, которых назначает в Парламент Президент, будут отбираться из числа кандидатов, рекомендованных Ассамблеей народов Казахстана. В результате представители негосударственных национальных и религиозных организаций будут участвовать в законотворческой деятельности Парламента. Здесь можно заметить новые моменты. В Казахстане нет политических партий национальных меньшинств, они не имеют политических организаций. В республике запрещается создание политических партий на религиозной основе. Тем не менее назначение их представителей в законодательный орган придает их деятельности в какой-то степени политический оттенок. Надо полагать, что это углубление сотрудничества государства с общественными организациями может служить интересам и государства, и общества.

Сотрудничество негосударственных организаций с государственными может осуществляться и на уровне центральных исполнительных органов. Например, в самом названии Министерства культуры, информации и общественного согласия Республики Казахстан выражена необходимость его работы с негосударственными организациями. Исходя из своих статусных полномочий, это министерство проводит работу по сотрудничеству, в частности, с религиозными организациями. В середине октября 1999 г. в г. Астане проводились Дни духовного согласия, на которых шла речь о взаимодействии министерства с религиозными организациями. В Казахстане действует 4 тысячи таких организаций, из которых зарегистрировано немногим более 1600. Выходит, остальные функционируют нелегитимно. Видимо, есть причины, из-за которых религиозные общины создаются нелегально, и недостатки правового регулирования. В своем Послании народу Казахстана Президент указал на необходимость обеспечения подлинно свободной

деятельности объединений граждан. Министерству юстиции дано задание упростить порядок регистрации и надзора за деятельностью казахстанских и зарубежных неправительственных организаций, желающих действовать на территории Казахстана. Общая норма о сотрудничестве содержится в Законе Республики Казахстан «Об общественных объединениях». В нем сказано, что «общественные объединения могут сотрудничать и взаимодействовать с государственными органами, заключая с ними соглашения, и могут по договорам с государственными органами выполнять для них определенные работы, предусмотренные законодательством» (ст. 4).

4. Сотрудничество между государственными органами и негосударственными организациями не означает, что можно вмешиваться в деятельность последних. Конституция, законы Республики Казахстан запрещают незаконное вмешательство государства в дела общественных объединений. Смысл такого запрещения состоит, во-первых, в том, что государственные органы могут предпринимать меры в отношении деятельности негосударственных организаций в случаях нарушения ими требований законов или собственных уставов. Такие акции со стороны компетентных государственных органов не являются вмешательством в дела негосударственных организаций, а представляют собой реализацию возложенных на органы юридических обязанностей. Таким путем государственные органы восстанавливают порядок, нарушенный негосударственными организациями. Во-вторых, запрещая незаконное вмешательство в дела негосударственных организаций, Конституция создает правовую гарантию для осуществления ими своих уставных задач и достижения целей, поставленных ими. Негосударственные организации действуют на началах самоуправления. В негосударственных организациях не должно быть привилегированной номенклатуры и послушного слоя рядовых членов, одобряющих слепо действия руководителей. Вся деятельность общественных организаций должна основываться на равенстве всех членов, свободном высказывании своих мнений. Поэтому в Законе «Об общественных объединениях» записано, что они создаются и действуют на основе добровольности, равноправия их членов (участников), самоуправления, законности, отчетности и гласности.

Конституция не только запрещает незаконное вмешательство государственных органов в дела общественных организа-

ций. Законодательство наделяет их такими правами, используя которые, они могут защищать свою самостоятельность от любого незаконного вмешательства.

Предусматривается ответственность должностных лиц государственных органов за нарушение законодательства об общественных объединениях.

В Послании Президента народу Казахстана указывается, что негосударственные организации могут выражать свое несогласие и отстаивать свои интересы.

5. Следующий принцип можно назвать принципом ответственности за состояние политической стабильности, экономического, социального и культурного развития общества. Как отмечается в Законе об общественных объединениях, они создаются и действуют в целях реализации и защиты политических, экономических, социальных, культурных прав и свобод, развития активности и самодеятельности граждан, удовлетворения профессиональных и любительских интересов, развития научного, технического, художественного творчества, охраны жизни и здоровья людей, участия в благотворительной деятельности, патриотического и гуманитарного воспитания и т.д. Некоторые из указанных целей вытекают из конституционных принципов. Статья 1 Конституции Республики Казахстан признает основополагающими принципами деятельности Республики общественное согласие и политическую стабильность, экономическое развитие на благо всего народа, казахстанский патриотизм. Эти принципы относятся не только к деятельности государственных органов, ибо они в полной мере осуществлять реализацию этих принципов не в состоянии. Указанные принципы должны быть исходным началом деятельности многих негосударственных организаций. Ведь Конституция Республики Казахстан является основным законом не только государства, но и общества, его институтов. Создание общественных организаций – не самоцель, а возможность содействия прогрессу общества путем решения тех задач, которые они ставят перед собой. Так, в соответствии с Законом «О политических партиях» они должны содействовать выявлению и выражению политической воли граждан путем участия через своих представителей в осуществлении государственной власти. Парламент Республики Казахстан 7 октября 1998 г. внес в Конституцию дополнение с целью расширения представительства по-

литических партий в Мажилисе Парламента. Безусловно, это шаг в демократизации общественной жизни. Политические партии, как и другие общественные организации, определяя добровольно свои цели и задачи, тем самым возлагают на себя моральную ответственность перед обществом. Примечательно, что это должны осознавать и религиозные организации. Именно в этом аспекте следует думать о совершенствовании законодательства Республики Казахстан о религиозных объединениях. Говоря об ответственности негосударственных объединений, следует обратить внимание на их отношение к политике государства, деятельности его органов. Наряду с их взаимодействием с государственными органами они имеют право на критическое отношение к проводимой государством, его органами политике как по отношению к конкретному общественному объединению, так по отношению к обществу в целом. В этом вопросе есть немало проблем. В частности, еще предстоит большая работа государственных органов по созданию условий для раскрытия потенциальных возможностей негосударственных организаций, исключения оснований для упрека в адрес негосударственных органов в ограничениях, преследованиях и т.п. акциях. В то же время негосударственные организации, в особенности занимающиеся политической и социальной деятельностью, не должны ориентироваться на состояние перманентной оппозиционности, исключая поиск путей сотрудничества с государственными организациями. Это тупиковое состояние, которое не свидетельствует о понимании социально-моральной ответственности перед обществом.

6. Принцип законности и контроля деятельности негосударственных организаций со стороны государственных органов. Все они, во-первых, должны строго соблюдать Конституцию, законы Республики Казахстан, регулирующие их организацию и деятельность. Во-вторых, общественные организации должны соблюдать специальные правовые нормы, закрепляющие их особый статус. Например, по Закону о свободе вероисповедания и религиозных объединениях они не участвуют в выборе представительных органов, в деятельности политических партий, в их финансировании. В-третьих, они должны осуществлять свою деятельность в рамках своих уставов. Нарушение законности влечет применение к ним государственных мер, предусмотренных законом.

7. Важным принципом, обеспечивающим деятельность негосударственных организаций, является поддержка со стороны государственных органов. Она выражается, во-первых, в защите их законных прав и интересов. Как указывается в Законе об общественных объединениях, вопросы, затрагивающие интересы общественных организаций, могут решаться государственными органами по согласованию с ними. Для защиты своих прав и интересов общественные организации могут обращаться в суд. Во-вторых, государственные органы могут материально поддерживать общественные организации. В этом отношении новым является Указ Президента РК от 10 сентября 1998 г. «О государственном фонде поддержки культуры и искусства Республики Казахстан»<sup>1</sup>.

Учрежден Государственный фонд поддержки культуры и искусства в Республике Казахстан. Его основной задачей является участие в разработке и реализации программ поддержки и развития национального искусства и народного творчества. В-третьих, государство поощряет организацию и деятельность как казахстанских, так и зарубежных неправительственных организаций. Это могут быть налоговые и другие льготы. О необходимости поощрения активной деятельности таких организаций говорится в Послании Президента народу.

8. Важным конституционным принципом деятельности общественных объединений является невмешательство иностранных и международных политических и неполитических организаций в процесс их функционирования. Общественные объединения являются элементом гражданского общества Казахстана и должны функционировать в его интересах. Вмешательство в его деятельность со стороны иностранцев, физических, юридических лиц и т.д. есть вмешательство во внутренние дела суверенного государства и общества, грубое нарушение Конституции и законодательства Республики Казахстан.

Краткий анализ принципов организации и деятельности негосударственных организаций дает основание утверждать, что в Республике Казахстан создается необходимая конституционно-правовая основа формирования институтов гражданского общества.

---

<sup>1</sup> Казахстанская правда. 10 сентября 1998 г.

## О политических партиях

В Законе Республики Казахстан «О политических партиях» дается понятие политической партии. Политической партией признается добровольное объединение граждан Республики Казахстан, содействующее выявлению и выражению их политической воли путем участия через своих представителей в осуществлении государственной власти. Политические партии создаются для участия в политической жизни общества, формирования и реализации политической воли граждан и участия в установленном законом порядке в формировании органов государственной власти.

Появление различных политических партий, возрастание их роли в обществе, усложнение форм и методов их деятельности приводят к их правовой институционализации. Институционализация политических партий в Республике Казахстан осуществляется в двух взаимосвязанных направлениях: путем включения в Конституцию основных положений их статуса и путем формирования специального законодательства о политических партиях.

Статья 5 Конституции Республики Казахстан посвящена основным положениям статуса политических партий.

1. Признание идеологического и политического многообразия означает подведение конституционной основы для возникновения различных политических партий, основывающихся на различных идеологиях. Таким образом, политические партии, основывающие свою деятельность на конституционной основе, являются легитимными.

2. Политические партии признаются самостоятельными политическими организациями. Иначе говоря, политические партии не сливаются с государственными органами, они независимы от них. Это конституционное положение имеет исключительно важное значение и является своеобразным выводом из отрицательного исторического опыта Коммунистической партии Советского Союза, превратившейся в государственную партию и тем самым погубившей государство. Для того чтобы не допустить слияния политических партий и государства, Конституция запрещает создание в государственных органах организаций политических партий.

3. В Конституции определено, что все политические партии равны перед законом. Это означает, что ни одна политическая партия не может претендовать на исключительное положение,



на какие-либо привилегии и преимущества. В условиях многонационального государства политические партии и организации могут создаваться и по этническому принципу, что не противоречит Конституции. Но это обстоятельство не может служить основанием для выдвижения требований о предоставлении им каких-либо преимуществ перед другими политическими партиями. Все политические партии должны одинаково соблюдать Конституцию, соответствующее законодательство о политических партиях.

4. Конституция запрещает государству незаконно вмешиваться в дела политических партий. Под незаконным вмешательством государства, его органов понимается совершение ими таких действий, которые нарушают статус политических партий, предусмотренный и закрепленный в Конституции, в законодательстве о политических партиях. Нельзя считать незаконным вмешательством государства в дела политических партий действия, совершение которых предусмотрено в Конституции, в законодательстве.

5. Согласно Конституции не допускается возложение на политические партии функций государственных органов. В Конституции СССР 1977 г. ядром политической системы общества, государственных организаций была признана Коммунистическая партия. Конституция СССР закрепила за Коммунистической партией право определять внутреннюю и внешнюю политику Советского государства. Это означало, что на Коммунистическую партию возлагались функции государственных органов. Государственные органы сами должны осуществлять возложенные на них функции. Эта конституционная идея проводится последовательно. Подтверждением данного положения является отделение органов местного самоуправления от местных государственных органов.

6. Конституцией запрещено государственное финансирование политических партий. Политические партии и организации могут существовать и функционировать за счет своих средств, средств, выделяемых гражданами, и юридических лиц Республики Казахстан. Политические партии Казахстана не должны получать средства от иностранных юридических лиц и граждан, от иностранных государств и международных организаций. Такая правовая норма обусловлена желанием не допустить возможного внешнего влияния на деятельность политических партий. Ведь основная деятельность политических

партий связана с влиянием на политику, на деятельность государства. Поэтому финансирование политических партий Казахстана иностранными организациями и лицами, иностранными государствами может ущемлять суверенитет государства.

7. В соответствии с Конституцией запрещены создание и деятельность политических партий, цели и действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности республики, подрыв безопасности государства, разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни. Указанные цели и действия могут быть предусмотрены в уставах политических партий. Такие политические партии государством не признаются, и их уставы не регистрируются. Так, проект устава Коммунистической партии Казахстана предусматривал изменение существующего государственного строя, установление власти трудящихся, исключительной государственной собственности на основные средства производства. Министерство юстиции Республики Казахстан не регистрировало такой устав. После того как проект устава был пересмотрен и приведен в соответствие с Конституцией, Компартия Казахстана была зарегистрирована. Если же деятельность политической партии будет противоречить Конституции, то в отношении нее будут применяться предусмотренные в законодательстве меры ответственности.

Здесь уместно привести высказывание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева: «Является ли антидемократическим запрет деятельности ультранационалистических групп, громко именующих себя партиями, которые организовали бесчинства в Алматинской мечети и избивание духовного лица, которые призывают к депортации народов за пределы республики, или тех, кто формирует вооруженные отряды, прикрываясь восстановлением культурных традиций и претендуя на отделение от Казахстана? Я думаю, что народ Казахстана выразил свое отношение к таким «партиям», проголосовав за Конституцию»<sup>1</sup>.

8. Согласно Конституции в Республике Казахстан не допускается деятельность политических партий других государств. Запрещение деятельности политических партий других государств вытекает из необходимости обеспечения суверенитета и независимости Республики Казахстан.

---

<sup>1</sup> Назарбаев Н.А. На пороге XXI века. Алматы, 1996. С. 181.

9. В Республике Казахстан запрещена деятельность политических партий на религиозной основе. Данное конституционное положение следует понимать в двояком смысле: 1) нельзя создавать политические партии, руководствующиеся религиозным мировоззрением; 2) созданные и зарегистрированные политические партии не имеют права осуществлять свою деятельность, руководствуясь религиозной идеологией.

Запрещение организации и деятельности политических партий на религиозной основе вытекает из светского характера государства и из того обстоятельства, что религиозные объединения удовлетворяют духовные потребности только своих членов и не могут представлять интересы широких масс (неверующих, верующих других религий).

Таким образом, Конституция Республики Казахстан создала широкую конституционную основу для организации и деятельности политических партий. С одной стороны, имеется достаточное конституционное поле для обеспечения политического плюрализма, а с другой – вполне демократическими, цивилизованными средствами защищаются права, свободы граждан, суверенитет и законные интересы государства.

Закон Республики Казахстан от 2 июля 1996 г. «О политических партиях» определяет правовые основы создания политических партий, их права и обязанности, гарантии деятельности, регулирует отношения политических партий с государственными органами и другими организациями<sup>1</sup>.

В нем указывается, что законодательство Республики Казахстан о политических партиях основывается на Конституции. Следовательно, нормативные правовые акты, относящиеся к политическим партиям, должны базироваться на нормах, положениях, принципах и идеях Конституции. Несоблюдение данного требования ведет к признанию нормативного правового акта неконституционным.

Законодательство Республики Казахстан о политических партиях состоит из Закона Республики Казахстан «О политических партиях», Закона Республики Казахстан «Об общественных объединениях», других законодательных актов, посвященных политическим партиям или содержащих нормативные положения о политических партиях. «Законодательные акты» следует понимать в широком смысле. К указанной ка-

---

<sup>1</sup> Вести Парламента Республики Казахстан. 1996. № 11–12. Ст. 60.

тегории относятся как законы, принимаемые Парламентом, Президентом, указы Президента, имеющие силу закона, так и подзаконные акты высших органов государства.

Закон Республики Казахстан о политических партиях конкретизирует конституционное право граждан на свободу объединений. В соответствии с законом право на объединение в политические партии заключается в следующем.

1. Граждане Республики Казахстан имеют право на свободу объединения в политические партии. Это значит, что граждане по своей воле, желанию, в соответствии со своими политическими взглядами и симпатиями, добровольно, без всякого давления с чьей бы то ни было стороны вступают в политические партии. Право на свободу объединения означает также право граждан по своей воле выйти из политической партии.

Закон устанавливает, что членом политической партии может быть гражданин Республики Казахстан, достигший 18-летнего возраста. Членство иностранных граждан, лиц без гражданства, а также коллективное членство в политических партиях не допускается. Военнослужащие, работники органов национальной безопасности, правоохранительных органов и судьи не должны состоять в политических партиях. Они не должны выступать в поддержку какой-либо политической партии. Президент Республики Казахстан, если состоит в политической партии, на период осуществления своих полномочий приостанавливает свою деятельность в политической партии.

2. Гражданин Республики Казахстан может состоять только в одной политической партии. Данное положение не означает ограничения политического права гражданина. Дело в том, что каждая политическая партия базирует свою деятельность на определенных идейных воззрениях. Не создаются две партии, основывающиеся на одних и тех же идеях. Порою идейные основы партий противоположны. Задачи и цели партий также различаются. В таких условиях гражданин должен определить свои политические симпатии и выбрать одну партию. Допущение возможности состоять в различных партиях осложнило бы их деятельность, взаимоотношения между партиями, между партиями и государством.

3. Членство в политической партии не может быть основанием ограничения прав и свобод гражданина Республики Казахстан. Это означает, что политическая партия не может обу-

словливать принятие в ее члены отказом или ограничением каких-либо прав и свобод гражданина. Любой государственный орган, любая государственная организация не имеет прав ограничивать права и свободы гражданина из-за принадлежности его к какой-либо партии (при принятии на работу, государственную службу, при рассмотрении жалоб и заявлений и т.д.). Любая негосударственная организация под предлогом принадлежности гражданина к политической партии не вправе ограничивать права и свободы гражданина. Итак, независимо от членства в политической партии гражданин пользуется всеми правами, свободами в полной мере.

4. Каждый гражданин вправе указывать или не указывать свою партийную принадлежность. Это весьма демократическая и гуманная правовая норма. В условиях господства одной партии указание о партийности было обязательным. Это имело значение для членов партии и для самой партии. Граждане тем самым показывали свою политическую благонадежность и могли рассчитывать на повышение по работе. А для партии это было важно для формирования партийной номенклатуры и бесплатного использования рядовых членов для партийных мероприятий.

Закон определяет взаимоотношения государства и политических партий. Государство выступает гарантом соблюдения прав и законных интересов политических партий.

Это означает, что соответствующие органы государства, главным образом, правоохранительные органы, призваны защищать законные интересы и права политических партий. Государство должно защищать все политические партии, независимо от того, какие это партии: правительственная (находящаяся у власти) или оппозиционная политическая партия. Ведь все политические партии перед законом равны.

Закон, конкретизируя положение Конституции о недопустимости незаконного вмешательства государства в дела общественных объединений и общественных объединений — в дела государства, говорит о незаконном вмешательстве государства в дела политических партий и наоборот. Все граждане вправе вступать в политические партии, независимо от занимаемой должности, служебного положения. Вместе с тем в законодательстве есть определенные ограничения в отношении некоторых категорий государственных служащих. Депутаты Парла-

мента, члены Правительства не вправе занимать оплачиваемые должности в политических партиях. Государственные служащие, даже являющиеся членами политических партий, при исполнении должностных обязанностей должны руководствоваться требованиями законодательства и не быть связанными с решениями политических партий и их органов. Такие ограничения связаны с особенностью должностей, которые занимают граждане. Депутаты Парламента, члены Правительства, другие государственные служащие выполняют работу, которая касается всех или многих граждан, независимо от партийной принадлежности. Поэтому эти служащие не должны отдавать предпочтение партийным интересам в ущерб общегражданским. Тогда, когда сталкиваются требования законов и требования партийных решений, государственные служащие должны выполнять законы, выражающие государственную волю народа, которая выше воли партии.

Закон «О политических партиях» определяет основы создания и деятельности политических партий. Политические партии равны перед законом. Они создаются и действуют на основе добровольности и равноправия их членов, отчетности, гласности и законности, самоуправления и самофинансирования. Это положение направлено на то, чтобы политические партии не бюрократизировались, в них не возникали различные неравноправные силы — номенклатура и бесправные, безгласные члены, лишь слепо одобряющие действия руководителей.

Организационная структура политических партий формируется по территориальному принципу. Это означает, что партийные организации не могут создаваться по производственному принципу, т.е. при предприятиях, организациях и учреждениях. В формировании политических партий по территориальному принципу не следует усматривать ущемления прав граждан. Такая практика принята почти во всех государствах, кроме социалистических, где правящими являются коммунистические партии.

Не допускается создание в государственных органах организаций политических партий. Этим самым реализуется конституционное положение о недопустимости вмешательства общественных объединений в дела государственных органов. Если бы разрешили создание организаций политических партий в государственных органах, то это дезорганизовало бы их работу, препятствовало бы осуществлению их функций.

Законом запрещаются создание и деятельность военизированных политических партий, а также военизированных формирований при политических партиях.

Важное значение имеет положение Закона о недопустимости пропаганды программных, уставных требований политических партий в учебном процессе учебных заведений. В законе не говорится, что запрещается пропаганда программ и уставов политических партий только в государственных учебных заведениях. Речь идет о недопустимости пропаганды программных и уставных требований политических партий как в государственных, так и в негосударственных учебных заведениях всех звеньев. Однако это не означает ограничения деятельности политических партий. Не допуская партийную пропаганду в учебном процессе, закон заранее предотвращает возможные неравные условия деятельности различных политических партий.

Ведь в учебных заведениях могут преобладать члены той или иной политической партии. К тому же пропаганда программных, уставных требований в учебном процессе означает нарушение утвержденных учебных программ и права на образование.

Закон предоставляет широкое поле деятельности для политических партий. Они имеют право: распространять информацию о своей деятельности; пропагандировать свои цели и задачи (только не в учебном процессе); объединяться на добровольных началах в ассоциации (союзы), избирательные блоки; выдвигать кандидатов в Президенты Республики Казахстан, в депутаты Мажилиса Парламента Республики Казахстан и маслихатов Республики Казахстан; через своих представителей в маслихатах выдвигать кандидатов в депутаты Сената Парламента; учреждать печатные средства массовой информации; осуществлять издательскую деятельность; проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование и т.д.

### **Конституционно-правовой статус общественных объединений**

Одним из важнейших конституционных прав человека и гражданина в Казахстане является право на свободу объединений. По законодательству Республики Казахстан общественными объединениями признаются политические партии, профессиональные союзы и другие объединения граждан, создан-

ные для достижения ими общих целей, не противоречащих Конституции, законам государства. Общественные объединения в Республике Казахстан создаются и действуют в целях реализации и защиты политических, экономических, социальных и культурных прав и свобод, развития активности и самодеятельности граждан, удовлетворения профессиональных и любительских интересов, развития научного, технического и художественного творчества, охраны жизни и здоровья людей, охраны окружающей природной среды, участия в благотворительной деятельности, проведения культурно-просветительской, спортивно-оздоровительной работы, охраны памятников истории и культуры, патриотического и гуманистического воспитания, расширения международного сотрудничества и т.д.

Право граждан Республики Казахстан на объединение имеет глубокое содержание, которое фиксируется в правовых нормах, а также вытекает из их смысла. Это право в зависимости от характера его реализации делится на индивидуальное и коллективное.

Индивидуальная реализация права на объединение происходит путем: 1) вступления гражданина в существующие общественные объединения; 2) участия гражданина в создании новых общественных объединений; 3) свободного выхода гражданина из общественного объединения<sup>1</sup>.

Коллективная реализация права на объединения происходит в процессе его функционирования.

При всем разнообразии форм общественных объединений, исходя из особенностей сфер их деятельности, законодательство Республики Казахстан делит их на три группы: политические объединения; неполитические общественные объединения; религиозные объединения.

Есть некоторые общие черты, которые позволяют объединить их в одну группу — общественные объединения.

1. Все они являются объединениями некоммерческого характера<sup>2</sup>. Это означает, что участники (члены) общественных объединений не имеют прав на переданное ими этим объединениям имущество, в т.ч. на членские взносы. Они не отвеча-

<sup>1</sup> Баймагамбетов С. О правовом статусе общественных объединений // Евразийское сообщество. 1996. № 2. С. 38.

<sup>2</sup> Закон Республики Казахстан «Об общественных объединениях», статья 2 // Вести Парламента Республики Казахстан. 1996. № 8—9. Ст. 234.



ют по обязательствам общественных объединений, а последние не отвечают по обязательствам своих членов. Но это не означает, что общественные объединения, будучи некоммерческими организациями, не могут заниматься предпринимательской деятельностью. В статье 34 Гражданского кодекса Республики Казахстан предусмотрено, что некоммерческая организация может заниматься предпринимательской деятельностью лишь постольку, поскольку это соответствует ее уставным целям. Денежные средства общественного объединения формируются из вступительных и членских взносов и пожертвований, поступлений от проведения в соответствии с уставом лекций, выставок, доходов от производственной или иной хозяйственной деятельности, других не запрещенных законами поступлений.

2. Принципы создания и деятельности всех общественных объединений являются общими. В соответствии с Конституцией общественные объединения равны перед законом (ст.5). Ни одному общественному объединению не предоставляется больше прав, преимуществ и привилегий перед другими. Все пользуются одинаковыми правами соответственно характеру их деятельности.

3. Все общественные объединения осуществляют свою деятельность в соответствии с положениями Конституции и других законодательных актов республики. За нарушения норм законов общественные объединения отвечают в соответствии с законодательством. Ответственность за нарушение законодательства об общественных объединениях несут виновные в этом юридические и физические лица, в т.ч. должностные лица государственных органов и лица, входящие в состав руководящих органов общественных объединений. Деятельность общественного объединения может быть приостановлена по решению суда в случаях нарушения Конституции и законодательства или неоднократного совершения общественными объединениями действий, нарушающих устав.

4. Общественные объединения создаются и действуют на основе добровольности, равноправия их членов (участников), самоуправления, законности, отчетности и гласности деятельности.

5. Участие или неучастие гражданина в деятельности общественного объединения является его конституционным правом.

Поэтому никто (государственные органы и организации, должностные лица и т.д.) не вправе ограничивать права и свободы граждан, исходя из участия или неучастия гражданина в деятельности общественного объединения. Более того, не допускается требование об указании в официальных документах о членстве (участии) в общественном объединении.

6. Общественные объединения не вправе незаконно вмешиваться в дела государства. Это конституционное положение следует понимать в том смысле, что общественные объединения могут действовать в рамках своих уставных целей и задач и не должны совершать действия, которые входят в компетенцию государственных органов.

Вместе с тем следует отличать незаконное вмешательство от сотрудничества общественных объединений с государственными органами. Общественные объединения могут сотрудничать и взаимодействовать с государственными органами. Такое сотрудничество может осуществляться в различных формах, в частности, путем заключения с ними соглашений, а также договоров с государственными органами с целью выполнения для них определенных работ, предусмотренных законодательством.

Правительство Республики Казахстан 3 августа 1992 г. приняло постановление «О социальном партнерстве в области социально-трудовых отношений». Необходимость в таком нормативном акте обуславливалась переходом к рыночным отношениям, формированием частной собственности, развитием частной предпринимательской деятельности, появлением наемных работников и частных нанимателей. Государство не могло стоять в стороне и пустить на самотек формирование трудовых отношений нового типа. Необходимо было создать условия для осуществления реформы системы правового регулирования трудовых отношений, налаживать при посредничестве государства отношения социального партнерства, гражданского согласия на основе взаимного доверия и конструктивного сотрудничества всех социальных групп и слоев общества. В этих целях Правительство решило ввести в практику ежегодное заключение на республиканском, отраслевом и местном уровнях соглашений в области трудовых и социально-экономических отношений между органами государственной влас-

ти и управления, представителями собственников (работодателями, объединениями работодателей) и республиканскими объединениями профсоюзов. Было утверждено положение о порядке заключения отраслевых тарифных соглашений<sup>1</sup>.

Президент Республики Казахстан 19 декабря 1994 г. принял постановление «О социальном партнерстве в области социально-экономических и трудовых отношений». Было введено в практику ежегодное заключение на республиканском уровне Генерального соглашения по трудовым и иным социально-экономическим вопросам между Правительством, республиканскими объединениями профсоюзов и работодателями. В качестве приоритетных в этом Соглашении были определены обязательства сторон в области занятости населения, оплаты труда и других социальных гарантий гражданам и социальной защиты наиболее уязвимых групп населения, обеспечения мира и национального согласия в обществе в интересах проведения экономических реформ<sup>2</sup>.

В соответствии с этим соглашением создана постоянно действующая Республиканская трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений.

18 декабря 2000 г. был принят Закон РК «О социальном партнерстве в Республике Казахстан»<sup>3</sup>.

Закон определяет правовые основы, задачи и порядок функционирования системы социального партнерства (трипартизма) в республике, устанавливает порядок заключения, изменения и расторжения генерального, отраслевых и региональных соглашений для достижения общих социально значимых целей. Сторонами социального партнерства являются представители органов исполнительной власти, представители работодателей и работников. Социальное партнерство направлено на решение следующих основных задач:

1) создание эффективного механизма регулирования социальных и трудовых и связанных с ними экономических отношений;

---

<sup>1</sup> Собрание актов Президента Республики Казахстан и Кабинета Министров Республики Казахстан. 1992. № 31. Ст. 474.

<sup>2</sup> Собрание актов Президента Республики Казахстан и Кабинета Министров Республики Казахстан. 1994. № 46. Ст. 495.

<sup>3</sup> Казахстанская правда. 23 декабря 2000 г.

2) содействие и обеспечение социальной стабильности и общественного согласия на основе учета интересов всех слоев населения;

3) содействие в обеспечении гарантий трудовых прав работников;

4) содействие разрешению коллективных трудовых споров и конфликтов.

В законе определены основные принципы социального партнерства. К ним относятся: полномочность представителей сторон; равноправие сторон; свобода выбора перечня вопросов, вносимых для обсуждения; добровольность принятия обязательств и обязательность их исполнения сторонами; уважение интересов сторон; соблюдение социальными партнерами законодательства республики, международных договоров и обязательств республики.

Вопросы, затрагивающие законные интересы общественных объединений, могут решаться государственными органами по согласованию с соответствующими объединениями.

Все общественные объединения имеют общие обязанности:

соблюдать законодательство Республики Казахстан, а также нормы, предусмотренные уставом;

обеспечивать своим членам возможность ознакомиться с документами и решениями, затрагивающими их права и интересы;

информировать своих членов о поступлении и расходовании денежных средств;

информировать регистрирующий орган об изменениях местонахождения постоянно действующего руководящего органа и т.д.

В Республике Казахстан установлен регистрационный порядок признания правоспособности общественных объединений. Правоспособность общественного объединения как юридического лица возникает лишь с момента его регистрации. Такой порядок установлен в большинстве государств мира. Регистрационный порядок возникновения общественных объединений при предоставлении им широких прав и свобод является вполне демократичным. Он гарантирует общественным объединениям, признаваемым юридическими лицами, возможность отстаивания своих прав в конституционных, административных и гражданско-правовых отношениях. Такой порядок

гарантирует права других лиц, государства от незаконных действий общественных объединений, привлекая последних к ответственности, вплоть до приостановления их деятельности. Поэтому нельзя согласиться с бытующим мнением о том, что регистрационный порядок возникновения правоспособности искусственно ограничивает конституционные права граждан.

Из сказанного видно, что конституционно-правовой статус общественных объединений в Республике Казахстан соответствует демократическому политическому режиму, установленному в государстве, и коренным образом отличается от их статуса в период социализма. В соответствии с Конституцией Казахской ССР 1978 г. общественные организации были частью политической системы общества и выступали как орудие в руках Коммунистической партии и Советского государства. К тому же вступление в общественные организации не всегда носило добровольный характер. Общественные организации проводили партийно-государственную политику. Они не имели самостоятельности, и государство в своей деятельности опиралось на них, давая им указания. Теперь в соответствии с Конституцией Республики Казахстан уже нельзя говорить о единой политической системе общества, о подчинении всех общественных объединений одной правящей партии или государству и т.д.

В Республике Казахстан могут создаваться и действовать республиканские, региональные и местные общественные объединения. К республиканским относятся общественные объединения, имеющие свои структурные подразделения (филиалы, представительства) на территории более половины областей Казахстана. К региональным относятся общественные объединения, имеющие свои структурные подразделения (филиалы и представительства) на территории менее половины областей Республики Казахстан. К местным относятся объединения, действующие в пределах одной области Казахстана.

Общественные объединения, созданные и зарегистрированные в установленном порядке, вправе создавать союзы (ассоциации) на основе учредительных договоров и уставов, принятых союзами (ассоциациями), образуя новое юридическое лицо. Общественные объединения могут быть участниками международных союзов (ассоциаций). Общественные объединения Республики Казахстан, становясь участниками международных

союзов (ассоциаций), не могут превращаться в филиалы (отделения, представительства) последних. Поэтому в Конституции Республики Казахстан установлено, что не допускается финансирование политических партий и профессиональных союзов международными организациями. В этом нельзя усматривать ущемление прав и свобод общественных объединений. Каждое государство вправе устанавливать такой порядок организации и деятельности общественных объединений, который наиболее целесообразен в специфических условиях конкретной страны. Исходя из необходимости охраны суверенитета, безопасности государства, прав и свобод граждан, государство, как уже отмечалось, может запретить создание и деятельность определенных общественных объединений.

Выше было сказано, что все общественные объединения некоммерческие. Но это не означает, что все некоммерческие организации являются общественными объединениями. 16 января 2001 г. принят Закон «О некоммерческих организациях». Этот закон не регламентирует особенности правового положения, создания, деятельности, реорганизации и ликвидации политических партий, профессиональных союзов. Указанные вопросы регламентируются специальными законами.

Закон признает некоммерческой организацией юридическое лицо, не имеющее в качестве основной цели извлечение дохода и не распределяющее полученный чистый доход между участниками. Некоммерческие организации могут создаваться для достижения социальных, культурных, научных, образовательных, благотворительных, управленческих целей; защиты прав, законных интересов граждан и организаций; разрешения споров и конфликтов; удовлетворения духовных и иных потребностей граждан; охраны здоровья граждан, охраны окружающей среды, развития физической культуры и спорта; оказания юридической помощи, а также в других целях, направленных на обеспечение общественных благ и благ своих членов (участников).

Некоммерческие организации могут создаваться, кроме общественных, религиозных объединений, еще в следующих организационно-правовых формах.

1. Учреждение государственное и частное. Государственное учреждение создается в соответствии с Конституцией и законодательством или по решениям Президента, Правительства, акимов столицы, г. Алматы, областей и содержится толь-

ко за счет государственного бюджета. Законом может быть установлен иной порядок финансирования. Частное учреждение создается физическими и (или) негосударственными юридическими лицами. Частное учреждение отвечает само по своим обязательствам находящимися в его распоряжении деньгами.

2. Потребительский кооператив. Создается для удовлетворения материальных и иных потребностей участников путем объединения его членами имущественных (паевых) взносов.

3. Некоммерческое акционерное общество является юридическим лицом, выпускающим акции с целью привлечения средств для осуществления своей деятельности, доходы которого используются исключительно на развитие этого общества.

4. Фонд может учреждаться гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов; такой фонд создается для социальных, благотворительных, культурных, образовательных и иных общественно полезных целей.

Некоммерческие организации могут быть образованы и в других формах: нотариальные палаты, коллегии адвокатов, палаты аудиторов и т.д.<sup>1</sup>

## Т е м а VI

### ПРЕЗИДЕНТ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

#### 1. Правовой статус Президента

Впервые в мире должность президента как главы государства и исполнительной власти возникла в Соединенных Штатах Америки. В настоящее время во многих странах учрежден пост президента страны. Президентство сегодня является элементом политических систем многих стран Европы, Азии, Африки, Америки.

Институт президентства существует как в президентской, так и в парламентской республиках. При парламентской системе правления функции главы государства исполняет Президент, а реальная исполнительная власть находится в руках

---

<sup>1</sup> Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2001 г. № 1.

Правительства, подотчетного Парламенту. В президентской республике президент обладает широкими полномочиями и особым положением: Президентская республика характеризуется следующими чертами: правительство ответственно перед президентом, который назначает членов правительства, по собственному усмотрению увольняет их; президент имеет право вносить предложения по законодательству, подписывать законы, принятые Парламентом, или наложить вето на них; по собственному усмотрению издавать указы, имеющие силу закона; Президент по должности является Верховным главнокомандующим Вооруженными Силами; имеет право на созыв внеочередной сессии Парламента, право роспуска Парламента и назначения досрочных выборов Парламента; президент имеет право на проведение референдума, вводить чрезвычайное положение и т.д. Президентская Республика существует во многих государствах мира, среди них США, Франция, Италия, Турция, Аргентина, Мексика, Сирия, Филиппины, Тайвань, Республика Корея и др.<sup>1</sup>

Анализ Конституции Республики Казахстан показывает, что общие черты президентской республики нашли в ней отражение с некоторой модификацией.

Правовой статус учреждаемого Конституцией государственного органа определяется местом, которое выделяется ему в системе органов государственной власти. В Конституции Республики Казахстан 1993 г. глава о Президенте помещена после главы о Верховном Совете. Это означало, что Верховный Совет признавался единственным законодательным и высшим представительным органом, наделенным широкими полномочиями. Конституция ориентировала государство на создание парламентарной республики. В Конституции Республики Казахстан 1995 г. на первое место в системе органов государственной власти поставлен Президент. Этим самым закреплялось конституционное положение об учреждении президентской системы правления в Республике Казахстан.

Н. А. Назарбаев писал, что президентская система правления «продиктована объективными факторами, а не какими-то интересами и амбициями сегодняшнего главы государства.

<sup>1</sup> Сахаров Н.А. Институт президентства в современном мире. М., 1994.



И это необходимо для нашей страны на достаточно длительную перспективу»}.

После самороспуска Верховного Совета Республики Казахстан XII созыва и временного делегирования Президенту некоторых полномочий законодательного органа Президент оперативно и на довольно высоком качественном уровне принял сотни указов, имеющих силу конституционных и обычных законов, по важным вопросам государственной жизни. Это показало президентскую дееспособность и возможности в области законотворчества и имело немаловажное значение в укреплении президентской системы правления. Основой характеристики правового статуса Президента является статья 40 Конституции, которая определяет место Президента в системе органов государственной власти. В соответствии с указанной статьей Конституции Президент является главой государства. В лице Президента персонифицируется представительство государства как внутри страны, так и в международных отношениях. Одновременно Президент признается высшим должностным лицом государства. Такая характеристика Президента, по мысли законодателя, должна означать, что он не относится ни к одной из ветвей власти и занимает особое место в системе органов государственной власти Казахстана. Исходя из признания особого положения Президента, Конституция утверждает, что Президент Казахстана обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом. Дает ли это конституционное положение основание полагать, что Президент стоит над всеми ветвями государственной власти? Анализ правового статуса Президента не дает основания для такого мнения. В Конституции Республики Казахстан закреплён принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Исходя из этого принципа, каждая ветвь власти наделена полномочиями, необходимыми и достаточными для выполнения своих функций. Только в случае делегирования полномочий Парламентом Президент в течение ограниченного времени может принимать законы. В осуществление судебной власти Президент не вправе вме-

---

<sup>1</sup> Назарбаев Н.А. Доклад на II сессии Ассамблеи народов Казахстана // Политика. 1995. №2. С. 11: О необходимости «сильной» президентской власти см.: С. Зиманов. Конституция и Парламент Республики Казахстан. Алматы, 1996. С. 75.

шиваться. Также в отношении исполнительной власти Президент может принимать меры, предусмотренные законодательством. Система сдержек и противовесов, предусмотренная Конституцией Республики Казахстан, не позволяет Президенту вставать над всеми ветвями власти. Президент не наделен правом контролировать деятельность Парламента и судебной власти. Более всего Президент ближе по статусу исполнительной власти. Однако Президент не возглавляет систему исполнительной власти, как это было по Конституции Республики Казахстан 1993 г. В соответствии с Конституцией Республики Казахстан 1995 г. Правительство осуществляет исполнительную власть и возглавляет систему исполнительных органов. В то же время Правительство отвечает за свою деятельность перед Президентом. Кроме указанных, Конституция Республики Казахстан содержит и другие гарантии, препятствующие превращению Президента в авторитарного главу государства<sup>1</sup>;

Президент Республики Казахстан является символом и гарантом единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Президент является символом единства народа потому, что весь многонациональный народ выбирает его главой государства. Президент символизирует единство воли народа. В силу этого обстоятельства Президент имеет право выступать от имени народа. Президент является гарантом единства государственной власти потому, что, не относясь непосредственно ни к одной ветви власти, он должен обеспечивать согласованное функцио-

---

<sup>1</sup> В заявлении Пресс-службы Президента в связи с предстоящими выборами Президента говорилось, что «Президент республики заинтересован в альтернативности, открытости и состоятельности предстоящих выборов» (Казахстанская правда. 19 ноября 1998 г.). Действительно, в выборах в Президенты участвовало несколько кандидатов. Президент как гарант Конституции следил за тем, чтобы не нарушалось избирательное законодательство. В ходе кампании по выборам Президента РК были случаи отдельных нарушений законодательства о выборах. Хотя они были незначительными, Президент выступил с заявлением, в котором говорилось: «В связи с этим я как глава государства и гарант Конституции считаю своим долгом обратить внимание всех органов государственной власти, прежде всего на местах, на необходимость строгого следования духу и букве Закона, исключения любых попыток незаконного вмешательства в избирательный процесс, создания равных условий деятельности всех кандидатов и представляющих их лиц. Любые факты нарушений (препятствование деятельности кандидатов, избирательных комиссий, наблюдателей, общественных штабов) будут рассматриваться как посягательства на свободу, на неотъемлемые права граждан Казахстана» (Казахстанская правда. 18 декабря 1998 г.).

нирование всех ее ветвей. Президент должен обеспечивать ответственность органов государственной власти за соблюдение Конституции, других законов государства<sup>1</sup>.

## **2. Порядок выборов Президента и отрешения его от должности**

Порядок выборов Президента Республики Казахстан определяется Конституцией (ст. 41) и Конституционным законом «О выборах в Республике Казахстан».

В соответствии с Конституцией Республики Казахстан Президент избирается совершеннолетними гражданами на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на семь лет. Конституция не указывает на альтернативность выборов Президента. Этот принцип закреплен в Законе о выборах.

В Конституции определены основные требования, которым должен отвечать кандидат в Президенты. Для выполнения в должной степени функций главы и высшего должностного лица государства кандидат в Президенты должен достигнуть зрелого возраста, с которым приобретает жизненный опыт. Исходя из этого установлено, что президентом может быть избран гражданин Республики Казахстан не моложе 40 лет. В странах, где установлена минимальная возрастная планка для вступления в должность Президента, не устанавливается максимальный допустимый возраст. Например, в Индии принято избирать на пост главы государства пожилых, авторитетных людей. В Конституции Российской Федерации также не установлен предельно допустимый возраст для Президента. Такой подход, как показывает мировая практика, себя оправдывает, поскольку человек, сохраняющий высокий уровень здоровья, с возрастом становится мудрее, набирает политический опыт, организаторские способности и т.д. Исходя из этого в октябре 1998 г.

---

<sup>1</sup> В соответствии с Указом Президента от 12 сентября 1994 г. «О взаимодействии Президента Республики Казахстан с государственными органами Республики» введено в практику систематическое информирование Президента как главы государства и гаранта соблюдения прав и свобод граждан. Конституции и законов Премьер-Министром — о работе Правительства; председателем Верховного Суда — о работе судов по защите прав и свобод граждан, обеспечению верховенства Конституции, законности и справедливости; Генеральным прокурором — о работе по надзору за исполнением законов.

из Конституции было снято указание на верхний предел возраста для лиц, претендующих на пост Президента.

В Конституции Республики Казахстан установлено, что лицо, претендующее на должность Президента, обязательно должно быть гражданином Казахстана по рождению. Такой порядок принят в ряде государств. В США и Финляндии президентами могут быть лишь граждане этих стран по рождению.

Одним из требований, предъявляемых к будущему Президенту Республики Казахстан, является необходимость проживания в Казахстане не менее 15 лет. Такое требование целесообразно, потому что человек, претендующий на должность главы государства, должен хорошо знать страну, народ, его историю, экономику, национальные особенности и т.д.

Согласно Конституции Президентом Республики Казахстан может быть избран гражданин, свободно владеющий государственным (казахским) языком. Такое требование исходит из того, что государство Казахстан создано на исконно казахской земле, что одним из главных условий, обеспечивающих сохранение казахской нации, является сохранение его языка, выполнение им всех тех функций, которые обеспечивают существование языка. Гражданин, претендующий на должность президента страны, естественно, должен свободно владеть государственным казахским языком, чтобы общаться с казахами. В Конституции Республики Казахстан не выдвинут национальный ценз для претендента на должность президента. Президентом Республики Казахстан может быть избран гражданин любой национальности, свободно владеющий государственным языком.

Последние выборы Президента состоялись 10 января 1999 г. на альтернативной основе. Народ избрал Президентом Республики Казахстан на семилетний срок Н.А. Назарбаева. В «Заявлении Мажилиса Парламента Республики Казахстан» от 13 января 1999 г. по этому поводу сказано: «Впервые на альтернативных выборах главы государства наши граждане реализовали предоставленную Конституцией республики возможность самим определять свою судьбу. Народ Казахстана выразил доверие институту выборов и решению Мажилиса Парламента провести их в эти сроки.

Свободные, прямые, альтернативные выборы стали важной вехой в политической жизни Казахстана, в становлении демократических принципов формирования власти. В ходе избира-

тельной кампании произошло новое осмысление путей совершенствования нашей жизни. Подавляющее большинство казахстанцев отдало свои голоса за кандидатуру Н.А. Назарбаева, подтвердив свою приверженность стратегическому курсу развития молодого, независимого государства»<sup>1</sup>.

В Указе Президента, имеющем силу конституционного закона, от 28 октября 1995 г. «О выборах в Республике Казахстан» содержатся еще дополнительные требования к претенденту на должность Президента<sup>2</sup>.

Эти требования были дополнены Конституционным законом РК от 8 мая 1998 г. Претендент не должен быть служителем какого-либо культа. Такое требование обусловлено светским характером государства Казахстан. Президент, как любой гражданин, может исповедовать или не исповедовать какую-либо религию. Но он не может быть религиозным деятелем, служащим какой-либо конфессии. Он избирается гражданами, которые могут исповедовать самые различные религии. Поэтому Президент как глава светского государства должен представлять весь народ. Далее, претендент не должен иметь к моменту регистрации непогашенную в установленном законом порядке судимость; он должен обладать активным избирательным правом. Не подлежит регистрации в качестве кандидата в Президенты лицо:

1) привлекавшееся в течение года перед регистрацией к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционного правонарушения; 2) на которое в течение года перед регистрацией налагалось в судебном порядке административное взыскание за умышленное правонарушение.

В Конституции Республики Казахстан установлены основные правовые начала выбора Президента. Могут быть только очередные выборы Президента. Очередные выборы Президента проводятся в первое воскресенье декабря и не могут совпадать по срокам с выборами нового состава Парламента республики. Внеочередные выборы Президента республики не проводятся.

Кандидат, набравший более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, считается избранным.

<sup>1</sup> Казахстанская правда. 14 января 1999 г.

<sup>2</sup> Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1995. № 17–18. Ст. 114.

В случае, если ни один из кандидатов не набрал указанного числа голосов, проводится повторное голосование. В повторном голосовании участвуют два кандидата, набравшие большее число голосов. Избранным считается кандидат, набравший большее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

В Законе Республики Казахстан о выборах подробно регламентируется порядок выборов Президента. Кандидаты в президенты выдвигаются республиканскими общественными объединениями в лице их высших органов из числа их членов и нечленов. Гражданам предоставляется право на самовыдвижение.

В Конституции предусмотрена процедура вступления в должность всенародно избранного Президента. Президент Республики Казахстан вступает в должность с момента принесения народу присяги в торжественной обстановке в присутствии депутатов Парламента, членов Конституционного Совета, судей Верховного Суда. Текст присяги установлен в статье 42 Конституции: «Торжественно клянусь верно служить народу Казахстана, строго следовать Конституции и законам Республики Казахстан, гарантировать права и свободы граждан, добросовестно выполнять возложенные на меня высокие обязанности Президента Республики Казахстан».

Высокий правовой статус Президента как главы и высшего должностного лица требует всесторонней его защиты. Хотя Президент выражает волю народа, его деятельность не всегда может получать поддержку и одобрение всех противоборствующих политических сил. Поэтому могут быть не только необоснованные суждения, выступления относительно деятельности Президента, но и высказывания, затрагивающие честь и достоинство. Президента, его статус необходимо защитить от выступлений, которые носят характер правонарушений. Естественно, что критические замечания высказываются и в отношении Президента. Эмоциональный всплеск критическим высказываниям иногда придает антиправовой характер. В этом проявляются недостаточно высокий уровень правового сознания некоторых людей и неумение пользоваться демократическими правами и свободами. Формирование массового правосознания и выработка навыков пользования демократическими институтами требуют значительного времени. С другой стороны, государственные органы, должностные лица всех уровней должны сознавать, что одними карательными мерами

нельзя формировать положительное массовое правосознание и насаждать демократические порядки, воспитывать уважительное отношение к должностным лицам государства. Учитывая это обстоятельство, Президент Н. А. Назарбаев 21 июня 1995 г. принял специальное постановление о мероприятиях по осуществлению правового всеобуча в стране. Ныне разворачивается работа по правовому обучению всех слоев населения, всех категорий работников вплоть до министров.

Президент как глава государства обладает неприкосновенностью согласно статье 46 Конституции Республики Казахстан. Президент, его честь и достоинство неприкосновенны. Посягательство на честь и достоинство Президента Республики преследуется по закону. Имеется в виду, что Президента защищают те же законы, которые имеют отношение ко всем гражданам.

В Конституции Республики Казахстан 1993 г. отсутствовал институт освобождения и отрешения Президента от должности. Этот институт появился в Конституции Республики Казахстан 1995 г. Установлен довольно сложный порядок освобождения и отрешения от должности Президента. Президент может быть досрочно освобожден от должности при устойчивой неспособности осуществлять свои обязанности по болезни. В этом случае Парламент образует комиссию, состоящую из равного от каждой Палаты числа депутатов и специалистов в соответствующих областях медицины. Решение о досрочном освобождении принимается на совместном заседании Палат Парламента большинством не менее трех четвертей от общего числа депутатов каждой из Палат на основании заключения комиссии и заключения Конституционного Совета о соблюдении конституционных процедур. Особый порядок установлен Конституцией в отношении отрешения Президента от должности. Установлено, что Президент несет ответственность за действия, совершенные при исполнении своих обязанностей, только в случае государственной измены<sup>1</sup>. За

---

<sup>1</sup> В Указе Президента, имеющем силу конституционного закона, от 26 декабря 1995 г. «О Президенте Республики Казахстан» дано определение государственной измены: умышленное деяние, совершенное с целью подрыва или ослабления внешней безопасности и суверенитета Республики Казахстан, вызвавшееся в переходе на сторону врага во время войны или вооруженного конфликта, оказании иностранному государству помощи в осуществлении враждебной деятельности против Республики.

это Президент может быть отрешен от должности Парламентом<sup>1</sup>.

Решение о выдвигании обвинения и его расследовании может быть принято большинством от общего числа депутатов Мажилиса по инициативе не менее чем одной трети его депутатов. Расследование обвинения организуется Сенатом, и его результаты большинством голосов от общего числа депутатов Сената передаются на рассмотрение совместного заседания Палат Парламента. Окончательное решение по данному вопросу принимается на совместном заседании Палат Парламента большинством не менее трех четвертей от общего числа голосов каждой из Палат. При этом должны быть заключение Верховного Суда об обоснованности обвинения и заключение Конституционного Совета о соблюдении установленных конституционных процедур. Если в течение двух месяцев с момента предъявления обвинения Парламент не примет окончательное решение, то обвинение против Президента признается отклоненным. Обвинение Президента в совершении государственной измены может быть отклонено на любой стадии.

В таком случае полномочия депутатов Мажилиса, возбуждавших вопрос о государственной измене Президента, прекращаются досрочно.

В случаях, предусмотренных статьей 63 Конституции Республики Казахстан, Президент может распустить Парламент. В период, когда Президент рассматривает вопрос о досрочном прекращении полномочий Парламента, не может быть возбужден вопрос об отрешении Президента от должности. Такое положение имеет целью не допустить противостояния Парламента и Президента.

В Конституции Республики Казахстан 1993 г. предусматривалась должность вице-президента. В Конституции 1995 г. не предусмотрена такая должность, поскольку практика показала ее нецелесообразность. В случае досрочного освобождения

---

<sup>1</sup> В Законе Казахской ССР об учреждении поста президента от 24 апреля 1990 г. говорилось, что Президент Казахской ССР, избранный Верховным Советом Казахской ССР, обладает правом неприкосновенности и может быть смещен только Верховным Советом Казахской ССР в случае нарушения им Конституции Казахской ССР// Ведомости Казахской ССР. 1990. № 18. Ст. 190. В Конституции Республики Казахстан 1993 г. лишь констатировалось, что Президент обладает иммунитетом. Об ответственности Президента, о его возможном освобождении ничего не говорилось.



или отрешения от должности Президента, его кончины исполнение обязанностей Президента временно переходит к Председателю Сената Парламента. При невозможности председателя Сената принять на себя обязанности Президента они переходят к председателю Мажилиса, а при невозможности председателя Мажилиса принять на себя полномочия Президента — к Премьер-Министру. Исполняющий обязанности Президента ограничен в правах. Он не вправе инициировать изменения и дополнения в Конституцию. Смысл этих ограничений ясен: сохранить стабильность Конституции. Ведь он не избран народом и не может выступать от его имени.

В Конституции установлены ограничения, связанные с пребыванием в должности Президента Республики. Президент не вправе быть депутатом представительного органа, занимать иные оплачиваемые должности и осуществлять предпринимательскую деятельность. Если Президент — член политической партии, то на период осуществления своих полномочий приостанавливает свою деятельность в ней. Указанные ограничения имеют политический смысл. Если бы Президент одновременно был депутатом Парламента, то он имел бы возможность оказывать влияние (давление) на его деятельность, что противоречило бы принципу разделения власти. Многие президенты являются руководителями (лидерами) политических партий и не приостанавливают свое членство в партиях. Положение Конституции Республики Казахстан отражает в какой-то мере отрицательный пример господства одной политической партии и направлено против возможных упреков оппозиционных сил.

20 июля 2000 г. принят Конституционный закон «О первом Президенте Республики Казахстан». Этот закон определяет политическое и правовое положение первого Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева как одного из основателей нового независимого государства Казахстан, лидера народа Казахстана, гаранта Конституции. Закон ставит своей целью обеспечение преемственности основных направлений внутренней и внешней политики Казахстана, дальнейших социально-экономических и демократических преобразований в стране.

Конституционный закон «О первом Президенте Республики Казахстан» является исключительным актом, принятым в силу особых исторических заслуг Н.А. Назарбаева перед государством. Закон предоставляет первому Президенту в силу его

заслуг пожизненно ряд прав, которыми он может пользоваться как в период нахождения на посту Президента, так и после. К ним относятся следующие права.

1. Он вправе обращаться к народу Казахстана, государственным органам и должностным лицам с инициативами по важнейшим вопросам государственного строительства, внутренней и внешней политики и безопасности страны, которые подлежат обязательному рассмотрению соответствующими государственными органами и должностными лицами.

2. Даже после прекращения исполнения своих полномочий он вправе выступать перед Парламентом Республики Казахстан и его Палатами, на заседаниях Правительства при обсуждении важных для страны вопросов, возглавлять Ассамблею народов Казахстана, входить в состав Конституционного Совета, Совета безопасности Республики Казахстан.

Использование указанных выше прав считается законной деятельностью, препятствование ей будет считаться нарушением закона, и виновные будут привлекаться к юридической ответственности.

В ознаменование особых заслуг Н.А. Назарбаева учреждены орден «Қазақстан Республикасының Тұңғыш Президенті Нұрсұлтан Назарбаев» и ежегодная государственная премия мира и прогресса первого Президента Республики Казахстан.

В Законе особо сказано о неприкосновенности Президента. Он не может нести ответственность за действия, связанные с осуществлением своего статуса, за исключением совершения государственной измены. Неприкосновенность распространяется на жилье, служебное помещение, на личное и служебное транспортные средства и т.д. Закон предусматривает необходимые меры обеспечения деятельности Президента. Эти меры предусматривают обеспечение связью, охраной, жилищем, транспортом, медицинским обслуживанием, пенсией. Финансирование расходов, предусмотренных данным конституционным законом, осуществляется за счет средств республиканского бюджета.

### **3. Полномочия Президента**

Полномочия Президента Республики Казахстан определяются содержанием президентской системы правления. Президент наделен широкими полномочиями, которые определены в Конституции и Указе Президента, имеющем силу

конституционного закона, от 26 декабря 1995 г. «О Президенте Республики Казахстан».

*Полномочия в отношении Парламента.* Президент назначает очередные и внеочередные выборы в Парламент; назначает семь депутатов Сената на срок полномочий Парламента; созывает первую сессию Парламента; принимает присягу депутатов Парламента народу Казахстана; выдвигает кандидатуру на должность председателя Сената; открывает сессии Парламента; имеет право присутствовать на любых совместных или отдельных заседаниях Палат Парламента и быть выслушанным; рассматривает обращение Сената или Мажилиса Парламента об освобождении от должности члена Правительства в случае неисполнения им законов; в случае и порядке, предусмотренных Конституцией, может распустить Парламент.

*Полномочия в отношении Правительства.* Президент с согласия Парламента назначает на должность Премьер-Министра Республики; освобождает его от должности; назначает на должность и освобождает от должности его членов; образует, упраздняет и реорганизует центральные органы, не входящие в состав Правительства;

принимает присягу членов Правительства: регулярно заслушивает доклад Премьер-Министра об основных направлениях его деятельности; председательствует на заседаниях Правительства по особо важным вопросам; принимает решение об отставке, заявленной Правительством и любым его членом; вправе возлагать на Правительство осуществление исполнительских функций, кроме тех, что установлены Конституцией и законами.

*Полномочия в отношении Конституционного Совета.* Президент назначает на должность председателя и двух членов Конституционного Совета; досрочно освобождает их от должности в соответствии с конституционным законом; обращается в Конституционный Совет по вопросу о правильности проведения выборов Президента, депутатов Парламента, проведения республиканского референдума; по вопросу соответствия закона, международных договоров Конституции; по вопросу официального толкования норм Конституции; по вопросу освобождения и отрешения от должности.

*Полномочия в отношении судов и судей.* Президент по рекомендации Высшего Судебного Совета представляет Сенату для избрания и освобождения от должности председателя Верхов-

ного Суда, председателей коллегий и судей Верховного Суда; назначает на должность председателей областных и приравненных к ним судов, председателей коллегий и судей областных и приравненных к ним судов.

*Полномочия в отношении органов Прокуратуры.* Президент с согласия Сената назначает на должность Генерального Прокурора Республики; освобождает его от должности; по представлению Генерального Прокурора назначает на должность и освобождает его заместителей; заслушивает не реже одного раза в квартал отчет Генерального прокурора о состоянии законности в стране.

*Полномочия в отношении акимов.* Президент по представлению Премьер-Министра назначает акимов областей, города республиканского значения и столицы; по вопросам своей компетенции дает поручения акимам и заслушивает их отчеты об их выполнении; освобождает акимов от должности.

*Полномочия в отношении республиканского референдума.* Президент принимает решение о проведении республиканского референдума: 1) по собственной инициативе; 2) по инициативе Парламента; 3) по инициативе Правительства; 4) по инициативе не менее двухсот тысяч граждан, обладающих избирательным правом, в количественном отношении в равной мере представляющих все области, столицу и город республиканского значения. По инициативе указанных субъектов Президент принимает одно из следующих решений: 1) о проведении референдума; 2) о необходимости принятия изменений и дополнений в Конституцию, конституционного закона, закона или иного решения по вопросу, предлагаемому в качестве предмета референдума без его проведения; 3) об отклонении предложения о проведении референдума.

*Полномочия в области обеспечения обороноспособности и безопасности государства.* Президент является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами республики. Он назначает на должность и освобождает от должности высший командный состав Вооруженных Сил. В случае, когда демократические институты, независимость и территориальная целостность, политическая стабильность республики, безопасность ее граждан находятся под серьезной и непосредственной угрозой и нарушено нормальное функционирование конституционных органов государства, Президент принимает необходимые меры. Предварительно Президент консультируется с

Премьер-Министром и председателями Палат Парламента. Президент в числе принимаемых мер может ввести чрезвычайное положение, применить Вооруженные Силы. В случае агрессии против Республики или непосредственной внешней угрозы ее безопасности Президент вводит на всей территории или в отдельных местностях военное положение. Президент вносит на рассмотрение совместного заседания Палат Парламента предложение об использовании Вооруженных Сил республики для выполнения международных обязательств по поддержанию мира и безопасности и т.д.

*Внешиполитические полномочия.* Президент ведет переговоры и подписывает международные договоры республики; вносит на ратификацию в Парламент международные договоры, заключенные республикой; подписывает ратификационные грамоты; вносит в Парламент представление о денонсации международных договоров, заключенных республикой. Президент выполняет ряд других внешнеполитических действий.

*Идейно-научная деятельность.* Конституция и законы предоставляют Президенту право принимать документы идейно-научного характера. Это, однако, не означает, что Президент должен быть приверженцем какой-либо идеологии. Идеологические и научные позиции Президента обусловлены конституционными положениями, которые определяют сущность и характер государства и принципы его деятельности. Правовое, демократическое, социальное и светское государство, которое утверждается в Казахстане, зиждется на веками выработанных общечеловеческих идеях и взглядах. Эти идеи применительно к условиям Казахстана должны найти свое воплощение в программах, концепциях, получить официальное признание и затем служить идейно-теоретической основой практической деятельности соответствующих государственных органов.

Поскольку Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики государства в соответствии с Конституцией Республики Казахстан, он выполняет и идеологическую функцию. Поэтому Конституция и законы предоставляют ему право принимать документы, определяющие идейно-научную основу деятельности государства. В соответствии с Конституцией Президент обращается с ежегодным посланием к народу Казахстана о положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики Республики.

## 4. Правотворчество Президента Республики Казахстан<sup>1</sup>

Правотворческая роль президентов выражается в различных масштабах и объемах. В Казахстане правотворчество Президента стало формироваться с момента возникновения данного института, и можно выделить ряд этапов этого процесса.

Верховный Совет Казахской ССР 24 апреля 1990 г. принял Закон «Об учреждении поста Президента Казахской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) Казахской ССР». В Конституцию Казахской ССР была введена новая глава 12 «Президент Казахской ССР». Президент был признан главой Казахской ССР. Президенту был предоставлен ряд полномочий, которые имели прямое отношение к правотворчеству. Президент получил следующие права.

1. Право подписывать Законы Казахской ССР. Оно стало постоянным.

2. Право относительного вето. Президент был вправе не позднее чем в двухнедельный срок возратить законопроект со своими возражениями в Верховный Совет Казахской ССР для повторного обсуждения и голосования. Если Верховный Совет большинством в две трети голосов от общего числа депутатов подтверждал ранее принятое им решение, Президент подписывал закон. Надо сказать, что на историческое значение права вето Президента исследователи не обращали внимания. Между тем это право пробило первую внушительную брешь в стане всевластия Верховного Совета. Оно было одним из средств сдержек в отношении Верховного Совета и существенным проявлением еще не признанного принципа разделения государственной власти на ветви.

3. Право Президента вносить предложения в Комитет конституционного надзора СССР о соответствии законов СССР, затрагивающих интересы Казахской ССР, Конституции СССР и Казахской ССР, было направлено на защиту суверенных прав Казахстана, закрепленных в Конституции СССР и Казахской ССР, в случае нарушения их законами, принимаемыми Верховным Советом СССР. Что имелось в виду под «интересами Казахской ССР», еще предстоит выяснить исследователям. Но всевластию Верховного Совета СССР был положен конец.

4. Право Президента Казахской ССР обращаться к Президенту СССР с ходатайством о приостановлении действия по-

<sup>1</sup> Написан в соавторстве с Б.А. Мухамеджановым.

становлений и распоряжений Совета Министров СССР, противоречащих интересам Казахской ССР. До этого момента постановления и распоряжения Совета Министров СССР имели обязательную силу на всей территории Союза ССР и никто не смел сомневаться в их законности.

5. Право опротестовывать в Совет Министров СССР акты подведомственных ему органов управления, противоречащие интересам Казахской ССР, и приостанавливать действие опротестуемых актов на территории Казахской ССР. Это право Президента свидетельствовало о существенных изменениях в системе двойного подчинения союзно-республиканских министерств, которые уже должны были считаться с интересами Казахской ССР.

6. Право приостанавливать действие постановлений и распоряжений Совета Министров СССР, актов министерств и государственных комитетов Казахской ССР в случае несоответствия их Конституции и законам Казахской ССР. По Конституции Казахской ССР 1978 г. такое право принадлежало Президиуму Верховного Совета КазССР. Это право также было проявлением наметившегося разделения государственной власти на ветви.

7. Право Президента вести переговоры и подписывать международные договоры. Осуществление этого права способствует интегрированию норм международного права в действующее право Казахстана.

8. Право Президента издавать указы, имеющие обязательную силу на всей территории республики. По Конституции 1978 г. это право принадлежало Президиуму Верховного Совета Казахской ССР, который еще сохранялся. С того момента нормативные указы Президента Казахстана заняли прочное место в иерархии нормативных правовых актов после законов.

9. Право законодательной инициативы Президента в Верховном Совете Казахской ССР. Пользуясь этим правом, Президент начал вносить проекты законов в Верховный Совет Казахской ССР.

Таким образом:

1) Президент занял определенное место в системе государственных органов как субъект, формирующий действующее право, национальное законодательство;

2) несмотря на то, что Казахская ССР находилась в составе СССР, Президент был наделен правом защиты Конституции

Казахской ССР, интересов страны от неконституционной нормотворческой деятельности союзных органов, тем самым он способствовал развитию союзного и республиканского законодательства, ориентированного на защиту интересов Казахстана;

3) Президент, наделенный правом подписания международных договоров Республики, содействует установлению Казахстаном правовых взаимоотношений с иностранными государствами, с международным сообществом.

Итак, Закон Казахской ССР от 24 апреля 1990 г. был первым этапом формирования президентской власти. На этом этапе Президент осуществлял нормотворческую деятельность только как глава государства и соответственно этому статусу имел нормотворческие полномочия.

25 октября 1990 г. Верховный Совет Казахской ССР принял «Декларацию о государственном суверенитете Казахской ССР». Она называлась так только до 10 декабря 1991 г. В этот день был принят Закон Казахской ССР «Об изменении наименования Казахской ССР», который состоит из двух пунктов:

1. Переименовать Казахскую Советскую Социалистическую Республику в Республику Казахстан.

2. Внести соответствующие изменения в Конституцию (Основной закон) Казахской ССР и Декларацию о государственном суверенитете Казахской ССР, законы и иные акты государственных органов Казахской ССР<sup>1</sup>.

В соответствии с Законом от 10 декабря 1991 г. данный исторический документ следовало называть «Декларация о государственном суверенитете Республики Казахстан». Как правило, в исторический документ не вносят изменения. Но факт остается фактом.

С принятием «Декларации» существенно изменился статус Президента. В Декларации впервые четко, открыто было провозглашено, что государственная власть в республике осуществляется по принципу ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Законодательная власть осуществляется Верховным Советом; Президент является главой республики и обладает высшей распорядительно-исполнительной властью; высшая судебная власть принадлежит Верховному Суду Казахской ССР. Таким образом, хотя Декларация яв-

---

<sup>1</sup> Ведомости Верховного Совета Казахской ССР. 1991. № 48–50. Ст. 585.



ляется не столько правовым, сколько политическим документом, с нее начинается новый этап. Если раньше при отсутствии разделения власти Президент был лишь главой государства, то с принятием принципа ее разделения Президент был признан еще обладателем высшей исполнительной власти.

На основе Декларации 20 ноября 1990 г. был принят Закон «О совершенствовании структуры государственной власти и управления в Казахской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) Казахской ССР»<sup>1</sup>.

Закон уже юридически установил, что Президент Казахской ССР является главой Казахской ССР, ее высшей исполнительной и распорядительной властью. В связи с этим изменились некоторые правотворческие полномочия Президента. Поскольку Президент теперь осуществлял руководство деятельностью Кабинета Министров, ему было предоставлено право отмены постановлений Правительства, актов министерств, госкомитетов в случае их несоответствия Конституции и законам Республики Казахстан. Полномочие Президента было дополнено существенно новым моментом: он определял правовую политику. А в законе Казахской ССР от 25 августа 1991 г. «О внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) Казахской ССР» прямо записано, что «в целях дальнейшего развития осуществляемых в республике политических и экономических преобразований, укрепления ее государственного суверенитета и института президентской власти» вносятся новые нормы, в числе которых нормы о полномочии Президента по «формированию правовой политики»<sup>2</sup>.

Это означало ни много ни мало предоставление Президенту права определять пути осуществления правовой реформы. Следовательно, Президент не только сохранял свои права по участию в правотворчестве (законодательной деятельности), но и был наделен полномочием определять правовую стратегию и тем самым влиять концептуально на законодательную деятельность Верховного Совета.

Еще одно новшество, внесенное рассматриваемым законом в статус Президента, состояло в том, что он, наряду с указами нормативного характера, мог принимать постановления и распоряжения, имеющие обязательную силу на всей территории

---

<sup>1</sup> Ведомости Верховного Совета КазССР. 1990. № 47. Ст. 431.

<sup>2</sup> Ведомости Верховного Совета КазССР. 1991. № 33–35. Ст. 428.

республики. Кабинет Министров также имел право принимать постановления. Конечно, постановления Президента имели большую юридическую силу, чем постановления Кабинета Министров.

Итак, рассмотренные законы четко зафиксировали тенденцию к усилению правотворческой роли Президента. Во исполнение своей роли Президент принимал акты, участвовал в законотворческой деятельности Верховного Совета республики, внося весомый, положительный, исторического значения вклад в формирование самостоятельной национальной правовой системы Казахстана.

Конституционный закон от 16 декабря 1991 г. «О государственной независимости Республики Казахстан» подтвердил ранее закрепленный статус Президента, в т.ч. его правотворческие полномочия. Кроме того, в данном историческом законе отмечено, что наряду с Декларацией о государственном суверенитете он служит основой для разработки новой Конституции Республики. Для этой цели была создана Конституционная комиссия, которую возглавил первый Президент Республики Казахстан Н.А. Назарбаев.

Под руководством Н.А. Назарбаева была проделана большая работа по подготовке проекта новой Конституции Республики Казахстан. Перед разработчиками стояла сложная задача — переосмыслить прежние ценности и для создания новых использовать демократические государственно-правовые институты, которые были известны только из теории, из опыта других государств. Именно на это и нацеливал Президент Республики Казахстан. Проект постоянно рассматривался на заседании Конституционной комиссии под руководством Н.А. Назарбаева. При разработке проекта особое внимание обращалось на естественные права и свободы человека, на их гарантии, на максимальное разграничение компетенции различных ветвей власти, на создание механизма сдержек и противовесов между ними. Особенно следует подчеркнуть стремление Президента создать реальные механизмы сдержек и противовесов. Однако большинство депутатов Верховного Совета, надо прямо сказать, противодействовало этому, поскольку опасались ограничения всевластия Верховного Совета. Правильно опасались, ибо разграничение государственной власти на ветви должно было ограничить Верховный Совет в пределах законодательной деятельности. Президентская идея о двухпалат-

ном Верховном Совете также не была поддержана большинством депутатов и т.д. Тем не менее Конституция Республики Казахстан 1993 г. была разработана и принята под непосредственным руководством Президента Н.А. Назарбаева и заложила важные конституционные основы нового независимого государства Казахстан.

В Конституции 1993 г. были признаны правотворческие полномочия Президента, закрепленные предыдущими законами, и добавлены два немаловажных положения. Первое — если Президент не возвращал Верховному Совету закон, представленный ему на подпись в двухнедельный срок, то закон считался подписанным. Это повышало ответственность Президента за качество закона, уважение к результатам законотворческой работы Верховного Совета. Вместе с тем увеличивалась нагрузка Президента в сфере законотворчества. С момента принятия Конституции 28 января 1993 г. до самороспуска в декабре 1993 г. Верховный Совет РК принял десятки важнейших законов в области государственного строительства, перехода к рыночным отношениям и т.д. Президент не просто подписывал их, а вносил в них изменения и дополнения.

Второе — Конституция 1993 г. предоставила Президенту право обращаться с посланием к народу Казахстана и Верховному Совету. Послания Президента стали особой формой выражения политических и правовых идей, которые затем материализовывались в законах, указах Президента и других нормативных правовых актах.

Третье — Верховный Совет работал посессионно, т.е. время от времени, а для реформирования общества требовалось оперативное принятие законов. 28 октября 1993 г. Верховный Совет принял постановление «О мерах по защите экономики Республики Казахстан», в соответствии с которым Президент был наделен правом в случае безотлагательной необходимости в период между сессиями Верховного Совета реализовывать свое полномочие, предусмотренное в пункте 6 статьи 78 Конституции. А пунктом 6 предусматривалось, что Президент определяет лишь порядок, сроки и условия функционирования национальной валюты. Только Верховный Совет имел право определять денежную систему РК. Это право было делегировано Президенту, которое было реализовано им, и введена национальная валюта<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Постановление Верховного Совета о рассекречивании постановления от 28 октября 1993 г. // Советы Казахстана. 28 июня 1994 г.

Однако Верховный Совет, избранный в условиях советской власти, являвшийся единственным законодательным органом и имевший неограниченные полномочия, не вписывался в новые, более свободные, демократические и динамичные отношения. Осознание этого привело к самороспуску Верховного Совета в декабре 1993 г. Перед роспуском Верховный Совет РК 10 декабря 1993 г. принял Закон «О временном делегировании Президенту Республики Казахстан и главам местных администраций дополнительных полномочий». Президенту РК было делегировано и законодательное полномочие, т.е. полномочие по принятию указов, имеющих силу закона (конституционного закона). В законе от 10 декабря 1993 г. было оговорено время, на которое предоставлялось это полномочие, — на срок до начала работы первой сессии вновь избранного Верховного Совета. Но случилось так, что вновь избранный Верховный Совет не смог долго функционировать, был признан нелегитимным и распущен на основании постановления Конституционного Суда в марте 1995 г. Закон о делегировании полномочий Президенту автоматически вступил в юридическую силу 6 марта 1995 г. и прекратил свое действие в начале 1996 г. со дня начала работы уже не Верховного Совета, а Парламента РК. Это был особый период правотворческой (законотворческой) деятельности Президента. За это время Президент принял десятки указов, имеющих силу конституционных и обычных законов, в области государственного строительства, экономики, социальной, культурной и других сферах. Они способствовали формированию действующего права, нынешней структуры государственных органов, развитию рыночных отношений. Многие из них продолжают действовать до настоящего времени и оказались настолько качественными и эффективными, что уже второй состав Парламента лишь вносит изменения и дополнения в некоторые из них. Пока только вместо Указа, имеющего силу конституционного закона, «О судах и статусе судей» был принят Конституционный закон «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» 25 декабря 2000 г.

Итак, Президент законодательствовал на вполне конституционной основе даже после принятия Конституции 30 августа 1995 г., поскольку выборы нового Парламента состоялись лишь в начале 1996 г.

Что же нового внесла Конституция 1995 г. в правотворческие полномочия Президента?

В Конституции Республики Казахстан 1995 г. за Президентом закреплены:

- прямое законотворческое полномочие;
- делегированное законотворческое полномочие;
- собственное правотворческое полномочие;
- косвенное законотворческое полномочие.

Рассмотрим каждое из них.

*Прямое законотворческое полномочие* включает, во-первых, право конституционной инициативы. В Конституции 1995 г. в отличие от Конституции 1993 г. не предусмотрено право законодательной инициативы Президента. Право Президента вносить в Парламент или на республиканский референдум проект изменений или дополнений в Конституцию есть особое право, обусловленное его положением как главы государства, выступающего от имени народа и государства. Такое право мы называем правом конституционной инициативы Президента РК. Это содержательное право, поскольку сам президент определяет содержание вносимых на рассмотрение Парламента изменений и дополнений. Как известно, правом конституционной инициативы Президент один раз воспользовался крупно и основательно. По инициативе Президента 8 октября 1998 г. Парламент принял закон о внесении изменений и дополнений в Конституцию РК, который расширил демократические основы организации и деятельности государственных органов, начиная от Парламента.

Во-вторых, к прямому законотворческому полномочию относится право Президента определять порядок рассмотрения проектов законов, а также объявлять рассмотрение проекта закона срочным. Это означает, что Парламент должен рассмотреть данный проект в течение месяца со дня его внесения. При неисполнении Парламентом конституционного требования Президент вправе издать указ, имеющий силу закона. Надо сказать, что Президент иногда определяет приоритетность рассмотрения законов или объявляет рассмотрение проекта закона срочным.

В-третьих, к рассматриваемой группе относится право отностительного вето Президента, которым он пользуется с первого года независимости. Оно с тех пор претерпело существенное изменение в пользу Парламента.

Президент вправе вернуть закон а Парламент со своими замечаниями. В этом случае Парламент проводит повторное обсуждение и голосование по закону или его статьям, вызвавшим возражение Президента, в месячный срок со дня направления возражения. Несоблюдение этого срока означает принятие возражений Президента. Если возражения Президента не преодолены, закон считается непринятым или принятым в редакции, предложенной Президентом. Этим способом Президент непосредственно участвует в законотворчестве.

Президент до подписания закона, который, по его мнению, не соответствует Конституции, вправе обратиться в Конституционный Совет. Такие обращения Президента имели место, в частности, по обращению Президента Конституционный Совет признал неконституционными ряд статей Особенной части Гражданского кодекса, которые противоречили Конституции, интересам государства.

В Конституции РК предусмотрено право Парламента *делегировать Президенту* по его обращению *законодательные полномочия* на срок, не превышающий одного года. За пять лет, к счастью, не возникла ситуация, когда Парламент мог бы делегировать Президенту законодательные полномочия. Это свидетельствует, с одной стороны, о стабильном развитии страны, а с другой — о положительной конструктивной работе Парламента при всех его «детских» болезнях роста. Вместе с тем следует сказать, что здесь есть правовые проблемы. Следует работать над тем, чтобы создать правовой институт делегирования законодательных полномочий. Это важно для того, чтобы были ясны все вопросы для реализации данного института. Например, неясно, какие законодательные полномочия Парламент может делегировать Президенту. В Конституции сказано, что Парламент делегирует законодательные полномочия путем принятия обычного закона. В этом случае можно ли делегировать Президенту право принятия конституционных законов — вопрос остается открытым. Таких вопросов немало<sup>1</sup>.

*Собственное правотворчество Президента* выражается в форме принятия указов нормативных и ненормативных. Это право Президента конкретизируется в ряде его нормативных актов.

---

<sup>1</sup> Сапаргалиев Г., Мухамеджанов Б. и др. Правовые проблемы унитаризма в Республике Казахстан. Алматы, 2000. С. 113–118.

Можно назвать Указы Президента от 10 июня 1994 г. «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Республики Казахстан»<sup>1</sup>, от 26 октября 1994 г. «Об актах Президента Республики Казахстан»<sup>2</sup>, Положение о порядке подготовки, согласования, представления на подпись актов Президента Республики Казахстан и контроля за исполнением актов и поручений Президента республики, утвержденное Указом Президента от 2 октября 1998 г.

Посредством указов реализуются конституционные и иные полномочия Президента. Отметим лишь некоторые из них. Указами осуществляется правовое регулирование вопросов, не входящих в законодательную компетенцию Парламента. А это широкий круг политических, экономических, социальных и других отношений. Важное значение имеют указы Президента, которыми утверждаются государственные программы. Указом Президента утверждены Государственные программы «Здоровье народа», «Информатизация системы среднего образования», «Функционирование и развитие языков в Республике Казахстан», «Борьба с коррупцией» и др. Эти указы определяют конкретные обязанности Правительства, центральных исполнительных органов и других государственных органов по обеспечению выполнения мероприятий, предусмотренных в программах. Разумеется, эффективность подобных государственных программ зависит не только от их качества, но главным образом от деятельности исполнителей.

*Косвенные законотворческие полномочия* Президента РК имеют внутригосударственный и международный аспекты. Внутригосударственный аспект выражается в том, что, не имея права законодательной инициативы, Президент наделен правом оказания влияния на Правительство по вопросу законотворчества. Указом Президента РК от 19 июня 1996 г. утверждено Положение о порядке согласования с Президентом РК планов законопроектных работ Правительства и с Администрацией Президента РК проектов законов, вносимых Правительством в Мажилис Парламента РК. Это Положение основано на статье 12 Указа Президента, имеющего силу конституционного закона, «О Правительстве РК», в соответствии с которой

---

<sup>1</sup> СААП РК. 1994. № 21. Ст. 207.

<sup>2</sup> Там же. № 44. Ст. 496.

план законопроектных работ Правительства представляется Президенту за подписью Премьер-Министра. В Проект плана включаются перечень законопроектов и пояснительная записка с обоснованием и сроками внесения в Мажилис Парламента. Президент либо одобряет проект плана, либо возвращает с замечаниями Правительству для последующего его рассмотрения и утверждения с учетом предложений и замечаний Президента. Аппарат Правительства ежемесячно информирует Администрацию Президента о состоянии законопроектной работы.

Разработанный законопроект Правительство представляет в Администрацию Президента для проработки, т.е. для определения соответствия Конституции, интересам общества. В случае одобрения Правительство вносит законопроект в Мажилис Парламента. Следует отметить особо, что подлежат обязательному предварительному согласованию с Администрацией Президента законопроекты, которые планируется от имени Президента объявить срочными, а также законопроекты, разработанные и подлежащие внесению Правительством в Мажилис Парламента по поручению Президента. В соответствии с Конституцией Президент может поручить Правительству внести законопроект в Мажилис Парламента. В Конституции идет речь не о законопроекте, разрабатываемом Правительством в соответствии с планом законопроектной работы. Такие законопроекты Правительство вносит в Мажилис самостоятельно, без поручения Президента. В Конституции речь идет о законопроекте, разрабатываемом по поручению и под руководством Президента. Следовательно, Конституция ориентирует Президента на разработку законопроектов по собственной инициативе, и этим правом пользуется Президент по мере необходимости.

Международный аспект выражается в активной внешнеполитической деятельности Президента по ведению международных переговоров и подписанию международных договоров. Международные договоры, подписываемые Президентом, являются составной частью действующего права в Республике Казахстан. Этим самым обогащается правовая система Казахстана, который приобщается к международным правовым отношениям.



Итак, из краткого анализа правотворческой деятельности Президента с момента его избрания можно сделать следующие выводы.

1. Особые президентские правовые полномочия формировались постоянно, систематически, и можно сказать, что на сегодня они являются самодостаточными.

2. Президент, активно пользуясь своими правотворческими полномочиями, внес и вносит неоценимый вклад в формирование новой, самостоятельной национальной системы права, учитывающей исторические, геополитические и другие особенности Казахстана.

3. Президентское правотворчество является существенным элементом президентской власти, оформившейся в Казахстане как президентская система правления. Оно гармонизирует всю систему национального правотворчества, активно способствуя устранению возникающих противоречий в сфере правотворчества, защищая идеи, принципы и нормы Конституции Республики Казахстан.

Организация контроля и проверки исполнения актов Президента, Правительства, Премьер-Министра, международных соглашений, а также документов с поручением Президента, Премьер-Министра, его заместителей осуществляется в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 2 октября 1998 г. «Об утверждении Положения о порядке подготовки, согласования, представления на подпись актов Президента Республики Казахстан и контроля за исполнением актов и поручений Президента Республики Казахстан», Регламентом Правительства Республики Казахстан от 23 февраля 1999 г. и другими нормативными правовыми актами.

Ответственность за современное и качественное исполнение актов Президента и Правительства возлагается на первых руководителей государственных органов, которым они направлены на исполнение. В Регламенте Правительства подробно излагается порядок разработки мероприятий по реализации актов Президента и Правительства и представления отчетов об этом<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> САПП РК. 1999. № 6. Ст. 40.

## 5. Администрация Президента и другие органы

В соответствии с Конституцией Президент формирует Администрацию<sup>1</sup>. Администрация должна обеспечивать реализацию стратегических установок Президента. Этим обусловлена структура Администрации Президента.

В соответствии с Конституцией Президент образует Совет Безопасности (СБ), Высший Судебный Совет и иные консультативно-совещательные органы.

Положение о Совете Безопасности утверждено Указом Президента 8 декабря 1996 г. Он образован для работы в области обеспечения обороноспособности и национальной безопасности, проведения единой политики в сфере защиты прав и свобод человека, независимости и территориальной целостности республики. В его задачи входят: определение сферы государственных интересов, основных направлений их реализации и защиты; выявление и пресечение внутренних и внешних угроз национальной безопасности; разработка концепции предложений и рекомендаций национальной безопасности. СБ координирует деятельность силовых структур, центральных и местных исполнительных органов, а также анализирует законопроекты и контролирует исполнение нормативных документов в пределах компетенции. Заседания СБ проводятся под председательством Президента. В состав СБ входят руководители правоохранительных органов, Министерства иностранных дел, Министерства финансов, Государственного комитета по чрезвычайным ситуациям.

Среди иных консультативно-совещательных органов особое место занимает Ассамблея народов Казахстана и др.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> По Конституции Республики Казахстан 1993 г. Президент являлся главой государства и возглавлял единую систему исполнительной власти Республики. В этих условиях была единая Администрация Президента и Правительства. Однако необходимость более полного обеспечения конституционных полномочий Президента и Правительства, разграничения функций аппарата Президента и Правительства вызвала реорганизацию единого аппарата Президента и Правительства. Были созданы самостоятельные Администрация Президента и Управление делами Правительства (Указ Президента от 13 апреля 1994 г. «О реорганизации аппарата Президента Республики Казахстан и Кабинета Министров Республики Казахстан» // Вести Казахстана. 16 апреля 1994 г.).

<sup>2</sup> Указ Президента от 11 апреля 1996 г. «Об образовании Высшего экономического совета при Президенте Республики Казахстан» // Казахстанская правда. 13 апреля 1996 г.

Деятельность Ассамблеи направлена на решение следующих задач: содействие сохранению межнационального согласия и стабильности в стране, выработка предложений по проведению государственной политики, способствующей развитию дружественных отношений между представителями всех национальностей, содействие их духовно-культурному возрождению и развитию на основе соблюдения принципа равноправия; формирование политической культуры граждан, опирающейся на цивилизованные и демократические нормы; поиск компромиссов для разрешения возникающих в обществе социальных противоречий<sup>1</sup>.

Согласно Конституции предусмотрена должность Государственного секретаря. Указом Президента определены статус и полномочия Государственного секретаря. Государственный секретарь назначается и освобождается Президентом, работает под его непосредственным руководством, ему подотчетен и подконтролен. Он вырабатывает для Президента предложения по основным направлениям социально-экономической, региональной и правовой политики; по обеспечению согласованного функционирования всех ветвей государственной власти; по внешнеполитической стратегии республики и реализации международных инициатив Президента (совместно с МИД); по внешнеэкономическим вопросам. Он выполняет различные поручения, участвует в выработке кадровой политики Президента и т.д.<sup>2</sup>

## Тема VII

### ПАРЛАМЕНТ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

#### 1. Общие вопросы

Парламент пришел на смену «однозвенному» органу представительной власти Республики Казахстан, который назывался Верховным Советом. Верховный Совет как высший предста-

---

<sup>1</sup> Положение об Ассамблее народов Казахстана, утвержденное Указом Президента Республики Казахстан от 1 марта 1995 г. // САПП РК. 1995. № 8. Ст. 84.

<sup>2</sup> Указ Президента РК от 12 марта 1996 г. «О статусе и полномочиях Государственного секретаря Республики Казахстан».

вительный орган был учрежден Конституцией Казахской ССР 1937 г. В Конституции Казахской ССР 1978 г. Верховный Совет также был признан высшим органом государственной власти. Он был правомочен решать все вопросы, отнесенные Конституцией СССР и Конституцией Казахской ССР к ведению республики. Иначе говоря, Верховный Совет имел право решать все вопросы государственной жизни страны. В этом заключалась сущность единовластия высшего представительного органа. Верховный Совет Казахской ССР не был Парламентом, поскольку не было разделения власти и постоянно работающего высшего представительного органа.

Закон о государственной независимости Республики Казахстан провозгласил принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви. В результате этого был сделан важный шаг для создания Парламента и парламентаризма.

Согласно Конституции Республики Казахстан 1993 г. Верховный Совет признан единственным законодательным и высшим представительным органом республики. Верховный Совет был наделен широкими полномочиями, что сводило почти на нет принцип разделения государственной власти<sup>1</sup>. К тому же не была закреплена система сдержек и противовесов. Таким образом, Конституция 1993 г. заложила противоречивую правовую базу государственной власти. Непостоянно действующий Верховный Совет, конечно же, не мог справиться со своими функциями, хотя несправедливо было бы упрекать Верховный Совет в бездеятельности. Законы, заложившие основу новой национальной правовой системы, были приняты Верховным Советом Республики Казахстан XII созыва. Однако Верховный Совет не смог стать Парламентом, и парламентарная республика в Казахстане не состоялась. По мнению Н.А. Назарбаева, парламентарная республика для Казахстана оказалась неприемлемой в силу того, что он не имел «...зрелые традиции и культуру парламентаризма, развитую систему многопартийности и, самое главное, воспринимающее все это сознание широких слоев населения. У нас сегодня этого нет»<sup>2</sup>.

Для всего этого нужно время. Может случиться так, что президентская система правления окажется эффективным, прогрессивным способом управления страной.

<sup>1</sup> *Зиманов С.* Конституция и Парламент Республики Казахстан. Алматы: Жеті жарғы, 1996.

<sup>2</sup> *Назарбаев Н.* Доклад на II сессии Ассамблеи народов Казахстана // Политика. 1995. № 2. С. 11.

В Конституции Республики Казахстан 1995 г. Парламент охарактеризован как высший представительный орган, осуществляющий законодательные функции. Как высший представительный орган Парламент Республики Казахстан выступает в качестве органа представительной демократии. Народ не только непосредственно, но и через Парламент выражает свою политическую волю.

Парламент является также органом, осуществляющим законодательные функции. Такая формулировка отличается от характеристики Конституцией Республики Казахстан 1993 г. Верховного Совета как единственного законодательного органа. В Конституции Республики Казахстан 1995 г. Парламент не считается единственным законодательным органом. Это объясняется тем, что в предусмотренных Конституцией случаях Президент может осуществлять законодательные функции.

Наряду с законодательными функциями Парламент исполняет, хотя и в ограниченном объеме, контрольные функции за исполнительной властью. Парламент утверждает республиканский бюджет и отчеты Правительства и Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета, вносит изменения и дополнения в бюджет. Парламент может одобрить или отклонить Программу Правительства и выразить вотум недоверия Правительству.

Конституция Республики Казахстан впервые закрепила двухпалатную структуру Парламента: Сенат и Мажилис<sup>1</sup>.

Мажилис представляет всех граждан Республики Казахстан, т.е. депутаты Мажилиса выбираются на всеобщих выборах. Депутаты Сената частью выбираются на косвенных выборах, частью назначаются Президентом. Депутаты Сената выражают интересы административно-территориальных единиц, местное мнение. Вместе с тем Сенат – орган всей республики. Поэтому законопроект, принятый Мажилисом, становится законом после одобрения Сенатом.

Палаты Парламента Республики Казахстан наделены особой компетенцией, решают относящиеся к их ведению вопро-

---

<sup>1</sup> В одном из проектов Конституции 1993 г. предлагалась двухпалатная структура Верховного Совета // С. Зиманов. Конституция и Парламент Республики Казахстан. Алматы, 1996. С. 55.

сы самостоятельно. В Конституции предусмотрены вопросы ведения совместных заседаний Палат Парламента (ст. 53). Надо сказать, что Палаты Парламента Республики Казахстан на совместном заседании могут рассматривать и решать довольно обширный круг важных государственных вопросов. В этом, видимо, состоит одна из особенностей деятельности Парламента Казахстана<sup>1</sup>. Это влияет на компетенцию Парламента. Определен перечень вопросов, отнесенных к рассмотрению на совместных заседаниях Палат Парламента.

Как видим, имеется компетенция Парламента, которая реализуется в совместных и отдельных заседаниях Сената и Мажилиса; исключительная компетенция Сената и исключительная компетенция Мажилиса.

Закрепление различной компетенции для Мажилиса и для Сената в Конституции создает систему сдержек и противовесов в деятельности Парламента. Сенату отводится роль ограничителя в отношении Мажилиса с целью предотвратить возможность противостояния исполнительной власти, заниматься популизмом и т.д. Поскольку законопроекты вносятся главным образом по инициативе Правительства, Мажилис подходит к их рассмотрению весьма критически и с пристрастием, что не может нравиться Правительству. Поэтому высказываются мнения о том, что Парламент не может вносить изменения в проект закона, инициированного Правительством. Однако такое мнение не имеет правовой основы. Парламент может вносить изменения и дополнения в такой законопроект или вернуть его Правительству. Как показывает практика, Сенат систему сдержек в отношении Мажилиса пытается использовать с целью недопущения противостояния ветвей государственной власти. Вместе с тем у Парламента тяжелая ноша. Он должен стремиться к преодолению определенного недоверия к нему, сформировавшегося в прошлом, показать свое намерение решать животрепещущие вопросы жизни народа в настоящем и своей законодательной деятельностью создавать

---

<sup>1</sup> Так, по Конституции Российской Федерации Палаты Федерального собрания Российской Федерации могут собираться совместно лишь для заслушивания посланий Президента Российской Федерации, посланий Конституционного Суда Российской Федерации и выступлений руководителей иностранных государств.

правовую базу прогрессивного развития общества. От Парламента, от его плодотворной законодательной деятельности зависит формирование традиций парламентаризма, которого в Казахстане не было в прошлом. В этом должны быть заинтересованы все политические силы, желающие укрепления государства, общества, улучшения жизни людей. В конечном счете Парламент как одна из ветвей государственной власти играет важную роль в построении демократического, правового и социального государства.

## 2. Выборы депутатов Палат Парламента

Сенат формируется двумя способами. 1. Часть депутатов избирается по два человека от каждой области, города республиканского значения и столицы республики на совместном заседании депутатов всех представительных органов соответственно области, города республиканского значения и столицы республики. Избрание депутатов Сената осуществляется на основе косвенного избирательного права при тайном голосовании. Половина избираемых депутатов Сената избирается каждые три года. Депутаты Сената, избранные на три года, могут повторно баллотироваться в Сенат. Конституционный Совет,

Депутат Парламента	Возраст	Состояние гражданства	Проживание по месту избрания	Стаж работы	Представительство	Образование	Срок полномочий	Формы избрания	Кол-во депутатов
Депутат Сената	30 лет	Не менее 5 лет	Не менее 3 лет	Не менее 5 лет	Всего народа, региональные интересы	Высшее	Половина – 6 лет. Половина – 3 года	косвенная	39
Депутат Мажилиса	25 лет	Гражданин РК	–"	–"	Всего народа, политические партии	–"	5 лет	прямая	77

давая официальное толкование пункта 4 статьи 51 Конституции, разъяснил, что эти депутаты имеют право повторно баллотироваться в Сенат, если они не изменили своего постоянного места проживания. В случае же его изменения они утрачивают это право, так как не будут соответствовать конституционному требованию постоянного проживания на соответствующей территории республики не менее трех лет. Конституционный Совет дал разъяснения нормы Конституции в соответствии с обращением депутатов Парламента о депутатах Сената, избранных на три года. Депутаты Сената, избранные на шесть лет, тоже могут быть вновь избраны, если соответствуют конституционному требованию о постоянном проживании.

Не является основанием для досрочного прекращения полномочий депутата Сената изменение административно-территориального устройства.

2. Семь депутатов Сената назначаются Президентом республики на срок полномочий Парламента; в случае лишения или прекращения полномочий назначаемых членов Сената Президент в 10-дневный срок назначает депутатов Сената вместо выбывших на оставшийся срок полномочий Парламента.

Депутатом Сената может быть гражданин Республики Казахстан, состоящий в гражданстве не менее пяти лет, достигший тридцати лет, имеющий высшее образование и стаж работы не менее пяти лет, постоянно проживающий на территории соответствующей области, города республиканского значения либо столицы республики не менее трех лет.

Мажилис состоит из 67 депутатов, избираемых по одномандатным территориальным избирательным округам, образуемым с учетом административно-территориального деления республики и с примерно равной численностью избирателей. Десять депутатов в Мажилис избираются на основе партийных списков по системе пропорционального представительства и по территории единого общенационального избирательного округа. Депутатом Мажилиса может быть гражданин республики, достигший 25 лет.

Депутат Парламента не может быть одновременно членом обеих Палат; не вправе быть депутатом другого представительного органа, занимать иные оплачиваемые должности, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельнос-



ти, осуществлять предпринимательскую деятельность, входить в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации<sup>1</sup>. Нарушение настоящего правила влечет за собой прекращение полномочий депутата.

Полномочия депутатов определяются Конституцией Республики Казахстан, Указом Президента, имеющим силу конституционного закона, «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» и другими нормативными правовыми актами. Полномочия депутата Парламента начинаются с момента его регистрации в качестве депутата Парламента Центральной избирательной комиссии республики. На первой сессии Парламента на совместном заседании его Палат депутаты приносят народу Казахстана следующую присягу: «Клянусь верно служить народу Казахстана, укреплять целостность и независимость Республики Казахстан, строго подчиняться ее Конституции и законам, добросовестно выполнять возложенные на меня высокие обязанности депутата». Принятие присяги осуществляется Президентом в присутствии членов Правительства, Конституционного Совета, судей Верховного Суда.

Полномочия депутата Парламента по признаку их действия в пространстве можно разделить на две группы: 1) полномочия, распространяющиеся на должностных лиц, органы Республики Казахстан; 2) специальные полномочия на представительство Парламента в отношениях с должностными лицами и государственными органами других государств.

---

<sup>1</sup> Конституционный Совет Республики Казахстан дал разъяснение этих положений. К другим представительным органам, депутатом которых не вправе быть депутат Парламента, отнесены местные представительные органы — маслихаты. Под преподавательской, научной или иной творческой деятельностью, которой могут заниматься депутаты на платной основе по совместительству, понимается работа в указанной сфере без занятия руководящих должностей и, как правило, за пределами рабочего времени депутата в Парламенте. Под предпринимательской деятельностью понимается работа, направленная на получение прибыли или личного дохода путем удовлетворения спроса на товары, работу, услуги. Депутат не вправе входить в состав любого руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации, независимо от того, получает депутат за это плату или нет // Постановления Конституционного Совета Республики Казахстан. Алматы, 1997. С. 5.

### 3. Полномочия депутата Парламента

Депутат пользуется правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым на сессиях Парламента и на заседаниях его органов, в состав которых он входит<sup>1</sup>.

Депутат вправе избирать и быть избранным в координационные и рабочие органы Парламента и его Палат; вносить предложения и замечания по повестке дня на сессии, вносить предложения о заслушивании на сессии Парламента отчета должностных лиц, подотчетных Палате; обращаться с депутатскими запросами, вносить поправки к проектам законов, постановлений, других актов, принимаемых Парламентом; знакомить депутатов с обращениями граждан, имеющими общественное значение; осуществлять другие полномочия.

Полномочия депутата Парламента прекращаются в случаях подачи в отставку; признания депутата недееспособным; роспуска Парламента; продолжения работы в должности, которую гражданин должен оставить после избрания депутатом (пп. 3 и 5 ст. 52). Депутат Парламента лишается своего мандата при вступлении обвинительного приговора суда в отношении его, его выезда на постоянное место жительства за пределы Республики Казахстан. Решение о прекращении или лишении депутатских полномочий принимается соответствующей Палатой Парламента по представлению Центральной избирательной комиссии республики большинством голосов от общего числа ее депутатов.

Депутат обязан участвовать в работе Парламента и его органов, в состав которых он избран, сессий Парламента, заседаний его Палат. Депутат лично осуществляет свое право на голосование. Он не вправе передавать свой голос другому депутату. Депутат, входящий в состав Бюро Палат, их постоянных комитетов, комиссий Парламента и его Палат, вправе вносить любые вопросы и предложения на их рассмотрение, участвовать в подготовке вопросов к рассмотрению, в обсуждении и принятии по ним решений, а также в организации проведения в жизнь принятых решений, в контроле за их выполнением. Депутат, не согласный с решением органа Парламента, в со-

<sup>1</sup> Депутат лично осуществляет свое право на голосование. Голосование за отсутствующего депутата запрещается. При передаче депутатом своего голоса ему решением Бюро Палаты отказывается в выплате заработной платы (Указ о Парламенте и статусе его депутатов, ст. 33).

став которого он входит, вправе изложить свою точку зрения на сессии Парламента или сообщить о ней в письменной форме. Депутат, не входящий в состав Бюро Палат, их комитетов, комиссий, может активно участвовать в работе заседаний указанных органов.

Депутатский запрос является официально обращенным на совместном и раздельном заседании Палат Парламента требованием депутата к должностным лицам государственных органов дать на сессии Парламента обоснованное разъяснение или изложить позицию по вопросам, входящим в компетенцию этого органа или должностного лица.

Депутат Парламента имеет право обратиться с запросом к Премьер-Министру и членам Правительства, председателю Национального Банка, председателю и членам Центризбиркома, Генеральному прокурору, председателю Комитета национальной безопасности, председателю и членам Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета. Запрос, обращенный к Генеральному прокурору, не может касаться вопросов, связанных с осуществлением функции уголовного преследования.

Депутатский запрос может быть устным и письменным и обращен к конкретному должностному лицу. Порядок обращения с запросом, ответа на него определен в Регламенте Парламента Республики Казахстан<sup>1</sup>.

Должностное лицо обязано отвечать на запрос на пленарном заседании Парламента или Палаты. По ответу на депутатский запрос и результатам его обсуждения принимается постановление Парламента или его Палаты.

Депутаты имеют право организовывать в Парламенте объединения.

Фракция — организованная группа депутатов, представляющая политическую партию или иное общественное объединение, зарегистрированное в установленном законом порядке; она создается в целях выражения интересов соответствующей политической партии или иного общественного объединения в Парламенте. Принадлежность депутата к той или иной фракции не является препятствием для вступления в депутатскую группу.

Депутатская группа — объединение депутатов для осуществления своих полномочий, совместной работы в избирательных округах.

---

<sup>1</sup> Регламент Парламента Республики Казахстан. Алматы, 1996. С. 88–89.

Депутатские объединения должны быть зарегистрированы в Бюро Палат. Депутаты Мажилиса, не вошедшие ни в одно из депутатских объединений при их регистрации, в дальнейшем могут войти в любое из них с согласия его членов. Внутренняя деятельность депутатских объединений организуется депутатами самостоятельно. В соответствии с Регламентом Парламента представители депутатских объединений вправе от имени фракции, группы:

вносить замечания и предложения по повестке дня заседания Парламента и Палат, порядку рассмотрения и существу обсуждаемых вопросов;

высказывать мнения по кандидатурам должностных лиц, которые избираются или назначаются Парламентом или его Палатами либо на назначение которых Парламент дает согласие;

предлагать поправки к проектам законов, постановлений, других актов, принимаемых Парламентом, его Палатами;

знакомить депутатов Парламента с обращениями граждан, принятыми решениями фракции, депутатской группы;

запрашивать материалы и документы, необходимые для деятельности депутатского объединения, у государственных органов и должностных лиц.

Депутат независим в осуществлении своей деятельности. Одной из юридических гарантий независимости депутата является законодательное регламентирование лоббизма. Однако этот вопрос не урегулирован в конституционном законодательстве Республики Казахстан. В силу этого высказываются различные суждения о влиянии на депутатов Парламента, на законотворческий процесс различных теневых политических сил. Отмечается наличие «директорского лобби», «отраслевого лобби», «криминального лобби» и т.д. Однако подобные высказывания ни проверить, ни разоблачить невозможно<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Д. Сатпаев в статье «Тайные рычаги власти» пишет, что неофициально функционирует институт клановости, регионализма, землячества, местничества, т.е. всего того, что объединяется понятием «трайбализм», имеющим глубокие исторические корни в Казахстане. Это, в свою очередь, сказывается на специфике деятельности групп давления, представляющих интересы отдельных родоплеменных сообществ, объединенных по жузовому признаку..., оказывающих известное давление на институты публичной власти // Мысль. 1996. № 6. С. 33. Такие высказывания нельзя принимать всерьез, поскольку они не подтверждены конкретными исследованиями, но и опровергнуть также невозможно, поскольку идентификация себя по принадлежности к определенному роду, жузу сохраняется в сознании казахов.

Воздействие в какой бы то ни было форме на депутата или его близких родственников с целью воспрепятствования точному исполнению депутатских обязанностей влечет ответственность в соответствии с законодательством республики. Должностные лица государственных органов и общественных объединений, органов местного самоуправления, организаций, не выполняющие своих обязанностей перед депутатом, предоставляющие ему заведомо ложную информацию, нарушающие гарантии депутатской деятельности, несут ответственность в соответствии с законодательством.

Согласно Конституции Республики Казахстан депутаты не имеют императивного мандата, при котором избиратели давали наказ своему депутату, и если депутат не оправдывал доверие, избиратели могли его отозвать. По Конституции Республики Казахстан 1995 г. депутат представляет не только своих избирателей, он является представителем всех избирателей Казахстана. Поэтому депутат Парламента не связан каким-либо императивным мандатом (п. 1 ст. 52). Отсутствие у избирателей права отзыва депутата не означает, что депутат не несет ответственности перед избирателями. Во время парламентских каникул депутаты выезжают в свои избирательные округа, встречаются с избирателями, рассматривают поступившие от них предложения, заявления, способствуют в пределах своих полномочий правильному и своевременному решению вопросов, поднимаемых избирателями, изучают общественное мнение и при необходимости могут вносить предложения в соответствующие органы государственной власти, общественные объединения<sup>1</sup>.

По вопросам депутатской деятельности депутат пользуется правом беспрепятственного посещения государственных органов и организаций, общественных объединений, правом безотлагательного приема их руководителями и другими должностными лицами.

Депутаты Парламента – граждане Республики Казахстан, поэтому они имеют все права и свободы, предусмотренные для граждан страны. Закон защищает права и свободы депутатов

---

<sup>1</sup> Указ Президента о Парламенте и статусе его депутатов предусматривает, что для поддержания взаимоотношений депутата Парламента со своими избирателями, систематического информирования их о деятельности Парламента «депутату предоставляется право выезда в командировки исключительно в свои избирательные округа».

Парламента так же, как и остальных граждан, поэтому, например, как отдельный депутат, так и Парламент в целом имеют право защищаться от оскорбительных действий, наносящих ущерб их чести и достоинству.

#### **4. Правила депутатской этики**

Депутат как представитель народа в Парламенте свое поведение и деятельность должен основывать на требованиях общественной морали. В Регламенте Парламента Республики Казахстан установлены правила депутатской этики. Эти правила определяют нормы поведения, которыми они должны руководствоваться как при осуществлении депутатских полномочий, так и в неслужебное время. К правилам депутатской этики относятся следующие нормы:

депутаты должны относиться друг к другу и ко всем другим лицам, участвующим в работе Палат Парламента, комитетов, комиссий и других депутатских организаций, с уважением;

депутаты не должны в своих выступлениях выдвигать необоснованные обвинения, употреблять грубые, оскорбительные выражения, наносящие ущерб чести и достоинству депутатов и других лиц;

депутаты не должны призывать к незаконным и насильственным действиям;

депутаты не должны препятствовать нормальной работе Палат Парламента, его координационных и рабочих органов;

депутат не должен прерывать оратора;

депутат не вправе голосовать, используя чужую карточку;

депутат не должен допускать оскорбительных жестов, угроз и оскорблений действиями.

В процессе осуществления своей депутатской деятельности и в неслужебное время депутат должен придерживаться определенных правил. Депутат вправе использовать информацию, составляющую государственную и иную тайну, охраняемую законом, строго соблюдая установленный порядок хранения таких тайн. Депутат по роду своей деятельности нередко имеет дело с материалами, содержащими государственную и иную тайну. Небрежное отношение к материалам подобного характера может нанести существенный вред интересам государства, общества. В таком случае речь может идти не столько о нару-

шении этических норм, сколько о юридической ответственности. Ведь в Регламенте говорится об обязанности строго соблюдать порядок хранения документов, содержащих государственную тайну.

К этическим правилам относится неразглашение сведений, ставших известными депутатам на закрытых заседаниях Палат, их органов.

Когда депутат не имеет специальных полномочий на представительство Парламента, он может вступать в отношения с должностными лицами и государственными органами других государств только от своего имени. Это надо понимать так, что он выступает не как депутат, а как рядовой гражданин, как частное лицо. Разумеется, при вступлении в неофициальные отношения с должностными лицами и государственными органами других государств депутат обязан защищать интересы Республики Казахстан, права, свободы и интересы ее граждан, не причинять своими действиями ущерба интересам Казахстана. В то же время депутат не должен нарушать законы других государств, обязан уважать национальные традиции и обычаи населяющих их народов.

Правила депутатской этики распространяются и на поведение депутата во время выступления в средствах массовой информации, на пресс-конференциях, митингах, в других публичных выступлениях, заявлениях. В своих выступлениях депутат обязан использовать только достоверные и проверенные факты, не должен дезориентировать своими заявлениями общественное мнение. Ведь депутат вне Парламента все равно воспринимается гражданами как представитель законодательного органа, и к его выступлениям, заявлениям относятся с особым доверием. Поэтому необдуманные высказывания депутата могут иметь отрицательные политические последствия.

Правила депутатской этики предписывают депутату принести извинения тем организациям, органам и лицам, чьи интересы и честь пострадали в результате умышленного или неосторожного употребления недостоверных либо непроверенных фактов. Если интересы и честь людей существенно пострадали, потерпевшие могут обратиться в суд за защитой.

В случае нарушения правил депутатской этики к депутату могут применяться следующие меры взыскания: 1) парламентское порицание; 2) понуждение к принесению публичного извинения; 3) лишение слова в течение одного совместного или отдельного пленарного заседания Палат; 4) лишение слова в

течение трех совместных или отдельных пленарных заседаний Палат; 5) удаление из зала заседаний на время одного совместного или отдельного пленарного заседания Палат; 6) удаление из зала заседаний на время трех совместных или отдельных пленарных заседаний Палат; 7) лишение однонедельной заработной платы. Указанные меры взыскания к депутату применяются по решению председателей Палат.

## 5. Ответственность Парламента Республики Казахстан

Теоретически обосновываются и законодательно регламентируются традиционно четыре вида юридической ответственности: гражданско-правовая, уголовно-правовая, административно-правовая и дисциплинарно-правовая. Новые политико-правовые реалии, выдвигающие на первый план значение Конституции в формировании и развитии правовой системы демократического государства, поставили перед правоведами проблему, которая раньше не была предметом специальных исследований. Российский журнал «Государство и право» в 1999 г. организовал Круглый стол, посвященный проблемам правовой ответственности, где поднимался вопрос и о конституционной ответственности. Было высказано мнение, что создание эффективного механизма защиты Конституции невозможно без признания конституционной ответственности в качестве самостоятельного вида юридической ответственности<sup>1</sup>.

Анализ конституционного законодательства и практики его реализации дает основание считать, что конституционную ответственность нельзя сводить только к особому виду юридической ответственности. Конституционная ответственность имеет признаки юридической и внеюридической ответственности.

Конституционная ответственность может выступать в формах юридической, политической и моральной ответственности. Все эти виды ответственности присущи и Парламенту Республики Казахстан.

Следует различать парламентскую ответственность и ответственность Парламента. Парламентская ответственность более сложное явление, чем ответственность Парламента. Под пар-

<sup>1</sup> Круглый стол: проблемы правовой ответственности государственных органов и служащих. // Государство и право. 2000. № 3. С. 28.



ламентской ответственностью мы понимаем ответственность Парламента, депутатов Парламента, Правительства, членов Правительства, других политических служащих высших категорий перед Парламентом и ответственность Парламента перед Президентом. Ответственность Парламента включает в себя ответственность Парламента в целом, Палат Парламента, председателей Палат Парламента, отдельного депутата, группы депутатов. Следовательно, ответственность Парламента существует в рамках самого Парламента и касается субъектов, осуществляющих законодательную деятельность как самостоятельное лицо или как организованная группа. Следует подчеркнуть, что указанные субъекты, кроме Парламента в целом, несут ответственность друг перед другом, а также перед некоторыми субъектами, функционирующими вне Парламента.

Итак, субъектами ответственности Парламента по Конституции РК являются: 1) отдельный депутат; 2) группа депутатов; 3) председатели Палат; 4) Парламент в целом. Виды и основания ответственности указанных субъектов различны и обусловлены их местом и ролью в Парламенте. Однако указанный ряд субъектов, по нашему мнению, нельзя признать полным. Конституция Республики Казахстан не выделяет в качестве самостоятельного субъекта ответственности отдельную Палату – Сенат или Мажилис Парламента. В соответствии с Конституцией Республики Казахстан за неудовлетворительную, неэффективную или обструкционистскую деятельность одной из Палат Парламента отвечает Парламент в целом. Такое положение имеет ряд негативных моментов, которые могут рано или поздно проявиться.

Во-первых, ответственность должна исходить из принципа справедливости. Можно ли признать справедливым роспуск Парламента в целом, если основанием была несоответствующая конституционным положениям деятельность одной из Палат? Вряд ли такое решение соответствует принципу справедливости. Во-вторых, при роспуске Парламента в целом из-за несоответствующей Конституции деятельности одной из Палат нарушается принцип вины. Иначе говоря, вместе с виновными несут ответственность и невиновные. Известно, в коллегиальных органах существует иное понятие вины, чем при единоначалии. За решение коллегиального органа отвечают и те, кто голосовал против. Но Парламент Республики Казахстан – это не единый коллегиальный орган. Он состоит из Палат, которые имеют свои особые полномочия, осуществляемые ими

самостоятельно. Правда, имеются полномочия, которые обе Палаты осуществляют совместно. Но голосуют-то за принятие решений по этим совместным полномочиям каждая Палата в отдельности. Могут обе Палаты не принять решение. В данном случае можно говорить об ответственности обеих Палат. Тогда трудно возражать против роспуска Парламента в целом. А если одна из Палат упорно не желает принимать решение в соответствии с Конституцией или объективными обстоятельствами, то почему из-за этого должна страдать другая невиновная Палата. К тому же Конституция последовательна в установлении статуса Палат. Палаты за решение голосуют раздельно, самостоятельно, но почему же самостоятельно не отвечают за свое решение. В-третьих, роспуск Парламента в целом за «провинность» одной из Палат слишком накладен для республиканского бюджета. Итак, по нашему мнению, целесообразно подходить дифференцированно к установлению ответственности Палат Парламента. Исходя из указанных обстоятельств, следует установить раздельную ответственность Палат Парламента РК наряду с ответственностью всего Парламента в целом. Естественно, нужно разработать политические, юридические основания ответственности Палат, а также самого Парламента.

Всестороннее регламентирование вопросов ответственности Парламента имеет исключительно важное значение для судьбы государства, общества и народа. Необходимость такого регламентирования обуславливается местом Парламента в системе разделения государственной власти как законодательного органа. Хотя Конституция и относит Парламент к одной из ветвей государственной власти, на самом деле в силу положений самой Конституции он занимает особое место в государственном механизме. Во-первых, статус, компетенция всех высших и местных государственных органов устанавливается законами, принимаемыми Парламентом. Следовательно, ответственность за принятие законов, соответствующих Конституции и запросам времени, лежит в основном на Парламенте. Во-вторых, Парламент как высший представительный орган воплощает волю и выступает от имени народа. Поэтому законы, принимаемые Парламентом, должны отражать объективно обусловленную волю народа как единственного источника государственной власти. В связи с этим и перед наукой конституционного права стоит задача исследования проблем ответственности Парламента.

Анализ Конституции Республики Казахстан, иного конституционного законодательства, а также практики деятельности Парламента дает основание выделить следующие виды его ответственности: 1) политическую; 2) правовую.

**Политическая ответственность.** Парламент Республики Казахстан осуществляет законодательные функции. Принимая законы, которые являются юридическим выражением политики, Парламент при разработке законопроектов, при их обсуждении и принятии, обсуждении других вопросов не ограничивается лишь юридическим анализом их содержания. Предметом обсуждения являются и политика, и соответствующая политическая реакция на рассматриваемые вопросы. Иначе говоря, Парламент не только осуществляет законодательную деятельность, но и совершает действия, которые имеют политический характер. Основанием политической ответственности Парламента являются как законотворческая деятельность, так и действия, акции Парламента политического характера. Разумеется, не всякие политические действия, акции являются основанием для политической ответственности Парламента. Законотворческая деятельность — это не только принятие законов, но и предвидение возможных отрицательных последствий их реализации. Поэтому Закон «О нормативных правовых актах», а также регламенты Палат и Парламента РК предусматривают обязанность разработчиков законопроектов насколько возможно просчитывать отрицательные последствия законов. Самое главное — Парламент должен осознавать, понимать свою политическую ответственность за полное, качественное и эффективное использование своих конституционных полномочий. Существование политической ответственности Парламента должно оказывать постоянное воздействие на поведение депутатов, на деятельность Палат Парламента, их органов, а также на Парламент в целом, стимулируя их положительную законотворческую, контрольную работу, а также их политические акции. При постановке вопроса о политической ответственности речь идет не о правонарушениях, нарушениях конституционных положений, а об ответственности за некачественное законотворчество, за непринятие нужных законов, за неиспользование в полной мере своих полномочий, за obstruction, за создание политических конфликтных ситуаций как внутри Парламента, так и между ветвями государственной власти.

Для того чтобы выяснить вопрос о политической ответственности, рассмотрим, кто может быть субъектом политической

ответственности, основания и виды политической ответственности.

Субъектами политической ответственности Парламента РК могут быть: а) группы депутатов, б) Палата Парламента, в) председатели Палаты, г) Парламент в целом. Отдельный депутат, по нашему мнению, не является субъектом политической ответственности, поскольку один человек не может совершать политические акции, существенно влияющие на политическую обстановку в Парламенте. Если политические акции одного депутата будут поддержаны другими депутатами, что создаст определенную политическую ситуацию в Парламенте, мешающую нормальной законодательной деятельности, то тогда вопрос возникает о политической ответственности группы депутатов, Палаты, Парламента в целом.

*Политическая ответственность группы депутатов.* Конституция Республики Казахстан предусматривает политическую ответственность группы депутатов. Так, по Конституции решение о выдвижении обвинения против Президента и его расследовании может быть принято большинством от общего числа депутатов Мажилиса по инициативе не менее чем одной трети его депутатов.

Обвинение Президента проходит ряд стадий. Первая стадия — это выдвижение обвинения и его расследование. Если Мажилис принимает решение, то на второй стадии Сенат организует расследование обвинения. Результаты расследования передаются на рассмотрение совместного заседания Палат Парламента. Это уже третья стадия. Перед рассмотрением материалы передаются на заключение Верховного Суда и Конституционного Совета на предмет обоснованности обвинения и соблюдения конституционных процедур. Если на каждой из этих стадий будет отклонено обвинение, полномочия инициаторов будут прекращены за нарушение законности, т.е. они несут юридическую ответственность за необоснованное обвинение. Непринятие же окончательного решения по этому вопросу в течение двух месяцев с момента предъявления обвинения влечет за собой признание обвинения против Президента Республики отклоненным. В данном случае речь идет, по нашему мнению, уже не о юридической, а о политической ответственности. Ведь обвинение против Президента в данном случае отклоняется не потому, что нет юридических и фактических оснований, а потому что пропущен срок принятия окончательного решения. В данном случае полномочия депутатов будут прекращены на основании политических мотивов.

Конституция Республики Казахстан, другие законодательные акты не предусматривают политическую ответственность партийных фракций Палат Парламента. В будущем, когда политические партии окрепнут и будут в состоянии влиять на деятельность Парламента, тогда актуальным будет вопрос о регламентировании их политической ответственности. Практика сильных двухпартийных и многопартийных Парламентов других государств показывает картину того, что может быть в ближайшем будущем в Парламенте Республики Казахстан.

*Политическая ответственность Палат Парламента.* Палаты Парламента несут политическую ответственность не только за надлежащее исполнение своих полномочий и политические акции внутри Палат, но и за осуществление совместных полномочий и за политические акции при совместной деятельности. Конституция Республики Казахстан не прямо, а косвенно предусматривает политическую ответственность каждой из Палат Парламента в отдельности за ненадлежащую законотворческую, контрольную деятельность. Возвращение Сенатом Мажилису Парламента некачественных законов означает, по нашему мнению, проявление политического замечания не только за небрежную работу, за нарушение правил законодательной техники, но и за ослабление чувства политической ответственности. Если бы такие случаи были единичными, то на этом обстоятельстве можно было бы не акцентировать внимания. К сожалению, это не так. Политическую оценку деятельности Палат дают также избиратели.

Каждая из Палат Парламента вправе по инициативе не менее одной трети от общего числа депутатов заслушивать отчеты членов Правительства по вопросам их деятельности. В случае неисполнения ими законов депутаты Палат вправе принимать обращение к Президенту об освобождении членов Правительства от должности. Повторное обращение по этому вопросу является обязательным основанием для освобождения. В обоих случаях речь идет не о правовых, а о политических действиях депутатов Палат, которые являются лишь основанием для принятия акта Президента. Если депутаты Палат не используют указанное право, это каких-либо юридических последствий для Палат не влечет. Но политические последствия неиспользования или неэффективного использования Палатами указанного права очевидны. Это не просто юридическое право, а политическая возможность, предоставленная депутатам для проверки эффективности, законности деятельности поли-

тических управленцев высшей категории. Однако Палаты Парламента недостаточно и неэффективно используют указанное право, что также свидетельствует не в пользу политической адекватности Палат.

*Политическая ответственность председателей Палат Парламента.* Председатели Палат руководят работой по законотворчеству, потому на них возлагается большая политическая ответственность. Председатели Палат Парламента – не просто депутаты, они относятся к политическим служащим высшей категории. Признание их таковыми, по моему мнению, вытекает из их конституционного статуса. Так, в соответствии со статьей 48 Конституции в случае досрочного освобождения или отрешения от должности Президента РК и т.д. полномочия Президента на оставшийся срок переходят к председателю Сената, а при невозможности председателя Сената принять на себя полномочия Президента они переходят к председателю Мажилиса. Если председатели Палат не справляются со своими обязанностями, то они могут быть отозваны от должности. Эта мера не юридическая, а политического характера.

*Политическая ответственность Парламента.* Парламент несет перед народом политическую ответственность за осуществление законодательной функции в соответствии с Конституцией. Эта ответственность носит «виртуальный» характер, поскольку избиратели не могут ни отозвать депутатов, ни распустить Парламент. Но политическая оценка избирателями деятельности Парламента, даваемая различными способами, может выражаться в ее поддержке и одобрении или в порицании. В последнем случае речь может идти о политическом отчуждении избирателей от законодательного органа, о потере доверия к нему. Это самое опасное политическое «наказание» за политическую несостоятельность. Деятельность Парламента Казахстана показывает, что его депутаты в целом осознают и понимают свою политическую ответственность перед народом.

Основной мерой политической ответственности Парламента является его роспуск. Конституция предусматривает основания роспуска Парламента: выражение Парламентом вотума недоверия Правительству, двукратный отказ Парламента дать согласие на назначение Премьер-Министра, политический кризис в результате непреодолимых разногласий между Палатами Парламента или Парламентом и другими ветвями государственной власти. В некоторых Парламентах с двухпалатной струк-

турой возможен досрочный роспуск одной палаты (Российская Федерация, Кыргызская Республика, Япония и др.). Роспуск одной из Палат имеет ряд преимуществ: 1) продолжает функционировать высший представительный и законодательный орган, хотя и не в полном составе; 2) государство не остается без законодательного органа, что очень важно в случае необходимости принятия закона из-за чрезвычайного или военного положения; 3) после избрания нового состава распущенной Палаты обеспечиваются преемственность, последовательность проводимого Парламентом курса; 4) не наказываются депутаты невиновной Палаты Парламента; 5) требуется меньше материальных затрат и человеческих усилий. Желательно, чтобы в Конституции Республики Казахстан в будущем эти обстоятельства были учтены.

Все предусмотренные Конституцией РК основания роспуска Парламента носят главным образом политический характер. Могут сказать, что поскольку эти основания предусмотрены конституционными нормами, они имеют правовое свойство.

Для того чтобы признать нормы правовыми, необходимо наличие всех трех элементов их логической структуры: гипотезы, диспозиции и санкции. В данном случае санкция, хотя и имеется, но носит необязательный, предположительный характер. Обратимся к пункту 1 статьи 63 Конституции РК: «Президент Республики Казахстан может распустить Парламент». Иначе говоря, роспуск Парламента является правом, а не обязанностью Президента. Конечно же, в рассматриваемой норме можно усмотреть некое противоречие: санкция есть, но она может быть не применена. В этом, видимо, особенность политической ответственности и меры, применяемой за политическую акцию. Ведь выражение вето недоверия Правительству или двукратный отказ дать согласие на назначение Премьер-Министра не относятся к категории нарушения норм Конституции. Наоборот, оба случая относятся к правам Парламента, предусмотренным Конституцией. Можно ли наказывать за использование Парламентом своих прав? На этот вопрос можно правильно ответить только исходя из позиции политики, политической целесообразности. Поэтому Президент сам решает, учитывая политическую ситуацию: распустить или не распустить Парламент. Роспуск Парламента – не юридическая мера, а политическая мера за нецелесообразное использование конституционного права Парламентом. Под «нож» политической нецелесообразности попадают и виновные, и безвинные.

Сложнее обстоит дело с политическим кризисом как основанием роспуска Парламента. Здесь, наряду с политическим, ясно выражен правовой признак. Политический кризис — это перерыв в функционировании какой-либо части государственного аппарата с негативным исходом для него. Кризис может выражаться, например, в конфронтационных отношениях между Палатами, между Парламентом и исполнительной властью. Политический кризис может затрагивать юридические, конституционные процедуры, механизмы сдержек и противовесов. Естественно, Конституция предусматривает право Президента распустить Парламент для того, чтобы нормализовать деятельность государственной системы. Парламент, создавая политический кризис, не занимается выполнением своих прямых обязанностей и тем самым нарушает Конституцию. В этом проявляется политическая несостоятельность Парламента. Поэтому роспуск Парламента есть политическая мера за нарушение конституционного порядка.

**Правовая ответственность.** Конституция Республики Казахстан предусматривает правовую ответственность: 1) депутата, 2) председателей Палат, 3) Парламента в целом.

Депутат Парламента Республики Казахстан пользуется депутатским иммунитетом. Важнейшими элементами иммунитета являются свобода слова и голосования, а также депутатская неприкосновенность. Законодательством республики регламентируется процедура лишения депутата Парламента неприкосновенности. На этом вопросе нет необходимости останавливаться. Лишь подчеркнем, что депутаты Палаты Парламента при рассмотрении вопроса о лишении депутата депутатской неприкосновенности не должны подводить политические акции депутата под статью Уголовного кодекса. Материалы, представленные на депутата соответствующими правоохранительными органами, должны рассматриваться и оцениваться исходя из конституционных положений: 1) задержан ли депутат на месте совершения преступления, 2) совершил ли депутат тяжкое преступление. Решение Палаты Парламента о лишении депутата депутатской неприкосновенности есть реализация конституционно-правовой ответственности, а не мера политическая. Депутат лишается правовой, а не политической привилегии. В связи с этим следует обратить внимание на одно конституционное положение. В соответствии с пунктом 4 статьи 52 Конституции Республики Казахстан депутат Парламента может быть привлечен к уголовной ответственности без согласия



соответствующей Палаты Парламента в случае задержания его на месте преступления или совершения тяжких преступлений. Как видно, в Конституции не указано, что депутаты могут привлекаться к уголовной ответственности без согласия соответствующей Палаты в случае совершения особо тяжких преступлений. Если положение Конституции толковать буквально, то депутат в случае совершения особо тяжкого преступления может привлекаться к уголовной ответственности только с согласия соответствующей Палаты Парламента. Во-первых, право толкования норм Конституции Республики Казахстан принадлежит Конституционному Совету Республики Казахстан. Но уполномоченные органы по этому поводу не обращались в Конституционный Совет, и поэтому нет его постановления. Во-вторых, правоприменительный орган не вправе логически толковать указанную норму Конституции таким образом, что если Конституция разрешает привлекать депутата к уголовной ответственности за совершение тяжкого преступления без согласия соответствующей Палаты Парламента, то, несомненно, депутата можно привлекать к уголовной ответственности без согласия Палаты Парламента за совершение особо тяжкого преступления. Но такое логическое толкование недопустимо в уголовном законе. Здесь действует другой принцип: нет преступления, если оно не предусмотрено в уголовном законе. Хотя Конституция – не уголовный закон, в ней точно указывается, за совершение какого преступления можно привлекать депутата к уголовной ответственности без согласия соответствующей Палаты Парламента. Конституция была принята в 1995 г., и указанная ее норма соответствовала положениям Уголовного кодекса, действовавшего в то время. Новый Уголовный кодекс признает тяжкие и особо тяжкие преступления. Поскольку положения Уголовного кодекса вряд ли можно оспорить, следует внести в Конституцию (п. 4 ст. 52) дополнение «...или особо тяжкого преступления».

В Конституции предусмотрены и другие виды юридической ответственности. Основания их можно разделить на две группы: 1) связанные с выполнением обязанностей депутата; 2) связанные с поведением депутата за пределами Парламента. За совершение депутатом действий, относящихся к первой группе, к депутату применяются меры парламентского дисциплинарного взыскания. Однако депутат не лишается депутатского мандата. В случае совершения депутатом поступков, относящихся ко второй группе, депутат лишается депутатского ман-

дата. Это мера, по нашему мнению, политико-правового характера.

*Правовая ответственность председателей Палат Парламента* предусмотрена в Конституции РК, а также в Конституционном законе «О Парламенте и статуса его депутатов», в регламентах Мажилиса и Сената. Здесь отметим лишь ответственность председателей Палат за законность подписываемых ими актов. В пункте 3 статьи 45 Конституции РК записано, что акты Парламента, подписываемые Президентом Республики, предварительно скрепляются подписью председателя каждой из Палат Парламента, на которых возлагается юридическая ответственность за законность данных актов. В этом конституционном положении содержится ряд моментов, нуждающихся в уточнении. Первое — какие акты Парламента представляются на подпись Президенту? В соответствии с Конституцией на подпись Президенту представляются: а) закон о внесении изменений и дополнений в Конституцию; б) конституционный закон; в) обычный закон. После их принятия они скрепляются подписями председателей Палат Парламента. Второе — что означает «законность» указанных актов? Здесь два вопроса: а) о какой законности идет речь: конституционной или обычной; б) ко всем ли вышеуказанным актам можно предъявлять требование о соответствии их законности. Принимаемые акты (законы) должны соответствовать конституционной законности, т.е. положениям Конституции РК, если речь идет о конституционном или обычном законе. Если же речь идет об обычном законе, то он должен соответствовать как Конституции, так и конституционным законам. В пункте 3 статьи 45 Конституции речь не идет о законности Закона о внесении изменений и дополнений к Конституции. Из сказанного можно сделать, по крайней мере, два вывода: 1) «законность» в пункте 3 статьи 45 Конституции понимается как в смысле конституционной законности, так и в смысле обычной законности. 2) председатели Палат Парламента могут нести юридическую ответственность только за законность конституционных и обычных законов. За законность закона о внесении изменений и дополнений в Конституцию, хотя он и скрепляется подписями председателей Палат Парламента, они не несут ответственности, поскольку к такому закону нельзя предъявлять требование о соответствии законности. Ведь такой закон сам вносит изменение в Конституцию, тем самым влияет на состояние законности. Какую же юридическую ответственность несут председа-

тели Палат Парламента, если подписанный ими закон (конституционный и обычный) не соответствует законности? На этот вопрос ни в Конституции, ни в других законодательных актах прямого ответа не содержится. Здесь могут быть два варианта. Первый – ответственность председателей Палат за незаконность актов, скрепленных их подписями, до подписания их Президентом. Президент возвращает иногда законы, подписанные председателями Палат, с указанием на несоответствие Конституции. Однако неизвестны случаи привлечения председателей Палат к юридической ответственности, потому что не ясен сам механизм привлечения их к ответственности. Кто их будет привлекать к ответственности? Сам Парламент? Ведь Парламент принял закон и за что будет привлекать председателей к ответственности? Президент, председатели Палат Парламента, не менее одной пятой части депутатов, Премьер-Министр вправе обратиться в Конституционный Совет о соответствии еще не подписанных Президентом законов Конституции. Если председатели Палат обратятся в Конституционный Совет и он признает их неконституционными, то почему нужно их привлекать к юридической ответственности? Очевидна некорректность нормы Конституции. Далее, может идти речь о привлечении председателей Палат к юридической ответственности за незаконность скрепленных их подписями актов, подписанных Президентом. Здесь также не все ясно: кто и к какой юридической ответственности вправе привлекать председателей Палат. Казалось бы, данное конституционное положение должно быть действенным, на самом деле оно остается декларативным.

*Правовая ответственность Парламента.* Можно ли говорить о правовой ответственности Парламента в целом? Конечно же, некорректно говорить о правовой ответственности всего Парламента, ибо в отношении всего Парламента трудно применять какие-либо меры правового характера. Тем не менее следует говорить о перспективной ответственности перед народом всего депутатского корпуса за качественное осуществление Парламентом его функций. Это, в частности, ответственное, профессиональное отношение депутатов к разработке, обсуждению, принятию законов со scrupulous соблюдением требований законодательной техники. В этом вопросе имеется немало упущений, недостатков в работе Парламента. Вот лишь на два примера. Законопроект, поступающий на рассмотрение Мажилиса, обязательно должен пройти через соответ-

ствующую экспертизу. Это требование закона о нормативных правовых актах. Но депутаты знают, что почти ни один законопроект не проходит через экспертизу. Причины самые разные: то денег нет, то спешка и т.д. Дешевый закон — это самый дорогой закон. Последствия чрезвычайно отрицательные: внесение путаницы в общественные отношения, частые изменения законов и т.д. Второй пример — нарушение правил законодательной техники, которое может привести даже к нарушению Конституции. 10 октября 2001 г. был опубликован Закон «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты по вопросам оплаты труда и социальной защиты военнослужащих». Закон опубликован 10 октября 2001 г. и введен в действие с 1 января 2001 г., т. е. Закону придана обратная сила. Придание обратной силы допустимо, но при определенных условиях. В Конституции РК указано, в каких случаях нельзя придавать закону обратной силы. В подпункте 5 пункта 3 статьи 77 Конституции РК прямо записано, что законы, ухудшающие положение граждан, обратной силы не имеют. Правда, имеется постановление Конституционного Совета, которое узко толкует указанное положение, поэтому дает неверную интерпретацию. Указанный закон снизил размеры пособий военнослужащим и тем самым ухудшил их положение по сравнению с законом, действовавшим до октября 2001 г. Ведь прежний закон действовал до октября 2001 г. и по нему выплачивались пособия, правда, не всем из-за недостатка средств. Возникает вопрос: поскольку воинские части некоторой группе выдали пособия за 2001 г. по действовавшему закону, за что и как они должны отвечать перед государством? Те же военнослужащие или их семьи, не получившие пособия не по своей вине, почему должны страдать?

Парламент Республики Казахстан еще молодой. Он способствует активно формированию национальной системы законодательства. Недостатки в его работе вызваны рядом объективных и субъективных факторов, которые со временем будут, надо думать, осознаны и устранены.

## **6. Компетенция Парламента и организационные формы ее осуществления**

Как уже отмечалось, законодательство закрепляет компетенцию Парламента в целом, исключительную компетенцию Сената и исключительную компетенцию Мажилиса. 29 сентяб-

ря 1997 г. председатель Мажилиса Парламента РК обратился в Конституционный Совет дать официальное толкование статей 53–57 Конституции РК, устанавливающих полномочия Парламента и его Палат. В обращении ставился вопрос о возможности или невозможности расширения полномочий Парламента, а также наделения Парламента функцией по толкованию законов, в т. ч. конституционных. Конституционный Совет РК в своем постановлении от 15 октября 1997 г. пришел к выводу, что в Конституции РК установлен исчерпывающий перечень полномочий Парламента и не предусматривается изменение объема полномочий Парламента путем принятия обычного или конституционного закона. Процедура расширения или сужения полномочий Парламента возможна только путем внесения изменений и дополнений в Конституцию.

В Конституции РК, говорится в постановлении Конституционного Совета, не предусмотрено наделение Парламента правом официального толкования законов, в т.ч. конституционных.

Компетенцию Парламента в целом можно назвать исключительной, поскольку эти вопросы не относятся к ведению ни Сената, ни Мажилиса. Вопросы, отнесенные к компетенции Парламента, рассматриваются только на совместных заседаниях Палат Парламента.

Регламент Парламента Республики Казахстан, принятый на совместном заседании Палат Парламента 20 мая 1996 г., устанавливает условия и порядок проведения совместных заседаний Палат, механизм их взаимодействия при рассмотрении вопросов, не урегулированных регламентами Сената и Мажилиса, формирования совместных органов Палат и организации их деятельности<sup>1</sup>.

Парламент Республики Казахстан осуществляет свою работу в сессионном порядке. Сессия Парламента состоит из совместных и отдельных заседаний Палат, Бюро Палат, постоянных комитетов и совместных комиссий Палат. Первая сессия Парламента нового созыва созывается Президентом республики не позднее тридцати дней со дня опубликования итогов выборов и избрания не менее двух третей депутатов каждой из Палат. Сессия Парламента открывается и закрывается на совместных заседаниях Сената и Мажилиса.

---

<sup>1</sup> Регламент Парламента Республики Казахстан. Алматы, 1996

Сессии Парламента бывают очередные и внеочередные. Очередные сессии Парламента созываются и открываются Председателем Мажилиса и проводятся раз в год – с первого рабочего дня сентября по последний рабочий день июня. В период между сессиями Парламента Президент может созвать внеочередное совместное заседание Палат: 1) по собственной инициативе; 2) по предложению председателей Палат; 3) по предложению не менее одной трети от общего числа депутатов Парламента. Внеочередное совместное заседание Палат проводится в сроки и в порядке, определенные Президентом. Внося предложение о созыве внеочередного совместного заседания, председатели Палат и депутаты раскрывают вопрос, послуживший поводом для его проведения.

Совместные заседания Палат правомочны при наличии не менее двух третей от общего числа депутатов каждой из Палат. Совместные заседания Палат являются открытыми. Регламент предусматривает случаи, когда могут проводиться закрытые заседания. Закрытые заседания могут проводиться по предложению Президента или депутата Парламента, если за это проголосовало большинство от общего числа присутствующих депутатов. Некоторые должностные лица могут присутствовать как на открытых, так и на закрытых заседаниях, и быть выслушанными. К ним относятся Президент, Премьер-Министр, члены Правительства, председатель Национального банка, Генеральный прокурор, председатель Комитета национальной безопасности, Государственный секретарь, руководитель Администрации Президента.

Вопросы, рассматриваемые на совместных заседаниях Палат Парламента, определены в Конституции Республики Казахстан (ст. 53). Это наиболее важные вопросы государственной жизни. Вопросы обсуждаются депутатами обеих Палат на совместном заседании, но голосование по обсужденным вопросам проводится раздельно по Палатам. Тем самым сохраняется самостоятельность обеих Палат, исключается возможность давления, оказания влияния одной Палаты на другую Палату.

На совместном заседании Палат рассматриваются следующие вопросы.

1. Проект изменений или дополнений в Конституцию. Предложение об изменении и дополнении в Конституцию вносит только Президент. По вопросам внесения изменений и дополнений в Конституцию должно быть проведено не менее двух

чений. Такой порядок установлен Регламентом Парламента для того, чтобы обеспечить основательное обсуждение проекта изменений и дополнений, не допустить нарушения стабильности конституционных положений.

При проведении первого чтения слово предоставляется инициатору внесения проекта или его представителю. Затем могут выступать депутаты. В первом чтении проект изменений и дополнений в Конституцию обсуждается концептуально. Это означает, что необходимо теоретически всесторонне обосновать вносимый проект, доказать его стратегическое (а не тактическое и конъюнктурное) значение. По результатам обсуждения в первом чтении на совместном заседании Палат принимается постановление об одобрении проекта и подготовке его ко второму чтению или его отклонении.

После второго чтения в каждой из Палат проводится голосование по проекту. Если в каждой из Палат большинством не менее трех четвертей от общего числа депутатов проголосуют за проект, то изменения и дополнения считаются принятыми. Если не набрано такое количество голосов, то предложения Президента по внесению изменений и дополнений в Конституцию считаются отклоненными.

2. Парламент принимает конституционные законы, вносит в них изменения и дополнения.

При поступлении проекта конституционного закона, а также проекта о внесении изменений и дополнений в него председатель Мажилиса созывает совместное заседание Палат Парламента. На заседании определяется срок рассмотрения законопроекта, и законопроект направляется для работы в Сенат и Мажилис Парламента. После истечения срока председатель Мажилиса созывает совместное заседание Палат Парламента. На этом заседании выступает инициатор законопроекта или его представитель. Затем выступают содокладчики от каждой Палаты и происходит обсуждение. Проводится не менее двух чтений по проектам конституционных законов, а также внесению изменений и дополнений в них. В первом чтении проект конституционного закона, а также внесение изменений и дополнений обсуждаются концептуально. Это показывает, что конституционному закону придается особое значение как акту, регулирующему конституционные отношения и имеющему более высокую юридическую силу, чем обычные законы. В случае одобрения законопроекта в первом чтении создается

совместная комиссия из депутатов обеих Палат на паритетных началах. По результатам работы комиссии проводится второе чтение. Конституционный закон считается принятым, если за него проголосуют не менее двух третей депутатов каждой из Палат. Итак, конституционный закон принимается на совместном заседании обеих Палат Парламента. Поэтому право толкования норм конституционных законов принадлежит обеим Палатам и реализуется на их совместном заседании.

3. На совместном заседании Палат Парламента утверждаются республиканский бюджет, отчеты Правительства и Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета. Предварительно бюджет и отчет обсуждаются вначале в Мажилисе, а затем в Сенате. В случае непринятия внесенного Правительством проекта республиканского бюджета Премьер-Министр вправе поставить вопрос о доверии Правительству.

4. На совместном заседании Палат Парламента обсуждаются возражения Президента на принятый закон. Если в течение месяца возражения Президента не будут обсуждены, то возражения считаются принятыми. Возражения сначала обсуждаются в Мажилисе, затем с заключением направляются в Сенат на изучение. После этого они рассматриваются на совместном заседании Палат. Возражения Президента считаются преодоленными, если Парламент большинством в две трети голосов от общего числа депутатов каждой из Палат подтвердит ранее принятое им решение по закону в целом или соответственно по отдельным его статьям. Тогда Президент подписывает данный закон в семидневный срок. Если в результате голосования Парламент не смог преодолеть возражений Президента, то закон считается непринятым либо закон считается принятым в редакции Президента.

5. Конституция Республики Казахстан предоставляет Президенту право проявлять инициативу о делегировании ему законодательных полномочий Парламентом. Инициатива Президента рассматривается на совместном заседании Палат Парламента. Парламент двумя третями голосов от общего числа депутатов каждой из Палат вправе делегировать ему законодательные полномочия. Законодательные полномочия Президенту могут быть делегированы на срок, не превышающий одного года.



В Конституции не установлены ограничения объема делегируемых Президенту законодательных полномочий. Это означает, что Президенту могут быть предоставлены законодательные полномочия Парламента по всем вопросам, относящимся к его ведению, кроме внесения изменений и дополнений в Конституцию<sup>1</sup>.

Поскольку вопрос о делегировании законодательных полномочий Президенту решается на совместном заседании Палат Парламента, то Президенту могут быть переданы полномочия по принятию конституционных, а также обычных законов. Это, думается, бесспорно. Однако Регламент Парламента ограничил его правом делегировать законодательные полномочия Президенту. В пункте 51 Регламента Парламента говорится, что Парламент путем принятия закона вправе делегировать Президенту законодательные полномочия. Значит, речь идет о делегировании законодательных полномочий Парламента без каких-либо оговорок об ограничениях. Ведь Парламент принимает не только обычные законы, но и конституционные законы. Надо полагать, что путем принятия обычного закона, имеющего меньшую юридическую силу, нельзя делегировать право принятия конституционного закона, имеющего большую юридическую силу. Следовательно, пункт 51 Регламента Парламента противоречит пункту 4 статьи 53 Конституции, и это противоречие следует устранить.

6. На совместном заседании Палат рассматривается вопрос о даче согласия на назначение Премьер-Министра и председателя Национального Банка. По этим вопросам Президент обращается в Парламент с письменным представлением. Процедура дачи согласия предусмотрена Регламентом Парламента, и вопрос рассматривается основательно. Депутаты имеют право задавать вопросы кандидату в Премьер-Министры, а также Президенту (его представителю). Депутаты могут высказываться за или против предложенной кандидатуры. Депутаты могут не открывать прений по этому вопросу. Если Парламент не принимает решений о даче согласия по предложенным Президентом кандидатурам, Президент имеет право внести повторное представление, а также предложить кандидатуры новых лиц.

---

<sup>1</sup> Вопрос о внесении изменений и дополнений в Конституцию Президентом передается на рассмотрение Парламента или республиканского референдума (ст. 91).

Решение о даче согласия на назначение на должность Парламент принимает большинством голосов от общего числа депутатов каждой из Палат. Парламент может принять другой порядок голосования. Если Парламент отклоняет кандидатуры, представленные Президентом, то выносит решение с развернутой мотивировкой отклонения.

7. В соответствии с Конституцией на совместном заседании Палат рассматривается Программа Правительства. Премьер-Министр в течение месяца после своего назначения Президентом представляет Парламенту доклад о Программе Правительства. Доклад обсуждается депутатами. Парламент может одобрить Программу или отклонить ее. Если Программа отклоняется, Премьер-Министр в течение двух месяцев представляет повторный доклад о Программе. Повторное отклонение Программы Правительства может быть осуществлено большинством в две трети голосов от общего числа депутатов каждой из Палат. В соответствии с Конституцией повторное отклонение Программы Правительства «означает выражение вотума недоверия Правительству» (подпункт 6) ст. 53). По этому вопросу принимается постановление Парламента. Это можно обозначить как косвенное выражение недоверия Правительству. В таком случае Правительство подает в отставку.

В Конституции Республики предусмотрены случаи выражения прямого недоверия Правительству. Парламент может принять решение о выражении вотума недоверия Правительству: 1) если Премьер-Министр поставит вопрос о доверии Правительству в связи с неприятием внесенного Правительством проекта закона; если предложение о вотуме недоверия не наберет двух третей голосов от общего числа депутатов каждой из Палат, проект закона считается принятым без голосования; однако, Правительство не может пользоваться этим правом более двух раз в год; 2) если вопрос о доверии Правительству будет поставлен по инициативе не менее одной пятой от общего числа депутатов Парламента.

8. Конституция Республики Казахстан предусматривает право Парламента проявлять инициативу о назначении республиканского референдума. Инициатива выдвигается на совместном заседании Палат Парламента простым большинством голосов от общего числа депутатов каждой из Палат и оформляется постановлением, которое направляется Президенту. Инициатива Парламента не является обязательной для Президен-

та, который самостоятельно решает, поддержать инициативу или отклонить. В Конституции указывается лишь на один случай проявления инициативы Парламентом о проведении республиканского референдума: о внесении изменений и дополнений в Конституцию. Это не означает, что Парламент не может проявлять инициативу о проведении республиканского референдума по другим вопросам, по которым может проводиться референдум. Если Президент отклонит инициативу Парламента о проведении республиканского референдума и этот вопрос не будет рассматриваться в Парламенте, Парламент по этому вопросу может обратиться к Президенту повторно не ранее, чем через два года после принятия предыдущего своего решения.

9. На совместном заседании Палат Парламента заслушивается ежегодное послание Конституционного Совета Республики о состоянии конституционной законности. Конституционная законность — понятие новое как в самой Конституции Республики Казахстан, так и в теории. Можно попытаться определить конституционную законность, исходя из общепринятого понятия законности как соблюдения законов всеми государственными органами, организациями, должностными лицами, общественными объединениями и гражданами. Тогда под конституционной законностью следует понимать строгое и единообразное соблюдение конституционных норм всеми государственными органами и организациями, должностными лицами, общественными объединениями и гражданами. Что это значит? Это означает, что все, кто вступает в конституционные правовые отношения как субъекты, должны соблюдать нормы Конституции при осуществлении своих полномочий и своих конституционных обязанностей. Поскольку Конституционный Совет не имеет отношения ко всем сферам, где действуют конституционные нормы, можно ли на него возлагать обязанность изучать состояние конституционной законности? Думается, что нет. В подтверждение нашего мнения приведу несколько примеров. «Судья при отправлении правосудия независим и подчиняется только Конституции и закону» (ст. 77). Прокуратура «принимает меры по выявлению и устранению любых нарушений законности, а также опротестовывает законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции и законам Республики» (п. 1 ст. 83). Из приведенных положений Конституции видно, что соблюдение конституционных норм

входит в круг обязанностей и судов, и прокуратуры. К тому же каждый гражданин обязан соблюдать Конституцию (п. 1 ст. 34). Каждый государственный орган вправе заниматься тем, что входит в круг его полномочий, компетенции. Конституционный Совет представляет послание Парламенту о состоянии конституционной законности лишь в тех сферах государственной жизни, которые имеют отношение к его полномочиям.

На совместных заседаниях Палат Парламента рассматриваются важные вопросы, предусмотренные Конституцией (ст. 53 и др.).

### **Компетенция Мажилиса и Сената Парламента**

Компетенция Мажилиса Парламента Республики Казахстан состоит из двух составных частей: 1) полномочия, относящиеся к исключительному ведению Мажилиса, 2) полномочия, реализующиеся путем последовательного рассмотрения вопросов вначале в Мажилисе, а затем в Сенате.

К исключительному ведению Мажилиса Парламента Конституция относит следующие вопросы.

1. Принятие к рассмотрению и рассмотрение проектов законов. Может показаться, что имеется противоречие между этим положением Конституции (подпункт 1) ст. 56) и статьей 54 Конституции, в которой говорится, что Парламент в раздельном заседании Палат путем последовательного рассмотрения вопросов вначале в Мажилисе, а затем в Сенате принимает закон. В указанном случае имеется не столько противоречие, сколько недостаток юридической техники.

На самом деле в статье 56 Конституции законодатель хотел подчеркнуть, что законопроект может быть передан только в Мажилис и только Мажилис имеет право принимать его к рассмотрению. Эта же мысль логически вытекает из статьи 54 Конституции. В ней прямо говорится, что вначале вопрос о законе рассматривается в Мажилисе, а затем в Сенате. Таким образом, к исключительному ведению Мажилиса относится принятие к рассмотрению и рассмотрение проектов законов, но не принятие законов. Когда законопроект принимается Мажилисом, он еще не считается законом.

2. Подготовка предложений по возражениям Президента на законы, принятые Парламентом Республики. Комитеты Мажилиса изучают возражения Президента и свои заключения передают на рассмотрение Мажилиса. Заключение готовится с

участием представителя Президента. Мажилис рассматривает заключение, возражения Президента и сам закон и выносит решение. Решение Мажилиса по данному вопросу, принятое большинством в две трети голосов от общего числа его депутатов, вместе со всеми материалами направляется на изучение в Сенат, а также передается для рассмотрения на совместном заседании Палат, о чем уже говорилось.

По существу рассмотрение данного вопроса также не относится к исключительному ведению Мажилиса, ибо решается он окончательно на совместном заседании двух Палат.

3. Избрание и освобождение от должности по представлению Президента председателя, его заместителя, секретаря и членов Центральной избирательной комиссии республики (ЦИК).

Президент вносит на указанных лиц в Парламент письменное представление. Оно рассматривается в комитетах, которые дают свое заключение в Мажилис. В Мажилисе выступает Президент или уполномоченное им должностное лицо и представляет каждую кандидатуру в отдельности. Обсуждение и голосование по предложенным кандидатурам осуществляются по каждой кандидатуре в отдельности. Указанные лица считаются избранными, если за них проголосовало более половины от общего числа депутатов Мажилиса. В случае отклонения кандидатуры на вышеуказанные должности Президент представляет в Палату новую кандидатуру.

Процедура освобождения от должности председателя, заместителя председателя, секретаря и членов ЦИК идентична с процедурой назначения.

4. Объявление очередных выборов Президента Республики. Очередные выборы проводятся раз в пять лет и проводятся в первое воскресенье декабря, а объявляются не позднее первого воскресенья августа.

5. Делегирование двух депутатов в состав Квалификационной коллегии юстиции на два года. Делегирование осуществляется на пленарных заседаниях Мажилиса открытым голосованием. Работа депутатов в Квалификационной коллегии юстиции осуществляется без отрыва от деятельности в комитетах Палаты.

6. Выдвижение обвинения против Президента Республики в совершении государственной измены (ст. 56). Расследование обвинения осуществляется Сенатом, и результаты передаются

на рассмотрение совместного заседания обеих Палат (ст. 47). Следовательно, Мажилис, хотя и выдвигает обвинение, но сам по существу не решает этот вопрос окончательно.

Парламент принимает закон, проект которого проходит через Мажилис. Мажилис принимает к рассмотрению и рассматривает проекты законов. Регламент Мажилиса подробно регулирует этот вопрос. Законодательная деятельность Мажилиса начинается с реализации права законодательной инициативы, которое принадлежит депутатам и Правительству.

Выделяются следующие специфические принципы законодательной инициативы.

1. Принцип равенства всех субъектов законодательной инициативы. Это означает, что все субъекты имеют право внести законопроект по любому вопросу, отнесенному к законотворческой деятельности. Равенство субъектов выражается и в том, что законопроекты должны рассматриваться в порядке очередности, независимо от занимаемого субъектами положения, их должности, возраста. Несоблюдение этого порядка есть нарушение права законодательной инициативы.

2. Принцип отсутствия препятствий для реализации законодательной инициативы. Субъект права законодательной инициативы может реализовать свое право в любой момент, не согласовывая ни с кем свое желание. Планирование законодательной деятельности Парламента не должно этому препятствовать.

3. Право законодательной инициативы должно быть реализовано самим субъектом, обладающим им. Никто вместо депутата не может вносить законопроекты. Правительство может вносить законопроекты только от своего имени.

4. Внесенный субъектом права законодательной инициативы законопроект принимается и рассматривается Палатой (Палатами Парламента Республики Казахстан). Парламент свое решение не связывает с волей субъекта законодательной инициативы. Внесением законопроекта реализовано право законодательной инициативы субъекта. Дальнейшую судьбу законопроекта решают Парламент, его Палаты<sup>1</sup>.

Право законодательной инициативы осуществляется в формах: а) внесения проектов новых законов, б) внесения проек-

<sup>1</sup> Сырых В.М. О правилах законодательной инициативы депутатов. Проблемы теории и практики. В кн.: «Законотворческий процесс в Республике Казахстан: состояние и проблемы». Алматы, 1997. С. 41–42

тов законов об изменениях, дополнениях и отмене действующих законов, в) внесения проектов нормативных постановлений Парламента по вопросам введения в действие законов<sup>1</sup>.

Государственные органы (кроме Правительства), граждане (кроме депутатов Парламента), общественные объединения не обладают правом законодательной инициативы. Но они могут разрабатывать проекты законов и вносить их в Мажилис лишь через депутатов и Правительство.

Проект закона передается на рассмотрение комитета (комитетов), который дает заключение. Бюро Палаты вносит предложение о включении проекта закона в повестку дня пленарного заседания Мажилиса либо о продолжении работы над проектом, или о его отклонении.

Сенат вправе отклонить проект закона в целом или частично. Если Мажилис большинством голосов от общего числа депутатов согласится с предложенными Сенатом изменениями и дополнениями, то закон считается принятым и он направляется в Сенат. В случае, если большинство депутатов Мажилиса возражает против внесенных Сенатом изменений и дополнений, то для преодоления разногласий по законопроекту Палаты создают согласительную комиссию на паритетных началах. Решение согласительной комиссии вносится на рассмотрение Бюро Мажилиса. Если Мажилис одобряет решение согласительной комиссии, то принимает проект закона в ее редакции и направляет в Сенат. Если Мажилис не одобряет решение согласительной комиссии, то первоначальный проект закона ставится на голосование его депутатов. В случае, если две трети депутатов Мажилиса одобряют первоначальный проект, он направляется в Сенат. Сенат может вторично отклонить законопроект. Тогда Мажилис не может его представить в Сенат в течение той же сессии, а впоследствии Мажилис может начать рассматривать вопрос в таком же порядке, как после первого возврата.

Принятый Сенатом закон не всегда может быть результатом общего согласия депутатов. Поэтому Конституция преду-

---

<sup>1</sup> О стадиях законотворческого процесса см. статью З. Л. Федотовой «Процедуры законодательной деятельности» в кн.: «Законотворческий процесс: состояние и перспективы». Алматы, 1997. С. 27.

смачивает возможность обращения в Конституционный Совет по поводу конституционности принятого закона<sup>1</sup>.

Можно обратиться в Конституционный Совет до подписания закона Президентом (подпункт 2) пункта 1 ст. 72). В Конституционный Совет могут обращаться председатель Мажилиса, председатель Сената, Президент, не менее одной пятой части от общего числа депутатов Парламента (п. 1 ст. 72). Председатель Мажилиса и председатель Сената по собственной инициативе могут обращаться в Конституционный совет без обсуждения с Мажилисом и Сенатом. Далее, не менее одной пятой депутатов Парламента также может обращаться в Конституционный Совет. Поскольку в Конституции говорится об одной пятой депутатов Парламента, то вопрос об обращении в Конституционный совет является совместной прерогативой депутатов обеих Палат.

Одобренный Сенатом законопроект может вызвать возражение Президента. Возражения Президента должны быть мотивированы и могут включать предложения по его доработке в целом либо отдельных его частей. Возражения Президента изучаются как в Мажилисе, так и в Сенате. Затем вопрос решается на совместном заседании Палат Парламента.

Ряд важных вопросов Палаты Парламента рассматривают вначале в Мажилисе, затем в Сенате.

1. Мажилис рассматривает проект закона, затем Сенат принимает его как закон.

2. Парламент обсуждает республиканский бюджет и отчеты о его исполнении, изменения и дополнения в бюджет, устанавливает и отменяет государственные налоги и сборы. Обсуждение указанных вопросов осуществляется в соответствии с Регламентами Сената и Мажилиса. Порядок их обсуждения такой же, как порядок прохождения законопроектов в Мажилисе и Сенате.

3. Вопросы, связанные с административно-территориальным устройством Республики Казахстан, рассматриваются в соответствии с законодательством.

4. В установленные сроки Мажилис Парламента принимает постановления об учреждении государственных наград, установлении почетных, воинских и иных званий, классов чинов,

---

<sup>1</sup> В Конституционный Совет можно обращаться по поводу конституционности законов, принятых до образования Парламента Республики Казахстан, т.е. до марта 1996 г.



дипломатических рангов республики, определении государственных символов республики.

Сенат принимает решение по рассмотренному Мажилисом вопросу об учреждении государственных наград и т.д.

Регламентом Мажилиса предусмотрено, что по предложению председателя Мажилиса, его постоянного комитета, группы депутатов не менее 10 человек Палата вправе внести на рассмотрение Парламента вопрос о кандидатурах, представляемых к награждению государственными наградами республики. Представление вносится Парламентом Президенту.

5. В установленные сроки Мажилис рассматривает вопросы о государственных займах и оказании республикой экономической и иной помощи. Этот вопрос рассматривается Мажилисом в таком же порядке, как и законопроекты. Но Регламент Мажилиса предусматривает возможность другой процедуры. Бюро Мажилиса Парламента вправе определить иную процедуру рассмотрения, в т.ч. с учетом пожеланий инициатора проведения государственного займа, оказания экономической и иной помощи.

Сенат принимает решение по рассмотренному Мажилисом вопросу о государственных займах или оказании республикой экономической и иной помощи в соответствии с законодательством.

6. Объявление амнистии Парламентом республики осуществляется путем последовательного рассмотрения вопросов вначале в Мажилисе, а затем в Сенате. Проект постановления Парламента Республики об объявлении и порядке исполнения амнистии вносится субъектом права законодательной инициативы в Мажилис. Рассмотренный и одобренный проект постановления Парламента об объявлении амнистии большинством голосов от общего числа депутатов Мажилиса направляется на рассмотрение Сената. Сенат одобряет или отклоняет постановление об амнистии.

7. Парламент в раздельном заседании Палат путем последовательного рассмотрения вопросов вначале в Мажилисе, затем в Сенате ратифицирует и денонсирует международные договоры<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона, «О порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров Республики Казахстан» // Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1995. № 23. Ст. 144.

## Вопросы, отнесенные к самостоятельному ведению Мажилиса и Сената

Палаты имеют полномочия, которые осуществляют самостоятельно. Эти полномочия каждая из Палат осуществляет без участия другой Палаты и принимает в результате их реализации окончательное решение.

1. Палата назначает на пятилетний срок на должность двух членов Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета. Кандидатуры в Счетный комитет избираются на первой сессии Парламента тайным голосованием. Счетный комитет – это государственный орган, непосредственно подчиненный и подотчетный Президенту. Президент назначает председателя Счетного комитета. Правительство назначает четырех членов Счетного комитета. Таким образом, Счетный комитет является органом законодательной и исполнительной власти, образуемым на паритетных началах. Поскольку председатель Счетного комитета назначается Президентом, этот орган не может склоняться ни к одной из ветвей власти.

2. В случае устойчивой неспособности Президента осуществлять свои обязанности по болезни Парламент образует комиссию, состоящую из равного от каждой Палаты числа депутатов (ст. 47). Кандидатуры членов комиссии предлагаются депутатами Мажилиса и Сената, их постоянными комитетами и избираются на их пленарном заседании. Комиссия рассматривает материалы, связанные с состоянием здоровья Президента, и представляет свое заключение Парламенту.

3. Для решения вопросов, касающихся совместной деятельности Палат, Сенат и Мажилис вправе на паритетных началах образовывать совместные комиссии. Количественный состав комиссий определяется по согласованию между Палатами. Инициатива об образовании совместной комиссии принадлежит депутатам Парламента, если за это проголосовало большинство от общего числа депутатов одной из Палат и это решение поддержано тем же большинством другой Палаты. Совместные комиссии являются рабочими органами Парламента и отчитываются непосредственно перед ним. Решения совместных комиссий принимаются большинством голосов от общего числа членов комиссии. В случае, если голоса разделились поровну, голос председателя комиссии считается решающим. Раздельное голосование депутатов Мажилиса и Сената в ко-

миссии не проводится. Совместные комиссии по вопросам своей компетенции издают постановления<sup>1</sup>.

4. Мажилис и Сенат самостоятельно прекращают полномочия своих депутатов, а также по представлению Генерального прокурора Республики решают вопросы лишения депутатов Палат их неприкосновенности.

5. Каждая из Палат по вопросам своей компетенции проводит парламентские слушания. Парламентские слушания являются организационной формой деятельности Палаты. Слушания проводятся с целью предварительного обсуждения важнейших вопросов, входящих в компетенцию Палаты. Для подготовки парламентских слушаний могут создаваться временные комиссии. На парламентские слушания приглашаются лица, имеющие отношение к обсуждаемым вопросам, специалисты, ученые. Решение о проведении парламентских слушаний принимает Бюро Палаты. Могут проводиться совместные парламентские слушания Палат.

Как правило, парламентские слушания открыты для представителей средств массовой информации и общественности. Могут проводиться закрытые слушания, если затрагиваются сведения, составляющие государственную и иную охраняемую законом тайну. По итогам парламентских слушаний депутатами принимаются рекомендации. Порядок проведения парламентского слушания определяется регламентами Палат Парламента.

6. По инициативе не менее одной трети от общего числа депутатов Палаты Мажилис и Сенат вправе заслушивать отчеты членов Правительства по вопросам их деятельности. Если принимается такое решение, Палата определяет докладчика. Член Правительства заранее оповещается о решении о его заслушивании и обязан присутствовать на заседании во время рассмотрения его вопроса. Докладчик оглашает мотивы, вызвавшие принятие решения. Затем предоставляется слово члену Правительства. По окончании прений председательствующий на пленарном заседании ставит на голосование Палаты вопрос о доверии или недоверии заслушиваемому члену Правительства. Решение принимается тайным голосованием. В случае принятия решения о недоверии члену Правительства Палата обращается к Президенту об освобождении от должности члена

---

<sup>1</sup> Регламент Парламента Республики Казахстан. Раздел V. Алматы, 1996.

Правительства или о привлечении его к уголовной ответственности. Обращение принимается открытым голосованием большинством голосов. Основанием такого обращения является неисполнение законов членом Правительства.

7. Каждая из Палат Парламента имеет свои координационные и рабочие органы. Координационными органами Мажилы и Сената являются Бюро в составе председателей Палат, их заместителей и председателей постоянных комитетов.

Бюро Палат наделено организационно-правовыми полномочиями. В частности, к ним относятся следующие:

обеспечение подготовки проекта программы проведения очередной сессии Парламента и внесение его на утверждение Палат;

рассмотрение проектов планов по подготовке проектов законов;

координация деятельности комитетов и иных рабочих органов Палат;

координация подготовки заседаний Палат;

организация работы с обращениями граждан и другие вопросы.

Заседания Бюро Палат созываются по мере необходимости. В заседаниях Бюро Палат могут участвовать с правом совещательного голоса депутаты, представители Президента и Правительства.

Из числа депутатов Палат образуются постоянные комитеты. Комитеты Палат являются рабочими органами и создаются для ведения законопроектной работы, предварительного рассмотрения и подготовки вопросов, дачи заключений по вопросам, внесенным на рассмотрение Палат. Законодательство не определяет наименование постоянных комитетов Палат. Палаты сами определяют перечень и количественный состав постоянных комитетов. Но число постоянных комитетов в каждой Палате не должно превышать семи. В Мажилесе численный состав каждого комитета не может быть менее 7 депутатов, а в Сенате – менее 6 депутатов. В случае необходимости могут создаваться новые комитеты, упраздняться и реорганизовываться ранее созданные. Комитеты по вопросам своей компетенции издают решения в виде постановлений и заключений.

Полномочия и порядок деятельности комитетов и комиссий определяются законом. Закон Республики Казахстан от

7 мая 1997 г. о комитетах и комиссиях Парламента Республики Казахстан определяет, что рабочими органами Парламента являются постоянные комитеты Сената и Мажилиса, а также совместные комиссии Палат. Постоянные комитеты возглавляются председателями, которые выдвигаются депутатами. Председатели избираются открытым или тайным голосованием на заседании Сената, Мажилиса большинством голосов от общего числа депутатов Палаты. Председатели постоянных комитетов входят в состав Бюро соответствующей Палаты. Постоянные комитеты Палат по основным направлениям своей деятельности могут образовывать подкомитеты.

Для решения вопросов, касающихся совместной деятельности Палат, Сенат и Мажилис вправе на паритетных началах образовывать совместные комиссии. Для преодоления возникших разногласий по рассматриваемым законопроектам Сенат и Мажилис создают согласительные комиссии с равным числом депутатов от каждой Палаты.

Сенат и Мажилис могут образовывать специальные временные комиссии для рассмотрения двух групп вопросов: 1) связанного с досрочным освобождением Президента от должности при устойчивой неспособности осуществлять свои обязанности по болезни (п. 1 ст. 47); 2) о парламентском слушании и заслушивании отчетов членов Правительства (подпункты 5) и 6) ст. 57).

Заседания постоянных комитетов проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в месяц. Заседания являются открытыми. Могут проводиться и закрытые заседания. По обсуждаемым вопросам постоянные комитеты принимают постановления. Постоянные комитеты вправе проводить совместные заседания. Представители постоянных комитетов могут выступать на пленарных заседаниях Парламента и его Палат с докладами и содокладами. Постоянные комитеты вправе привлекать к своей работе специалистов различного профиля в качестве экспертов. Они вправе запрашивать материалы и документы, необходимые для их деятельности, у государственных органов, общественных объединений, организаций и должностных лиц. Для подготовки рассматриваемых вопросов они могут создавать рабочие группы с привлечением депутатов Парламента, представителей государственных органов, общественных объединений, научных учреждений, ученых, специалистов.

## Исключительные полномочия Сената

Конституция Республики Казахстан предусматривает вопросы, относящиеся к исключительному ведению Сената. Эти вопросы рассматривает и решает только Сенат, и его решение является окончательным и пересмотру не подлежит.

1. Высший Судебный Совет республики отбирает и рекомендует кандидатуры на должности председателя Верховного Суда, председателей коллегий и судей Верховного Суда. Президент вносит в Сенат соответствующее письменное представление. При рассмотрении вопроса на заседании Сената кандидатуры для избрания на должность представляет Президент Республики или уполномоченное им должностное лицо. На заседании Сената депутаты могут обсуждать каждую кандидатуру. Если Сенат не принимает по предложенным Президентом кандидатурам решения об избрании их на должность, Президент вносит в Сенат письменное представление на тех же лиц и на новые кандидатуры. Решение Сената об избрании на должность и освобождении от должности принимается большинством голосов от общего числа депутатов. Решение принимается по каждой кандидатуре путем открытого голосования; Сенат может определить другой порядок голосования. В случае избрания Сенат принимает присягу судей Верховного Суда на специальном заседании. В случае отклонения кандидатур, представленных Президентом для избрания на должность, а также освобождения от должности, решение Сената должно содержать развернутую мотивировку отклонения.

2. Прежде чем назначить на должность Генерального Прокурора и председателя Комитета национальной безопасности республики Президент получает согласие Сената. Поэтому Президент вносит в Сенат соответствующее письменное представление. Кандидатуры рассматриваются соответствующими комитетами Сената. При рассмотрении вопроса на заседании Сената кандидатуры на должность представляет Президент или уполномоченное им должностное лицо. Кандидатуры могут обсуждаться. Решение Сената по этим вопросам принимается большинством голосов и оформляется постановлением.

3. Лишение неприкосновенности Генерального Прокурора производится в том же порядке, что и при назначении его на должность. Президент республики для получения согласия Сената вносит соответствующее представление.

Лишение неприкосновенности председателя и судей Верховного Суда производится в том же порядке, что и при избрании их на должность. Для получения согласия Сената Президент вносит письменное представление.

В случае, если Сенат не принимает решение о лишении неприкосновенности должностного лица, Президент вправе внести в Сенат повторное письменное представление по этому вопросу.

4. Конституция предоставляет Сенату право досрочно прекратить полномочия местных представительных органов. В Законе «О местном государственном управлении» предусмотрено, в каких случаях Сенат может принять решение о досрочном прекращении полномочий маслихатов. Таковыми являются: 1) неоднократные нарушения маслихатом Конституции и законов, прав и свобод граждан; 2) представления вышестоящего маслихата в случаях: а) если вновь избранный маслихат в течение месяца со дня открытия первой сессии не определил структуру и не образовал свои органы; б) если маслихат более двух месяцев не может созвать сессию из-за неявки необходимого кворума числа депутатов.

5. Сенат делегирует двух депутатов в состав Высшего Судебного Совета Республики Казахстан. Кандидатуры предлагаются непосредственно депутатами Сената, комитетами Сената. Если кандидатов несколько, избранными считаются депутаты, набравшие наибольшее число голосов от общего числа депутатов.

6. Сенат рассматривает возбужденный Мажилисом вопрос об отрешении от должности Президента республики. Данный вопрос рассматривается на основе и в соответствии с установленными в Конституции процедурами (ст. 47).

## **7. Роспуск Парламента**

Право роспуска Парламента Конституция предоставляет только Президенту республики. Это и понятно: Президент — глава государства, не относится ни к одной ветви государственной власти. Он должен заботиться о политической стабильности всего государства, о нормальном функционировании всех ветвей государственной власти, принимать меры для недопущения конфронтации ветвей государственной власти между собой, а в случае возникновения такой ситуации Президент вправе принимать адекватные действия, исходя из интересов государства.

Конституция устанавливает, что Президент может распустить Парламент в следующих случаях.

1. Если Парламент выражает вотум недоверия Правительству. Это не означает, что Президент распускает Парламент в каждом случае выражения им недоверия Правительству. Во-первых, в Конституции написано, что Президент может, а не обязан распустить Парламент. Конституция предоставляет право самому Президенту решить вопрос: распустить Парламент в случае выражения им недоверия Правительству или нет. Если Президент сочтет, что Парламент не имеет достаточно веских причин для выражения недоверия Правительству, что действия Парламента дестабилизируют политическую ситуацию, тогда он наверняка решится на роспуск Парламента.

2. Президент может распустить Парламент в случае двукратного отказа Парламента дать согласие на назначение Премьер-Министра. Премьер-Министр возглавляет высшую исполнительную власть в государстве, поэтому эта должность весьма ответственная. Учитывая роль и значение Премьер-Министра, Президент подбирает на должность такого деятеля, который зарекомендовал себя высокими качествами руководителя, организатора, человека с государственным мышлением, практически знающего систему государственного управления и т.д. Конечно, Конституция предоставляет Парламенту право дать согласие для того, чтобы убедиться в правильности выбора Президента на должность главы Правительства. Кандидатура на должность главы Правительства Парламентом рассматривается тщательно в рабочих органах. Парламент может обнаружить такие обстоятельства в биографии кандидатуры в премьер-министры, которые не были известны Президенту. Отклонение кандидатуры, предлагаемой Президентом первый раз, является вполне допустимым. Президент может предложить Парламенту ту же кандидатуру или другую. Если же Парламент второй раз не даст согласия, Президент может распустить Парламент, но может и не распустить. Это его право. Если после второго повторного отказа Парламента дать согласие на назначение Премьер-Министра Президент решит не распускать Парламент, Президент вновь предпринимает меры по подбору кандидата на пост Премьер-Министра и представлению его на одобрение Парламента.

3. Президент может распустить Парламент в случае политического кризиса, вызванного разногласиями между Палата-



ми Парламента или Парламентом и другими ветвями государственной власти.

Как уже было сказано, Палаты Парламента теснейшим образом связаны между собой. Противоречия между Палатами потенциально могут возникнуть при реализации всех полномочий, кроме полномочий, предусмотренных в статье 57 Конституции. Но возникновение противоречий между Палатами еще не является основанием для роспуска Парламента, ибо они постоянно могут возникать и преодолеваться при помощи средств и путей, предусмотренных в Конституции, Указе Президента о Парламенте, в регламентах Парламента и его Палат. Для того чтобы распустить Парламент, разногласия между Палатами должны быть непреодолимыми и привести к политическому кризису.

Политический кризис — это перерыв в функционировании какой-либо части государственной системы с позитивным или негативным исходом для нее. Виды, проявления политических кризисов многообразны. Они могут проявляться в кризисе определенной, конкретной политики государственной власти — главы государства, Правительства, в парламентском, правительственном кризисе, в кризисе отношений законодательной и исполнительной ветвей власти. Политический кризис может затрагивать юридические, конституциональные процедуры, механизмы сдержек и противовесов.

Парламент может быть распущен Президентом в случае возникновения политического кризиса в результате непреодолимых разногласий между Парламентом и другими ветвями государственной власти. В данном случае, разумеется, имеются в виду Правительство и Верховный Суд Республики Казахстан.

Правительство постоянно соприкасается с Парламентом в процессе осуществления своих полномочий, поэтому разногласия между ними являются вполне вероятными. Не только Правительство обращается к Парламенту в случаях, предусмотренных законодательством, но и Парламент в своей законодательной деятельности в определенной степени зависит от Правительства (например, проекты законов, требующие сокращения государственных доходов или увеличения государственных расходов, могут рассматриваться Парламентом лишь при наличии положительного заключения Правительства). Причины разногласий могут быть как действия Парламента, так и

действия Правительства. Следовательно, виновниками политического кризиса могут быть обе стороны – Правительство и Парламент. Если политический кризис вызван по вине обеих сторон, Президент вправе распустить Парламент. В таком случае Президент может воспользоваться правом о прекращении полномочий Правительства (п. 7 ст. 70). Если кризис вызван деятельностью Парламента, то, естественно, Президент может распустить Парламент. Если же в политическом кризисе виновно Правительство, Президент, приняв нужные меры в отношении него, может не распускать Парламент.

Что касается отношений Парламента и Верховного Суда, то возможности разногласий между ними не столь значительны, как между Парламентом и Правительством.

Конституция предусматривает три случая, когда Парламент не может быть распущен:

1) в период чрезвычайного или военного положения. В соответствии с Законом Республики Казахстан от 15 октября 1993 г. «О правовом режиме чрезвычайного положения» чрезвычайное положение является временной мерой, вводимой на всей территории либо части территории республики, и означает особый правовой режим деятельности органов государственной власти, устанавливающий ограничения прав и свобод граждан, прав юридических лиц, а также возложения на них дополнительных обязанностей. Чрезвычайное положение вводится лишь при наличии реальной угрозы безопасности граждан или конституционному строю республики, устранение которой невозможно без применения чрезвычайных мер. В подобных чрезвычайных ситуациях роспуск Парламента еще более осложнил бы положение;

2) в соответствии с Конституцией запрещается роспуск Парламента в последние шесть месяцев полномочий Президента. Данный запрет в какой-то степени является частью механизма сдержек, направленной против возможных неадекватных акций Президента в отношении Парламента. Ведь разногласия возможны между Президентом и Парламентом, и они могут приобрести конфронтационный характер;

3) роспуск Парламента – весьма дорогое мероприятие. Он имеет или может иметь отрицательные политические и материальные последствия. Роспуск Парламента при всех обстоятельствах будет предметом широкого обсуждения общественности, и в условиях демократии могут высказываться различные мнения по поводу причин, целесообразности роспуска.

Поскольку единственным субъектом, имеющим право на роспуск, является Президент, то высказывания по этому поводу будут относиться к акциям Президента. Формирование нового состава Парламента требует значительных материально-финансовых затрат. Поэтому частый роспуск Парламента — тяжелая ноша для общества. Учитывая отмеченные и подобные обстоятельства, в Конституции установлено, что Парламент не может быть распущен в течение одного года после предыдущего роспуска.

## **Т е м а VIII**

### **КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВИТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

#### **1. Правительство — высший орган исполнительной власти**

Правительство Республики Казахстан осуществляет исполнительную власть, возглавляет систему исполнительных органов и руководит их деятельностью (ст. 64). Правительство является высшим органом исполнительной власти Республики Казахстан. Такое определение раскрывает юридическую природу Правительства Республики Казахстан, показывает его место в системе разделения государственной власти на ветви и оценивает характер его деятельности. Как высший орган исполнительной власти, возглавляющий все исполнительные органы и руководящий их деятельностью, оно осуществляет государственное управление страной.

Правительство Республики Казахстан является самостоятельной ветвью государственной власти и олицетворяет исполнительную власть государства. Поэтому Конституция определяет место Правительства в системе государственной власти, устанавливает нормативные основы взаимоотношений с другими ветвями власти — с Парламентом, с Президентом, а также механизм сдержек и противовесов. Правительство имеет определенные правовые связи и с судебной властью.

В соответствии с Конституцией Республики Казахстан Правительство как высший орган исполнительной власти государства возглавляет систему исполнительных органов (ст. 64). Хотя

в указанном положении Конституции отсутствует слово «единая», смысл статьи не дает оснований сомневаться в том, что органы исполнительной власти составляют единую систему. Это подтверждается статьей 87 Конституции, где говорится, что «местные исполнительные органы входят в единую систему исполнительных органов Республики Казахстан». Положение Правительства как высшего органа в системе исполнительной власти обеспечивается его полномочиями, которые осуществляются на всей территории Республики Казахстан и распространяются на местные органы исполнительной власти.

Правительство направляет работу министерств, государственных комитетов и других ведомств, которые тоже входят в единую систему исполнительной власти (за исключением некоторых «силовых» министерств и ведомств).

Правительство как высший орган исполнительной власти самостоятельно решает вопросы, отнесенные к его ведению Конституцией Республики Казахстан, Указом Президента, имеющим силу конституционного закона, «О Правительстве Республики Казахстан», другими нормативными указами Президента. Правительство в пределах своей компетенции принимает нормативные и иные акты, организует исполнение законов, указов Президента, заключает международные договоры, руководит всеми органами исполнительной власти, контролирует их деятельность и принимает соответствующие меры для устранения нарушений законов.

Правовой основой деятельности Правительства являются Конституция, законы, указы Президента Республики Казахстан.

## 2. Образование и состав Правительства<sup>1</sup>

Правительство образуется Президентом в порядке, предусмотренном Конституцией. Как отмечалось, Президент сам подбирает кандидатуру в Премьер-Министры и вносит кандида-

---

<sup>1</sup> С 1991 г. в Республике Казахстан произошла смена нескольких правительств. Первое правительство 1991–1992 гг. Председатель *У. Караманов*. Второе правительство 1992–1994 гг. Председатель *С. Терещенко*. Основные направления его деятельности: осуществление шоковой терапии, либерализация цен, массовая приватизация, выход из рублевой зоны, введение национальной валюты. Третье Правительство 1994–1997 гг. Премьер-Министр *А. Кажегельдин*. Макроэкономические меры, продажа государственной собственности иностранцам. Четвертое Правительство 1997–1999 гг. Премьер-Министр *Н. Балгимбаев*. Пятое правительство 1999–2002 гг. Премьер-Министр *К. Токаев*.

туру на рассмотрение Парламента для получения согласия. После получения согласия Парламента Президент утверждает в должности Премьер-Министра, его заместителей, руководителей Аппарата Правительства, министров, председателей государственных комитетов. Предложения о структуре и составе Правительства вносятся Премьер-Министром в десятидневный срок после его назначения. Члены Правительства приносят присягу народу и Президенту республики.

Правительство республики действует в пределах срока полномочий Президента и слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом. Правительство исполняет свои обязанности до утверждения нового состава Правительства республики. Президент республики вправе по собственной инициативе принять решение о прекращении полномочий Правительства и освободить от должности любого его члена. Освобождение от должности Премьер-Министра означает прекращение полномочий всего Правительства.

Правительство и его любой член вправе заявить Президенту о своей отставке, если считает невозможным дальнейшее осуществление возложенных на них функций. Закон не предусматривает, в каких случаях Правительство в целом или отдельный его член могут заявить об отставке. Основаниями могут быть различные обстоятельства, не связанные со взаимоотношениями с Парламентом. Причиной могут быть непреодолимые разногласия внутри Правительства и т.д. Причиной заявления члена Правительства об отставке может быть несогласие с Программой Правительства, со стилем руководства Правительством, болезнью и т.д.

Правительство заявляет Президенту республики о своей отставке при выражении Парламентом вотума недоверия Правительству в случаях, предусмотренных Конституцией: 1) если повторно отклоняется Парламентом программа Правительства (подпункт 6) ст. 53); 2) если Парламент отклоняет проект закона, внесенный Правительством (п. 7 ст. 61). Президент республики в десятидневный срок рассматривает вопрос о принятии или отклонении отставки. Если Президент принимает отставку, то это означает прекращение полномочий Правительства или его члена, заявившего об отставке. Если Премьер-Министр заявляет об отставке, то принятие его отставки означает прекращение полномочий всего Правительства.

Премьер-Министр в течение одного месяца после своего назначения решает вопрос о Программе деятельности Правительства. В течение этого времени Премьер-Министр разрабатывает Программу деятельности Правительства и представляет об этом доклад в Парламент. В течение этого же времени новый состав Правительства может заявить Парламенту о поддержке Программы предшествующего состава Правительства и намерении руководствоваться ею в своей деятельности.

Если Парламент отклонит новую Программу Правительства, Премьер-Министр в течение двух месяцев представляет Парламенту повторный доклад о Программе. Повторное отклонение Парламентом Программы Правительства может быть осуществлено большинством в две трети от общего числа депутатов каждой из Палат. Отсутствие такого большинства означает одобрение Программы Правительства.

В Конституции предусмотрены ограничения, связанные с нахождением в составе Правительства. Члены Правительства Республики не вправе:

- быть депутатами представительного органа;
- занимать иные оплачиваемые должности, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности;
- осуществлять предпринимательскую деятельность;
- входить в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации.

### **3. Компетенция Правительства**

Правительство как высший орган исполнительной власти наделено широкими полномочиями, которые закреплены в Конституции Республики Казахстан и Указе Президента, имеющем силу конституционного закона, от 18 декабря 1995 г. «О Правительстве Республики Казахстан».

В области экономики Правительство разрабатывает основные направления государственной экономической политики, стратегические и тактические меры по ее осуществлению; экономические программы, республиканский бюджет и составляет отчет о его исполнении, обеспечивает его исполнение; разрабатывает и осуществляет меры по укреплению финансовой системы республики; обеспечивает государственный контроль за соблюдением законности при образовании и использовании государственных валютных, финансовых и материальных ре-

сурсов; осуществляет структурную и инвестиционную политику; вырабатывает и реализует государственную политику ценообразования, устанавливает номенклатуру продукции, товаров и услуг, на которые применяются регулируемые государством цены; организует управление государственной собственностью, обеспечивает ее защиту.

В области социальной Правительство разрабатывает основные направления государственной политики, государственные программы; определяет систему и условия оплаты труда, социальной защищенности граждан, государственного социального обеспечения и социального страхования; обеспечивает решение вопросов социального развития регионов; содействует решению проблем молодежи, физической культуры и спорта, туризма, социального партнерства.

В области науки, техники, образования и культуры Правительство разрабатывает и реализует планы научно-технического развития; определяет и реализует государственную политику по развитию науки и техники, внедрению новых технологий, культуры, образования.

В области административно-политического управления Правительство образует и упраздняет консультативно-совещательные органы, руководит деятельностью министерств, государственных комитетов, центральных исполнительных органов, не входящих в Правительство, контролирует исполнение ими законов, актов Президента и Правительства, назначает на должность и освобождает заместителей министров; осуществляет руководство деятельностью местных исполнительных органов по вопросам государственного управления, контролирует исполнение ими законов.

В области укрепления законности и правопорядка Правительство обеспечивает осуществление правовой реформы: разрабатывает и реализует меры по охране и защите прав и свобод граждан, обеспечению законности и правопорядка, безопасности и обороноспособности республики, территориальной целостности и охраны государственных границ.

В области внешней политики Правительство принимает решения о проведении переговоров и подписании межправительственных соглашений; обеспечивает развитие взаимоотношений республики с иностранными государствами, международными и региональными организациями; разрабатывает меры по реализации внешнеэкономической политики; принимает меры

по развитию внешней торговли; осуществляет сотрудничество и взаимодействие с международными финансовыми организациями.

#### **4. Организация деятельности Правительства**

Возглавляет Правительство Премьер-Министр, полномочия которого закреплены в Конституции Республики и в Указе Президента о Правительстве. Премьер-Министр имеет следующие полномочия:

организует работу Правительства и распределяет функциональные обязанности между своими заместителями и членами Правительства;

представляет Правительство или поручает представительство Правительства в отношениях с Президентом, Парламентом, Конституционным Советом, Верховным Судом, Генеральной Прокуратурой, другими государственными органами;

представляет Правительство или поручает представительство Правительства в международных отношениях и подписывает межправительственные договоры и соглашения;

вносит Президенту Республики предложения: о структуре и составе Правительства; об образовании, реорганизации и упразднении министерств, государственных комитетов и центральных исполнительных органов, не входящих в состав Правительства; по кандидатурам для назначения на должность руководителя Аппарата Правительства, министра; председателя государственного комитета, акима области, города республиканского значения и столицы республики; об освобождении от должности указанных лиц;

представляет на утверждение Президенту единую систему финансирования и оплаты труда работников для всех органов, содержащихся за счет государственного бюджета республики;

докладывает Президенту об основных направлениях деятельности Правительства и о всех его важнейших решениях;

заслушивает отчеты членов Правительства, руководителей центральных и местных исполнительных органов.

Премьер-Министр выполняет и другие полномочия, возложенные на него законодательством и связанные с организационной и руководством деятельностью Правительства.

В Указе Президента «О Правительстве Республики Казахстан» определены полномочия заместителей Премьер-Мини-



стра. Они входят в состав Правительства по должности и выполняют следующие полномочия:

осуществляют координацию деятельности соответствующих министерств, государственных комитетов, центральных исполнительных органов, не входящих в состав Правительства, а также местных исполнительных органов в пределах порученной отрасли (сферы) государственного управления;

несут ответственность за состояние дел в координируемых отраслях государственного управления, осуществляют контроль за исполнением в них законов, актов Президента и Правительства;

вносят на рассмотрение Премьер-Министра и Правительства предложения по назначению на должность и освобождению от должности руководителей соответствующих центральных исполнительных органов, не входящих в состав Правительства.

Заместители Премьер-Министра по его поручению выполняют и другие функции.

Министры, председатели государственных комитетов являются членами Правительства. Они осуществляют руководство соответствующими министерствами и государственными комитетами, несут ответственность за состояние дел в отраслях (сферах) государственного управления, находящихся в ведении соответствующих министерств и государственных комитетов. Вместе с тем члены Правительства коллегиально ответственны за решения, принимаемые Правительством, даже если они не голосовали за их принятие, но не заявили незамедлительно о своем несогласии (ст. 68 Конституции Республики Казахстан).

При Премьер-Министре республики образуется Президиум как постоянно действующий совещательный орган Правительства. В состав Президиума Правительства входят по должности заместители Премьер-Министра и руководитель Аппарата Правительства. Премьер-Министр вправе включить в состав Президиума и других членов Правительства. Порядок подготовки и проведения заседаний Президиума Правительства определяется Регламентом.

Заседания Правительства проводятся не реже одного раза в месяц. Заседания созываются Премьер-Министром либо Президентом. При рассмотрении Правительством особо важных вопросов на его заседаниях председательствует Президент. Заседание Правительства считается правомочным, если в нем

принимает участие не менее двух третей его членов. Заседания проводятся открыто по инициативе Президента либо Премьер-Министра, могут проводиться закрытые заседания Правительства.

Создается собственный Аппарат Правительства, который обеспечивает информационно-аналитическое, правовое, организационное и материально-техническое обеспечение деятельности Премьер-Министра и Правительства. Руководитель Аппарата назначается и освобождается Президентом по представлению Премьер-Министра. Руководитель Аппарата организует взаимодействие Аппарата Правительства с Администрацией Президента, Аппаратом Парламента, министерствами, государственными комитетами, ведомствами, местными исполнительными органами.

Для выработки предложений по вопросам, отнесенным к компетенции Правительства, при Правительстве образуются комиссии, советы и иные консультативно-совещательные органы. Эти органы возглавляет Премьер-Министр, его заместители, члены Правительства. Решения консультативно-совещательных органов носят рекомендательный характер.

Правительство Республики Казахстан в своей деятельности руководствуется принципами унитаризма, разделения государственной власти на три ветви, законности, гласности, обеспечения общественного согласия и политической стабильности, прав и свобод человека и гражданина.

## **5. Нормотворческая деятельность Правительства**

Правительство Республики Казахстан, во-первых, участвует в законотворческом процессе, осуществляемом Парламентом и Президентом; во-вторых, осуществляет нормотворчество в рамках своей компетенции; в-третьих, контролирует нормотворческую деятельность министерств и ведомств; в-четвертых, контролирует нормотворческую деятельность местных органов исполнительной власти.

Правительство обладает правом законодательной инициативы. Оно вправе по всем вопросам, входящим в его компетенцию, разрабатывать законопроекты и вносить их на рассмотрение Мажилиса.

Конституционное положение о том, что Правительству Республики Казахстан предоставлено право законодательной

инициативы, не означает, что Правительство может вносить, может и не вносить проекты законов в Парламент. Правительство как особая ветвь государственной власти, обладающая широкими полномочиями в сферах, которые могут функционировать на основе законов, безусловно, заинтересовано в том, чтобы соответствующие законы принимались. Поэтому Правительство не только вправе, но и обязано постоянно заниматься законопроектной работой. С целью реализации права законодательной инициативы Правительство разрабатывает план законопроектной работы<sup>1</sup>.

Организационной опорой Правительства в подготовке законопроектов являются министерства и ведомства. Предложения министерств, государственных комитетов и ведомств республики по разработке конкретных законопроектов вносятся Министерством юстиции в Правительство республики. Оно после рассмотрения и обобщения направляет их в Мажилис Парламента для включения в перечень законопроектных работ. Исходя из перечня законопроектных работ и принятия по этим вопросам Парламентом республики решений, центральные исполнительные органы в установленные сроки должны разработать и представить в Правительство законопроекты на казахском и русском языках. Персональную ответственность за качество, своевременность разработки и представления законопроектов несут первые руководители центральных исполнительных органов. Понятие «качество» весьма емкое. Подготовка законопроектов заинтересованными министерствами может привести к тому, что они через законы будут стремиться закреплять узко ведомственные интересы. Если такое возобладает в проектах законов, то в случае принятия их они могут нанести вред интересам государства, общества, граждан. Поэтому «качество» закона включает в себя не только понятие совершенства законопроектов с точки зрения законодательной техники, но и понятие целесообразности законопроектов с точки зрения соответствия общим интересам. На это обращено внимание в Регламенте работы Правительства Республики Казахстан, утвержденном Правительством 22 февраля 1996 г. Так, проекты законов вносятся Правительству министерствами и государственными комитетами по вопросам своего ведения.

---

<sup>1</sup> В июне 1996 г. Указом Президента утверждено Положение о порядке согласования с Президентом планов законопроектных работ Правительства.

Для того чтобы законопроекты имели соответствующее качество, в необходимых случаях представляются акты экономических, правовых, научно-технических и иных экспертиз. На рассмотрение Правительства вместе с проектом закона и соответствующими обоснованиями представляются справка о поступивших замечаниях, заключения экспертиз. Если законопроекты, подготовленные в порядке законодательной инициативы Правительства, затрагивают вопросы, отнесенные Конституцией и законами к полномочиям Президента, они подлежат согласованию с Президентом республики.

Законопроекты, вносимые Правительством в Парламент, подлежат обязательному обсуждению на заседании Правительства либо его Президиума. Обсуждение законопроекта проводится при обязательном участии разработчиков документа, экспертов. По результатам рассмотрения законопроекта принимается постановление Правительства либо распоряжение Премьер-Министра, на основании которого проект закона может быть направлен в Мажилис Парламента или возвращен на доработку.

Правительство не только самостоятельно осуществляет право законодательной инициативы. Оно выполняет поручения Президента о внесении законопроекта в Мажилис Парламента. Конституция Республики Казахстан не предоставляет Президенту право законодательной инициативы. Но это не означает, что Президент отстраняется от процесса законотворчества. Одним из каналов воздействия на законотворчество является предусмотренное Указом о Президенте право Президента поручать Правительству внесение законопроекта в Мажилис Парламента. Имеется в виду, что законопроект разрабатывается в Администрации Президента и через Правительство вносится в Парламент.

Правительство вносит законопроект на рассмотрение Мажилиса Парламента и отстаивает его принятие. В Регламенте Правительства РК, утвержденном постановлением Правительства от 23 февраля 1999 г., указывается, что уполномоченному лицу, представляющему в Парламенте РК проекты законов, внесенные Правительством, запрещается выражать согласие при их рассмотрении на внесение изменений и дополнений, связанных с концепцией закона, изменением правового содержания и предусматривающих сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов, без со-

гласования с Правительством. Ответственность за согласие на внесение изменений и дополнений по указанным основаниям без согласования с Правительством несут первые руководители государственных органов, представляющих в Парламенте республики соответствующие законопроекты. В случаях вынесения на голосование парламентариями изменений и дополнений по указанным основаниям, не согласованных с Правительством, лица, представляющие проекты законов, обязаны требовать фиксации в стенограмме заседания своих возражений и незамедлительно информировать канцелярию Премьер-Министра об этих изменениях и дополнениях<sup>1</sup>.

По всем законам, принятым Парламентом РК, направляемым Премьер-Министру на скрепление подписью, государственный орган – разработчик законопроекта по согласованию с министерствами юстиции и финансов в трехдневный срок готовит заключение и направляет его в канцелярию Премьер-Министра. В заключении должна содержаться следующая информация: 1) об изменениях и дополнениях, внесенных депутатами при рассмотрении в Парламенте РК законопроекта, инициированного Правительством; 2) о наличии противоречий Конституции РК и действующим законодательным актам и дополнительных финансовых расходах; 3) о возможности скрепления закона подписью Премьер-Министра.

Если Премьер-Министр скрепляет закон своей подписью, то это означает, что Премьер-Министр берет на себя ответственность за конституционность закона. В случае наличия подписей председателей Сената и Мажилиса Парламента и Премьер-Министра закон представляется на рассмотрение Президента. Это называется контрассигнацией, и подписавшие несут ответственность за конституционность закона. Президент может не подписать закон, если закон в целом или отдельные его положения противоречат Конституции. Как показывает практика, контрассигнация «не работает», и никто не нес ответственности. Существующим законодательством не предусмотрен механизм ответственности.

Правительство может готовить проекты актов Президента. Главным образом имеются в виду нормативные указы Президента, вносимые Правительством, которые осуществляются центральными исполнительными органами, соответствующими отделами Аппарата Президента или рабочей группой, соз-

---

<sup>1</sup> САПП РК. 1999. № 6. Ст. 40.

даваемой решением Правительства. К проектам актов Президента, требующим реализации их через Правительство, относятся проекты постановлений Правительства.

Правительство само осуществляет собственное нормотворчество. В иерархии нормативных правовых актов нормативные акты Правительства стоят после указов Президента. Правительство Республики на основе и во исполнение Конституции Республики, законов, актов Президента, иных нормативных правовых актов издает нормативные и индивидуальные постановления. Акты Правительства принимаются в пределах его компетенции, имеют обязательную силу на всей территории республики.

Постановлением Правительства РК от 22 июля 1998 г. утверждена «Инструкция о порядке подготовки и согласования проектов постановлений Правительства и распоряжений Премьер-Министра и правилах их оформления (юридическая техника)»<sup>1</sup>. В ней говорится, что постановления Правительства носят нормативный и индивидуальный характер и имеют общеобязательную силу на всей территории республики. Распоряжения принимаются по текущим и оперативным вопросам, относящимся к компетенции Премьер-Министра, их действие исчерпывается однократным применением. Разработка и представление на согласование проектов постановления Правительства и распоряжения Премьер-Министра осуществляются государственными органами в соответствии с их компетенцией по своей инициативе или по поручению вышестоящих государственных органов во исполнение Конституции, законов, актов Президента и Правительства. Все иные государственные органы и негосударственные организации вправе вносить предложения по разработке нормативных правовых актов или передавать инициативные проекты актов Правительства и Премьер-Министра на рассмотрение ведомств, центральных и местных акиматов в соответствии с их компетенцией.

## **6. Отношения Правительства с другими органами государства**

Возглавляя систему исполнительных органов Республики Казахстан, Правительство вступает в отношения с другими ветвями государственной власти. Юридической основой взаимо-

<sup>1</sup> САПП РК. 1998. № 23. Ст.199.

отношений Правительства с другими государственными органами являются Конституция Республики, указы Президента республики о Правительстве, о Парламенте, о судах и статусе судей, о Конституционном Совете. Во всех этих нормативных правовых актах содержатся правила, определяющие принципы, формы взаимоотношений Правительства с другими государственными органами в соответствии со своей компетенцией и своим местом в системе разделения государственной власти на различные ветви.

*Отношения Правительства с Президентом.* Правительство образуется Президентом, который утверждает структуру и состав Правительства. Члены Правительства приносят присягу народу и Президенту Казахстана. Правительство во всей своей деятельности ответственно перед Президентом Республики. Оно регулярно информирует Президента о выполнении Программы Правительства, поручений Президента и других направлениях своей деятельности. Правительство организует исполнение актов Президента Республики и осуществляет контроль за их исполнением министерствами, государственными комитетами, иными центральными, а также и местными исполнительными органами. Правительство выполняет поручение Президента о внесении законопроекта в Мажилис Парламента. Правительство само разрабатывает и представляет на утверждение Президента государственные социально-экономические и научно-технические программы. Правительство согласовывает с Президентом планы законодательных работ Правительства. Президент отменяет либо приостанавливает полностью или в части действие актов Правительства. Эту работу Президент может осуществлять по собственной инициативе, по предложению Генерального прокурора.

*Отношения Правительства с Парламентом.* Правительство обладает правом законодательной инициативы. Это право реализуется Правительством только в Мажилисе Парламента, т. е. Правительство вносит законопроект в Мажилис путем издания соответствующего постановления. Важной правовой основой деятельности Правительства являются конституционные и обычные законы, которые принимаются Парламентом. Поэтому Правительство само должно исполнять законы, контролировать исполнение законов министерствами, государственными комитетами и другими центральными и местными исполнительными органами.

*Отношения Правительства с министерствами, государственными комитетами и иными органами*<sup>1</sup>. Правительство Республики Казахстан осуществляет руководство деятельностью министерств, государственных комитетов и центральных исполнительных органов, не входящих в состав Правительства. Оно контролирует исполнение указанными органами законов, актов Президента и самого Правительства. Правительство утверждает положения о министерствах, государственных комитетах и центральных органах, не входящих в Правительство, их структуру, размер ассигнований из республиканского бюджета на содержание их центрального аппарата и местных органов. Исключением является Инвестиционный комитет, который не входит в Правительство. Его статус определяется не Правительством, а Парламентом путем принятия закона. Такое исключение объясняется особым значением инвестиций в возрождении экономики и сосредоточении инвестиционных средств в руках одного органа.

Правительство отменяет либо приостанавливает полностью или в части действие актов министерств, государственных комитетов, центральных исполнительных органов, не входящих в состав Правительства. Основанием для таких акций Правительства, в частности, являются представления Генеральной Прокуратуры о несоответствии актов исполнительных органов Конституции, законам, актам Президента, Правительства.

Кроме министерств, государственных комитетов, центральных исполнительных органов, не входящих в Правительство, создаются республиканские органы, которые называются ведомствами. Правительство принимает нормативные акты, определяющие сферу деятельности, полномочия и ответственность ведомств; определяет размер ассигнований из республиканского бюджета на содержание ведомств; назначает на должность и освобождает от должности руководителей ведомств.

Определенные отношения Правительства складываются с местными исполнительными органами: районными, городскими и областными администрациями. Правительство является высшим звеном исполнительной власти, и поэтому отношения с местными исполнительными органами строятся по принци-

---

<sup>1</sup> В Регламенте работы Правительства Республики Казахстан, утвержденном Правительством 22 февраля 1996 г., регулируются общие вопросы взаимоотношений Правительства Республики Казахстан с государственными органами.



пу «власть — подчинение». Правительство осуществляет руководство деятельностью местных исполнительных органов по вопросам государственного управления; контролирует исполнение местными исполнительными органами законов, актов Президента и Правительства; заслушивает отчеты о деятельности местных исполнительных органов на заседании Правительства; отменяет либо приостанавливает полностью или в части действие актов местных исполнительных органов; вносит предложения об их отмене либо приостановлении на рассмотрение Президента.

## 7. Внешние функции Правительства

В соответствии с Конституцией Республики Казахстан одним из полномочий Правительства является выработка мер по проведению внешней политики (подпункт 5) ст. 66). Указ Президента, имеющий силу конституционного закона, от 18 декабря 1995 г. «О Правительстве Республики Казахстан» раскрывает смысл конституционного положения. В соответствии с Указом Правительство принимает решения о проведении переговоров и подписании межправительственных соглашений; обеспечивает развитие взаимоотношений республики с иностранными государствами, международными и региональными организациями; разрабатывает меры по реализации внешнеэкономической политики; принимает меры по развитию внешней торговли; осуществляет сотрудничество и взаимодействие с международными финансовыми организациями<sup>1</sup>.

Вопросы заключения Правительством международных договоров регулируются Указом Президента, имеющим силу закона, «О порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров Республики Казахстан» от 1995 г. В соответствии с этим Указом Правительство Республики заключает межправительственные договоры. Предложения о заключении международных договоров Республики Казахстан по вопросам, относящимся к ведению Правительства, вносятся в Правительство Министерством иностранных дел Республики Казахстан. Другие министерства, государственные комитеты и иные центральные исполнительные органы республики в пределах своей компетенции вносят в Правительство Респуб-

---

<sup>1</sup> Казахстанская правда. 21 декабря 1995 г.

лики предложения о заключении договоров по вопросам, относящимся к ведению Правительства, совместно с Министерством иностранных дел республики или по согласованию с ним.

Правительство Республики Казахстан вправе вносить Президенту предложения о заключении международных договоров Республики Казахстан межгосударственного характера. В соответствии с Конституцией Республики Казахстан только Президент имеет право ведения переговоров и подписания международных договоров республики (подпункт 11) ст. 44).

Правительство Республики принимает решения о проведении переговоров и подписании международных договоров Республики Казахстан по вопросам, относящимся к ведению Правительства. Министры, председатели государственных комитетов, руководители иных центральных исполнительных органов Республики Казахстан тоже имеют право принимать решения о проведении переговоров и подписании международных договоров. Такие договоры называются межведомственными. Министерства и ведомства свои решения о проведении переговоров и подписании межведомственных соглашений должны согласовывать с Правительством Республики Казахстан.

Полномочия на заключение международных договоров Республики Казахстан выдаются Правительством в отношении международных договоров, относящихся к ведению Правительства. Премьер-Министр вправе заключать международные договоры Республики Казахстан без полномочий. Некоторые международные договоры, заключаемые Правительством, подлежат ратификации Парламентом. Например, ратификации подлежат международные договоры, исполнение которых требует изменения действующих или принятия новых законов, а также устанавливающие иные правила, чем предусмотрено законами Республики Казахстан. Предложения о ратификации международных договоров республики межгосударственного характера вносит Президенту Республики Казахстан Правительство. Президент рассматривает такие предложения и, если считает необходимым, вносит эти договоры в Парламент на ратификацию.

Некоторые международные договоры Правительство само вносит на ратификацию Парламента. Так, Министерство иностранных дел вносит в Правительство Республики Казахстан предложения о ратификации международных договоров по

вопросам, относящимся к ведению Правительства. Другие министерства, государственные комитеты и иные центральные исполнительные органы Республики Казахстан в пределах своей компетенции вносят в Правительство предложения о ратификации международных договоров по вопросам, относящимся к ведению Правительства, совместно с МИД или по согласованию с ним. Эти предложения Правительство рассматривает и если считает нужным, то договоры представляет в Парламент на ратификацию.

Международные договоры Республики Казахстан, не подлежащие ратификации, утверждаются (принимаются) Парламентом по представлению соответствующего министерства, государственного комитета или иного центрального исполнительного органа.

Кроме указанных, Правительство Республики Казахстан имеет и другие полномочия. Оно по представлению МИД вносит Президенту Республики предложения о присоединении к международным договорам межгосударственного, а также межправительственного характера.

Заключая международные договоры, Республика Казахстан берет на себя обязательство неукоснительно их соблюдать. Правительство Республики Казахстан должно принимать меры по обеспечению выполнения вступивших в силу международных договоров Республики Казахстан. Такая обязанность возлагается и на соответствующие министерства, государственные комитеты и другие центральные органы. Вместе с тем Правительство, министерства и другие центральные органы должны наблюдать за осуществлением принадлежащих казахстанской стороне прав, вытекающих из таких договоров, и за выполнением другими участниками договоров их обязательств.

В случае нарушения обязательств по международному договору Республики Казахстан другими его участниками МИД или другие центральные органы республики представляют в Правительство предложения о принятии необходимых мер в соответствии с нормами международного права и условиями самого договора.

Правительство наделено полномочиями для постановки вопроса о прекращении действия международных договоров. В случае существенного нарушения международного договора Республики Казахстан другими его участниками, а также в

иных случаях, предусмотренных нормами международного права, Правительство вносит Президенту предложения о денонсации международных договоров Казахстана межгосударственного характера, а также о денонсации договоров Республики Казахстан по вопросам, относящимся к ведению Правительства.

## Т е м а IX

### КОНСТИТУЦИОННЫЙ СОВЕТ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

#### 1. Структура и статус Конституционного Совета

В Конституции Республики Казахстан 1995 г. имеется раздел, посвященный Конституционному Совету. В Конституции не указано, с какой целью создается этот государственный орган. Но из полномочий Конституционного Совета, определенных в Конституции, видно, что основным назначением Конституционного Совета является защита Конституции.

Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу конституционного закона, «О Конституционном Совете Республики Казахстан» точно определяет назначение этого органа. В нем говорится, что Конституционный Совет как государственный орган обеспечивает верховенство Конституции Республики Казахстан на всей территории республики. Ни в одной Конституции Казахской ССР, а также в Конституциях Республики Казахстан 1993 г. и 1995 г. не содержалось такого положения. Положение «О верховенстве Конституции Республики Казахстан» впервые закреплено в вышеприведенном Указе Президента. В этом положении прежде всего отражаются утверждение в Казахстане конституционного строя, желание построить правовое государство, идея подчинения государства Конституции. Исходя из этого, Конституционный Совет должен обеспечивать верховенство Конституции. Это означает, что Конституционный Совет в своей деятельности должен руководствоваться:

конституционными нормами, обеспечивая их незыблемость, т.е. беспрекословное соблюдение высшими государственными

ми органами конституционных норм при принятии нормативных правовых актов, осуществлении организационных акций (выборы и т.д.);

конституционными положениями, утверждающими определенное состояние государства, например, унитарную форму государства, политическую стабильность и т.д.;

конституционными идеями, принципами, например, идеями социального государства, казахстанского патриотизма и т.д.

В силу указанных обстоятельств Конституционный Совет не ограничивается только проверкой конституционности законодательных актов. Правовой основой деятельности Конституционного Совета являются Конституция Республики Казахстан и Указ Президента «О Конституционном Совете»<sup>1</sup>.

Эти два акта определяют компетенцию, состав, порядок формирования, требования к кандидатам в члены Конституционного Совета, статус членов Конституционного Совета, конституционных производств. По вопросам организации и порядка своей деятельности, не урегулированным указанными актами, Конституционный Совет принимает Регламент.

Конституционный Совет состоит из семи членов, в т.ч. председателя. Кроме этого, пожизненными членами Конституционного Совета являются по праву экс-Президенты республики. Председатель Конституционного Совета назначается на должность и освобождается Президентом Республики. Два члена Конституционного Совета назначаются на должность и освобождаются Президентом, два – председателем Сената, два – председателем Мажилиса Парламента. Срок полномочий членов Конституционного Совета – шесть лет. Половина членов Конституционного Совета обновляется каждые три года.

К членам Конституционного Совета предъявляются следующие требования:

они должны быть гражданами Республики Казахстан;

быть не моложе тридцати лет;

проживать на территории Казахстана;

иметь высшее юридическое образование;

иметь стаж работы по юридической специальности не менее пяти лет.

Председатель и члены Конституционного Совета после своего назначения на совместном заседании Палат Парламента

---

<sup>1</sup> Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан. 1995. № 24. Ст. 172.

приводятся Президентом республики к присяге. Текст присяги: «Торжественно клянусь добросовестно выполнять возложенные на меня обязанности председателя (члена) Конституционного Совета Республики Казахстан, быть беспристрастным и подчиняться только Конституции Республики Казахстан, никому и ничему, кроме нее».

Председатель и члены Конституционного Совета являются должностными лицами государства. Их статус определяется, кроме Конституции, Указа Президента о Конституционном Совете, еще нормативными правовыми актами о государственной службе в части, не урегулированной первыми двумя.

Членство в Конституционном Совете связано с определенными ограничениями. Оно несовместимо с депутатским мандатом, занятием иных оплачиваемых должностей, кроме преподавательской, научной или иной творческой деятельности, осуществлением предпринимательской деятельности, вхождением в состав руководящего органа или наблюдательного совета коммерческой организации<sup>1</sup>.

В Указе о Конституционном Совете записано, что нарушение выше отмеченных запретов ведет к прекращению членства.

Особенности статуса членов Конституционного Совета состоят еще в следующих моментах.

При выполнении своих обязанностей они независимы и подчиняются только Конституции и Указу Президента о Конституционном Совете. Никакие другие акты (нормативные и ненормативные) для них не имеют заведомо обязательной силы.

Какое-либо вмешательство в их деятельность, а также оказание давления или иного воздействия на них в какой бы то ни было форме не допускается и влечет ответственность по закону.

Конституция не предусматривает подотчетность Конституционного Совета или его членов перед каким-либо органом. Ежегодное послание Конституционного Совета в Парламент о состоянии конституционной законности в стране не является отчетом. Деятельность председателя и членов Конституционного Совета по вопросам конституционного производства не подотчетна никому. В Указе Президента о Конституционном Совете прямо записано, что никто не вправе требовать от них отчета по вопросам осуществления ими своих полномочий.

---

<sup>1</sup> Конституционный Совет Республики Казахстан дал толкование пункту 3 статьи 52 Конституции Республики Казахстан. Это толкование относится и к членам Конституционного Совета.

Никто не вправе испрашивать мнение председателя и членов Конституционного Совета по рассматриваемому вопросу до вынесения решения. Председатель и члены Конституционного Совета не имеют права высказывать свое мнение или давать консультацию по вопросам, являющимся предметом рассмотрения, до вынесения решения.

В течение срока полномочий члены Конституционного Совета несменяемы. Их полномочия могут быть прекращены или приостановлены только в случаях, предусмотренных Указом Президента о Конституционном Совете.

Члены Конституционного Совета не вправе осуществлять защиту или представительство в суде или в иных правоприменительных органах, оказывать покровительство каким бы то ни было лицам в реализации прав и освобождении от обязанностей. Разумеется, они, как и все граждане, могут быть законными представителями, например, своих детей и т.д.

Председатель и члены Конституционного Совета пользуются иммунитетом. Они в течение срока своих полномочий не могут быть арестованы, подвергнуты приводу, мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, привлечены к уголовной ответственности без согласия Парламента, кроме случаев задержания на месте преступления или совершения тяжких преступлений. Уголовное дело в отношении Председателя или члена Конституционного Совета может быть возбуждено только руководителем республиканского государственного органа, осуществляющего дознание и следствие. Поскольку речь идет о высоком должностном лице государственного органа, Генеральный прокурор осуществляет надзор за соблюдением законности в ходе расследования дела. В случае наличия доказательства о совершении преступления Генеральный прокурор вносит в Парламент представление о даче согласия на привлечение к уголовной ответственности председателя или члена Конституционного Совета. Уголовное дело в отношении председателя или члена Конституционного Совета подсудно только Верховному Суду.

Особенность статуса председателя и членов Конституционного Совета еще и в том, что они не подлежат дисциплинарной ответственности. К тому же никто не вправе отстранять члена Конституционного Совета от участия в его заседании. Если полномочия члена Конституционного Совета приостановлены в соответствии с Указом о нем, тогда Председатель вправе отстранить его от участия в заседании.

Председатель и члены Конституционного Совета обладают равными правами при рассмотрении Конституционным Советом вопросов и принятии по ним решений. Имеется одно исключение из этого общего правила, когда голос Председателя является решающим (п. 2 ст. 71).

Закон различает случаи приостановления и случаи прекращения полномочий Председателя и членов Конституционного Совета.

Случаи приостановления полномочий по основаниям можно разделить на две группы.

К первой группе относятся следующие случаи:

неучастие в заседаниях Конституционного Совета без уважительных причин не менее трех раз подряд;

неспособность по состоянию здоровья длительное время выполнять свои обязанности;

признание безвестно отсутствующим по решению суда, вступившему в законную силу. В этих случаях с ходатайством ходит сам Конституционный Совет к тому субъекту, кто назначал этого члена (Президенту, Председателю Мажилиса или Председателю Сената).

Ко второй группе приостановления полномочий относятся случаи, когда в установленном законом порядке дано согласие на:

арест;

привлечение к административной ответственности;

привлечение к уголовной ответственности;

возбуждение в суде ходатайства о применении принудительных мер медицинского характера;

возбуждение в суде ходатайства о признании недееспособности или ограничении в дееспособности председателя или члена Конституционного Совета.

Решение о приостановлении полномочий председателя или члена Конституционного Совета принимается не позднее одного месяца со дня обнаружения оснований для приостановления полномочий. Полномочия указанных лиц приостанавливаются до отпадения оснований, послуживших для их приостановления. Если же указанные основания не отпадут, они могут привести к прекращению полномочий.

Полномочия председателя или члена Конституционного Совета могут быть прекращены в случаях, если:

удовлетворена просьба об отставке;

вступит в законную силу обвинительный приговор Верховного Суда о нем;



вступило в законную силу решение суда о признании его недееспособным;

в случае его смерти;

продолжает работать в должностях, которые ему запрещается занимать;

нарушает присягу, не выполняет требований Конституции, Указа Президента о Конституционном Совете, совершает порочащий поступок, не совместимый с его высоким статусом;

назначен с нарушением требований закона;

вступило в законную силу решение суда о признании его умершим;

истек установленный Конституцией срок пребывания его в должности;

достиг шестидесяти лет, в исключительных случаях – шестидесяти пяти лет (это не относится к экс-Президентам);

вступил в политическую партию или иное общественное объединение, преследующее политические цели.

## 2. Компетенция Конституционного Совета

Некоторые авторы считают, что конституционное правосудие является частью судебной власти<sup>1</sup>. Другие считают, что конституционное правосудие находится вне трех ветвей власти, обеспечивая соблюдение ими своих полномочий<sup>2</sup>. Третьи полагают, что конституционный контроль является особой контрольной властью<sup>3</sup>. Ю.А. Юдин считает, что природа органов конституционного контроля носит двойственный характер. С одной стороны, это юрисдикционные органы, принимающие правовые решения в соответствии с формализованной процедурой, имеющей много общего с обычным судопроизводством. С другой стороны – это политические органы по порядку своего образования, составу, по характеру решаемых дел. По мнению ученых-юристов, любой конституционный вопрос имеет политический характер, ибо затрагивает проблему распределения и осуществления политической власти<sup>4</sup>. С таким мнением следует согласиться. Вместе с тем Ю.А. Юдин

<sup>1</sup> *Овсепян Ж.* Судебный конституционный контроль в зарубежных странах. Автореф. дис. ... д.ю.н. М., 1994. С. 10.

<sup>2</sup> *Сравнительное конституционное право.* М., 1996. С. 165.

<sup>3</sup> *Шульженко Ю.Л.* Конституционный контроль в России. М., 1995. С. 1–6.

<sup>4</sup> *Сравнительное конституционное право.* М., 1996. С. 166.

прав и в том, что орган конституционного контроля не является таким политическим органом, каким являются другие конституционные органы: Парламент, Правительство. Конституционный Совет РК не участвует в политическом процессе, в политическом контроле, в принятии политических решений. Учитывая это, нужно законодательно закрепить норму о том, что Конституционный Совет не имеет права по рассматриваемому вопросу давать какую-либо оценку политического характера, а имеет полномочия решать только вопросы права. Конституционный Совет не может давать оценку принимаемому законодателем решению о его целесообразности, политической эффективности, правильности и т.п.

Конституционный Совет Республики Казахстан обладает двумя формами конституционного контроля: 1) предварительным (превентивным); 2) последующим (репрессивным). Первая форма означает проверку конституционности нормативного правового акта (закона) до его подписания Президентом. Вторая означает проверку конституционности уже действующего нормативного акта, а также конституционности выборов и референдума. Правильно отмечается, что предварительный контроль позволяет предотвратить принятие неконституционного закона, тем самым способствует стабильности законодательства. Недостатком этой формы конституционного контроля признается возможность вмешательства в законодательную работу Парламента<sup>1</sup>. Достоинство последующего конституционного контроля выражается в том, что, не вмешиваясь в законодательную работу Парламента, Конституционный Совет имеет возможность проверять конституционность закона с учетом практики его применения судами и органами управления. А это имеет важное значение для защиты прав и свобод граждан.

Предварительный конституционный контроль является абстрактным, поскольку конституционность закона рассматривается безотносительно к какому-либо конкретному делу. Последующий конституционный контроль является конкретным. Субъектами права инициативы конституционного контроля являются в обоих случаях государственные органы, депутаты, государственные должностные лица.

Как при превентивном, так и репрессивном конституционном контроле может возникнуть конфликтная ситуация.

<sup>1</sup> Сравнительное конституционное право. М., 1996. С. 226.

Конституционный Совет играет важную роль в защите прав и свобод граждан. Полномочия Конституционного Совета по рассмотрению споров о правильности проведения выборов Президента Республики, депутатов Парламента и проведения республиканского референдума направлены на защиту политических прав граждан. В других полномочиях прямо или опосредованно содержатся идеи о защите Конституционным Советом прав и свобод граждан. Возникает вопрос: в этот круг защищаемых Конституционным Советом входят ли права и свободы, предусмотренные Конституцией, или все права и свободы, предоставленные законами гражданам. Ответ на этот вопрос может быть однозначен. Первые четыре полномочия имеют в виду защиту конституционных прав и свобод, о чем говорится в самой Конституции.

Можно ли считать рассмотрение Конституционным Советом спора о правильности проведения выборов или референдума контролем за избирательным процессом? Таковым он не является<sup>1</sup>. Он выполняет юрисдикционные полномочия, ибо решает споры по жалобам субъектов избирательного процесса. В литературе отмечается, что при решении избирательных споров органом конституционного правосудия речь идет преимущественно о защите не субъективного права, а объективного избирательного права<sup>2</sup>.

На самом деле при рассмотрении спора о недействительности проведенных выборов в Парламент речь идет не просто о нарушении избирательного законодательства, но и о необходимости обеспечения законного состава Парламента, о необходимости обеспечения легитимности Президента. А при проведении референдума по принятию закона Конституционный Совет решает вопрос об обеспечении выявления действительной воли народа. Конечно же, при разбирательстве Конституционный Совет защищает и субъективные права граждан как прямо, так и косвенно.

В зависимости от характера вопросов, отнесенных к ведению Конституционного Совета, его компетенция состоит из четырех групп полномочий.

---

<sup>1</sup> Конституционный Совет Франции контролирует ход голосования на президентских выборах и на референдуме (через своих наблюдателей), устанавливает список кандидатов на пост Президента, высказывает свое мнение об организации выборов. В кн.: *Крутоголов М.А.* Конституционный Совет Франции. М., 1993. С.173.

<sup>2</sup> Сравнительное конституционное право. М., 1996. С. 207.

К первой группе относятся полномочия по решению спорных вопросов. Конституционный Совет решает в случае спора вопрос о правильности проведения: 1) выборов Президента Республики; 2) выборов депутатов Парламента; 3) республиканского референдума (в Конституции Республики Казахстан указаны субъекты, которые вправе обращаться в Конституционный Совет с просьбой решить спорный вопрос. К ним относятся Президент Республики Казахстан, Председатель Сената, Председатель Мажилиса, не менее одной пятой части от общего числа депутатов Парламента, Премьер-Министр). Конституционный Совет рассматривает вопрос, действительно ли имели место нарушения Конституции, избирательного и иного законодательства во время проведения указанных мероприятий. Если собранные материалы дают основание считать, что имели место нарушения законов, Конституционный Совет признает выборы и референдум нелегитимными.

Ко второй группе относятся полномочия Конституционного Совета, связанные с рассмотрением: 1) законов до их подписания Президентом и 2) международных договоров до их ратификации Парламентом на их соответствие Конституции.

К третьей группе относятся полномочия Конституционного Совета, связанные с дачей 1) официального толкования норм Конституции<sup>1</sup>; 2) заключения о соблюдении установленных

<sup>1</sup> Конституционный Совет рассмотрел ряд обращений по вопросам официального толкования норм Конституции. Приведем лишь некоторые постановления Конституционного Совета, посвященные толкованию норм Конституции. Президент Республики Казахстан Н. А. Назарбаев 10 февраля 1997 г. обратился в Конституционный Совет об официальном толковании отдельных норм Конституции. В Конституции Республики Казахстан говорится, что в действующее право входят нормы Конституции, законы и иные нормативные правовые акты (п. 1 ст. 4). Конституционный Совет отметил, что действующее право Республики Казахстан рассматривается Конституцией как система норм права, содержащихся в принятых правомочными субъектами в установленном порядке нормативных правовых актах. Это принятые на республиканском референдуме, изданные Президентом Республики в 1995–1996 гг. указы, имеющие силу конституционных и обычных законов; нормативные указы Президента, постановления Парламента, Правительства, нормативные акты других органов // Постановления Конституционного Совета Республики Казахстан. Алматы, 1997.

Конституционный Совет РК не толкует правовые идеи, понятия, принципы, декларации, содержащиеся в Конституции РК. Он толкует только нормы Конституции. Толкуя правовую норму, он не может дополнять, изменять конституционную норму, ссылаясь на структурно-системный подход. Конституционным Советом не было принято к рассмотрению обращение о толковании понятия «исконная казахская земля», «казахстанский патриотизм». В постановлении Конституционного Совета об отказе в рассмотрении такого обращения указывалось, что эти понятия не обладают признаком правовой нормы и не подлежат толкованию Советом. Конституционный Совет лишь отметил, что указанные словосочетания являются «понятиями»

конституционных процедур до принятия Парламентом решения о досрочном освобождении от должности Президента Республики и окончательного решения об отрешении от должности Президента.

К четвертой группе относятся полномочия Конституционного Совета, связанные: 1) с рассмотрением обращения судов о признании акта неконституционным, если суд усмотрит, что нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет конституционные права и свободы человека и гражданина; 2) с направлением Парламенту послания о конституционной законности в республике по результатам обобщения практики конституционного производства. По первому вопросу принимается решение Конституционного Совета. А послание может содержать рекомендации по укреплению конституционной законности. Указанные полномочия считаются конституционными.

Для выполнения своих полномочий Конституционный Совет имеет право запрашивать и получать документы, материалы и иную информацию от всех государственных органов, организаций. Он может привлекать специалистов к экспертной и научно-консультационной работе. Эти полномочия не относятся к конституционным.

Председатель Конституционного Совета наделен особыми, персональными полномочиями. Он руководит подготовкой и анализом вопросов, принятых к рассмотрению; созывает заседания Конституционного Совета, председательствует на них; распределяет обязанности членов Конституционного Совета, организует работу; по требованию Президента Республики предоставляет ему информацию о состоянии конституционной законности в стране<sup>1</sup>; подписывает решения и протоколы заседаний Конституционного Совета. Председатель Конституционного Совета осуществляет и другие полномочия в соответствии с Указом Президента «О Конституционном Совете» и его Регламентом.

Рассматривая компетенцию Конституционного Совета, полномочия его председателя, следует обратить внимание на один весьма важный момент. Конституционный Совет призван обес-

---

<sup>1</sup> Конституционный Совет представляет Президенту информацию не только по результатам обобщения практики конституционного производства, но и на основе данных государственных органов о состоянии конституционной законности.

печивать верховенство Конституции, правильное понимание и строгое соблюдение ее норм. Следовательно, Конституционный Совет имеет дело с юридическим материалом, который, будучи концентрированным выражением и законодательным закреплением политики государства, не меняется в зависимости от политической конъюнктуры. Конституционный Совет должен руководствоваться только Конституцией и соответствующими ей законодательными актами и не поддаваться влиянию ситуативной политики. В связи с этим в Указе Президента Республики Казахстан «О Конституционном Совете» прямо записано, что он «подчиняется только Конституции Республики и не может исходить из политических и иных мотивов».

Конституционный Совет – высокий государственный орган. Но это не означает, что он может вмешиваться в сферу деятельности других органов. Закон указывает, что Конституционный Совет должен воздерживаться от установления и исследования вопросов, когда эти вопросы входят в компетенцию судов или других государственных органов. Под иными органами, в частности, имеется в виду Прокуратура. Руководствуясь Конституцией, Прокуратура опротестовывает законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции (ст. 83). Здесь как бы скрещиваются полномочия Конституционного Совета и Прокуратуры. Но, думается, нет противоречий между ними. Конституционный Совет рассматривает конституционность закона по инициативе предусмотренных в Конституции субъектов, а также до подписания его Президентом. Прокуратура же сама рассматривает конституционность уже принятого (и действующего) закона. Поэтому Конституционный Совет не имеет основания для вхождения в полномочия Прокуратуры.

В соответствии с подпунктом 2 пункта 4 статьи 17 Указа «О Конституционном Совете» Конституционный Совет ежегодно направляет Парламенту послание о состоянии конституционной законности в республике по результатам обобщения практики конституционного производства, т.е. по результатам своей деятельности.

Здесь следует обратить внимание на то, что в Конституции РК предусмотрено полномочие Парламента заслушивать «ежегодные послания Конституционного Совета Республики о состоянии конституционной законности в Республике Казахстан» (подпункт 11) ст. 53). При этом в Конституции не оговорено,

что послание Конституционного Совета ограничивается результатами обобщения практики конституционного производства. Конституционный Совет в своем послании Президенту тоже не ограничивается обобщением практики конституционного производства. Он использует и другие информационные материалы. Например, в послании указывается, сколько, какого характера заявлений о нарушениях конституционных норм поступило от граждан, сколько нарушений норм Конституции и законов выявлено и устранено Генеральной прокуратурой, какие нарушения конституционных положений допускаются органами дознания и предварительного следствия. Дается также характеристика состояния преступности в стране, исходя из того, что правонарушения — один из главных показателей состояния конституционной законности.

Послание Конституционного Совета Парламенту его депутатами не обсуждается, а принимается к сведению.

Данные, содержащиеся в послании, безусловно, могут быть использованы Парламентом в законотворческом процессе.

### **3. Конституционное производство**

Конституционный Совет не является судебным органом. Он является государственным органом, несудебными методами обеспечивающим верховенство Конституции Республики Казахстан. Конституционный Совет осуществляет свою компетенцию путем конституционного производства. Но это не судебное производство, а своеобразное государственное производство, отражающее особенности Конституционного Совета в системе государственных органов. Конституционный Совет, будучи частью государственного механизма, не относится ни к одной из ветвей государственной власти. Все это определяет своеобразие конституционного производства<sup>1</sup>. Ограничен круг субъектов, по обращениям которых возбуждается конституционное производство. Эти субъекты считаются участниками конституционного производства. К ним относятся Президент, председатель Сената, председатель Мажилиса, депутаты Парламента численностью не менее одной пятой от их общего числа, Премьер-Министр, суды республики, государственные органы и должностные лица, конституционность актов которых

---

<sup>1</sup> Регламент Конституционного Совета Республики Казахстан. Алматы, 1996.

проверяется. Участники конституционного производства пользуются равными процессуальными правами. Они имеют право знакомиться с материалами производства, представлять доказательства, участвовать в их исследовании, доказывать правильность или неверность обращений, давать устные и письменные объяснения Конституционному Совету.

На участников конституционного производства возлагаются и обязанности. Они должны добросовестно пользоваться своими правами. Сообщение ими Конституционному Совету заведомо ложных сведений или непредставление ему затребованных документов, материалов и другой информации расценивается как неуважение к Конституционному Совету и влечет ответственность по закону. Участники конституционного производства должны относиться с уважением к Конституции.

Конституционный Совет рассматривает принятое к производству обращение и выносит по нему итоговое решение в течение месяца со дня поступления обращения. Конституционное производство подлежит прекращению до вынесения итогового решения в следующих случаях: 1) если объект отказывается от заявленного им обращения; 2) если отменяется или утрачивается юридическая сила акта, конституционность которого оспаривается; 3) если заявленное обращение не подведомственно Конституционному Совету.

**Виды решений Конституционного Совета.** Решением Конституционного Совета является любой акт, принимаемый на его заседании. Решения Конституционного Совета делятся на два вида:

итоговые решения, которые принимаются на основе осуществления конституционных полномочий;

решения, которыми осуществляются иные (неконституционного уровня) полномочия.

Итоговые решения имеют различные формы. Первая форма — *постановления нормативного и ненормативного характера*. Постановления нормативного характера являются составной частью действующего права Республики Казахстан. В Конституции или в других нормативных правовых актах не указывается, какое место занимают нормативные постановления Конституционного Совета в иерархии нормативных правовых актов Республики Казахстан. В связи с этим возникает проблема оценки характера нормативного постановления. Является ли решение Конституционного Совета о толковании нормы



Конституции нормативным постановлением или заключением? По нашему мнению, решение Конституционного Совета о толковании нормы Конституции является нормативным постановлением. Это означает, что такое решение имеет силу нормы Конституции и стоит в ряду конституционных норм. Если Конституционный Совет примет нормативное постановление другого характера, то оно будет иметь значение подзаконного нормативного акта. Основанием для такого утверждения является отсутствие в Конституции правовой возможности принятия Конституционным Советом нормативного правового акта, имеющего силу конституционного или обычного закона.

Другой формой итогового решения является *заключение* Конституционного Совета, которое не имеет нормативного характера. Почти по всем вопросам конституционных полномочий Конституционный Совет принимает заключения: по вопросам правильности выборов Президента, депутатов Парламента, республиканского референдума, конституционности закона, соответствия Конституции международных договоров, решения об отрешении Президента от должности.

Важной формой итогового решения Конституционного Совета являются *послания* в Парламент о состоянии конституционной законности в стране. Послание может содержать анализ, а также предложения по укреплению конституционной законности.

Конституционный Совет принимает решение коллегиально. Никто из его членов, участвующих в заседании, не вправе воздерживаться или не участвовать в голосовании. Решение принимается простым большинством голосов.

**Юридическая сила решения Конституционного Совета.** Итоговое решение (нормативное, ненормативное постановление, заключение) вступает в силу со дня его принятия, является обязательным для исполнения на всей территории республики, окончательным и не подлежащим обжалованию. Только Президент Республики может внести возражение на итоговое решение в целом или в его части. Возражения Президента обсуждаются на заседании Конституционного Совета. Возражение может быть преодолено двумя третями голосов от общего числа членов Конституционного Совета. Если же Конституционный Совет не сможет преодолеть возражения Президента, тогда решение считается не принятым и конституционное производство прекращается.

Принятие Конституционным Советом итоговых решений влечет за собой определенные правовые последствия.

1. Если законы будут признаны не соответствующими Конституции, то они не могут быть подписаны Президентом. Если же Конституционный Совет признает закон соответствующим Конституции, то Президент подписывает закон.

2. Если международный договор будет признан не соответствующим Конституции, то Парламент не может его ратифицировать. При положительном решении Конституционного Совета Парламент ратифицирует договор.

3. Если Конституционный Совет признает, что закон, иные нормативные акты ущемляют закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина и в силу этого не соответствуют Конституции, то такие законы и другие нормативные акты утрачивают юридическую силу и не подлежат применению. Если суды и иные правоохранительные органы приняли решения на основании таких законов, то эти решения исполнению не подлежат.

4. Конституционный Совет может признать выборы Президента не соответствующими Конституции. Тогда Центральная избирательная комиссия своим решением на соответствующих избирательных участках признает выборы недействительными. Если же выборы Президента будут признаны соответствующими Конституции, то избранный Президент регистрируется.

5. Если выборы депутатов Сената и Мажилиса будут признаны Конституционным Советом не соответствующими Конституции, то решением ЦИК выборы в соответствующих административно-территориальных единицах и избирательных округах признаются недействительными. Признание выборов депутатов Сената и Мажилиса Парламента соответствующими Конституции влечет регистрацию избранных депутатов.

6. Результаты республиканского референдума могут быть признаны не соответствующими Конституции. Тогда ЦИК признает недействительным голосование на соответствующих участках.

7. Если Конституционный Совет примет заключение, что Парламент перед принятием решения нарушил конституционные процедуры при рассмотрении вопроса об освобождении Президента или отрешении его от должности, то это влечет прекращение рассмотрения вопроса о досрочном освобождении или об отрешении Президента от должности. Заключение

Конституционного Совета о соблюдении установленных конституционных процедур влечет продолжение рассмотрения вопроса о досрочном освобождении или об отрешении.

Конституционный Совет не гарантирован не только от ошибок, но и от вынесения решений с нечеткими формулировками. Учитывая это, Регламент Конституционного Совета предоставляет право участникам конституционного производства, государственным органам и должностным лицам ходатайствовать об истолковании решения Конституционного Совета, об исправлении допущенных в его решении неточностей и ошибок редакционного характера. Если Конституционный Совет сочтет доводы убедительными, то он принимает дополнительные решения. Конституционный Совет дополнительное решение может принимать по собственной инициативе. Дополнительное решение не должно противоречить действительному содержанию, смыслу и назначению первоначального решения Конституционного Совета.

Конституционный Совет по собственной инициативе может пересмотреть свое решение. Регламент предусматривает два основания пересмотра решения по инициативе самого Конституционного Совета: 1) если изменилась норма Конституции, на основе которой было принято решение; 2) если открылись новые существенные для предмета обращения обстоятельства, не известные Конституционному Совету в момент принятия решения. В случае пересмотра первоначального решения оно отменяется.

## **Т е м а X**

### **СУДЕБНАЯ СИСТЕМА И СТАТУС СУДЕЙ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

#### **1. Конституционные основы судебной власти**

Судебная власть в Республике Казахстан является одной из ветвей государственной власти и имеет своим назначением разрешение возникающих в обществе конфликтов в связи с нарушением законодательства, основываясь на Конституции, законах, других нормативных актах. Правосудие осуществляется только судом от имени республики, независимо от воли како-

го-либо другого государственного органа, должностного лица, общественных объединений, социальных групп, граждан. Президент Республики Казахстан 1 сентября 2000 г. принял Указ «О мерах по усилению независимости судебной системы Республики Казахстан».

Президент наделен конституционным полномочием по назначению председателей областных и приравненных к ним судов. Парламент как законодательная власть путем принятия законов определяет судебную систему, принцип ее деятельности, компетенцию судебных органов, статус судей, порядок рассмотрения ими дел и т.д.

Как одна из ветвей государственной власти судебная власть обладает общими для унитарного государственного устройства признаками: 1) ее деятельность основывается на Конституции Республики Казахстан, действующей на всем пространстве государства; 2) ее деятельность распространяется на всю территорию страны; 3) решения судебных органов должны приниматься точно в рамках их компетенции; 4) решения судебных органов обязательны для государственных органов, должностных лиц, граждан, их объединений; 5) судебные органы содействуют укреплению законности и правопорядка.

Судебной власти как особой ветви власти присущи определенные специфические признаки.

Важным специфическим признаком судебной власти является ее исключительность. Ни одна из других ветвей власти: ни законодательная, ни исполнительная, а также Президент Республики Казахстан – не обладают судебными полномочиями. Только суды осуществляют правосудие, что особо оговорено в Конституции. В статье 75 Конституции сказано, что «правосудие в Республике Казахстан осуществляется только судом». В развитие этого конституционного положения в Законе от 25 декабря 2001 г. «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» запрещено издание законодательных актов, предусматривающих передачу исключительных полномочий суда другим органам. Вместо «издания» следовало написать «принятие», ибо «издание» еще не исключает возможность «принятия». Ведь в 30-е гг. XX в. были приняты советские нормативные правовые акты, которые вопреки Конституции СССР создавали такие карательные органы, как «тройка», «пятерка», осуществлявшие судебные функции в отношении «врагов народа». Эти нормативные акты не были изданы.

Конечно, вопреки редакционной неточности указанная норма закона имеет важное политико-правовое значение, поскольку направлена на гарантию конституционных положений. Закон о судебной системе ввел новую норму, подобно которой не было в законодательстве республики. Обращения, заявления и жалобы, подлежащие рассмотрению в порядке судопроизводства, не могут быть рассмотрены или взяты на контроль никакими другими органами, должностными или иными лицами. Эта норма имеет определенный социально-правовой смысл. Из-за юридической неосведомленности граждане нередко обращаются не в суд, а в другие государственные органы, загружая их вопросами, которые не относятся к их компетенции. Тем не менее государственные органы принимают заявления, жалобы граждан, пытаются их рассмотреть, что не только осложняет их работу, но приводит к негативным последствиям. С другой стороны, государственные органы, должностные лица, занимаясь не свойственными им вопросами, по существу заменяют органы правосудия. Естественно, реализация указанной нормы закона возможна при условии всеобщей правовой грамотности, широкого распространения юридических услуг и четкой деятельности государственных органов.

Спорные вопросы могут решаться только через суд. Самовольное, вопреки установленному законодательством порядку, осуществление своего действительного или предполагаемого права, оспариваемого другим лицом или организацией, причинившей существенный вред правам или законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства, признается преступлением.

Другим специфическим признаком судебной власти является особая процедура осуществления ее полномочий. В федеративном государстве, состоящем из относительно суверенных частей, могут быть разное гражданское, уголовное, административное, процессуальное законодательство, которые действуют в рамках соответствующих государственных образований и имеют свои специфические черты. В унитарном государстве Казахстан приняты и действуют единое гражданско-процессуальное, уголовно-процессуальное законодательство, которые скрупулезно, детально регламентируют процессуальную деятельность судов. Еще предстоит разработка административно-процессуального законодательства. Админис-

тративные проступки рассматриваются судом, а также различными специальными государственными органами на основе разрозненных нормативных правовых актов, которые не кодифицированы, что не только создает большие неудобства, но и ведет к волоките, ущемлению законных интересов граждан и т.д. Поскольку административные проступки имеют общие признаки и они могут быть рассмотрены на основе общих принципов и в общих процессуальных формах, желательно принять Административный процессуальный кодекс.

Существенным признаком судебной власти являются особый статус и режим деятельности судей – особой категории государственных служащих. В соответствии с Конституцией судьями могут быть граждане республики, достигшие двадцати пяти лет, имеющие высшее юридическое образование, стаж работы по юридической профессии не менее двух лет и сдавшие квалификационные экзамены (ст. 79). В Конституции указано, что законом могут быть установлены дополнительные требования к судьям. Такие дополнительные требования установлены в Законе «О судебной системе и статусе судей».

Особенности режима деятельности судей проявляются в таких конституционных положениях, как независимость и подчинение их только Конституции и закону. Закон устанавливает несменяемость и неприкосновенность судей. Не вызывает сомнения необходимость защиты судей путем установления их неприкосновенности.

Особо следует сказать о судах присяжных. В октябре 1998 г. в Конституцию Республики Казахстан внесено новое положение о том, что «в случаях, предусмотренных законом, уголовное судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей» (ст. 75). Такое нововведение является результатом учета общественного мнения о необходимости демократизации судебной деятельности. В Казахстане института присяжных заседателей никогда не существовало, поэтому не придется говорить о каких-либо исторических традициях. А это обстоятельство следует учитывать при разработке правовых основ присяжных заседателей, прежде чем разрабатывать закон.

Специфическим признаком судебной власти является особая система внутреннего контроля за ее деятельностью. Поскольку суды, осуществляя правосудие, подчиняются только Конституции и законам, органы как законодательной, так и

исполнительной власти не имеют права осуществлять контроль за законностью их решений. Контроль над деятельностью судов осуществляется посредством судебного надзора и прокурорского надзора. Верховный Суд рассматривает в надзорном порядке дела, рассмотренные нижестоящими судами.

Что касается прокурорского надзора за судами, то высказывается мнение о том, что он является рудиментом административно-командной системы. Такое мнение имеет основание, поскольку в Конституции закреплена независимость судов при осуществлении правосудия. В то же время вряд ли целесообразно сразу отменять прокурорский надзор за судами. Здесь также следует учитывать принцип унитаризма. Судебный надзор все-таки является внутренним делом, поэтому опасность ведомственного подхода к оценке деятельности нижестоящих судов сохраняется. Прокуратура же, осуществляя надзор за судами, следит за точным и единообразным применением законов, указов Президента и иных нормативных актов на всей территории республики. Другими словами, прокуратура надзирает за судами для того, чтобы, исходя из местных условий, они не противопоставляли целесообразность законности.

В Конституции Республики Казахстан закреплена особая судебная система, учитывая унитарное устройство государства. Судебная система Республики Казахстан – это совокупность всех судов страны, состоит из единой системы судебных учреждений: судов общей юрисдикции, осуществляющих рассмотрение гражданских, хозяйственных, административных и уголовных дел; это Верховный Суд Республики Казахстан, областные суды, районные (городские) народные суды. В систему общих судов входят военные суды.

В Конституции Республики Казахстан установлены принципы правосудия, которыми должен руководствоваться судья при применении закона (ст. 77).

1. Лицо считается невиновным в совершении преступления, пока его виновность не будет признана вступившим в законную силу приговором суда. Это означает, что лицо, привлеченное к уголовной ответственности, не считается преступником до тех пор, пока не вступит в законную силу решение суда. Это презумпция невиновности, признанная в уголовном законодательстве демократических государств. В Конституции такой принцип, как правило, не закрепляется. Указание на этот принцип в Конституциях Республики Казахстан 1993 г. и 1995 г.

может быть объяснено главным образом тем, что в годы Советской власти презумпция невиновности, хотя и признавалась уголовным законом, практически не реализовывалась, что трагически отражалось на судьбах людей.

2. Лицо, совершившее одно правонарушение, не может быть подвергнуто наказанию дважды. Этот принцип применяется ко всем противоправным действиям.

Если человек совершил преступление, суд может применять только одно наказание. То же самое за одно административное правонарушение может быть применено одно административное взыскание. Этот принцип также имеет «исторические корни». За действительные или мнимые преступления люди в недалеком прошлом наказывались неоднократно, даже преследовались всю жизнь.

3. Никому не может быть без его согласия изменена подсудность, предусмотренная для него законом. Этот принцип послужил основой для внесения изменения в существующее уголовно-процессуальное законодательство. В Уголовно-процессуальном кодексе Казахской ССР существовало правило, согласно которому суд второй инстанции мог взять на свое рассмотрение дело, по которому дважды отменялся приговор суда первой инстанции. Конституция вносит в это правило существенную поправку в пользу подсудимого. Изменение подсудности зависит от желания привлекаемого к суду.

4. В суде каждый имеет право быть выслушанным.

Это общепризнанный принцип демократического правосудия. Суд – не карательный орган, а орган, призванный установить истину, а также справедливо решить этот вопрос. А это возможно, если каждый участвующий в судебном процессе имеет возможность высказаться в полной мере. Это конституционное право участника судебного процесса.

5. В Конституции установлено, что в определенных случаях законы не имеют обратной силы. Обратной силы не имеют законы: а) устанавливающие или усиливающие ответственность; б) возлагающие новые обязанности на граждан; в) ухудшающие положение граждан. Этот принцип доводится до логического конца. Если после совершения человеком правонарушения закон отменяется или смягчается ответственность за правонарушение, применяется новый закон.

6. Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность. Этот принцип вытекает из презумпции невиновности. Если че-



человек привлекается к юридической ответственности, то наличие его вины должен доказывать соответствующий орган. Но это не означает, что человек может быть безразличным к своей судьбе. Он не обязан, но имеет право всеми законными средствами доказывать свою невиновность.

7. Весьма гуманным является принцип, согласно которому человек не обязан давать показания против самого себя. В средневековье, да и в советское время показания самого подсудимого считались «царицей» доказательства. Поэтому такое показание выбивали любыми, даже изуверскими способами. Теперь человек может признать добровольно свою вину, но не обязан давать показания против самого себя. Гарантией этого принципа является конституционное положение о том, что одного признания недостаточно для наказания. Гуманным является и конституционное положение о том, что человек не обязан давать показания против супруга (супруги) и близких родственников. Нам памятно время, когда поощрялись показания против родителей, супругов и других родственников. Такие действия считались даже героическими. В Конституции также предусмотрено, что священнослужители не обязаны свидетельствовать против доверившихся им на исповеди.

8. Важным принципом правосудия является толкование любых сомнений в виновности лица в пользу подсудимого. Этот принцип направлен против акций следствия, которое, не имея достаточных доказательств вины обвиняемых, тем не менее иногда стремится предать подозреваемых суду и добиться осуждения.

9. Конституционным принципом является непридание юридической силы доказательствам, полученным незаконным путем. Главные незаконные способы добывания доказательства указаны в Конституции. В статье 17 Конституции Республики Казахстан сказано, что достоинство человека неприкосновенно. Незаконными являются доказательства, полученные путем унижения человеческого достоинства. Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому обращению. Доказательства признаются полученными с нарушением закона, если при их собирании и закреплении были нарушены гарантированные Конституцией права человека и гражданина, а также установленный процессуальным законодательством порядок их собирания, закрепления, если такие действия совершены ненадлежащим образом.

10. Конституция не допускает применения уголовного закона по аналогии. Это означает, что если в законе деяние, совершенное человеком, не считается преступлением, то нельзя применять к этому деянию закон, предусматривающий уголовную ответственность за внешне схожее деяние. Если сказать кратко, нет преступления, если оно не предусмотрено законом.

## 2. Функции судебной власти

Судебная власть в Республике Казахстан выполняет ряд важнейших функций, правовые основы которых закреплены в Конституции. Эти функции характеризуют судебную власть, во-первых, как самостоятельную ветвь государственной власти, во-вторых, как систему государственных органов, обладающих особым механизмом сдержек и противовесов в отношении других ветвей государственной власти, в-третьих, как государственную власть, осуществляющую свою деятельность на основе специфических принципов, форм и методов, в-четвертых, как органы, осуществляющие правосудие.

Судебная власть в Казахстане выполняет функцию сдерживания, ограничения законодательной и исполнительной ветвей власти, правового контроля их деятельности. Эта функция обусловлена самой сущностью судебной власти, призванной осуществлять правосудие. Правосудие в широком смысле — это деятельность, направленная на установление соответствия поведения всех граждан, деятельности всех государственных органов сверху донизу, всех негосударственных организаций праву, правовым установлениям. Следовательно, о правосудии можно говорить только тогда, когда судебная власть имеет правовую возможность оценивать деятельность и государственных органов с точки зрения действующего права. Рассматриваемая функция выражается, во-первых, в том, что суды должны сверять применяемые правовые нормы с нормами Конституции. Суды не должны применять законы и иные нормативные правовые акты, каким бы органом они ни принимались, если они противоречат Конституции. В Конституции Республики Казахстан записано, что если суд усмотрит, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет закрепленные в Конституции права и свободы человека и гражданина, он обязан приостановить производство по делу и обратиться в Конституционный Совет с представлени-

ем о признании этого акта неконституционным. Это право предоставлено всем судам, как местным, так и Верховному Суду, и реально ими используется как механизм сдержек неконституционного нормотворчества как Парламента, так и других государственных органов, наделенных полномочиями принимать нормативные правовые акты. Отмечая исключительную важность функции сдерживания и ограничения нормотворческой деятельности законодательной и исполнительной власти, следует сказать о неполноте этой функции. В Конституции Республики Казахстан важными ценностями государства признаны человек, его жизнь, права и свободы. Поэтому сдерживание и ограничение акций законодательной и исполнительной ветвей власти, ущемляющих конституционные права и свободы граждан, вытекают из конституционного положения. Ведь суды призваны защищать также государство в целом. Анализируя конституционные положения, можно установить, что интересы государства необходимо защищать и в судебном порядке. Притом интересы государства можно защищать как путем обращения в Конституционный Совет, так и путем признания неконституционными организационные и практические меры, направленные на ущемление интересов государства.

О каких интересах государства, защищаемых Конституцией, следовательно, относящихся к сфере деятельности органов суда, можно говорить?

Во-первых, суды должны защищать основополагающие принципы деятельности государства: общественное согласие и политическую стабильность, экономическое развитие на благо всего народа, казахстанский патриотизм, демократические методы государственной жизни. В уголовном, административном и гражданском законодательстве предусмотрены меры, применяемые в отношении лиц, покушающихся на указанные принципы. Это основано на статье 39 Конституции о том, что признаются неконституционными любые действия, способные нарушить межнациональное согласие. Во-вторых, суды должны защищать суверенитет республики. Существует внутренний и внешний суверенитеты. Следовательно, возможны акции как внутри, так и извне, направленные на ограничение, ущемление суверенитета республики. В определенных случаях такие акции могут стать предметом судебного рассмотрения. В-третьих, не допускается создание в государственных органах организаций политических партий. Ни в одном зако-

не не указывается, как решить вопрос о ликвидации, роспуске организаций политических партий, если они созданы в государственных органах. Полагаю, что есть два способа решения этого вопроса — административный и судебный. В силу исключительной важности этого вопроса, следует его подробно урегулировать. В-четвертых, в Конституции Республики Казахстан записано, что признается и равным образом защищается как государственная, так и частная собственность. Одним из существенных недостатков гражданского, уголовного законодательства является то, что государственная собственность защищается не в полной мере. В процессе приватизации государственной собственности имелись массовые случаи, когда руководящие работники исполнительных органов в нарушение законов продавали объекты государственной собственности в частную собственность. Поскольку частные лица признавались добросовестными приобретателями, объекты оставались в их собственности. Незаконные действия государственных служащих не признаются основанием расторжения договоров купли-продажи. Суды не обращают внимание на конституционное положение о равной защите государственной собственности, поскольку им предоставлено право обращаться в Конституционный Совет лишь тогда, когда речь идет о защите конституционных прав только граждан. В-пятых, в Конституции записано, что государство обеспечивает целостность, неприкосновенность и неотчуждаемость своей территории. Возможны акции, решения, действия и т.д. со стороны общественных объединений, местных органов, направленные на нарушение целостности, неотчуждаемости территории Казахстана. Такие акции также могут быть предметом судебного разбирательства. В-шестых, установленные Конституцией унитарность, президентская форма правления республики не могут быть изменены. Были неоднократные попытки изменения унитарной формы государственного устройства. Такие попытки могут быть облечены в форму нормативных правовых актов (решений местных органов, местных референдумов).

Итак, в Конституции Республики Казахстан предусмотрена необходимость защиты прав и интересов и государства, которые могут быть нарушены со стороны отдельных государственных органов и общественных объединений.

Важной, пожалуй, главной функцией судебной власти является осуществление правосудия. Именно полномочия судов, определенные Конституцией и законами, придают им качество самостоятельной государственной ветви власти, способной

решать задачи по формированию и развитию правового, демократического государства. Суд призван осуществлять функцию арбитра при возникновении конфликта между отдельными членами общества, между ними и государством, его органами в любой сфере общественной жизни, урегулированной правом. Правовым основанием такого арбитража являются Конституция, закон, в соответствии с которым суд выносит решение о законности или незаконности действий, претензий о наличии нарушений прав и свобод граждан. От имени государства суд рассматривает и решает конкретные уголовные, гражданские, административные, хозяйственные дела и споры. Судебная власть распространяется на все дела и споры, возникающие на основе Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров республики. Здесь достойно внимания указание на то, что правосудие в Казахстане осуществляется в первую очередь на основе Конституции. Правда, споры и дела могут не касаться Конституции и не затрагивать ее положений прямо и непосредственно. Но при рассмотрении любого дела суд должен сверять применяемый нормативный правовой акт с Конституцией, соответствует ли ей, не противоречит ли ей. Вторым существенным моментом является указание Конституции о том, что судебная власть имеет своим назначением защиту прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, обеспечение исполнения Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров республики. На первое место ставится защита прав и свобод граждан и организаций. Речь идет о государственных и негосударственных организациях. Может возникнуть вопрос: почему не говорится о государственных органах, разве не нарушаются их права и законные интересы? Да, у государства, его органов есть разнообразные права и законные интересы, которые могут быть нарушены. Их защищают Конституция, законы и другие нормативные правовые акты, исполнение которых должен обеспечивать суд.

Некоторые исследователи считают, что судебная власть имеет и такую функцию, как ограничение конституционной и иной отраслевой правосубъектности граждан<sup>1</sup>. Эта функция является логическим продолжением предыдущей. Ограничение правосубъектности граждан производится в строгом соответствии с законодательством. В Конституции предусмотрены возможности ограничения прав и свобод граждан, которые

---

<sup>1</sup> Сравнительное конституционное право. М., 1996. С. 347.

могут быть установлены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения. Например, Законом о средствах массовой информации установлены ограничения в показе по телевидению эротических фильмов. Это положение закона основано на конституционной норме. Пункт 5 статьи 12 Конституции РК гласит, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно посягать на общественную нравственность. Конституция не допускает ограничения прав и свобод граждан по политическим мотивам, некоторых личных прав и свобод (ст. 39). Следовательно, суд при применении закона, ограничивающего права и свободы граждан, должен опираться на соответствующие конституционные нормы, которые действуют на всей территории страны. Если суд не будет проверять конституционность применяемых нормативных правовых актов, то может случиться, что будет вынесено судом антиконституционное решение.

### 3. Судебная система

Президент РК 20 декабря 1995 г. принял Указ, имеющий силу конституционного закона, «О судах и статусе судей в РК», который действовал в течение пяти лет и сыграл положительную роль в становлении новой судебной системы в стране. Общественные реалии обусловили необходимость дальнейшего совершенствования судебной системы на основе и в соответствии с идеями, заложенными в Конституции. По поручению Президента Верховный Суд РК разработал проект закона о судах<sup>1</sup>. 25 декабря 2000 г. принят Закон «О судебной системе

---

<sup>1</sup> Суть этого проекта изложена в постановлении №1 Пленума Верховного Суда РК от 18 января 2000 г. Оно считало обязательным наличие в законодательстве о судах следующих норм международных стандартов, установленных в комментариях ООН и нормативах Международной ассоциации юристов:

- судьи должны быть лично и материально независимы;
- судьи должны пользоваться автономной и коллективной независимостью от контроля исполнительной власти;
- полномочия по возбуждению дисциплинарных мер по отстранению судей от должности не должны зависеть от исполнительной власти;
- исполнительная власть не должна контролировать деятельность судов;
- правила судебных процедур должны составляться при участии судей или полностью судьями;
- ответственность за управление судами должна ложиться на судей.

и статусе судей Республики Казахстан». Основной целью данного закона является дальнейшее развитие судебной реформы в стране. Положения закона направлены на более полную и последовательную реализацию конституционного принципа разделения государственной власти на ветви, на усиление взаимодействия их с использованием системы сдержек и противовесов. Правосудие в РК будет осуществляться только указанными в Конституции судебными органами – коллегиями, единоличными судьями. Пленарные заседания судов не наделяются правом отправления правосудия.

Судебная система РК состоит из Верховного Суда РК и местных судов, учреждаемых в соответствии с Конституцией и указанным конституционным законом. Верховный Суд РК и местные суды составляют единую судебную систему. Единство судебной системы обеспечивается следующими факторами.

1. В Конституции, Конституционном законе «О судебной системе и статусе судей», процессуальных и иных законах установлены общие и единые для всех судов и судей принципы правосудия.

2. Судебная власть осуществляется в единых для всех судов формах судопроизводства, установленных в законах.

3. Все суды применяют действующее право Республики Казахстан, о котором говорится в статье 4 Конституции.

4. Для всех судей Конституция и Конституционный закон «О судебной системе и статусе судей» закрепили единый статус судей.

5. Вступившие в законную силу судебные акты (решения, приговоры и др.) обязательны к исполнению на всей территории республики государственными органами, должностными лицами, общественными объединениями, негосударственными организациями, гражданами, иностранцами и др.

6. Все суды финансируются только из республиканского бюджета. Это, с одной стороны, укрепляет единство судебной системы, а с другой – исключает возможность оказания влияния на судебную власть со стороны органов исполнительной власти.

*Районные и приравненные к ним суды* относятся к местным судам. К районным судам приравнены городской, межрайонный, специализированный суд – военный суд гарнизона, экономические, административные, по делам несовершеннолетних и др. Районные и приравненные к ним суды (в дальнейшем – районные суды) образуются, реорганизуются и упраздняются

Президентом по представлению уполномоченного органа. Представление согласовывается с председателем Верховного Суда. Президент может образовать в нескольких административно-территориальных единицах один районный суд или в одной административно-территориальной единице несколько районных судов. Общее число судей для районных судов также утверждает Президент по представлению уполномоченного органа. Количество судей для каждого районного суда устанавливается уполномоченным органом на основании представления председателя этого суда.

Районный суд состоит из председателя и судей. Если по штату в районном суде предусмотрен один судья, то он осуществляет полномочия председателя этого суда.

Районный суд является судом первой инстанции и рассматривает судебные дела и материалы, отнесенные к его подсудности, ведет судебную статистику, осуществляет другие полномочия, предусмотренные законом<sup>1</sup>. На председателя районного суда возложены определенные обязанности: организовывать рассмотрение судебных дел судьями суда, осуществлять общее руководство канцелярией суда, вести прием граждан, обеспечивать стажировку кандидатов на должность судьи и др.

*Областные суды* также относятся к местным. К областным судам приравнены городской суд столицы республики, городские суды, города республиканского значения, специализированные суды (Военный суд войск республики и др.). Областные и приравненные к ним суды (далее — областные суды) образуются, реорганизуются и упраздняются Президентом Республики по представлению уполномоченного органа. Такое представление согласуется с председателем Верховного Суда. Общее число судей областных судов также утверждает Президент по представлению уполномоченного органа. Количество судей для каждого областного суда устанавливается уполномоченным органом на основании представления председателя этого суда.

Областной суд состоит из председателя, председателей коллегий и судей. Органами областного суда являются: надзорная коллегия; коллегия по гражданским делам; коллегия по уголовным делам; пленарное заседание суда.

---

<sup>1</sup> В Уголовно-процессуальном кодексе РК имеется часть 7 «О процессе в суде первой инстанции» (см. ст. 290—395)



В законе не подчеркивается, что областной суд является судом второй инстанции, а указывается, что он рассматривает дела и материалы, отнесенные к его подсудности. В Уголовно-процессуальном кодексе Республики Казахстан (УПК РК) предусматривается подсудность областных судов. В статье 397 УПК РК записано, что на приговоры районных и приравненных к ним судов может быть подана в апелляционном или кассационном порядке жалоба или протест в областной и приравненные к нему суды. Следовательно, областной суд является и апелляционной, и кассационной инстанцией. В предусмотренных законом случаях областной суд может рассматривать дела как суд первой инстанции. Это одна из особенностей областного суда. Следующей особенностью является то, что он изучает судебную практику и по итогам ее обобщения рассматривает вопросы соблюдения законности при отправлении правосудия судами области. Третья особенность полномочий областного суда связана с созданием администраторов судов области. Областной суд осуществляет контроль за деятельностью администратора судов области.

Как отмечено выше, при областном суде имеются органы — коллегия по гражданским делам и коллегия по уголовным делам областного суда, они возглавляются председателями коллегий. Надзорная коллегия областного суда возглавляется председателем суда. В соответствии с Конституцией РК председатели областных и приравненных к ним судов, председатели коллегий назначаются на должность Президентом республики по рекомендации Высшего Судебного Совета республики (п. 2 ст. 82). Число судей в каждой коллегии устанавливается на пленарном заседании по представлению председателя суда. Имеется различие в процедуре формирования членов коллегий. Надзорная коллегия состоит из судей данного областного суда, избираемых ежегодно тайным голосованием на пленарном заседании большинством голосов от общего числа судей. А персональный состав коллегии по гражданским делам и коллегии по уголовным делам устанавливается председателем областного суда после обсуждения на пленарном заседании суда. В этих двух коллегиях председатель областного суда может создавать специализированные составы.

Председатель областного суда и председатели коллегий наделены особыми полномочиями. Председатель областного суда осуществляет правосудие и организует работу областного суда.

Как судья председатель вправе председательствовать при рассмотрении судебных дел в коллегиях. Как руководитель областного суда председатель организует рассмотрение судебных дел судьями, возглавляет надзорную коллегию, созывает пленарные заседания областного суда, председательствует на них, организует ведение судебной статистики, изучение судебной практики, ведет личный прием граждан, возбуждает дисциплинарные производства в отношении председателей коллегий и судей областного суда, председателей и судей районных судов, осуществляет другие полномочия, предусмотренные законом.

Председатели коллегий осуществляют также функции судьи и организатора работы коллегии. Как судьи они председательствуют на заседаниях коллегий. Как руководители они организуют рассмотрение судебных дел судьями коллегии, вносят председателю суда предложения по формированию в составе коллегий специализированных составов, осуществляют другие полномочия, предусмотренные законом.

При областном суде функционирует пленарное заседание областного суда, которое наделено особыми полномочиями в основном организационного характера. Пленарные заседания областного суда проводятся по мере необходимости, но не реже двух раз в год. Порядок работы пленарного заседания определяется регламентом, утвержденным им же. Пленарные заседания устанавливают численный состав коллегии и избирают судей в состав надзорной коллегии, заслушивают информацию председателей коллегий, обсуждают судебную практику и по итогам обобщения рассматривают вопросы соблюдения законности при отправлении правосудия судами области и другие вопросы.

*Верховный Суд Республики Казахстан* в соответствии с Конституцией является высшим судебным органом по гражданским, уголовным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществляет в предусмотренных законом процессуальных формах надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики (ст. 81).

В соответствии с законодательством Верховный Суд Республики Казахстан осуществляет функции: 1) суда первой инстанции; 2) кассационной инстанции; 3) апелляционной инстанции. В статье 292 УПК РК предусмотрено, какие уголовные дела вправе рассматривать Верховный Суд как суд первой ин-

станции. В статье 397 УПК РК предусмотрены полномочия Верховного Суда как суда апелляционного и кассационного.

Верховный Суд изучает судебную практику и по итогам ее обобщения рассматривает вопросы соблюдения законности при отправлении правосудия судами республики. Верховный Суд является одним из субъектов, активно участвующих в формировании действующего права. В статье 4 Конституции записано, что в действующее право Республики Казахстан включаются и нормативные постановления Верховного Суда республики. В статье 81 Конституции предусмотрено, что Верховный Суд дает разъяснения по вопросам судебной практики. А в подпункте 3 пункта 2 статьи 17 Закона «О судебной системе и статусе судей» говорится, что Верховный Суд «дает разъяснения по вопросам применения в судебной практике законодательства», что, по нашему мнению, сужает полномочие Верховного Суда, предусмотренное Конституцией. «Применение» является одной из форм реализации закона. Как показывает анализ нормативных постановлений Верховного Суда, в них даются разъяснения по вопросам реализации в судебной практике законодательства в широком смысле<sup>1</sup>.

Верховный Суд состоит из председателя, председателей коллегий и судей. Общее число судей Верховного Суда устанавливается Президентом по представлению председателя Верховного Суда. Органами Верховного Суда являются надзорная коллегия; коллегия по гражданским делам; коллегия по уголовным делам; пленарное заседание суда. Коллегия по гражданским делам и коллегия по уголовным делам возглавляются председателями коллегий, а надзорная коллегия — председателем Верховного Суда. Число судей в каждой коллегии устанавливается на пленарном заседании суда по представлению Председателя Верховного суда.

Надзорная коллегия состоит из судей Верховного Суда, избираемых ежегодно тайным голосованием на пленарном заседании большинством голосов от общего числа судей. Коллегия по гражданским делам и коллегия по уголовным делам состоят из судей, кандидатуры которых обсуждаются на пле-

---

<sup>1</sup> В Указе Президента РК, имеющем силу конституционного закона, от 25 декабря 1995 г. «О судах и статусе судей в Республике Казахстан», правильно указывалось, что нормативные постановления Верховного Суда дают «разъяснения судам по вопросам судебной практики» // Вестник Министерства юстиции РК 1996. №1. С. 31.

нарном заседании суда и назначаются председателем Верховного Суда. Председатель Верховного Суда может создавать специализированные составы в указанных коллегиях.

Закон наделил определенными полномочиями председателя Верховного Суда и председателей коллегий. Председатель Верховного Суда выполняет функции судьи и руководителя Верховного Суда. Председатель Верховного Суда возглавляет надзорную коллегию, вправе председательствовать при рассмотрении судебных дел в коллегии по гражданским делам и в коллегии по уголовным делам. Как руководитель председатель Верховного суда созывает пленарные заседания Верховного Суда, координирует работу коллегий, ведет личный прием граждан, выполняет и другие работы. Кроме «внутренних», председатель Верховного Суда выполняет «внешние» функции. Председатель Верховного Суда РК представляет интересы судебной системы республики во взаимоотношениях с органами других ветвей государственной власти и международными организациями. Закон предусматривает положения о взаимоотношениях председателя Верховного Суда с Президентом Республики Казахстан. Председатель Верховного Суда представляет Президенту республики: 1) кандидатуру руководителя уполномоченного органа; 2) вносит предложения по совершенствованию законодательства; 3) вносит представления о награждении судей государственными наградами и присвоении им почетных званий.

Председатели коллегий выполняют функции судей. Наряду с этим они выполняют организационную работу, председательствуют в судебных заседаниях коллегий, обеспечивают подготовку судьями соответствующих документов для рассмотрения их на Пленарном заседании Верховного Суда, представляют информацию Пленарному заседанию о деятельности коллегий, выполняют другие полномочия и т.д.

Членами Пленарного заседания являются председатель Верховного Суда, председатели коллегий, все члены Верховного Суда, поэтому Пленарное заседание решает важные вопросы от имени Верховного Суда. К их числу относятся: изучение судебной практики и по итогам ее обобщения рассмотрение вопросов соблюдения законности при отправлении правосудия судами республики; принятие нормативного постановления, дающего разъяснения по вопросам реализации в судебной практике законодательства, и другие вопросы.

В Конституционном законе «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» предусмотрена возможность создания *специализированных судов*. Основываясь на этом положении, Президент 16 января 2001 г. издал Указ «Об образовании в городах Алматы и Караганде экономических судов»<sup>1</sup>. В городах Алматы и Караганде образованы специализированные межрайонные экономические суды, уполномоченные рассматривать экономические споры. Основной целью образования специализированных экономических судов является стремление способствовать наиболее полной защите прав и законных интересов отечественных предпринимателей и иностранных инвесторов. Это должно благоприятно отразиться на развитии экономики. Как отмечал Президент на 3-м съезде судей в июне 2001 г., создание специализированных межрайонных экономических судов в городах Алматы и Караганде является первым шагом в реализации идеи Конституционного закона «О судебной системе и статусе судей». Эти суды созданы в г. Алматы и г. Караганде потому, что они являются регионами с наиболее развитой экономикой и инфраструктурой. Эти суды созданы в виде эксперимента, и если они покажут положительные результаты, то подобные суды будут учреждены во всех областных центрах.

Специализированные межрайонные экономические суды имеют статус районного (городского) суда с распространением на них соответствующих положений действующего законодательства. Эти суды могут рассматривать гражданские дела по имущественным спорам, сторонами в которых являются юридические лица, в установленных законом случаях граждане, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица.

#### 4. Статус судей

В Конституции РК есть ряд правовых норм, определяющих правовой статус судей. К ним относятся следующие: 1) независимость судей, которых защищают Конституция и законы; 2) неприкосновенность (иммунитет) судей; 3) политический, возрастной и образовательный цензы для судей; 4) несовместимость должности судьи с некоторыми видами служебной

---

<sup>1</sup> Казахстанская правда. 20 января 2001 г.

деятельности и работы; 5) материально-жилищное обеспечение судей; 6) назначаемость (избираемость) судей; 7) принципы, которыми должны руководствоваться судьи при применении закона (статьи 77, 79, 80, 82).

Исходя из конституционных положений, в Конституционном законе Республики Казахстан от 25 декабря 2000 г. «О судебной системе и статусе судей» есть особый раздел «Статус судей». Статус судей состоит из трех частей. Первая часть — это правовое положение судей, которое включает в себя следующие моменты.

1. Судьи всех судов обладают единым статусом и различаются между собой только полномочиями. Различия полномочий судей обусловлены их должностным положением и работой в различных звеньях судов: районном, областном и Верховном Суде. Все судьи осуществляют правосудие, выполняют свои обязанности на постоянной основе и являются носителями судебной власти. На судей не могут быть возложены внесудебные функции и обязанности, не предусмотренные законом. Судьи не могут быть включены в состав государственных органов, ведущих борьбу с преступностью, за соблюдение законности и правопорядка.

2. Важным элементом правового положения судей является их несменяемость. Несменяемость судьи не означает пожизненность судейской должности. Судьи назначаются на определенный законом срок — пять лет. Несменяемость означает, что в течение этого срока судья не освобождается от должности. Они освобождаются от должности только по основаниям, предусмотренным в законе.

3. Судьи независимы и подчиняются только Конституции и закону. Независимость судьи означает, что никто не вправе вмешиваться в осуществление правосудия и оказывать какое-либо воздействие на судью и присяжных заседателей. Такие действия преследуются по закону. Уголовный кодекс РК содержит главу о преступлениях против правосудия и порядке исполнения наказания. В статье 339 говорится, что вмешательство в какой бы то ни было форме в деятельность суда в целях воспрепятствования осуществлению правосудия является преступлением. Общественная опасность этого преступления состоит в том, что подобные действия подрывают самостоятельность и независимость судебной власти, доверие к ней народа, нарушается справедливость при принятии судом решений, по-

пираются права и законные интересы граждан и юридических лиц<sup>1</sup>.

Независимость судьи выражается и в том, что он не обязан давать каких-либо объяснений по существу рассмотренных или находящихся в производстве судебных дел. Тайна совещательной комнаты должна быть обеспечена во всех без исключения случаях.

4. Закон устанавливает гарантии независимости судьи. Это юридические, организационные и материальные гарантии. *Юридические гарантии* выражаются: 1) в процедуре осуществления правосудия. Она предусмотрена в Гражданском процессуальном и Уголовно-процессуальном кодексах; 2) в установлении законом ответственности за осуществление вмешательства в деятельность судьи по отправлению правосудия, а также за проявление неуважения к суду и судьям; 3) в неприкосновенности судьи; в соответствии со статьей 79 Конституции судья не может быть арестован, подвергнут приводу, мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, привлечен к уголовной ответственности без согласия Президента РК, основанного на заключении Высшего Судебного Совета РК; в соответствии со статьей 55 Конституции РК Председатель Верховного Суда и судьи Верховного Суда республики не могут быть арестованы, подвергнуты приводу, мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, без согласия Сената Парламента РК; указанные положения Конституции не распространяются на судей в случае задержания их на месте преступления или совершения тяжких преступлений. Уголовное дело в отношении судьи может быть возбуждено только Генеральным прокурором РК; 4) в установлении Конституцией и Конституционным законом «О судебной системе и статусе судей» порядка избрания, назначения на должность, прекращения и приостановления полномочий судьи, правом судьи на отставку; кандидатам на должность судьи обеспечивается равное право на занятие должности независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, политических взглядов, религиозных убеждений и иных обстоятельств.

---

<sup>1</sup> Комментарий. Уголовный кодекс Республики Казахстан. Особенная часть. Алматы: Жеті жарғы, 2000. С. 652.

*Организационные* гарантии выражаются в установлении особого порядка отбора кандидатов на должность судьи. Отбор кандидата на вакантную должность судьи районного суда осуществляется Квалификационной коллегией юстиции, во-первых, на конкурсной основе, во-вторых, из действующих судей, подавших заявление на занятие вакантной должности судьи.

Председатели и судьи судов, кроме председателя Верховного Суда, председателей коллегий и судей Верховного Суда, председателей областных судов, председателей коллегий и судей областных и приравненных к ним судов, назначаются на должность Президентом по представлению Министра юстиции, основанному на рекомендации Квалификационной коллегии юстиции (п. 3 ст. 82 Конституции РК). В Конституции сказано, что Квалификационная коллегия юстиции (ККЮ) является автономным, независимым учреждением, формируемым из депутатов Мажилиса, судей, прокуроров, преподавателей права и ученых-юристов, работников органов юстиции (п. 4 ст. 82). Статус, порядок формирования и организация работы ККЮ определяются Законом РК «О Квалификационной коллегии юстиции Республики Казахстан»<sup>1</sup>.

Закон принят в связи с вышеуказанными положениями Конституции и их воспроизводит. В соответствии с Законом основными задачами коллегии являются: 1) обеспечение качественного отбора и дача рекомендаций кандидатам на вакантные должности председателей и судей районных и приравненных к ним судов; 2) обеспечение независимости судей.

ККЮ формируется следующим образом: председателя назначает Президент; Мажилис делегирует двух депутатов; семь судей избирается пленарным заседанием Верховного Суда (из районного, областного и Верховного судов); Генеральный прокурор назначает прокурора; Минюст делегирует преподавателя права и ученого-юриста. Срок полномочий членов коллегии — два года.

Закон определяет требования, предъявляемые к кандидатам в члены коллегии. Они должны обладать глубокими профессиональными знаниями в области юриспруденции, опытом работы по юридической специальности, принципиальностью и безупречной репутацией. Закон определяет полномочия ККЮ и полномочия ее членов.

---

<sup>1</sup>Казахстанская правда. 17 июля 2001 г.



К полномочиям ККЮ относятся:

1) принятие квалификационных экзаменов у граждан, изъявивших желание работать судьями районного или приравненного к нему суда, а также вышестоящих судов, и дача рекомендации о назначении на должности судьи и председателя районного или приравненного к нему суда;

2) ведение учета лиц, сдавших квалификационные экзамены для занятия должности судьи;

3) расследование вопросов об отставке или прекращении отставки судьи и председателя районного или приравненного к нему суда и вынесение рекомендации об освобождении от должности судьи и председателя районного или приравненного к нему суда.

В законе отдельно даются полномочия председателя, секретаря и права членов ККЮ. Председатель организует работу, а секретарь формирует по предложению членов ККЮ вопросы, вносимые на ее рассмотрение, выполняет другие организационные работы. Члены ККЮ вправе знакомиться с материалами, представленными на ее рассмотрение, принимать участие в их исследовании и проверке, заявлять ходатайства, приводить мотивы и доказательства по рассматриваемым вопросам, участвовать в принятии решения путем голосования, подписывать решения ККЮ.

ККЮ проводит свои заседания не реже четырех раз в год. Ее заседания проводятся открыто и гласно, могут проводиться закрытые заседания. Решения ККЮ излагаются в письменном виде и принимаются большинством голосов ее членов. В случае несогласия с принимаемым решением член ККЮ вправе изложить особое мнение.

Закон предусматривает порядок проведения квалификационных экзаменов. Прием квалификационных экзаменов осуществляется после прохождения кандидатами в судьи специальной проверки. Целью такой проверки является отбор кандидатов, достойных быть судьями. Не допускаются к сдаче квалификационных экзаменов лица, которые в течение года перед этим были уволены с должности судьи, из правоохранительных органов или государственной службы за порочащие проступки и нарушения законности при исполнении служебных обязанностей. К квалификационным экзаменам не допускаются также кандидаты в судьи, не соответствующие требованиям, предъявляемым законом. Эти требования установлены в

Конституционном законе о судебной системе и статусе судей. В законе о ККЮ предусмотрены условия проведения конкурсной комиссии, основания для рассмотрения вопроса об освобождении от должности судьи.

В Законе «О судебной системе и статусе судей» предусмотрены следующие требования к кандидатам в судьи районного суда. Во-первых, это политический ценз. Судьей районного суда может быть назначен только гражданин РК. Во-вторых, это возрастной ценз: гражданин должен достичь возраста двадцати пяти лет. В-третьих, это образовательный, практический и моральный цензы: гражданин должен иметь высшее юридическое образование, стаж работы по юридической профессии не менее двух лет, безупречную репутацию. В-четвертых, это квалификационный ценз: кандидат должен сдать квалификационный экзамен, успешно пройти стажировку в суде и получить положительную характеристику пленарного заседания суда. Все перечисленные требования, кроме последнего, предусмотрены Конституцией (ст. 79).

Отбор кандидата на вакантную должность судьи областного суда осуществляется Высшим Судебным Советом на конкурсной основе из числа лиц, подавших заявление на занятие вакантной должности. Эти граждане должны отвечать тем же требованиям, которые предъявляются к кандидатам в судьи районного суда и должны иметь стаж работы по юридической специальности не менее пяти лет.

*Материальные* гарантии выражаются в предоставлении судьям за счет государства материального содержания и социального обеспечения, соответствующих их статусу, с запретом его ухудшения. Материальное обеспечение судьи должно соответствовать его положению и обеспечивать возможность полного, независимого осуществления правосудия. Этот вопрос имеет важное государственное значение, поэтому оплата труда судей определяется Президентом РК, исходя из его конституционного полномочия утверждать единую систему финансирования оплаты труда работников для всех органов, содержащихся за счет государственного бюджета республики (подпункт 9 ст. 44).

Обеспечение судей жильем также производится за счет средств республиканского бюджета. Судье и членам его семьи во внеочередном порядке предоставляется благоустроенное жилое помещение из государственного жилого фонда.

Требования, предъявляемые к судье, предусмотрены в Законе «О судебной системе и статусе судей». Они сформулированы как обязанности, обусловленные особенностями осуществления правосудия. Судья обязан: 1) неукоснительно соблюдать Конституцию и законы РК; 2) при выполнении своих конституционных обязанностей по отправлению правосудия, а также во внеслужебных отношениях соблюдать требования судейской этики и избегать всего, что могло бы опорочить авторитет, достоинство судьи или вызвать сомнения в его объективности и беспристрастности. Первый съезд судей РК 19 декабря 1996 г. принял Кодекс судейской этики, в котором изложены основные принципы поведения судей: судья должен стремиться к установлению высших стандартов поведения и следовать им для того, чтобы укреплять независимость судейства и уважение к нему; каждый судья должен уважать независимость и честь судебной власти, которая является неотъемлемым элементом демократического общества. Судья является носителем уважения и престижа судебной власти. Исходя из указанных принципов, выработаны правила Кодекса судейской этики. Нарушение правил судейской этики является основанием для правовой ответственности; 3) противостоять любым попыткам незаконного вмешательства в деятельность по отправлению правосудия; 4) соблюдать тайну совещания судей. Закон «О судебной системе и статусе судей» предусматривает дисциплинарную ответственность судей. Судья может быть привлечен к дисциплинарной ответственности: 1) за нарушение законности при рассмотрении судебных дел, если такое нарушение не влечет иную юридическую ответственность; 2) за совершение порочащего проступка, противоречащего судейской этике; 3) за грубое нарушение трудовой дисциплины. Следует отметить особую дисциплинарную ответственность за ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей, предусмотренных Конституционным законом «О судебной системе и статусе судей». Закон предусматривает виды дисциплинарных взысканий; субъектов, имеющих право возбуждать дисциплинарное производство; сроки возбуждения и рассмотрения дисциплинарного дела и другие вопросы.

## **5. Судебное администрирование**

В течение ряда лет в Высшем Судебном Совете под руководством Президента РК, среди научной общественности об-

суждался вопрос об отделении организационного и материально-технического обеспечения местных судов из ведения органов юстиции. Такое отделение должно обеспечить углубление принципа разделения государственной власти на ветви. В Указе Президента РК, имеющем силу конституционного закона, от 20 декабря 1995 г. «О судах и статусе судей в РК» говорилось, что организационное и материально-техническое обеспечение деятельности областных и приравненных к ним судов, районных (городских) судов осуществляется Министерством юстиции республики и его управлениями при строгом соблюдении принципа независимости судей и подчинения их только Конституции и законам. Однако объективно такое положение могло создавать угрозу независимости судей со стороны исполнительной власти. Поэтому новым Конституционным законом «О судебной системе и статусе судей» функция организационного и материально-технического обеспечения судов передана в судебную систему. Теперь организационное и материально-техническое обеспечение деятельности Верховного Суда осуществляется Аппаратом Верховного Суда. Организационное и материально-техническое обеспечение деятельности местных судов осуществляется уполномоченным государственным органом, образуемым Президентом. Такой орган называется Комитетом по судебному администрированию при Верховном Суде РК. В Конституционном законе «О судебной системе и статусе судей» особо подчеркивается, что деятельность указанного Комитета должна осуществляться при соблюдении независимости суда и невмешательства в деятельность судей. Это означает, что Комитет независимо от того, что находится при Верховном Суде и не имеет отношения к исполнительным органам, может «покушаться» на независимость судей. Если органы исполнительной власти, вмешиваясь в деятельность судов, преследовали цели «усиления» этой ветви власти, то Комитет и его уполномоченные на местах, вмешиваясь в деятельность судей, могут преследовать «благородные» цели поднятия престижа органов суда. Такую опасность исключать не следует.

Указом Президента РК от 1 сентября 2000 г. «О мерах по усилению независимости судебной системы Республики Казахстан» установлено, что единую систему уполномоченного органа по материально-техническому и иному обеспечению деятельности судов образуют Комитет при Верховном Суде и его администраторы в областях (г. Астане и г. Алматы).

Указом Президента РК от 12 сентября 2000 г. «О мерах по обеспечению функционирования новой системы судебного администрирования» утвержден штат Комитета по судебному администрированию при Верховном Суде РК.

В соответствии с Положением, утвержденным Указом Президента РК от 12 октября 2000 г., Комитет по судебному администрированию при Верховном Суде является уполномоченным государственным органом и осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией, законами, актами Президента и Правительства, Положением о нем и другими нормативными правовыми актами. Комитет и его администраторы являются юридическими лицами в форме государственных учреждений, вступают в гражданско-правовые отношения от собственного имени.

В соответствии с полномочиями Комитет:

- вырабатывает предложения по образованию, реорганизации либо упразднению местных судов, общей штатной численности судей;

- разрабатывает и представляет в Правительство предложения о финансировании местных судов, Комитета и администраторов;

- принимает меры по повышению квалификации судей и аппарата местных судов, организует и финансирует исследования в области судебной деятельности, определяет потребность местных судов в кадрах, организует их стажировку;

- оказывает содействие председателям судов в рассмотрении обращений граждан и организаций на неправомерные действия судей местных судов;

- разрабатывает нормативы нагрузки судей;

- рассматривает обращения граждан и организаций;

- осуществляет материально-техническое и иное обеспечение деятельности администраторов;

- контролирует расходование бюджетных средств местными судами и администраторами, проводит ревизии их финансово-хозяйственной деятельности. Комитет осуществляет и иные полномочия в соответствии с законодательством.

В Положении определены полномочия администраторов. Администратор принимает меры по обеспечению деятельности судов; взаимодействует с государственными органами и иными организациями по вопросам обеспечения деятельности судов; принимает меры по обеспечению надлежащих материаль-

ных и социальных условий для судей, работников суда; осуществляет иные полномочия.

## **6. Нормативные постановления Верховного Суда как источник действующего права Республики Казахстан**

По Конституции Республики Казахстан 1995 г. действующим правом в стране являются нормы Конституции, соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, международных договорных и иных обязательств республики, а также нормативных постановлений Конституционного Совета и Верховного Суда Республики (п.1 ст. 4).

В приведенном конституционном положении следует отметить некоторые моменты.

1. Юридической основой действующего в Республике Казахстан права являются нормы Конституции, которые непосредственно регулируют общественные отношения. 2. Не только нормам Конституции, но и иным ее (Конституции) положениям, идеям, принципам должны соответствовать законы, другие нормативные правовые акты, международные договоры и иные обязательства республики, нормативные постановления Верховного Суда. 3. Нормативные постановления Верховного Суда республики особо выделяются и не относятся к нормативным правовым актам. 4. Не обладая свойствами нормативного правового акта, постановления Верховного Суда республики признаются актами, обладающими свойствами нормативности. 5. Поскольку нормативные постановления Верховного Суда являются структурной частью действующего права, они формируют, развивают действующее право, т. е. являются одним из его источников.

Из вышеизложенного можно сделать определенные выводы. Конституция выделяет две группы актов, из которых состоит действующее право: 1) нормативные правовые акты; 2) нормативные постановления. Нормативные правовые акты содержат нормы права, которые регламентируют, регулируют общественные отношения. В силу такого свойства нормативные правовые акты являются источником права, т. е. благодаря им формируются, изменяются нормы, прекращается их действие.

Что же такое нормативное постановление? Такой вопрос пока не ставился. Ясно, что нормативное постановление Вер-

ховного Суда — это не нормативный правовой акт. Если это так, то в нормативном постановлении Верховного Суда не содержатся первичные нормы права, т.е. нормы, которые направлены на возникновение, изменение и прекращение правовых отношений. Почему же тогда нормативное постановление Верховного Суда выделяется особо и входит в систему действующего права?

Когда речь идет о действующем праве, то имеется в виду вся совокупность правовых норм, действующих в государстве. Главная задача принятия нормативного правового акта состоит в практическом осуществлении его норм для достижения целей, поставленных в нем. Однако не все правовые нормы являются абсолютно совершенными и не могут быть таковыми, как показывает всемирная история права. В процессе реализации правовых норм обнаруживаются их недостатки, которые могут иметь самое разнообразное проявление и, безусловно, отрицательные последствия. Конечный результат реализации правовых норм должен состоять в полном соответствии между их положениями и фактическими действиями субъектов, к которым они адресованы.

Для получения необходимых результатов от реализации правовых норм принимаются меры по их совершенствованию, одним из путей которого является их толкование. Толкование конституционных норм в Республике Казахстан осуществляет Конституционный Совет. Конституция Республики Казахстан прямо не предусматривает официальное толкование законов. Однако косвенно Конституция допускает ограниченное официальное толкование законов. Для того чтобы убедиться в этом, обратимся к Конституции и нормативным правовым актам Республики Казахстан.

В статье 4 Конституции, как уже упоминалось, предусмотрено, что Верховный Суд принимает нормативное постановление. В статье 81 Конституции записано, что Верховный Суд дает «разъяснения по вопросам судебной практики». Рассмотрим содержание конституционных положений. Первое — Верховный Суд принимает нормативное постановление, второе — в нормативном постановлении разъясняются вопросы судебной практики. Это означает, по моему мнению, что разъяснения должны даваться, во-первых, по всем формам реализации правовых норм: соблюдения, исполнения, пользования и применения, во-вторых, по всем нормативным правовым актам, ко-

торыми руководствуется суд при рассмотрении дел. Значит, по смыслу конституционных положений Верховному Суду даны широкие полномочия. Однако конституционный Закон от 25 декабря 2000 г. «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» по-другому интерпретировал указанные конституционные положения. По этому Закону Верховный Суд принимает нормативные положения «по вопросам применения в судебной практике законодательства (подпункт 4 п.1 ст. 20).

Иначе говоря, конституционный закон ограничивает рамки нормативного постановления Верховного суда по разъяснению только вопросами применения и только законодательства. Такого рода ограничения, мягко говоря, не соответствуют Конституции. Значит, Конституционный закон исключает разъяснения по другим формам реализации правовых норм: соблюдения, пользования и исполнения. Давая разъяснения только по вопросам применения законодательства, Верховный Суд должен обращаться только к судам и только по поводу его применения. Исследование других форм реализации правовых норм позволяет вовлечь в процесс реализации и других субъектов: физических и юридических лиц, имеющих дело с судом. Указание в конституционном законе на то, что Верховный Суд дает разъяснение по вопросам применения в судебной практике только законодательства тоже вызывает определенные вопросы.

Надо сказать, что нет у нас установившегося понятия «законодательство». Закон «О нормативных правовых актах» под «законодательством» понимает совокупность нормативных правовых актов, принятых в установленном порядке. Если это определение характеризует «национальное законодательство», то с определенными оговорками его можно принять, ведь все они принимаются в установленном порядке. Все-таки не все нормативные правовые акты как высших, так и местных государственных органов, можно свести к понятию «национального законодательства». Ведь еще есть юридическое понятие отраслевого законодательства. Так, в ГК РК определено, что гражданское законодательство состоит из Гражданского кодекса, соответствующих законов, указов Президента республики, имеющих силу закона, постановлений Парламента и его Палат, нормативных указов Президента и постановлений Правительства. В Уголовном кодексе РК записано, что уголовное законодательство составляет не любой закон, а исключительно



УК. Иные законы, предусматривающие уголовную ответственность, подлежат применению только после их включения в УК. Таким образом, понятие «законодательство» весьма неопределенное.

Между тем Конституция неспроста избегает слова «законодательство». В Конституции указывается, что «судебная власть распространяется на все дела и споры, возникающие на основе Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров Республики» (п. 2 ст. 76). Итак, понятие «законодательство» суживает конституционное положение хотя бы и потому, что не включает международные договоры, которые не входят в национальное законодательство, а являются самостоятельным источником действующего права. К тому же международные договоры, ратифицированные республикой, имеют большую юридическую силу, чем законы, даже конституционные.

Далее, несмотря на то, что с момента принятия Конституции РК прошло более шести лет, акт Пленума Верховного Суда продолжает называться не «нормативным постановлением», а просто «постановлением». Это тоже нельзя назвать соблюдением Конституции. Следует называть постановление Верховного Суда РК «нормативным постановлением Верховного Суда по вопросам судебной практики...».

Теперь в связи с этим еще одно замечание по Конституционному закону о судебной системе. В статье 18 этого Закона указывается, что органами Верховного Суда являются надзорная коллегия; коллегия по гражданским делам; коллегия по уголовным делам; пленарное заседание. Итак, пленарное заседание является одним из органов Верховного Суда. В статье 22 Конституционного закона говорится, что пленарное заседание Верховного Суда принимает нормативные постановления, дающие разъяснения по вопросам применения в судебной практике законодательства. В Конституции указано, что Верховный Суд, а не пленарное заседание Верховного Суда принимает нормативные постановления. Как известно, Конституционный закон не может ни дополнять, ни изменять Конституцию. В данном случае налицо существенное дополнение Конституции, поскольку пленарное заседание – один из органов Верховного Суда. Как выйти из положения? Конечно, пленарное заседание Верховного Суда состоит из всех его судей, поэтому

воплощает в себе Верховный Суд. Тем не менее следует соблюдать Конституцию.

Итак, Верховному Суду предоставлено право давать разъяснения по вопросам судебной практики, а не по вопросам применения в судебной практике законодательства. Сначала о том, что такое «разъяснение».

В правовом государстве должна быть полная определенность во всем: какие законы реализуются, когда, кем реализуются, на какой основе и в каких формах. Кроме этого, должна быть ясность в содержательном плане. Это необходимо для тех, кто соблюдает, использует, исполняет, применяет правовые акты. Как уже отмечалось, сама объективная реальность, жизнь обнаруживает неясность смысла правовых норм и требует ее устранения. В данном случае речь идет о толковании правовой нормы. В юридической литературе имеются разные точки зрения на понятие «толкование правовых норм». Одни считают, что толкование есть уяснение смысла правовой нормы; другие полагают, что толкование есть разъяснение ее смысла; третьи, что толкование представляет собой как уяснение, так и разъяснение смысла правовой нормы<sup>1</sup>. По моему мнению, толкование есть определенный мыслительный процесс, направленный на установление содержания правовой нормы путем выявления значений и смысла терминов, выражений и т.д. в нормативных правовых актах<sup>2</sup>.

Уяснению подлежат все правовые нормы, которые реализуются. Его уровень зависит от уровня правовой культуры реализующего. Особенно надлежащее уяснение важно для правоприменяющего органа. Недостаточная правовая культура должностного лица, соединенная с нечеткой правовой нормой, может иметь отрицательные последствия. Также важно правильное уяснение для тех органов, которые полномочны давать официальные разъяснения. Разъяснения же есть деятельность государственного органа, заключающаяся в изложении и доведении до сведения соответствующих лиц познанного смысла правовой нормы. Разъяснение есть интеллектуальный процесс интерпретации, в результате которого создается акт толкования в виде постановления, разъяснения. Такой акт не содержит новую правовую норму, а включает в себя сужде-

---

<sup>1</sup> Общая теория права. Курс лекций. Нижний Новгород, 1993. С. 368.

<sup>2</sup> Черданцев А. Ф. Толкование советского права. М., 1979. С. 5–6.

ния, оценки содержания правовой нормы. Толкование правовой нормы направлено на раскрытие смысла правовой нормы, терминов, понятий, содержащихся в ней. При этом разъяснения, даваемые Верховным Судом, не должны противоречить нормам, принципам, идеям и другим положениям Конституции, законам, другим нормативным правовым актам, международным договорам и обязательствам Республики Казахстан.

Итак, Верховный Суд дает разъяснения по вопросам реализации: 1) Конституции Республики Казахстан; 2) конституционных законов; 3) обычных законов; 4) иных нормативных правовых актов; 5) международных договоров.

Верховный Суд Республики Казахстан вправе принимать нормативные постановления по вопросам реализации в судебной практике всех указанных выше групп нормативных правовых актов.

1. Верховный Суд дает разъяснение, как применять нормы Конституции. Так, в связи с возникающими в судебной практике вопросами по применению законодательства о государственной службе постановление Пленума Верховного Суда от 25 июля 1996 г. разъяснило судам, что поскольку Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики, они должны руководствоваться ее нормами при разрешении дел указанной категории. Достижение лицом, находящимся на государственной службе, предусмотренного статьей 33 Конституции и Указом Президента «О государственной службе» (теперь нового закона) предельного возраста пребывания на государственной службе является основанием для прекращения государственной службы и расторжения трудового договора<sup>1</sup>.

Отрадно, что Верховный Суд стал указывать на значение Конституции. В постановлении № 17 Пленума Верховного Суда «О некоторых вопросах применения судами законодательства о браке и семье при рассмотрении дел об усыновлении (удочерении) детей» обращается внимание судов на то, что законодательство об усыновлении основывается на Конституции Республики Казахстан.

Верховный Суд, как видно, дает разъяснения по вопросам применения законов и других нормативных правовых актов.

---

<sup>1</sup> Сборник постановлений Пленума Верховного Суда Республики Казахстан. Т.1 (1961–1997 гг.). Алматы, 1997. С. 203.

2. В нормативном постановлении Верховного Суда Республики Казахстан разъясняется необходимость использования судами такой формы реализации законодательства, как соблюдение требований правовых норм. При этом Верховный Суд не просто указывает, какие нормы следует соблюдать, но дает еще им интерпретацию. Так, в постановлении № 9 Пленума Верховного Суда от 20 июня 2000 г. «О применении судами некоторых норм Гражданского процессуального законодательства» сказано, что «важнейшим условием вынесения судами законных и обоснованных решений является точное и неуклонное соблюдение закрепленных в ст. ст. 15, 65 и 66 ГПК РК принципов диспозитивности, состязательности и равноправия сторон». В постановлении разъясняются эти принципы, т. е. раскрывается их содержание. Иначе говоря, с одной стороны, Верховный Суд определяет форму реализации закона, а с другой — разъясняет, раскрывает содержание правовых принципов.

3. В нормативном постановлении даются разъяснения по вопросам использования прав и полномочий субъектами процесса, а не только судом. Так, в постановлении № 16 от 22 декабря 2000 г. записано: «Общее природопользование означает право населения Казахстана осуществлять на бесплатной основе использование объектов окружающей среды для удовлетворения жизненно необходимых потребностей без предоставления их в природопользование». Здесь же дается разъяснение права специального природопользования.

Нормативные постановления Верховного Суда обращают внимание судов на недопустимость лишения участников процесса законных прав. В постановлении № 2 от 28 апреля 2000 г. «О порядке производства по уголовным делам в надзорной инстанции» указывается, что непризнание потерпевшего частным обвинителем при отказе прокурора от обвинения, лишение его права участвовать в судебном разбирательстве и т.д. есть нарушение права потерпевшего на судебную защиту. В данном случае разъяснение относится к судам и участникам процесса. Это очень важно и еще раз доказывает глубокий смысл конституционного положения о «разъяснении по вопросам судебной практики».

В соответствии со статьями 385 и 391 ГПК РК вступившие в законную силу решения, определения, постановления суда могут быть обжалованы непосредственно в суд, полномочный пересматривать дела в порядке надзора, сторонами и другими

лицами, участвующими в деле, имеющими право на подачу апелляционной, кассационной жалобы. На практике возникают ситуации, когда решения, определения, постановления суда могут затрагивать интересы лиц, которые не участвовали в деле. В связи с такими ситуациями Верховный Суд разъяснил, что лица, не привлеченные к участию в деле, вправе обжаловать вступившие в законную силу решения, определения и постановления, но только в том случае, когда названными судебными актами прямо и непосредственно нарушены их имущественные и неимущественные права. Это не новая норма права, а разъяснение, но разъяснение не по применению, а в форме предоставления потерпевшей стороне права использования возможности для защиты своих законных интересов.

К этой форме реализации закона относится и разъяснение Верховного Суда, данное в постановлении № 17 от 22 декабря 2000 г., о том, что иностранцы при усыновлении детей пользуются процессуальными правами и выполняют процессуальные обязанности наравне с гражданами Республики Казахстан.

Верховный Суд разъясняет судам необходимость соблюдения иерархии нормативных правовых актов. Нормативные правовые акты Правительства, министерств, ведомств, местных представительных и исполнительных органов, говорится в постановлении Пленума Верховного Суда № 7 от 25 июля 1996 г., не могут ограничивать права потребителей и снижать гарантии их защиты по сравнению с установленными Конституцией, ГК и Законом «О защите прав потребителей».

4. Представляет интерес разъяснение Верховным Судом в постановлении № 9 от 30 июня 2000 г. положения статьи 78 Конституции об обязанности суда приостановить производство по делу и обратиться в Конституционный Совет с представлением о признании неконституционным закона или иного нормативного правового акта. Это уже разъяснение по исполнению конституционной нормы. Это конституционное положение распространяется Верховным Судом только на случаи ущемления законом либо подзаконным нормативным правовым актом закрепленных Конституцией прав и свобод граждан. Такая интерпретация в основном совпадает с положением статьи 78 Конституции. Но в Конституции сказано о «правах и свободах человека и гражданина». Налицо существенное отступление от Конституции. Следовательно, при разъяснениях норм Конституции, законов нельзя пропускать ни одного сло-

ва, даже запятой. Далее, в постановлении написано: «В остальных случаях противоречий суд обязан применять нормы акта более высокого уровня». Это положение не совсем ясно. В Конституции идет речь о том, что признаются неконституционными законы и другие нормативные правовые акты, ущемляющие закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина. Подразумевается, что законы и подзаконные акты, применяемые судом для решения других вопросов, также могут противоречить Конституции, не только ее нормам, но и идеям, принципам. В таком случае Верховный Суд предлагает применять нормы акта более высокого уровня. А если закон противоречит Конституции, а в Конституции нет конкретной нормы, то что тогда делать? В таких случаях, видимо, следует предоставить судам право входить в Верховный Суд с предложением о совершенствовании законодательства.

Верховному Суду предоставлено право вносить Президенту РК предложения по совершенствованию законодательства (подпункт 4 п. 2 ст. 20 Конституционного закона о судебной системе). Верховный Суд начал пользоваться этим правом. Так, в постановлении № 20 Пленума Верховного Суда РК от 22 декабря 2000 г. «О совершенствовании уголовного закона, устанавливающего ответственность за незаконное хранение и оборот наркотических средств и психотропных веществ» говорится, что практика применения этого закона выявила несовершенство редакции статьи 259 УК, которое препятствует единообразному ее применению и установлению судебной практики по делам данной категории. В этой статье содержатся две нормы, устанавливающие различную ответственность за одни и те же деяния. Отмечается, что редакция статьи 259 УК не отвечает общим принципам Конституции, норм уголовного закона, что противоречит понятию совокупности преступлений, данному в УК (ст. 12). Верховный Суд обратился в Парламент с предложением о совершенствовании уголовного закона. По новому конституционному закону Верховный Суд должен обращаться к Президенту<sup>1</sup>.

В некоторых нормативных постановлениях Верховного Суда дается разъяснение и юридических понятий. Так, в постанов-

---

<sup>1</sup> Вопросы совершенствования законодательства поставлены Верховным Судом и в постановлении № 10 от 30 июня 2000 г.

лении Пленума Верховного Суда Республики Казахстан № 16 от 22 декабря 2000 г. «О практике применения судом законодательства об охране окружающей среды» дается понятие этого законодательства. В это законодательство входят не только соответствующие законы об охране окружающей среды, об особо охраняемых природных территориях и т.п., но и другие нормативные правовые акты, регулирующие отношения по охране окружающей среды.

В связи с введением в действие законодательных актов, предусматривающих новый вид гражданско-правовой ответственности – ответственность за причинение морального вреда, возникла необходимость в определении понятия морального вреда. Пленум Верховного Суда постановлением № 10 от 22 декабря 1995 г. дает такое определение: под моральным вредом понимаются нравственные или физические страдания (унижение, раздражение, гнев, стыд, отчаяние, физическая боль, ущербность, дискомфортное состояние и т.п.), испытываемые (претерпеваемые, переживаемые) потерпевшим в результате совершенного против него правонарушения.

Обобщение судебной практики может обнаружить пробел в законодательстве. В этом случае Верховный Суд предлагает судам решать вопрос, исходя из обстоятельств дела. Так, в упомянутом постановлении № 16 от 22 декабря 2000 г. указывается, что в случае, если порядок исчисления ущерба не регулируется специальным нормативным правовым актом, его размер определяется по фактическим затратам на восстановление нарушенного состояния окружающей среды с учетом понесенных убытков, в т. ч. упущенной выгоды. В данном случае речь идет не столько о разъяснении, сколько о создании новой правовой нормы. Думается, что это не соответствует Конституции.

Все изложенное дает основание сделать следующие выводы.

1. Верховный Суд наделен Конституцией полномочием разъяснять нормы, идеи, принципы Конституции, законов и иных нормативных правовых актов, на основе которых рассматриваются дела и споры.

2. Верховный Суд может давать разъяснения по всем формам реализации указанных актов.

3. Нормативное постановление принимается Верховным Судом.

4. Верховный Суд не вправе восполнять пробелы нормативных правовых актов.

Разъяснения Верховного Суда раскрывают смысл и содержание правовых норм, в результате их реализация приносит наибольший эффект. Поскольку в результате разъяснения Верховным Судом правовых норм обогащается их содержание, нормативные постановления являются одним из источников действующего права Республики Казахстан.

## 7. Высший Судебный Совет

Статья 82 Конституции Республики Казахстан посвящена Высшему Судебному Совету. Конституция предусматривает, что статус, порядок формирования и организация работы Высшего Судебного Совета (ВСС) определяются законом. Такой закон принят 28 мая 2001 г.<sup>1</sup> Закон определяет статус и правовую основу деятельности ВСС. Он является консультативно-совещательным органом при Президенте РК. ВСС осуществляет свою деятельность на основе Конституции РК, указанного закона и других нормативных правовых актов.

ВСС состоит из председателя, председателя Конституционного Совета, председателя Верховного Суда, Генерального прокурора, министра юстиции, двух депутатов Сената Парламента, шести судей (двух судей Верховного Суда, двух судей областного суда или приравненного к нему суда, двух судей районного или приравненного к нему суда), секретаря Совета, а также других лиц, назначаемых Президентом РК. Председатель Конституционного Совета, Генеральный прокурор, председатель Верховного Суда, министр юстиции входят в ВСС по должности. Депутаты Сената выбираются Сенатом и делегируются в ВСС сроком на три года. Кандидатуры судей для назначения в состав ВСС рассматриваются на пленарном заседании Верховного Суда из числа кандидатов, рекомендованных пленарными заседаниями соответствующих судов. Они назначаются на два года.

ВСС наделен следующими полномочиями:

1) обеспечивает гарантии независимости и неприкосновенности судей;

2) на конкурсной основе осуществляет отбор кандидата на вакантную должность судьи областного суда; по итогам конкурса рекомендует кандидата на вакантную должность судьи

---

<sup>1</sup> Казахстанская правда. 2 июня 2001 г.



областного суда Президенту РК для назначения его на должность;

3) по представлению председателя Верховного Суда рассматривает кандидатуру на вакантную должность председателя и председателя коллегии областного суда; после одобрения этой кандидатуры рекомендует ее Президенту для назначения на должность;

4) по представлению председателя Верховного Суда рассматривает кандидатуру на вакантную должность председателя коллегии и судьи Верховного Суда; Совет рассматривает кандидатуру на должность председателя Верховного Суда. Закон не определяет, кто предлагает Совету кандидатуру на должность председателя Верховного Суда. Конституция РК предусматривает, что председатель Верховного Суда избирается Сенатом по представлению Президента РК, основанному на рекомендации Высшего Судебного Совета (ст. 82). Поэтому кандидатуру на должность председателя Верховного Суда на рассмотрение ВСС представляет Президент; такой прецедент уже имел место;

5) рассматривает вопросы освобождения от занимаемых должностей председателя Верховного Суда, председателей коллегий и судей областных и приравненных к ним судов в формах отставки, прекращения отставки, по собственному желанию, по состоянию здоровья в соответствии с медицинским заключением, истечением срока полномочий; рассматривает вопросы освобождения указанных судей в случае упразднения суда (коллегий); в этом случае рассматривается вопрос о переводе на вакантную должность судьи в другом суде;

6) обращается с предложениями к Президенту РК по вопросам совершенствования судебной системы и законодательства;

7) утверждает Регламент ВСС.

Высший Судебный Совет может осуществлять и иные полномочия, вытекающие из закона о ВСС, других нормативных правовых актов.

Закон установил следующие полномочия председателя Высшего Судебного Совета:

1) возглавляет и обеспечивает общее руководство Советом;

2) подписывает рекомендации, заключения, решения и другие документы Совета;

3) определяет вопросы, выносимые на рассмотрение предстоящего заседания Совета, изучает поступившие материалы,

при необходимости истребует дополнительные материалы, организует проверки;

4) принимает меры, направленные на улучшение организации работы Совета, осуществляет контроль за исполнением решений Совета;

5) в случае отсутствия председателя временное исполнение его обязанностей возлагается на секретаря Совета, а в случае отсутствия секретаря исполнение обязанностей председателя по его поручению возлагается на одного из членов Совета;

6) выполняет и другие организационно-распорядительные функции, предусмотренные законодательством.

Закон наделил секретаря ВСС следующими полномочиями:

1) готовит по предложению членов ВСС вопросы, выносимые на рассмотрение предстоящего заседания, заблаговременно докладывает о них председателю;

2) изучает поступившие материалы, докладывает о них председателю, по его поручению истребует дополнительные документы;

3) выполняет распоряжения председателя и решения Совета и др.

Заседания ВСС проводятся по мере необходимости, но не реже четырех раз в год. Заседание считается правомочным при участии не менее двух третей от общего числа членов Совета. Порядок проведения заседания Совета определяется регламентом, который принимается им.

Закон предусматривает порядок рассмотрения материалов и принятия решений. Материалы рассматриваются с участием лиц, претендующих на занятие соответствующей должности и освобождаемых от занимаемых должностей. Эти лица заранее уведомляются о времени и месте проведения заседания. Материалы могут рассматриваться и в отсутствие этих лиц. Решения принимаются открытым голосованием простым большинством голосов. В случае несогласия с решением член Совета вправе написать особое мнение.

Решение ВСС имеет рекомендательный характер, поскольку он является консультативным совещательным органом.

Высший Судебный Совет участвует в формировании состава судейского корпуса и реализации конституционного положения о независимости и неприкосновенности судей. Поэтому Высший Судебный Совет в целом, каждый из его членов должны самым серьезным образом, всесторонне, объективно, в соответствии с Конституцией, законодательством рас-

сма­тривать ма­тери­алы. Хотя ни в Кон­сти­ту­ции, ни в за­ко­не не оп­ре­де­ле­ны прин­ци­пы де­я­тель­но­сти Вы­ше­го Су­деб­но­го Со­ве­та, она дол­жна ос­но­вы­вать­ся на сле­ду­ю­щих прин­ци­пах: кон­сти­ту­ци­он­ность, за­кон­ность, об­ъек­тив­ность, спра­вед­ли­вость. Речь идет о фор­ми­ро­ва­нии кад­ров осо­бой вет­ви го­су­дар­ствен­ной вла­сти – су­деб­ной вла­сти. За ка­чест­вен­ную, прин­ци­пи­аль­ную ра­бо­ту Вы­ше­го Су­деб­но­го Со­ве­та в от­ве­те каж­дый его член. По­э­то­му в за­ко­не за­пи­са­но, что чле­ны ВСС не впра­ве воз­дер­живать­ся от го­ло­со­ва­ния.

## **Т е м а   XI**

### **МЕСТО И РОЛЬ ПРОКУРАТУРЫ В МЕХАНИЗМЕ УНИТАРНОГО ГОСУДАРСТВА КАЗАХСТАН**

#### **1. Прокуратура и обеспечение конституционной законности**

Вряд ли правильным будет рассмотрение места и роли про­куратуры в механизме государства вообще, безотносительно к конкретному государству. Только конкретный подход позво­лит верно определить место и роль прокуратуры в структуре государства.

Республика Казахстан приняла концепцию разделения вла­сти на законодательную, исполнительную и судебную ветви власти, что зафиксировано в ее Конституции. Однако сама Конституция подтверждает, что механизм государства Казах­стан создан на более широкой концептуальной основе, выхо­дящей за пределы теории разделения государственной власти на три ветви. И это видно из статуса Президента, статуса Кон­ституционного Совета, статуса прокуратуры Республики Ка­захстан. Рассмотрим ее место и роль в механизме государства.

Прокуратура Республики Казахстан не относится ни к од­ной из ветвей государственной власти в соответствии с дей­ствующей Конституцией и принятым на ее основе законода­тельством.

Прокуратура Республики Казахстан составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих про­куроров вышестоящим и Генеральному Прокурору респуб­лики. Она осуществляет свои полномочия независимо от других государственных органов, должностных лиц и подотчетна лишь Президенту республики. Из указанных конституционных по­ложений можно вывести, по крайней мере, три характерные

для прокуратуры черты. *Первая* — прокуратура составляет единую централизованную систему. Следовательно, прокуратура Республики Казахстан является особой, обособленной системой государственных органов от других органов государства. *Вторая* ее черта вытекает из первой — прокуратура осуществляет свои полномочия независимо от других государственных органов и должностных лиц. Это означает, что ни один государственный орган, начиная с Парламента и заканчивая местными представительными органами, от Правительства до местных исполнительных органов, ни одно должностное лицо, ни одно из звеньев судебной системы не вправе вмешиваться в деятельность всех органов прокуратуры. Однако это не означает, что прокуратура абсолютно независима и функционирует сама по себе. Она составляет особую часть механизма государства и должна быть подотчетна тому, кто руководит государством. Таким высшим должностным лицом в республике является Президент, который выступает от имени государства и народа. Прокуратура выступает от имени государства в пределах своих полномочий. Это *третья* характерная черта прокуратуры Республики Казахстан. В обоснование подотчетности прокуратуры Президенту можно привести один довод. В соответствии с Конституцией Республики Казахстан Президент республики — гарант единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Эти конституционные полномочия Президент реализует не только лично, непосредственно, но и через прокуратуру, созданную для осуществления высшего надзора за точным и единообразным применением законов, подзаконных актов, за незыблемостью Конституции и т.д. Бесспорно, прокуратура, осуществляя эти функции от имени государства, содействует сохранению единства народа и государственной власти.

Прокуратура, естественно, не относится к законодательной власти. Но это не означает, что прокуратура должна быть отстранена от законопроектной работы Парламента. По Конституции Казахской ССР 1978 г. прокурор Казахской ССР обладал правом законодательной инициативы. Однако Конституция Республики Казахстан 1995 г. за Генеральным прокурором не предусматривает такого права. Осуществляя надзор за соответствием законов, других нормативных правовых актов Конституции, выступая от имени государства в суде, осуществляя другие полномочия, органы прокуратуры накапливают громадный фактический материал, характеризующий качество и эффективность законодательства, выявляющий его недостат-

ки и противоречия и т.д. Никакой другой государственный орган не может оценивать уровень соответствия Конституции действующего законодательства, как прокуратура, ибо другие контролирующие органы государства имеют дело лишь с отдельными отраслями и частями законодательства. А прокуратура имеет реальную возможность оценивать уровень, качество, эффективность и жизнеспособность национального законодательства системно, целостно, объективно. Поэтому, думается, что предоставление права законодательной инициативы Генеральному прокурору, несомненно, усилит роль прокуратуры, будет способствовать укреплению законности, что не может нравиться определенным социальным силам. Но интересы государства, его будущее должны быть превыше всего.

Далее, ныне юридически не закреплено право участия прокуратуры в законопроектной работе Парламента. Руководство Парламента, особенно Мажилиса Парламента, практикует приглашение представителя прокуратуры на заседания комитетов, пленарные заседания. Такая практика, несомненно, имеет положительное значение. Было бы целесообразным закрепить участие в законопроектной работе представителя прокуратуры в регламентах Парламента, Сената и Мажилиса. Такое регламентирование повысило бы ответственность обеих сторон за качество законопроектов. Здесь есть определенные нюансы, связанные со статусом Парламента и прокуратуры. Депутаты могут не соглашаться с мнением прокуратуры и принять закон по своему усмотрению. Депутаты могут прислушаться к мнению прокуратуры и с учетом его принять закон. Даже в случае принятия закона с учетом предложений прокуратуры она не должна лишаться права опротестования закона, который впоследствии может быть признан противоречащим Конституции. Несмотря на это, участие представителя прокуратуры в законодательной работе Парламента минимизирует возможность принятия неконституционных законов, будет способствовать совершенствованию законодательства<sup>1</sup>. Участие прокуратуры в законопроектной работе может осуществляться путем:

---

<sup>1</sup> Так, в «Типовом кодексе профессиональной ответственности, норм профессионального поведения, включающего избранные нормы, калифорнийские нормы профессионального поведения», в стандарте 3-1.2. «Функции прокурора» говорится: «... важная функция прокурора состоит в том, чтобы добиваться совершенствования и развития системы отправления правосудия. Когда прокурору становится известно о несовершенстве или несправедливости того или иного закона, относящегося к области материального или процессуального права, прокурор обязан добиваться исправления этого положения» // Законность. 1998. №12. С. 23.

включения ее представителя в состав рабочих групп при разработке проектов законов;  
передачи законопроектов на официальные заключения;  
приглашения представителя прокуратуры для разъяснения ее позиции по законопроектам в комитетах, на пленарных заседаниях и т.д.

Прокуратура Республики Казахстан не относится к исполнительной власти. В соответствии с Конституцией Республики Казахстан исполнительные органы во главе с Правительством, включая местные исполнительные органы, составляют единую систему и образуют особую ветвь государственной власти. Высказывается предложение об отнесении прокуратуры к исполнительной ветви власти по американской модели прокуратуры. Американская модель прокуратуры сложилась исторически в условиях федеративной формы государственного устройства. Прокуратура в Казахстане тоже сложилась исторически и приспособлена к условиям унитарного государства. Исполнительная ветвь власти не только образует единую, особую систему исполнительных органов, которые осуществляют особую функцию. Они согласно Конституции Республики Казахстан обеспечивают проведение общегосударственной политики исполнительной власти в сочетании с интересами и потребностями развития соответствующей территории (ст. 87). Что это означает? Во-первых, что исполнительная ветвь власти осуществляет исполнительно-распорядительные функции. Прокуратура не выполняет такие функции. Прокуратура не обладает административными полномочиями. Во-вторых, исполнительные органы принимают нормативные правовые акты на основе и в соответствии с Конституцией, законами и указами Президента. В силу этого исполнительные органы могут осуществлять контроль за их исполнением в рамках своей системы. Прокуратура же осуществляет высший надзор за точным и единообразным применением законов, указов на территории республики. Если прокуратуру ввести в состав исполнительной ветви власти, то она в лучшем случае может осуществлять контроль за законностью деятельности исполнительных органов. Но и это сомнительно. Генеральный прокурор, подчиненный Правительству, не может осуществлять надзор за последним и т.д. В-третьих, исполнительные органы учитывают местные интересы и потребности при осуществлении своих функций. Прокуратура же должна действовать от имени

всего государства, защищать права и свободы граждан независимо от местных условий и различий. Прокуратура укрепляет и поддерживает центростремительные тенденции во всех трех ветвях власти, опираясь на принцип централизации, а исполнительная ветвь власти в силу своей природы допускает в дозволенных в условиях унитарного государства правовых пределах центробежные тенденции, основываясь на принципе децентрализации.

Если, не учитывая указанные разные назначения и природу исполнительной власти и прокуратуры, последнюю объединить с первой, то исчезнет механизм сдержек в отношении всех звеньев исполнительных органов власти. Основная часть механизма государства состоит из органов исполнительной власти, которые функционируют постоянно, непрерывно во всех сферах государственной и общественной жизни и в силу этого государственные служащие обладают большими возможностями для злоупотреблений, правонарушений. В этих условиях государство для самосохранения вынуждено будет создавать другую независимую систему надзора. Почему и для чего поднимается вопрос о слиянии прокуратуры с исполнительной ветвью власти? Иначе говоря, кому это выгодно? Ни одному государственному органу это не только не нужно, но вредно. Государство – не самодовлеющий механизм. Оно функционирует для обеспечения сохранения и развития общества и заинтересовано в своем совершенствовании, поэтому надзор, контроль – это функции, присущие природе государства. Отсутствие надзора, контроля выгодно, во-первых, некоторым должностным лицам, которые, обладая властными полномочиями, хотели бы властвовать бесконтрольно, подменяя интересы государства, общества и граждан. Надзорная функция прокуратуры ограничит или исключит их противозаконные действия. В стране ведется борьба против коррупции. Не является ли широкое распространение коррупции результатом ослабления надзорной деятельности прокуратуры, ослабления самой прокуратуры, с одной стороны, и разговоров о необходимости лишения прокуратуры этой функции – с другой? Во-вторых, лишение прокуратуры функции высшего надзора выгодно представителям «теневой экономики». Они мотивируют это, якобы, благими идеями: невмешательство в частную жизнь, в сферу негосударственной экономики и т.д. На самом деле такое невмешательство ведет к «черному переделу» экономики, к от-

странению государства от наблюдения, надзора за законностью деятельности как государственных, так и негосударственных хозяйствующих субъектов, открывая тем самым широкий простор для нарушения законности. На первый план выходят коррупция, криминальный капитал. Разумеется, должен быть предел надзора в этой сфере, который обусловлен судебным решением спорных вопросов.

Конечно же, прокуратура не относится и к судебной ветви власти. В суде она представляет интересы государства. Мнение представителя прокуратуры может не совпадать с решением суда. В постановлении Конституционного Совета от 6 марта 1997 г. № 3 сказано, что положение п.1 ст. 83 Конституции: «Прокуратура представляет интересы государства в суде» — следует понимать как конституционно определенное направление деятельности прокурора (прокуратуры)<sup>1</sup>. Конкретные полномочия прокурора по осуществлению представительства интересов государства в суде закреплены в Указе Президента Республики Казахстан, имеющем силу закона, «О Прокуратуре Республики Казахстан» — это, во-первых. Во-вторых, по Конституции прокуратура обладает правом опротестования правовых актов, противоречащих Конституции и законам республики. Под правовыми актами имеются в виду нормативные правовые акты и ненормативные правовые акты. Верховный Суд принимает нормативное постановление по вопросам судебной практики. А суды по рассматриваемым уголовным, гражданским делам принимают решения, приговоры и иные постановления, которые являются правовыми актами<sup>2</sup>. В силу указанных обстоятельств прокуратура стоит вне судебной власти.

Поскольку прокуратура не является частью какой-либо из ветвей государственной власти Республики Казахстан, она, естественно, не имеет ни законодательных, ни административно-исполнительных, ни судебных функций. Не входя ни в одну из ветвей государственной власти, прокуратура все-таки об-

---

<sup>1</sup> Вестник Конституционного Совета Республики Казахстан. Вып. №1. Алматы. 1998. С. 173.

<sup>2</sup> В постановлении Конституционного Совета РК от 6 марта 1997 г. № 3 сказано: «В конституционной норме прокуратура ... опротестовывает другие правовые акты», понятие «другие правовые акты» включает в себя и акты судов — приговоры, решения и постановления по уголовным, гражданским и иным предусмотренным законом делам» // Вестник Конституционного Совета РК. Вып. 1. Алматы. 1998. С. 172.



ладает определенными властными полномочиями. Это вряд ли можно оспаривать. Данное обстоятельство вызывает соблазн отнести прокуратуру к особой ветви государственной власти — контрольной власти. Российский правовед В.Е. Чиркин отмечает, что у любого государства есть универсальная контрольная функция, вытекающая из сущности государственной власти, которую он называет контрольной. К этой власти В.Е. Чиркин относит конституционные советы, прокуратуру, институт государственных правозащитников. Он отделяет контрольную власть от ведомственного и административного контроля и формулирует два присущих ей признака: 1) указанные органы (конституционный совет, прокуратура) обособлены от других ветвей власти, в осуществлении своих функций независимы и не подчинены никаким другим органам; 2) занимаются лишь расследованием, проверкой, изучением состояния дел и не вправе вмешиваться в оперативную деятельность органов и организаций<sup>1</sup>. Другой российский правовед М.С. Шалумов лишь замечает, что существование в системе разделения властей самостоятельной ветви — контрольной весьма спорно, но не аргументирует свое мнение<sup>2</sup>. Действительно, прокуратуру вряд ли можно отнести к особой ветви власти — контрольной. Во-первых, одна ветвь власти не может состоять из двух или трех систем самостоятельных государственных органов, в данном случае — Конституционного Совета и прокуратуры.

Во-вторых, нет особой сферы общественных отношений, в которых функционируют прокуратура и Конституционный Совет. Предметом их деятельности и влияния являются не общественные отношения, а надзор за законностью действий субъектов. Прокуратура не создает ничего нового ни в сфере права, ни в сфере общественной жизни. В-третьих, прокуратура, хотя и обладает властными полномочиями, своей властью окончательно не решает ни одного важного вопроса. Я здесь не говорю о Конституционном Совете Республики Казахстан, который принимает нормативные постановления. Замечу лишь, что Конституционный Совет РК является квазиконтрольным органом, поскольку не может действовать по своей инициативе.

---

<sup>1</sup> Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 11–13.

<sup>2</sup> Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // Государство и право. 1999. № 1. С. 85.

Прокуратуру Республики Казахстан следует считать одним из важных инструментов по обеспечению законности, по действию Президенту Республики в гарантировании незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Поэтому прокуратура РК подотчетна Президенту, но функционирует на основе Конституции. Хотя в Конституции РК не сказано, что прокуратура подчиняется только Конституции и закону, как это сделано в отношении судьи, смысл статьи 83 Конституции приводит к выводу о том, что прокуратура руководствуется Конституцией и законами. По Конституции прокуратура «опротестовывает законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции и законам» (п. 1 ст. 83). Следует отметить неудачную формулировку. Данная формулировка дает основание полагать, что прокуратура опротестовывает не только законы, противоречащие Конституции, но и законы, противоречащие законам. На самом деле известно, что новый закон отменяет старый закон или вносит изменения в последний. Это нельзя считать противоречием между старым и новым законом, и на этом основании и нужно его отменить. Речь в данном случае идет о подзаконных нормативных и ненормативных правовых актах, противоречащих Конституции и законам. Главное заключается в том, может ли прокуратура опротестовывать правовые акты Президента РК как нормативные, так и ненормативные. Могут сказать, что прокуратура подотчетна Президенту республики, поэтому она не вправе опротестовывать правовые акты Президента. В Конституции не сказано, что прокуратура подчиняется Президенту. «Она осуществляет полномочия независимо от других государственных органов, должностных лиц и подотчетна лишь Президенту Республики» (п. 2 ст. 83). Еще сказано, что прокуратура от имени государства осуществляет высший надзор. Это означает, по моему мнению, что прокуратура лишь отчитывается перед Президентом о выполнении своих конституционных полномочий, в т. ч., надо полагать, о соответствии правотворческой деятельности Президента Конституции и законам. Если речь идет о законах, принятых на основе делегирования Парламентом права принятия Президентом закона, или об указах, имеющих силу закона, то следует говорить о соответствии их Конституции. Таково, по моему мнению, положение Конституции, и это несколько не умаляет роли и значения Президента Республики, деятельность которого основывается на Конституции и законах.

Итак, прокуратура Республики Казахстан входит в сферу воздействия и влияния Президента, служит неизменным механизмом укрепления законности. Можно сказать, что Президент служит, наряду с Парламентом, гарантом независимости прокуратуры<sup>1</sup>.

## 2. Функции прокуратуры

В соответствии с Конституцией РК прокуратура осуществляет, по крайней мере, три функции. *Первая функция прокуратуры* – высший надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента РК и иных нормативных правовых актов на территории страны. Данное положение Конституции, естественно, не касается ее норм. Согласно пункту 2 статьи 4 Конституции она имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории республики. Это значит, что правоприменительные органы вправе применять нормы, положения Конституции к конкретным правоотношениям. Нет никакой гарантии, что все правоприменительные органы единообразно и точно будут применять их на практике. А какой орган будет осуществлять надзор за точным и единообразным применением норм Конституции, неизвестно. Таким органом может быть только прокуратура. Это пробел Конституции, и его надо устранить.

Далее, в пункте 1 статьи 4 Конституции РК говорится о том, что действующим правом в РК являются нормы Конституции (это еще раз подтверждает мысль о необходимости надзора за соблюдением норм Конституции), соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, а также нормативных постановлений Конституционного Совета и Верховного Суда республики. В пункте 1 статьи 83 Конституции РК не говорится о нормативных постановлениях Конституционного Совета и Верховного Суда. Означает ли это, что прокуратура не осуществляет высшего надзора за точным и единообразным применением нормативных постановлений этих двух органов? Думаю, что такое мнение было бы неправильным. Конституционный Совет поэтому и дает толкование норм Конституции, чтобы они были поняты точно и применены единообразно.

---

<sup>1</sup> Генеральный прокурор не может быть арестован, подвергнут приводу, мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, привлечен к уголовной ответственности без согласия Сената, кроме случаев задержания на месте преступления или совершения тяжких преступлений (п. 3 статьи 83 Конституции РК).

Нормативные постановления Верховного Суда также обязательны для судов. Верховный Суд осуществляет контроль за правильным применением своих нормативных постановлений. Но и прокуратура вправе осуществлять надзор за правильным применением судами нормативных постановлений Верховного Суда.

Здесь следует обратить внимание на то, что в соответствии с Конституцией РК прокуратура осуществляет высший надзор за точным и единообразным применением нормативных правовых актов на территории республики. Например, в Конституции Российской Федерации не указывается на функции прокуратуры. Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры РФ определяются федеральным законом, в котором говорится, что прокуратура осуществляет на территории Российской Федерации лишь надзор за исполнением действующих на ее территории только законов. Имеются два принципиально важных отличия в положении прокуратуры в Республике Казахстан и прокуратуры Российской Федерации. В Республике Казахстан прокуратура осуществляет высший надзор, в то время как в Российской Федерации прокуратура осуществляет просто надзор. А это различие предполагает разное теоретическое осмысление и практическое значение. Ученые-юристы Российской Федерации широко обсуждают функции надзора и приходят к различным выводам, но почти все начинают искать различия между функцией надзора прокуратуры за законностью и государственным контролем за исполнением законов, который осуществляется многочисленными государственными органами. Некоторые ученые высказывают мысль о том, что «прокуратура ввиду специфики своей деятельности и структуры объединяет усилия контролирующих органов»<sup>1</sup>.

Подобные теоретические рассуждения ведут к чрезмерно повышенным требованиям к прокуратуре. Так, М.С. Шалумов, прокурор Костромской области, специалист в области прокурорского надзора, отмечает, что отдельные руководители высших звеньев государственной власти России, депутаты Федерального собрания и представительных органов субъектов Федерации зачастую не видят каких-либо различий между прокурорским надзором и государственным контролем, чрезмер-

---

<sup>1</sup> Судостроительство и правоохранительные органы в Российской Федерации / Под ред. Шевцова В.И. М., 1996. С. 207

но широко трактуют функции прокуратуры, необоснованно считают ее ответственной за многочисленные нарушения законов и подзаконных актов в деятельности хозяйствующих субъектов. Самое интересное, такая трактовка функции прокуратуры отражается и на содержании издаваемых властными структурами правовых актов<sup>1</sup>. В свете сказанного формулировка Конституции Республики Казахстан «о высшем надзоре» прокуратуры требует всестороннего уяснения. При первом подходе к уяснению смысла этой формулировки создается мнение, что какие бы органы государства ни занимались надзором (контролем) за применением нормативных правовых актов, за законностью оперативно-розыскной деятельности и т.д., «последнее слово» остается за прокуратурой. Не приведет ли такое понимание «высшего надзора» к чрезмерно повышенным требованиям к прокуратуре и оценке ее деятельности с позиции этих требований?

Прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор лишь за исполнением законов, в то время как прокуратура Республики Казахстан осуществляет высший надзор за применением законов, указов и иных нормативных правовых актов республиканского уровня. Казалось бы, что это говорит о сильной, всеобъемлющей власти прокуратуры. Но такие объемы полномочий прокуратуры дают основание предъявлять ей высокие требования. Ведь одних законов и указов Президента и нормативных постановлений Правительства Республики насчитываются тысячи. А сколько ведомственных нормативных актов! Неудивительно, что не все работники прокуратуры их знают.

*Вторая функция прокуратуры* — опротестовывание законов и других правовых актов, противоречащих Конституции. В связи с этим нужно подчеркнуть одно важное обстоятельство, на которое в литературе не обращается внимание. В советское время существовало одно понятие — «законность» с добавлением социалистическая. Если нарушалась Конституция или обычные законы, все равно говорилось о нарушении законности. В Конституции Республики Казахстан 1995 г. есть два понятия: «конституционная законность» — это соблюдение норм, положений и принципов Конституции. В ней есть и понятие «законность» (п. 1 ст. 83). Так вот прокуратура, опротестовывая законы и другие нормативные правовые акты, проти-

---

<sup>1</sup> Шалумов М.С. Указ. работа... С. 79.

воречащие Конституции, защищает и конституционную законность. Но пока законодательством республики не определен государственный орган, к которому может обратиться прокуратура с соответствующим протестом. Прокуратуре предоставлено также право опротестовывать подзаконные акты, противоречащие обычным законам. Также неизвестно, к кому может обратиться прокуратура с таким протестом. По поводу принятия неконституционных нормативных правовых актов, а также по поводу принятия противоречащих закону подзаконных нормативных актов прокуратура не может обратиться ни в Парламент, ни в Конституционный Совет. Этот вопрос нужно решить, т.е. определить адресность протестов. Было предложение С.Г. Темирбулатова о внесении протеста по незаконным нормативным актам в Парламент<sup>1</sup>. Однако принесение протеста в Парламент противоречило бы Конституции и осложнило бы процесс его рассмотрения. В соответствии с Конституцией вопрос о конституционности законов по обращению суда рассматривается Конституционным Советом. Правда, право суда ограничено. Суд может обратиться в Конституционный Совет, если он усмотрит, что нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, хотя Конституционному Совету предоставлено право рассматривать конституционность действующих законов и других нормативных правовых актов в ограниченном объеме. Вполне логичным будет предоставление прокуратуре права обращения (а не протеста) по поводу неконституционности законов и других нормативных правовых актов в Конституционный Совет<sup>2</sup>.

Разумеется, прокуратура в таком случае приобретает возможность обратиться по поводу конституционности любого нормативного правового акта: конституционного закона, обычного закона, указа Президента, нормативного постановления Правительства, Верховного Суда. Что же касается актов центральных исполнительных органов, то прокуратура может их

---

<sup>1</sup> С.Г. Темирбулатов. Прокуратура и обеспечение конституционной законности в Республике Казахстан // Саясат. 1998. №8. С. 55.

<sup>2</sup> Я разделяю мнение С.Г. Темирбулатова о том, что в деле обеспечения верховенства Конституции и конституционной законности у прокуратуры роль по сравнению с Конституционным Советом более активная, так как она может проверять применение законов и иных актов по обращению любого субъекта и по собственной инициативе.

опротестовывать именно в Правительство, поскольку в соответствии с Конституцией ему предоставлено право отменять или приостанавливать полностью или в части действие актов министерств, иных центральных органов (подпункт 7) ст. 66).

*Третья функция прокуратуры* — это представление интересов государства в суде.

Сторонами в судебном процессе являются не только граждане, но и должностные лица. Одним из должностных лиц является прокурор, который представляет в суде интересы государства. Законодательство наделяет прокурора процессуальными правами. Статья 83 Конституции Республики Казахстан возлагает на прокурора обязанность представлять интересы государства в суде. В Указе Президента, имеющем силу закона, «О прокуратуре Республики Казахстан» содержатся нормы, устанавливающие полномочия прокурора в судебном процессе, в т.ч. право опротестовывания решений, приговоров, иных постановлений судов. Конституционный Совет разъяснил, что конституционная норма: «Прокуратура ...опротестовывает другие правовые акты» — включает в себя и акты судов — приговоры, решения и постановления по уголовным, гражданским и иным предусмотренным законом делам. Конституционный Совет также отметил, что конституционное положение: «Прокуратура представляет интересы государства в суде» — следует понимать как конституционно-определенное направление деятельности прокуратуры<sup>1</sup>.

Таким образом, официально признано, что представительство интересов государства в суде является особой функцией прокуратуры.

Подытоживая сказанное, можно отметить следующие особенности прокуратуры как конституционного органа по осуществлению надзора в условиях унитарного государства Казахстана.

1. Прокуратура не относится ни к одной ветви государственной власти. Прокуратура функционирует под руководством Президента Республики Казахстан. Если Президент объединяет усилия всех ветвей власти, обеспечивает согласованное их функционирование, тем самым выступает как бы системообразующим ядром государственного механизма, то прокурату-

---

<sup>1</sup> Вестник Конституционного Совета Республики Казахстан. Вып. 1. Алматы, 1998. С.172–173.

ра, осуществляя надзор за конституционной и обычной законностью, служит цементирующим элементом этого механизма.

2. Прокуратура служит не какой-либо части государственного механизма, а всему государству — это доказывается предоставлением ей права выступать от имени государства при осуществлении всех своих функций и обусловлено унитарной формой устройства государства Казахстан, в котором нет оснований для региональной законности.

3. Прокуратура выступает от имени государства, поэтому ей предоставлено право высшего надзора, и надзору в соответствии с Конституцией подлежат все ветви государственной власти.

4. Прокуратура способствует укреплению конституционной и обычной законности. Поэтому ей следует предоставить право обращения в Конституционный Совет по вопросам конституционности нормативных правовых актов определенных высших государственных органов.

Взаимодействие прокуратуры с Президентом, ветвями государственной власти, правоохранительными органами показано в следующих схемах<sup>1</sup>.

*Схема 1*

**Взаимодействие прокуратуры с Президентом Республики Казахстан по обеспечению соблюдения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина**

<b>ПРОКУРАТУРА РК</b>	<b>ПРЕЗИДЕНТ</b>
Генеральный прокурор: 1) ежеквартально отчитывается перед Президентом о состоянии законности в стране; 2) входит в состав Высшего Судебного Совета, Совета безопасности, Комиссии по помилованию — консультативно-совещательных органов при Президенте; 3) имеет право вносить протесты на противоречие Конституции и законам республики правовых актов Президента, Правительства;	1) с согласия Сената назначает на должность Генерального прокурора РК; 2) освобождает от должности Генерального прокурора РК; 3) по представлению Генерального прокурора назначает на должность и освобождает от должности его заместителей; 4) рассматривает протесты Генерального прокурора, удовлетворяет или отклоняет протест;

<sup>1</sup> Мерзалинов Е.С. Прокурорский надзор в Республике Казахстан за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Алматы, 2001. С.136—142.



<p>4) вносит предложения по подготовке актов Президента, связанных с укреплением законности, борьбой с преступностью, и пр.;</p> <p>5) дает заключения о применении помилования к лицам, осужденным к смертной казни;</p> <p>6) вносит представления Президенту о лишении неприкосновенности судей областных, районных, городских и приравненных к ним судов.</p>	<p>5) ежеквартально заслушивает отчет Генерального прокурора о состоянии законности в стране;</p> <p>6) рассматривает предложения Генерального прокурора о подготовке правовых актов, а также заключение о применении помилования к лицам, осужденным к смертной казни.</p>
---	---

Схема 2

**Взаимодействие прокуратуры с Парламентом Республики Казахстан по обеспечению соблюдения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина**

<p align="center"><b>ПРОКУРАТУРА РК</b></p> <p>Генеральный прокурор:</p> <p>1) вносит протесты на противоречащие Конституции законы, принятые Парламентом;</p> <p>2) вносит представления в Парламент, его Палаты и Сенат о лишении неприкосновенности членов Верховного Суда, депутатов Парламента, членов Конституционного Совета;</p> <p>3) имеет право присутствовать на заседаниях Парламента, его Палат и органов и быть выслушанным;</p> <p>4) дает ответ на запросы депутатов;</p> <p>5) должностные лица прокуратуры участвуют в составе рабочих групп по подготовке законопроектов и их правовой экспертизе.</p>	<p align="center"><b>ПАРЛАМЕНТ РК</b></p> <p>1) Сенат дает согласие Президенту на назначение Генерального прокурора сроком на пять лет;</p> <p>2) Сенат лишает неприкосновенности Генерального прокурора;</p> <p>3) рассматривает протесты Генерального прокурора на законы, принятые Парламентом, удовлетворяет или отклоняет протест;</p> <p>4) Сенат, Парламент и его Палаты рассматривают представления Генерального прокурора о лишении неприкосновенности членов Верховного Суда и Конституционного Совета РК, депутатов Парламента;</p> <p>5) депутаты Парламента вносят депутатские запросы и обращаются с запросами к Генеральному прокурору;</p> <p>6) постоянные комитеты привлекают в состав рабочих групп по подготовке законопроектов работников прокуратуры и к правовой экспертизе.</p>
--	---

**Взаимодействие прокуратуры с Правительством Республики Казахстан по обеспечению соблюдения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина**

<p align="center"><b>ПРОКУРАТУРА РК</b></p> <p>Генеральный прокурор:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) вносит протесты на противоречащие Конституции, законам и актам Президента постановления Правительства и подчиненных ему органов исполнительной власти;</li> <li>2) вносит предложения в Правительство о подготовке законопроектов и внесении их в Мажилис Парламента, о принятии актов Правительства, связанных с деятельностью прокуратуры.</li> </ol>	<p align="center"><b>ПРАВИТЕЛЬСТВО РК, МИНИСТЕРСТВА И ДРУГИЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) рассматривают протесты прокуроров на акты Правительства и подчиненных ему органов, удовлетворяют или отклоняют протесты;</li> <li>2) рассматривают предложения прокуратуры о подготовке проектов нормативных правовых актов и иных решений по вопросам, связанным с деятельностью Правительства.</li> </ol>
--	--

Схема 4

**Взаимодействие прокуратуры с судами Республики Казахстан по обеспечению соблюдения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина**

<p align="center"><b>ПРОКУРАТУРА РК</b></p> <p>Прокуроры:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) представляют интересы государства в суде, направляют дела в суд, участвуют в рассмотрении дел в судах;</li> <li>2) осуществляют надзор за законностью судебных актов, вносят протесты на решения судов в порядке кассационного, апелляционного, надзорного производства;</li> <li>3) вносят заявления в суды о признании недействительными противоречащих закону актов и действий государственных органов и должностных лиц;</li> <li>4) обращаются с исковыми заявлениями в суды о защите прав и интересов государства, юридических и физических лиц;</li> </ol>	<p align="center"><b>СУДЫ РК</b></p> <p>Рассматривают:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) протесты прокуроров, удовлетворяют или отклоняют протесты;</li> <li>2) жалобы на решения и действия прокуроров;</li> <li>3) исковые заявления прокуроров о защите и восстановлении нарушенных прав, свобод и законных интересов государства, физических и юридических лиц и принимают решения по ним;</li> <li>4) заявления прокуроров о признании недействительными актов и действий органов и должностных лиц, а также об устранении нарушений законности, принимают по ним решения.</li> </ol>
---	--

<p>Генеральный прокурор:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) вправе участвовать в работе Пленума Верховного Суда и вносить предложения по вопросам судебной практики;</li> <li>2) и его заместитель входят соответственно в состав Высшего Судебного Совета и Квалификационной коллегии юстиции — органов, рекомендуемых лиц для назначения на должности судей и освобождения от них;</li> <li>3) возбуждает уголовные дела против судей.</li> </ol>	
--	--

Схема 5

### Взаимодействие прокуратуры с иными правоохранительными органами Республики Казахстан

<p style="text-align: center;"><b>ПРОКУРАТУРА РК</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) получает для проверки от органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, дознание и следствие, иных органов, наделенных правоохранительными функциями, необходимые материалы и документы;</li> <li>2) проверяет соблюдение законности при проведении оперативно-розыскных мероприятий, административного задержания и ареста граждан, обоснованность иных мер воздействия за административные правонарушения;</li> <li>3) дает согласие на действия ведомственных нормативных правовых актов по вопросам оперативно-розыскной и иной деятельности, которые могут повлечь ограничение прав и свобод человека и гражданина, и вносит протесты на противоречащие Конституции, законам и актам Президента акты нормативного характера, регламентирующие вопросы оперативно-розыскной деятельности;</li> </ol>	<p style="text-align: center;"><b>ИНЫЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) запрашивают санкцию прокурора на арест, обыск, отстранение обвиняемого от должности, помещение подозреваемого или обвиняемого в медицинское учреждение для производства экспертизы, проведение оперативно-розыскных мероприятий, затрагивающих конституционные права граждан; задержание иностранных граждан и другие случаи, установленные законом;</li> <li>2) исполняют предписания, указания, постановления прокуроров;</li> <li>3) рассматривают протесты прокуроров, удовлетворяют или отклоняют их;</li> <li>4) участвуют в производстве проверок, проводимых прокуратурой;</li> <li>5) по требованию прокуроров представляют необходимые материалы и документы;</li> <li>6) руководители правоохранительных органов входят в состав координационных советов при прокуратурах.</li> </ol>
---	---

4) санкционирует содержание под стражей и арест;

5) рассматривает жалобы и заявления на решения и действия указанных органов;

6) возбуждает уголовные дела, производства по делам об административных правонарушениях;

7) прекращает оперативно-розыскные мероприятия в случае выявления нарушений закона, прав и свобод человека, прекращает уголовные дела или возвращает их на дополнительное расследование, отменяет незаконные постановления следователей и лиц, производящих дознание;

8) освобождает лиц, незаконно задержанных, содержащихся в местах лишения свободы или учреждениях, исполняющих меры принудительного характера;

9) вносит указания, представления и иные акты прокурорского надзора в отношении указанных органов;

10) требует от руководителей правоохранительных органов производства проверки в целях устранения нарушений закона;

11) возбуждает дисциплинарные производства в отношении виновных должностных лиц; отменяет дисциплинарные взыскания в отношении лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы;

12) координирует деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью и укреплению законности.

13) санкционирует содержание под стражей и арест;

14) рассматривает жалобы и заявления на решения и действия указанных органов;

15) возбуждает уголовные дела, производства по делам об административных правонарушениях;

16) прекращает оперативно-розыскные мероприятия в случае выявления нарушений закона, прав и свобод человека, прекращает уголовные дела или возвращает их на дополнительное расследование, отменяет незаконные постановления следователей и лиц, производящих дознание;

17) освобождает лиц, незаконно задержанных, содержащихся в местах лишения свободы или учреждениях, исполняющих меры принудительного характера;

18) вносит указания, представления и иные акты прокурорского надзора в отношении указанных органов;

19) требует от руководителей правоохранительных органов производства проверки в целях устранения нарушений закона;

20) возбуждает дисциплинарные производства в отношении виновных должностных лиц; отменяет дисциплинарные взыскания в отношении лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы;

21) координирует деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью и укреплению законности.

## Т е м а XII

### ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

#### 1. Понятие избирательной системы

Под избирательной системой Республики Казахстан понимается порядок выборов Президента Республики Казахстан, депутатов Мажилиса и Сената Парламента Республики Казахстан, депутатов маслихатов, предусмотренный Конституцией Республики Казахстан и Указом Президента, имеющим силу конституционного закона, «О выборах в Республике Казахстан», избираемых как непосредственно, так и косвенно гражданами Республики Казахстан.

Указанный порядок выборов Президента, депутатов Парламента и местных представительных органов определяется конституционно-правовыми нормами, которые в своей совокупности образуют избирательное право Республики Казахстан. Конституционно-правовые нормы, образующие избирательное право, являются частью конституционного права Республики Казахстан. Они регулируют общественные отношения, связанные с избранием Президента Республики Казахстан, депутатов Мажилиса и части депутатов Сената, депутатов местных представительных органов. В указанном аспекте понятие «избирательное право» используется как важнейший институт конституционного права. Наряду с этим понятие «избирательное право» употребляется в смысле субъективного политического права граждан Республики Казахстан, достигших совершеннолетия.

Избирательная система и избирательное право Республики Казахстан являются одними из проявлений народного суверенитета, поскольку, используя их, граждане формируют высшие представительные органы государства.

Источниками избирательного права Республики Казахстан являются нормативные правовые акты, в которых содержатся конституционно-правовые нормы, регулирующие общественные отношения, направленные на формирование выборных органов Республики.

К этим источникам относятся:

Конституция Республики Казахстан 1995 г.;

Конституционный закон «О выборах в Республике Казахстан»;

Закон Республики Казахстан «О местных органах государственного управления» от 23 января 2001 г.;

нормативные правовые акты Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан.

Нормативные правовые акты, являющиеся источниками избирательного права Республики Казахстан, регулируя отношения, возникающие при подготовке и проведении выборов Президента, депутатов Сената и Мажилиса Парламента, маслихатов и членов органов местного самоуправления, также устанавливают гарантии, обеспечивающие свободу волеизъявления граждан.

## **2. Принципы участия граждан в выборах**

Выборы в Республике Казахстан основываются на свободном осуществлении гражданином своего права избирать и быть избранным в выборные органы государства и местного самоуправления.

В Конституции Республики Казахстан, а также в Конституционном законе «О выборах в Республике Казахстан» закреплены принципы избирательного права.

Принцип всеобщего избирательного права означает, что все граждане Республики Казахстан, достигшие определенного возраста, независимо от пола, национальности, расы, вероисповедания, социального происхождения и т. д., имеют право избирать и быть избранными в выборный орган государственной власти. Всеобщее избирательное право делится на активное и на пассивное избирательное право.

Всеобщее активное избирательное право — это право граждан Республики участвовать в голосовании на выборах по достижении 18-летнего возраста.

Пассивное избирательное право — это право граждан Республики быть избранным Президентом, депутатом Мажилиса Парламента и маслихата или членом органа местного самоуправления с ограничениями, установленными Конституцией. Следовательно, пассивное избирательное право отличается от активного избирательного права. При пассивном избирательном праве гражданин выступает субъектом, подлежащим из-

бранию. Пассивность состоит в том, что не он выбирает (хотя он не лишается права голосования), а его выбирают.

Государство предъявляет ряд требований к гражданам, избираемым на должности в государственных органах. Эти требования обусловлены характером, особенностями, особым положением выборных органов в государственном механизме. Например, для избрания на пост Президента предъявляются требования, относящиеся к возрасту, образованию, отношению к государству и т.д. Эти особые требования обусловлены чрезвычайной ответственностью поста Президента перед народом и государством. Ряд требований предъявляется к гражданам, выдвигаемым кандидатами в депутаты Парламента, маслихатов. Указанные конституционные требования не являются ограничениями избирательного права граждан. Конституционным законом от 8 мая 1998 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон «О выборах в Республике Казахстан» внесены некоторые дополнения в пассивное избирательное право. Они сводятся к следующему. Не подлежит регистрации в качестве кандидата в Президенты Республики Казахстан, в депутаты Парламента Республики Казахстан, маслихатов, в члены органа местного самоуправления лицо: 1) привлекавшееся в течение года перед регистрацией к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционного правонарушения; 2) на которое в течение года перед регистрацией налагалось в судебном порядке административное взыскание за умышленное правонарушение; 3) имеющее судимость, которая ко времени регистрации не погашена или не снята в установленном законом порядке.

Всеобщее избирательное право не исключает возможности установления ограничения избирательного права. Конституция Республики Казахстан устанавливает, что не имеют права избирать и быть избранными, участвовать в республиканском референдуме граждане, признанные судом недееспособными.

Это означает, что граждане, не способные по своему психическому (умственному) состоянию в полной мере осуществлять свои гражданские права и выполнять гражданские обязанности, ограничиваются в избирательном праве. Но такое ограничение может быть установлено только в судебном порядке. Если суд признает гражданина недееспособным, только

тогда гражданин ограничивается в избирательном праве. Никакой другой орган государства не вправе устанавливать ограничения избирательных прав граждан под каким бы то ни было мотивом.

Не имеют права избирать и быть избранными лица, находящиеся в местах лишения свободы по вступившему в законную силу приговору суда. Следовательно, лица, находящиеся в местах заключения, если не вынесен обвинительный приговор о них, не могут ограничиваться в избирательном праве. В Конституционном законе «О выборах в Республике Казахстан» устанавливается, что в следственных изоляторах и изоляторах временного назначения образуются избирательные участки и лица, содержащиеся в них, включаются в списки избирателей.

Принцип равенства граждан Республики Казахстан в избирательном праве означает, что избиратели участвуют в выборах Президента, депутатов Мажилиса Парламента и маслихатов республики на равных основаниях и каждый из избирателей обладает одним голосом. Каждый избиратель может быть внесен только в один список, может голосовать в данных выборах (Президента, депутатов Парламента и т.д.) только один раз. Избирательный бюллетень выдается по документу, удостоверяющему личность. Кандидаты (в Президенты, депутаты) также имеют равные права на участие в выборах. Участие в выборах на равных основаниях обеспечивается также и тем, что ни один избиратель не имеет каких-либо преимуществ перед другими избирателями. Например, организуются равные по количеству населения избирательные округа в соответствии с нормами представительства. Избирательные права всех граждан в равной мере охраняются законом. Уголовный кодекс Республики Казахстан устанавливает уголовную ответственность за воспрепятствование реализации гражданином республики своего избирательного права.

В Республике Казахстан в Парламент установлены как прямые, так и косвенные выборы депутатов. Принцип прямого избирательного права выражается в том, что Президент, депутаты Мажилиса Парламента и маслихатов, члены органов местного самоуправления республики избираются гражданами непосредственно. Косвенное избирательное право выражается в том, что в выборах депутатов Сената Парламента участвуют выборщики, т.е. граждане республики, являющиеся депу-



татами маслихатов. Выборщики участвуют в выборах депутатов Сената на равных основаниях, и каждый из выборщиков обладает одним голосом при выборах депутата Сената. Пассивное избирательное право при выборах депутатов Сената на сессиях маслихатов осуществляется с ограничениями, установленными Конституцией Республики Казахстан (п. 4 ст. 51).

Принцип тайного голосования проявляется в том, что голосование на выборах Президента, депутатов Мажилиса и Сената Парламента, депутатов маслихатов, членов органов местного самоуправления республики осуществляется тайно. Тайное голосование исключает возможность контроля за волеизъявлением избирателя, а также давление на волю избирателя. В помещениях для голосования оборудуются специальные кабины, где избиратели могут свободно выразить свою волю. Тайна голосования обеспечивается и тем, что избирательные бюллетени не нумеруются и не содержат никаких пометок, которые бы позволили определить личность голосовавшего. Закон предусматривает ответственность должностных лиц, виновных в нарушении тайны голосования.

Принцип добровольного участия граждан Республики Казахстан в выборах выражается в том, что никто не вправе оказывать воздействие на избирателя с целью принудить его к участию или неучастию в выборах. Обеспечивается свобода волеизъявления во время выборов также тем, что проведение агитации в день выборов не допускается.

Гражданин Республики Казахстан, проживающий за ее пределами или оказавшийся за границей, обладает всей полнотой избирательных прав. Это обеспечивается, в частности, тем, что списки избирателей по избирательным участкам при представительствах Республики Казахстан в иностранных государствах, на судах, принадлежащих Республике Казахстан и находящихся в день выборов в плавании, составляются на основе данных, представляемых руководителями названных представительств и капитанами судов.

### **3. Избирательные органы**

Подготовку и проведение выборов в Республике Казахстан организуют государственные избирательные органы. Эти органы образуют единую систему. В единую систему государственных органов входят:

центральная избирательная комиссия республики;  
территориальные избирательные комиссии;  
участковые избирательные комиссии.

Срок полномочий избирательных комиссий составляет пять лет.

*Центральная избирательная комиссия (ЦИК)* возглавляет единую систему избирательных комиссий республики и является постоянно действующим органом. ЦИК состоит из председателя, заместителя председателя, секретаря и членов комиссии, избираемых и освобождаемых от должности Мажилисом Парламента по представлению Президента республики. Председатель и секретарь ЦИК должны иметь высшее юридическое образование. Как постоянно действующий государственный орган ЦИК имеет свой аппарат.

ЦИК наделен следующими полномочиями:

осуществляет контроль на территории республики за исполнением законодательства о выборах; обеспечивает единообразное применение этого законодательства;

организует подготовку и проведение выборов Президента и депутатов Мажилиса Парламента; руководит организацией и проведением выборов депутатов Сената Парламента;

образует избирательные округа по выборам депутатов Мажилиса Парламента;

осуществляет руководство избирательными комиссиями по выборам Президента, депутатов Парламента; отменяет и приостанавливает их решения; распределяет среди них средства, выделенные на выборы; рассматривает заявления и жалобы на решения и действия территориальных и окружных избирательных комиссий;

устанавливает форму и текст бюллетеня для голосования по выборам Президента и депутатов, а также подписного листа для сбора подписей выборщиков в поддержку кандидатов в депутаты Сената, других избирательных документов;

имеет право заслушивать отчеты государственных органов и организаций по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов, а также информацию органов общественных объединений по вопросам соблюдения законодательства о выборах;

регистрирует кандидатов в Президенты, их доверенных лиц и инициативные группы; публикует в средствах массовой информации сообщения о регистрации кандидатов;

подводит итоги выборов Президента и депутатов Парламента, регистрирует избранных Президента и депутатов Парламента, публикует сообщение об этом;

назначает очередные и внеочередные выборы маслихатов;

назначает и организует проведение повторного голосования и повторных выборов;

принимает решения, обязательные для всех по вопросам своей компетенции;

ЦИК осуществляет и другие полномочия.

*Территориальные* избирательные комиссии: областные, городские, районные — образуются решениями соответствующих акимов. Они должны обеспечивать организацию и проведение выборов Президента, депутатов Парламента и маслихатов.

Территориальные избирательные комиссии образуются в составе от 9 до 15 членов не позднее чем через семь дней после назначения выборов.

Полномочия территориальных избирательных комиссий можно условно разделить на две группы:

связанные с обеспечением выполнения полномочий ЦИК. К ним, в частности, относятся осуществление на территории административной единицы контроля за исполнением законодательства о выборах, обеспечение подготовки и проведения выборов Президента, депутатов Парламента и маслихатов;

обусловленные особенностями функций территориальных избирательных комиссий. К ним относятся обеспечение проведения выборов депутатов Сената, регистрация кандидатов в депутаты Сената, их доверенных лиц и инициативных групп, подготовка пунктов для голосования, подведение результатов голосования на выборах депутатов Сената и передача их в ЦИК, образование избирательных округов по выборам депутатов маслихатов, оповещение избирательных комиссий, подведение итогов выборов депутатов маслихатов, организация повторного голосования и повторных выборов вместо выбывших депутатов Сената и маслихатов. К особым полномочиям территориальных избирательных комиссий относятся также назначение и организация выборов членов органов местного самоуправления. Они выполняют функции окружной избирательной комиссии по выборам членов органов местного самоуправления, расположенных на территории соответствующей административной единицы (города, района).

Решениями соответствующих акимов образуются *окружные* избирательные комиссии в составе 9–15 членов. Они должны обеспечивать организацию и проведение выборов депутатов Мажилиса Парламента и маслихатов в избирательных округах. Окружные избирательные комиссии наделены полномочиями, обеспечивающими выполнение возложенных на них задач. Они образуют проведение выборов депутатов Мажилиса Парламента и маслихатов, координируют деятельность участковых избирательных комиссий, отменяют и приостанавливают их решения; рассматривают заявления и жалобы на решения и действия участковых избирательных комиссий; регистрируют выдвинутых кандидатов в депутаты Мажилиса Парламента, их доверенных лиц и инициативные группы, выдают им соответствующие удостоверения; контролируют своевременность и правильность составления списков избирателей. Окружная избирательная комиссия вправе заслушивать отчеты участковых избирательных комиссий, государственных органов и организаций по вопросам подготовки и проведения выборов и т.д.

*Участковые* избирательные комиссии образуются в составе 9–15 членов решениями соответствующих акимов. Они должны обеспечивать организацию и проведение выборов Президента, депутатов Мажилиса Парламента и маслихатов на соответствующих избирательных участках.

Участковые избирательные комиссии проводят на участке избирательные мероприятия: составляют список избирателей, оповещают о местонахождении участковой комиссии, оповещают избирателей о дне, времени и месте голосования, организуют голосование, проводят подсчет голосов и определяют результаты голосования, рассматривают заявления и жалобы по вопросам подготовки и организации голосования и т.д.

Государственные органы, организации, органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны оказывать содействие избирательным комиссиям в осуществлении их деятельности, предоставлять им необходимые сведения и материалы, давать ответы на обращения избирательных комиссий в трехдневный срок. Таким образом, во время организации и проведения выборов как бы мобилизуются усилия всех государственных органов для их успешного проведения. Ведь выборы являются важным политическим мероприятием, показателем демократизма в формировании важных звеньев государственных органов.

При выборах Президента Республики Казахстан избирательные округа не создаются. Вся территория Республики Казахстан является одним избирательным округом по выборам Президента.

В Республике Казахстан при выборах депутатов Мажилиса Парламента и маслихатов создается и используется система территориальных избирательных округов. Избирательные округа образуются с учетом административно-территориального деления республики и с примерной равной численностью избирателей. При этом разница в численности избирателей в избирательных округах в пределах области, города республиканского значения и столицы республики, района, города не должна превышать двадцати пяти процентов.

При выборах депутатов Мажилиса, избираемых на основе партийных списков по системе пропорционального представительства, единым общенациональным избирательным округом является вся территория Республики Казахстан.

Избирательные округа по выборам депутатов Мажилиса Парламента образуются ЦИК. Избирательные округа по выборам депутатов маслихатов образуются соответствующими территориальными избирательными комиссиями.

Для проведения голосования и подсчета голосов в районах и городах решениями соответствующих акимов по согласованию с окружными избирательными комиссиями образуются избирательные участки с учетом следующих условий:

1) на каждом избирательном участке должно быть не более трех тысяч избирателей; 2) должны соблюдаться границы административно-территориального устройства в административно-территориальных единицах; 3) не допускается пересечение границ избирательных округов границами избирательных участков.

#### **4. Предвыборная агитация**

Создание условий для предвыборной агитации является гарантией демократической организации и проведения выборов. Предвыборная агитация начинается со дня регистрации кандидатов и заканчивается в ноль часов по местному времени дня, предшествующего дню выборов. Право на проведение предвыборной агитации имеют граждане Республики Казахстан, обладающие активным избирательным правом, общественные

объединения. Государство гарантирует им возможность беспрепятственной агитации за или против того или иного кандидата. Предвыборная агитация осуществляется различными путями. Используются средства массовой информации, проводятся публичные предвыборные мероприятия (собрания, встречи с избирателями (выборщиками), публичные предвыборные дебаты и дискуссии, митинги, демонстрации. Выпускаются и распространяются печатные, аудиовизуальные и другие агитационные материалы. Государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица при исполнении служебных обязанностей не имеют права проводить предвыборную агитацию. Такой запрет вызван необходимостью исключить возможность влияния на волеизъявление избирателей, на выбор тех кандидатов, программы которых ими поддерживаются. Запрещается также проводить предвыборную агитацию воинским частям, военным учреждениям и организациям, членам избирательных комиссий.

Для того чтобы исключить необъективность в предвыборной агитации, работники средств массовой информации, зарегистрированные кандидатами либо их доверенными лицами, не вправе участвовать в освещении выборов через средства массовой информации.

Во время выборов в Верховный Совет в 1994 г. было немало случаев «облагодетельствования» кандидатами избирателей дешевыми товарами, что не могло не влиять на ход и исход выборов. Учитывая такой негативный опыт, закон запрещает проведение предвыборной агитации, сопровождаемой предоставлением избирателям бесплатно или на льготных условиях товаров, услуг, выплатой денежных средств либо обещанием таковых. Однако не запрещается бесплатная раздача печатных материалов, значков, флажков и т.п.

С момента регистрации в избирательной комиссии кандидаты имеют право на агитацию и пропаганду своей предвыборной программы в средствах массовой информации. Государство гарантирует кандидатам возможность выступать со своими программами в государственных СМИ соответствующих областей, городов и районов. Такая гарантия выражается в том, что каждый кандидат имеет право на однократное пятнадцатиминутное выступление по государственному телевидению, однократное десятиминутное выступление по государственному радио, на публикацию двух статей в государственных органах

печати. Закон запрещает прерывать выступления кандидатов, комментировать их.

Для проведения публичных предвыборных мероприятий избирательные комиссии выделяют кандидатам равную сумму денежных средств<sup>1</sup> Государственные органы и органы местного самоуправления обязаны оказывать содействие кандидатам в организации и проведении публичных предвыборных мероприятий. Для издания плакатов, листовок, других агитационных материалов избирательные комиссии выделяют кандидатам равную сумму денежных средств.

К предвыборным программам кандидатов в Президенты, депутаты Парламента, маслихатов, члены органов местного самоуправления предъявляются определенные требования. Программа кандидата не должна провозглашать идеи насильственного изменения конституционного строя, нарушения целостности республики, подрыва безопасности государства, войны, социального, расового, национального, религиозного, сословного и родового превосходства, культа жестокости и насилия. Нарушения указанных требований ведут к отмене решения о регистрации.

По желанию кандидатов могут создаваться инициативные группы граждан. Состав и численность инициативной группы определяет сам кандидат без вмешательства со стороны. Инициативные группы регистрируются в избирательных комиссиях. Они создаются для сбора подписей избирателей в поддержку выдвигаемой кандидатуры в Президенты, депутаты Сената Парламента, проведения агитационной кампании в поддержку или против той или иной кандидатуры.

Кандидаты вправе иметь доверенных лиц. Они помогают кандидатам в проведении избирательной кампании, ведут предвыборную агитацию, представляют интересы кандидатов в отношениях с государственными органами, организациями, об-

---

<sup>1</sup> Конституционный закон «О выборах в Республике Казахстан» запрещает финансирование выборов в республике международными организациями и общественными объединениями, зарубежными государственными органами, иностранными юридическими лицами и гражданами, а также лицами без гражданства, какое бы то ни было прямое или косвенное их участие в финансировании выборов. Запрещаются добровольные пожертвования государственных органов и организаций, органов местного самоуправления, благотворительных организаций, религиозных объединений, казахстанских юридических лиц, имеющих иностранное участие в их уставном капитале.

ществленными объединениями, избирательными комиссиями. Доверенные лица регистрируются в избирательных комиссиях. Они действуют в пределах полномочий, предоставленных им кандидатом.

## 5. Гарантии свободы выборов

Кроме тех гарантий, о которых говорилось, закон предусматривает материальные, организационные и юридические гарантии. Кандидаты со дня их регистрации и до опубликования итогов выборов освобождаются от работы, военной службы и военных сборов с возмещением расходов в размере средней заработной платы. Время участия в выборах засчитывается в трудовой стаж по специальности. Кандидаты в течение указанного времени не могут быть уволены с работы, переведены на другую работу без их согласия и т.д. Кандидаты в Президенты, в депутаты Парламента со дня их регистрации и до опубликования результатов выборов пользуются иммунитетом. Иначе говоря, они не могут быть арестованы, подвергнуты приводу, мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, привлечены к уголовной ответственности, а также задержаны без согласия ЦИК, соответствующей территориальной или окружной избирательной комиссии. Они могут быть привлечены к уголовной ответственности без согласия указанных органов, если задержаны непосредственно на месте преступления или совершения тяжкого преступления.

Государственные органы мобилизуются для обеспечения свободы выборов. День голосования и предшествующий ему день для органов суда, внутренних дел и прокуратуры является рабочим днем. Органы внутренних дел обязаны оказывать содействие и помощь избирательным комиссиям в обеспечении общественного порядка и свободы выборов при проведении голосования и по другим вопросам деятельности избирательных комиссий.

Как уже отмечалось, избиратели, другие лица, причастные к выборам, могут обращаться в суд по поводу нарушения избирательного законодательства. Органы суда и прокуратуры обязаны принимать заявления граждан, членов избирательных комиссий, представителей общественных объединений по вопросам нарушения избирательного законодательства.



Закон устанавливает ответственность за нарушение законодательства о выборах. Указывается, какие лица и за какие действия привлекаются к юридической ответственности:

1) любые лица, которые: а) путем насилия, обмана, угроз, подкупа или иным способом препятствуют свободному осуществлению гражданином республики своего избирательного права, права вести предвыборную агитацию; б) распространяют заведомо ложные сведения о кандидатах либо совершают иные действия, порочащие их честь и достоинство;

2) лица, проводящие агитацию в день выборов и предшествующий ему день, препятствующие голосованию, вмешивающиеся в работу избирательных комиссий, препятствующие исполнению обязанностей, связанных с регистрацией кандидата, подсчетом голосов и определением итогов выборов, а также законной деятельности доверенных лиц кандидатов, представителей и наблюдателей на выборах;

3) члены избирательных комиссий, должностные лица государственных органов, организаций, органов местного самоуправления и члены общественных объединений, совершившие подлог избирательных документов, заведомо неправильный подсчет голосов, нарушившие тайну голосования.

## 6. Конституционные основы референдума

Референдум является одной из форм непосредственной демократии, т.е. прямого участия народа в решении государственных вопросов. В референдуме принимают участие все граждане государства, имеющие избирательное право.

В конституционном праве различают следующие виды референдума: императивный, консультативный, конституционный, законодательный, обязательный, факультативный, государственный, местный<sup>1</sup>.

*Императивный* референдум означает, что принятое народом путем непосредственного волеизъявления решение имеет обязательную юридическую силу. При *консультативном* референдуме выявляется мнение народа по важному вопросу государственной жизни, которое учитывается органами государственной власти при принятии решения (закона, другого нормативного правового акта). При *конституционном* референдуме речь

<sup>1</sup> Референдум в европейских странах. М.: ВНИИСЗ, 1991.

идет о принятии всенародным голосованием проекта Конституции или ее изменений и дополнений.

*Законодательный* референдум проводится по поводу принятия народным голосованием закона. *Обязательный* референдум предусматривается в Конституции для решения какого-либо вопроса. Конституция обязывает компетентный орган начать референдум при наличии определенных Конституцией условий.

*Факультативный* референдум означает, что компетентный орган по своему усмотрению (инициативе) может назначать референдум по вопросу, предусмотренному законодательством (Конституцией, законом). Референдум может проводиться в масштабе всего государства или на определенной территории государства.

В соответствии с Конституцией Казахской ССР 1978 г. предусматривалось, что народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов. Иначе говоря, граждане выбирали своих представителей в Советы, которые имели полномочия решать все вопросы государственной жизни. В Конституции Казахской ССР предусматривалось, что наиболее важные вопросы государственной жизни выносятся на всенародное обсуждение, а также ставятся на всенародное голосование (референдум). Только непонятно было, какой характер могло иметь волеизъявление народа: императивный или консультативный. Неопределенность характера референдума была следствием формального подхода к его значению, поскольку не народ, а Коммунистическая партия решала за него важнейшие вопросы государственной жизни. И это сыграло «злую шутку» с Коммунистической партией и созданным ее усилиями государством. В результате референдума, проведенного в 1991 г. по поводу сохранения СССР, абсолютное большинство граждан СССР проголосовало за сохранение Союза. Но несмотря на это СССР развалился.

Согласно Конституции Республики Казахстан 1993 г. для принятия гражданами республики законов и решений по наиболее важным вопросам государственной жизни может проводиться республиканский референдум.

Конституция Республики Казахстан 1993 г. наделила Верховный Совет полномочием — принимать решение о проведении референдума. Президент тоже имел право принимать решение о проведении референдума, но только после консульта-

ции с Верховным Советом. Указывалось, что порядок его организации и проведения устанавливается конституционным законом. 25 марта 1995 г. был принят Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу конституционного закона, «О республиканском референдуме». Правовой базой этого указа являлась Конституция Республики Казахстан 1993 г.

На основе этого указа был принят Президентом Указ о проведении 29 апреля 1995 г. республиканского референдума, на который был вынесен вопрос: «Согласны ли Вы продлить до 1 декабря 2000 г. срок полномочий Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева, всенародно избранного 1 декабря 1991 г.?»

Президент Республики Казахстан в соответствии с пунктом 7 статьи 78 Конституции 1993 г. мог принимать решение о проведении референдума после консультаций с Верховным Советом республики. Однако Верховный Совет был распущен решением Конституционного Суда, и в связи с этим вновь вступил в силу Закон республики от 10 декабря 1993 г. «О временном делегировании Президенту Республики Казахстан и главам администраций дополнительных полномочий». Этот закон уполномочивал Президента принимать решение о назначении референдума самостоятельно.

Насколько конституционным было вынесение на референдум вопроса о продлении срока полномочий Президента? Ответить на этот вопрос можно на основе формального анализа положений Конституции 1993 г., а также Указа Президента «О республиканском референдуме». В Конституции 1993 г. говорилось о возможности проведения республиканского референдума по наиболее важным вопросам государственной жизни. Конституция не содержала перечня этих вопросов, а также тех вопросов, по которым нельзя проводить референдум. В Указе Президента о республиканском референдуме говорилось, по каким вопросам нельзя проводить референдум. В их числе вопроса о продлении полномочий главы государства нет. Можно ли отнести вопрос о продлении полномочий Президента к наиболее важным вопросам государственной жизни? Разумеется, можно, ибо Президент — глава государства, и народ как единственный источник государственной власти все равно решает вопрос о полномочиях Президента.

Таким образом, республиканский референдум о продлении полномочий Президента был проведен в полном соответствии

с Конституцией и Указом Президента, имеющим силу конституционного закона, «О республиканском референдуме».

В Конституции Республики Казахстан 1995 г. по-новому был решен ряд вопросов, касающихся республиканского референдума. Во-первых, Президент является единственным субъектом, имеющим право принимать решение о проведении республиканского референдума. К тому же Президент может по собственной инициативе принимать такое решение.

Во-вторых, Парламент может проявлять инициативу о назначении республиканского референдума. С такой инициативой Парламент может обращаться к Президенту. Президент вправе поддержать или не поддержать инициативу Парламента о проведении республиканского референдума.

В-третьих, в Конституции Республики Казахстан 1995 г. республиканский референдум был закреплен как один из основополагающих принципов деятельности республики. В статье 1 Конституции говорится, что наиболее важные вопросы государственной жизни решаются демократическими методами, включая голосование на республиканском факультативном референдуме. В Конституции определено, что одними из таких вопросов являются изменения и дополнения в Конституцию. Президент решает выносить вопрос об изменениях и дополнениях в Конституцию на республиканский референдум или на рассмотрение Парламента. Если данный вопрос решением Президента вносится на рассмотрение Парламента, то Парламент рассматривает его в порядке, установленном Конституцией. В соответствии с пунктом 3 статьи 62 Конституции Парламент вносит изменения и дополнения в Конституцию большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа депутатов каждой из Палат. Хотя голосование происходит раздельно по Палатам, вопрос рассматривается на совместном заседании Палат.

Если Президент отклоняет предложение Парламента о вынесении на республиканский референдум изменений и дополнений в Конституцию, то Парламент вправе большинством не менее четырех пятых голосов от общего числа депутатов каждой из Палат Парламента принять закон о внесении этих изменений и дополнений в Конституцию. В таком случае Президент подписывает этот закон или выносит его на республиканский референдум (п. 1 ст. 91). В-четвертых, в Конституции косвенно указано, какие вопросы не могут быть вынесены на

республиканский референдум. Это установленные Конституцией унитарность, территориальная целостность государства, форма правления республики.

На основе и в целях реализации положений Конституции Президентом Республики Казахстан 2 ноября 1995 г. издан Указ, имеющий силу конституционного закона, «О республиканском референдуме». В Указе республиканский референдум определяется как всенародное голосование по проектам Конституции, конституционных законов, законов и решений по иным наиболее важным вопросам государственной жизни Республики Казахстан. Следовательно, предметом республиканского референдума могут быть:

принятие Конституции, конституционных законов, законов республики, внесение в них изменений и дополнений. Это означает, что, хотя Парламент является законодательным органом, он не является единственным субъектом законодательства. Народ может принимать Конституцию, конституционные законы, законы, вносить в них изменения, реализуя свое конституционное право как источник государственной власти;

решение иных наиболее важных вопросов государственной жизни республики.

Трудно заранее определить, какие вопросы государственной жизни можно признать наиболее важными. Об одном вопросе, имеющем такой характер, можно сказать твердо: это о продлении срока полномочий Президента.

В Указе «О республиканском референдуме» дан перечень вопросов, которые не могут быть предметом республиканского референдума. В этот перечень включены вопросы, которые вытекают из положений и идей Конституции. Не могут быть предметом референдума вопросы:

могущие повлечь за собой нарушения конституционных прав и свобод человека и гражданина;

изменения унитарности и территориальной целостности государства, формы правления республики;

административно-территориального устройства и границ республики;

правосудия, обороны, национальной безопасности и охраны общественного порядка;

бюджетной и налоговой политики;

амнистии и помилования;

назначения и избрания на должность, освобождения от должности лиц, относящихся к ведению Президента, Палат Парламента и Правительства республики;

выполнения обязательств, вытекающих из международных договоров республики.

Перечисленные вопросы исключены из предмета республиканского референдума неслучайно. Вынесение таких вопросов на референдум может дестабилизировать политическую обстановку, привести к социальным конфликтам, дезорганизовать деятельность государственных органов, создать угрозу национальной безопасности, помешать выполнению международных обязательств республики и т.д.

В республиканском референдуме имеют право участвовать все граждане Республики Казахстан, достигшие 18-летнего возраста, вне зависимости от происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или от любых иных обстоятельств. Так же, как и в выборах, в референдуме не имеют права участвовать граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Референдум проводится на основе принципов добровольности и свободного волеизъявления граждан, всеобщего, равного и прямого права при тайном голосовании. Гражданам, общественным объединениям республики гарантируется право выражать свое мнение по вопросу, вынесенному на референдум, на собраниях, митингах, сходах граждан, в средствах массовой информации. Это однако не означает, что можно не выполнять законы, допускать беспорядки и нарушения прав граждан. Государственные органы охраны порядка должны пресекать агитацию насильственного изменения конституционного строя, нарушения целостности республики, подрыва безопасности государства, войны, социального, расового, национального, религиозного, сословного, родового превосходства, а также культа жестокости и насилия.

Государство берет на себя расходы, связанные с подготовкой и проведением референдума. На проведение референдума мобилизуются все государственные органы и общественность. Государственные органы, органы местного самоуправления, организации, независимо от формы собственности, должны предоставлять в распоряжение комиссий референдума поме-

шения, оборудование и транспортные средства, необходимые для подготовки и проведения референдума.

Республиканский референдум — крупное политическое мероприятие государственного значения. В нем могут участвовать только граждане и общественные объединения Республики Казахстан. Запрещается какое бы то ни было прямое или косвенное участие международных организаций, международных общественных объединений, иностранных государственных органов, юридических лиц и граждан, лиц без гражданства в финансировании и иной поддержке мероприятий, связанных с референдумом.

Как уже отмечалось, Конституция предоставляет право назначения референдума только Президенту Республики. По Конституции субъектами референдума являются Президент и Парламент.

Указ Президента о республиканском референдуме расширил круг субъектов, имеющих право проявлять инициативу о назначении референдума. В Указе уточнена процедура выдвижения Парламентом инициативы о назначении референдума. Выдвижение инициативы осуществляется Парламентом на совместном заседании его Палат большинством голосов от общего числа депутатов каждой из Палат, и такая инициатива оформляется постановлением.

Указ предоставляет Правительству республики право обращаться с инициативой о назначении референдума к Президенту Республики Казахстан. Выдвижение инициативы осуществляется Правительством на своем заседании большинством голосов от общего числа его членов и оформляется постановлением.

Одним из демократических моментов Указа Президента о республиканском референдуме является предоставление гражданам права проявлять инициативу о назначении референдума. Не менее чем двумстам тысячам гражданам республики, обладающим правом на участие в республиканском референдуме, предоставляется право обращаться с инициативой о назначении референдума к Президенту республики. При этом граждане, поднимающие вопрос о назначении референдума, в количественном отношении в равной мере должны представлять все области, столицу республики и город республиканского значения. Если с инициативой о проведении референдума выступают граждане, тогда образуется инициативная груп-

па референдума, в состав которой входит не менее чем по три представителя от каждой области, столицы и города республиканского значения. В Указе определены процедура образования инициативной группы, порядок ее регистрации, порядок и сроки сбора подписей, ответственность за нарушение порядка сбора подписей.

Итак, инициативу о назначении референдума имеют право проявлять Парламент, Правительство или граждане. Рассмотрев инициативу, Президент принимает одно из следующих решений:

1) о назначении референдума; в таком случае проводится референдум по вопросу, сформулированному инициаторами;

2) о необходимости внесения изменений и дополнений в Конституцию, принятия конституционного закона или иного решения по вопросу, предлагаемому в качестве предмета референдума, без его проведения. Возможность такого решения обусловлена тем, что Конституция предусматривает факультативный референдум. Здесь наблюдается интересный момент: граждане выступают как бы инициаторами принятия изменений, дополнений в Конституцию, принятия закона. Иначе говоря, граждане как бы частично обладают правом законодательной (конституционной) инициативы;

3) об отклонении инициативы о назначении референдума. Разумеется, для отклонения инициативы о проведении референдума Президентом должны быть веские основания. Таковыми основаниями могут быть нарушения Конституции, постановка не имеющих значения наиболее важных вопросов государственной жизни; вопросов, изъятых из предмета референдума, и т.д.

Если Президент принимает решение о назначении референдума, то издает Указ, в котором устанавливаются дата проведения референдума и формулировка выносимого (выносимых) на референдум вопроса (вопросов). Решаются другие вопросы, связанные с проведением референдума.

Если выносится на референдум проект нормативного правового акта, то он публикуется в средствах массовой информации. Если же выносится какой-то конкретный вопрос, то дается формулировка этого вопроса. При этом Президент Республики с согласия инициаторов референдума вправе уточнить формулировку вопроса, выносимого на референдум. Это означает, что Президент в таком случае является одним из инициаторов референдума.



Подготовку и проведение референдума осуществляют Центральная избирательная комиссия, территориальные избирательные комиссии, участковые избирательные комиссии. В данном случае они выполняют функции комиссий референдума.

ЦИК подводит итоги республиканского референдума. Она устанавливает общее число граждан республики, имеющих право участвовать в референдуме; число граждан, принявших участие в голосовании; число граждан, проголосовавших за положительное решение вопроса, за отрицательное решение вопроса, вынесенного на референдум, и т.д. Референдум считается состоявшимся, если в голосовании приняло участие более половины граждан, имеющих право участвовать в референдуме.

## **Т е м а XIII**

### **КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

#### **1. Общие положения**

Местное государственное управление в Республике Казахстан состоит из местных представительных органов и местных исполнительных органов. Оно является составной частью государства и руководствуется едиными для республики принципами государственной деятельности. Следовательно, местное государственное управление производно от государственной власти. Это не означает, что местное государственное управление вообще не учитывает местные особенности и не решает местные проблемы. Местное государственное управление Республики Казахстан является особой частью механизма государства и обладает определенной самостоятельностью. Но самостоятельность проявляется своеобразно у местных представительных органов и местных исполнительных органов в организационном и компетенционном отношениях. Местные представительные органы – маслихаты – не являются частью системы представительных органов республики. Парламент Республики Казахстан не связан ни в организационном, ни в компетенционном отношениях с местными представительными

ми органами – маслихатами. Только в двух случаях, предусмотренных Конституцией, маслихаты и Парламент взаимосвязаны: маслихаты выбирают сенаторов, а Сенат Парламента может распустить маслихат. Поэтому маслихаты как представительные органы независимы от Парламента республики. Местные исполнительные органы – акиматы, наоборот, являются составной частью единой системы исполнительных органов, и их организация и деятельность связаны с вышестоящими исполнительными органами, а также с Президентом Республики Казахстан и зависят от них. Это, однако, не исключает определенной самостоятельности местных исполнительных органов. Как указано в Конституции Республики Казахстан, местные исполнительные органы обеспечивают проведение общегосударственной политики исполнительной власти в сочетании с интересами и потребностями развития соответствующей территории. Еще одна особенность местных представительных органов состоит в том, что они работают в соответствии с Конституцией и законодательством. А местные исполнительные органы осуществляют свою деятельность не только на основе Конституции и законодательства, но и во исполнение актов Президента, Правительства и вышестоящих исполнительных органов. Следует отметить и еще одну общую для всех местных органов государственного управления особенность: они не могут сами себе устанавливать компетенцию. Как отмечается в Конституции, компетенция маслихатов и местных исполнительных органов, порядок их организации и деятельности устанавливается законом. Закон «О местном государственном управлении Республики Казахстан» принят 23 января 2001 г.<sup>1</sup>

Рассмотрим вопрос, связанный с соотношением понятий местного государственного управления и местного самоуправления. В практике разных стран существует несколько моделей местного управления<sup>2</sup>.

В Республике Казахстан возникла своя модель местного управления, которая основана на различении государственной власти и власти местного самоуправления. До 1993 г. в Казахстане существовала советская модель, которая отрицала принцип разделения власти и основывалась на полновластии представительных органов (советов) на соответствующей террито-

<sup>1</sup> Казахстанская правда. 7 февраля 2001 г.

<sup>2</sup> Сравнительное конституционное право. М., 1996. С. 676–678.

рии. Местные Советы являлись частью единой системы Советов СССР. Советы снизу доверху создавали свои исполнительные органы, которые перед Советами отчитывались и отвечали. Исполнительные органы действовали по принципу двойного подчинения: соответствующему совету (районному, городскому, областному, республиканскому, союзному) и вышестоящему органу управления (райисполкому, горисполкому, облисполкому, Правительству республики, союзному Правительству).

Хотя Советы народных депутатов считались полновластными государственными органами на местах и в центре, на самом деле они представляли собой бутафорию. Они собирались на свои сессии несколько раз в год, работали по несколько дней, и практически их работа заключалась только в голосовании по тем вопросам, которые были подготовлены исполнительными органами под руководством организаций Коммунистической партии. Партийные организации, начиная от районного уровня, имели такую же структуру, как и исполнительные органы Советов, и постоянно руководили государственными органами. В таких условиях трудно было говорить о самостоятельном функционировании государственных органов.

Закон Республики Казахстан от 10 декабря 1993 г. «О местных представительных и исполнительных органах в Республике Казахстан» внес существенные изменения в название и структуру местных государственных органов.

Во-первых, были отменены названия «Советы народных депутатов» и «исполнительные комитеты» на сельском, поселковом, аульном, районном, городском и областном уровнях. Эти названия ушли в историю, но высшее звено Советов — Верховный Совет — еще оставалось.

Во-вторых, местные представительные органы стали называться маслихатами, а местные исполнительные органы — местной администрацией во главе с акимом.

В-третьих, маслихаты и администрация объединялись под общим названием «местные органы государственного управления». Это означало отказ от советской теории и практики: в Советском государстве Советы как представительные органы считались органами государственной власти.

В-четвертых, объединение маслихатов и местной администрации под общими названиями «местные органы государственного управления» не означает, что они занимаются одними и теми же местными вопросами государственного управления.

В-пятых, маслихаты и местная администрация в организационном отношении отпочкованы, отделены друг от друга.

В-шестых, маслихаты являются не местными органами самоуправления, а чисто государственными органами, хотя считаются представительными органами.

Конституция Республики Казахстан 1995 г. восприняла указанную модель местных органов государства. Раздел Конституции, посвященный этим органам, называется «Местное государственное управление и самоуправление». В этом разделе в общих чертах говорится о местных органах государственного управления. Закон от 23 января 2001 г. «О местном государственном управлении в Республике Казахстан» регулирует общественные отношения в области местного государственного управления, определяет компетенцию, организацию, порядок деятельности местных представительных и исполнительных органов, а также правовое положение депутатов маслихатов. В этом законе впервые в Республике Казахстан дано определение местного государственного управления. Местным государственным управлением является деятельность, осуществляемая местными представительными и исполнительными органами в целях проведения государственной политики на соответствующей территории, ее развития в пределах компетенции, определенной указанным законом и другими законодательными актами, а также ответственными за состояние дел на соответствующей территории.

В главе I «Общие положения» Закона освещаются вопросы об основных понятиях, используемых в нем, о законодательстве о местном государственном управлении, об экономической и финансовой основе деятельности местного государственного управления.

Законодательство о местном государственном управлении, говорится в законе, основывается на Конституции Республики Казахстан и состоит из настоящего закона и иных нормативных правовых актов республики. На самом деле Закон «О местном государственном управлении в Республике Казахстан» основывается на Конституции и соответствует ей. Вместе с тем данный закон является основным специальным законом о местном государственном управлении. Специальным он является потому, что специально посвящен местному государственному управлению, другого такого закона нет. Но это не означает, что не могут быть приняты другие законы,

которые будут изменять, дополнять этот закон. Рано или поздно соответствующие законы будут приняты. Такие законы станут составной частью рассматриваемого закона. Вместе с тем могут быть приняты нормативные правовые акты, регламентирующие отдельные направления и механизмы обеспечения местного государственного управления в Республике Казахстан. Это могут быть законы и подзаконные акты: указы Президента, постановления Правительства. Для таких нормативных правовых актов положения Закона «О местном государственном управлении» являются основой, т.е. подзаконные нормативные акты принимаются на основе указанного закона и для его конкретизации. Все они в совокупности составляют законодательство о местном государственном управлении. Это законодательство применяется ко всем органам местного государственного управления в Республике Казахстан. Надо отметить, что национальное законодательство (а законодательство о местном государственном управлении – часть его) может включать нормативные правовые акты, регулирующие другие области общественных отношений и содержащие нормы, относящиеся к местному государственному управлению. Такие правовые нормы являются составной частью законодательства о местном государственном управлении. В этом законодательстве могут быть специальные нормативные правовые акты. К ним, в частности, относятся Законы об особом статусе г. Алматы. Закон «О местном государственном управлении» на территории г. Алматы применяется в части, не противоречащей законодательству Республики Казахстан о его особом статусе.

Закон «О местном государственном управлении в Республике Казахстан» содержит общие положения, относящиеся как к маслихатам, так и к акиматам. Так, экономическую и финансовую основу деятельности органов местного государственного управления маслихатов и акиматов составляют:

местный бюджет;

имущество, закрепленное за коммунальными юридическими лицами;

иное имущество, находящееся в коммунальной собственности в соответствии с законодательством Республики Казахстан.

Закон «О местном государственном управлении» устанавливает

ливают для маслихатов и акиматов общие основные требования и ограничения. Маслихаты и акиматы:

1) не должны принимать решения, не соответствующие общегосударственной внутренней и внешней, финансовой и инвестиционной политике; разумеется, решения этих органов не должны противоречить Конституции, законам и другим нормативным правовым актам;

2) должны соблюдать интересы Республики Казахстан в обеспечении национальной безопасности; круг вопросов, относящихся к национальной безопасности, определен в специальном законе;

3) в пределах своих компетенций должны обеспечивать соблюдение прав и законных интересов граждан; хотя это их общая обязанность, законом установлены различные способы ее выполнения для маслихатов и для акиматов;

4) при разработке и принятии планов развития своих территорий должны руководствоваться стратегическими планами развития Республики Казахстан;

5) им запрещается принимать решения, препятствующие формированию единого рынка труда, капитала, финансов, свободному обмену товарами и услугами в пределах республики.

## **2. Местные представительные органы — маслихаты**

### **Общие вопросы**

В Законе «О местном государственном управлении в Республике Казахстан» дано понятие местного представительного органа. Местный представительный орган (маслихат) является выборным органом, избираемым населением области (города республиканского значения, столицы), района (города областного значения), выражающий волю населения и в соответствии с законодательством Республики Казахстан определяющий меры, необходимые для ее реализации, и контролирующий их осуществление. В этом понятии приведен ряд признаков, выделяющих местные представительные органы в особую часть государственного механизма. Первый признак — это выборность. Но выборность не является исключительным признаком местных представительных органов. Выбираются и депутаты Мажилиса Парламента. В Конституции предусматри-

вается возможность выборности районных и нижестоящих исполнительных органов. Второй признак маслихатов – они избираются населением административно-территориальных единиц и поэтому являются их представительными органами. Третий признак – маслихаты выражают волю населения, проживающего на соответствующей территории административно-территориальной единицы. Если указанные три признака характеризуют процесс формирования местных представительных органов, то четвертый признак относится к сфере их деятельности. Местные представительные органы должны осуществлять свою деятельность в соответствии с законодательством Республики Казахстан и определять меры, необходимые для реализации воли населения. В этом признаке, отмеченном в Законе «О местном государственном управлении в Республике Казахстан», имеется не совсем точное воспроизведение положения Конституции, которое происходит от неправильного понимания термина «воля населения». «Воля населения» в законе трактуется так, что как будто население, избрав депутатов маслихатов, дает им наказ претворять в своей деятельности только волю избирателей. Именно так можно понять положение закона о том, что маслихат определяет меры в соответствии с законодательством для реализации только воли населения. В Конституции этот вопрос освещен несколько иначе. В статье 86 Конституции говорится, что «маслихаты выражают волю населения соответствующих административно-территориальных единиц и с учетом общегосударственных интересов определяют меры, необходимые для ее реализации». Указанное положение Конституции означает, что маслихаты: 1) выражают волю населения; 2) определяют меры, необходимые для реализации воли населения с учетом общегосударственных интересов; 3) не являются органами местного самоуправления. В статье 85 Конституции Республики Казахстан записано, что местное государственное управление осуществляется местными представительными и исполнительными органами, которые ответственны за состояние дел на соответствующей территории. Следовательно, маслихаты, хотя и представляют местное население и формируются ими, выражают их волю, являются частью государственного механизма и в силу этого должны учитывать общегосударственные интересы. Это не означает, что в деятельности маслихатов общегосударственные интересы должны быть на втором плане, побочными. В случаях, указанных в Конституции, законодательстве, общегосударственные

интересы выходят на первый план в деятельности маслихатов. Нарушение этого принципа есть нарушение Конституции, законов. Так, в соответствии со статьей 91 Конституции Республики Казахстан установленные Конституцией унитарность и территориальная целостность государства, форма правления республики не могут быть изменены. Маслихат не вправе ставить такие вопросы под предлогом выражения воли местного населения, потому что указанные конституционные положения выражают общегосударственные интересы. Этот пример убедительно показывает правильность положения об относительности, односторонности любых определений, понятий. В законе такие непродуманные, односторонние понятия особенно неприемлемы, ибо могут иметь негативные политические последствия.

### **Порядок образования, деятельности и компетенция маслихатов**

1. Образование маслихатов регламентируется Конституцией Республики Казахстан, Законом Республики Казахстан о выборах и некоторыми нормами Закона «О местном государственном управлении в Республике Казахстан». Конституция содержит несколько норм, посвященных образованию маслихатов. В них указывается, что маслихаты избираются на территории административно-территориальных единиц — области, города, района населением на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на четыре года.

Закон «О выборах» более подробно регламентирует выборы в маслихаты.

В Законе «О местном государственном управлении» повторяются положения Конституции и Закона «О выборах» и указывается, что выборы депутатов маслихатов регламентируются законодательством республики о выборах. В Законе отмечается, что число депутатов соответствующего маслихата определяется Центральной избирательной комиссией республики в следующих пределах: в областном маслихате, маслихатах г. Астаны и г. Алматы — до пятидесяти; городском маслихате — до тридцати; в районном маслихате — до двадцати пяти.

2. Маслихат считается правомочным при условии избрания не менее трех четвертей от общего числа его депутатов, определенного Центральной избирательной комиссией РК.



Может произойти реорганизация административно-территориальных единиц (присоединение, слияние, преобразование, выделение или разделение). В таких случаях депутаты маслихата сохраняют свои полномочия и становятся депутатами реорганизованных маслихатов, в состав новых административно-территориальных единиц которых вошла большая часть избирателей маслихатов. Если же ликвидируется определенная административно-территориальная единица, тогда распускается соответствующий маслихат.

Маслихат считается чисто представительным государственным органом, не является юридическим лицом, т.е. не совершает какие-либо хозяйственные акции. Это и понятно. Маслихат не вступает ни в какие хозяйственные отношения с кем бы то ни было. Он является государственным органом, решающим государственные, правовые проблемы, и должен выражать волю всего населения, независимо от социального, экономического, национального и т.д. положения граждан.

Маслихат не является постоянно действующим органом государственного управления, работает посессионно. Сессия, т.е. собрание депутатов, является основной формой деятельности маслихата. Полномочия маслихата начинаются с момента открытия первой сессии и заканчиваются с началом работы первой сессии маслихата нового созыва.

На сессии решаются вопросы, отнесенные к его ведению. Сессия маслихата правомочна, т.е. имеет право рассматривать вопросы ведения маслихата, если на ней присутствуют не менее двух третей от числа депутатов, избранных в маслихат. Очередная сессия маслихата созывается не реже четырех раз в год и ведется председателем сессии маслихата. Если возникнет срочная необходимость рассмотрения вопросов, отнесенных к ведению маслихата, созывается внеочередная сессия маслихата. Внеочередная сессия маслихата созывается по предложению не менее одной трети от числа депутатов или акима. О времени созыва и месте проведения сессии маслихата, а также о вопросах, вносимых на рассмотрение сессии, секретарь маслихата сообщает депутатам, населению и акиму не позднее чем за десять дней до сессии, а в случае созыва внеочередной сессии — не позднее чем за три дня. По вопросам, вносимым на рассмотрение сессии, секретарь маслихата не позднее чем за пять дней до сессии и за три дня до внеочередной сессии представляет акиму и депутатам необходимые материалы для изучения вопросов, предложенных на рассмотрение сессии маслихата.

Сессия маслихата проводится в форме пленарных заседаний. Первая сессия вновь избранного маслихата созывается председателем соответствующей территориальной избирательной комиссии не позднее чем в тридцатидневный срок со дня регистрации депутатов маслихата, при наличии не менее трех четвертей от числа депутатов, определенного для данного маслихата. Первую сессию ведет председатель соответствующей избирательной комиссии. В дальнейшем сессии маслихата ведет председатель сессии маслихата. Председатель сессии маслихата избирается депутатами из их числа открытым голосованием простым большинством депутатов. Порядок избрания председателя сессии маслихата определяется регламентом на предыдущей его сессии. Депутат маслихата не может быть избран председателем маслихата более двух раз в течение календарного года. Председатель осуществляет свою работу на неосвобожденной основе.

Председатель сессии маслихата наделен определенными полномочиями: принимает решение о созыве сессии, осуществляет руководство подготовкой сессии, формирует ее повестку дня, ведет заседание сессии, подписывает решения маслихата и иные документы. Председатель сессии наделен одним преимуществом: он пользуется правом решающего голоса в случае, если при голосовании на сессии маслихата голоса разделяются поровну.

На срок полномочий маслихата из числа депутатов открытым или тайным голосованием простым большинством голосов избирается и освобождается от должности секретарь маслихата. Секретарь маслихата является должностным лицом, работающим на постоянной основе, и наделен следующими полномочиями: организует подготовку сессии маслихата и вопросов, выносимых на ее рассмотрение, вместе с председателем подписывает решения и другие документы маслихата, содействует депутатам в осуществлении ими своих полномочий, контролирует рассмотрение вопросов депутатов и депутатских обращений, руководит работой маслихата, представляет в маслихат информацию об обращениях избирателей и о принятых по ним мерах, организует взаимодействие маслихата с органами местного самоуправления, координирует деятельность постоянных комиссий, депутатских групп, представляет маслихат в отношениях с государственными органами, обеспечивает опубликование решений маслихата и т.д.

3. В Законе «О местном государственном самоуправлении» определяется статус депутата маслихата.

В законе сказано, что депутат маслихата выражает волю населения соответствующей административно-территориальной единицы с учетом общегосударственных интересов. Выше нами отмечалось, что в соответствии с Конституцией не депутат, а маслихат выражает волю населения соответствующей административно-территориальной единицы. Что это означает? Это означает, что закон не обязывает, чтобы каждый депутат непременно выступал выразителем общей воли населения. Ведь население состоит из различных социальных, экономических групп. Его воля не всегда может быть единой, монолитной. Воля отдельных групп населения может не совпадать. И депутат может выражать волю одной группы населения, которая не совпадает со всеобщей волей населения. Именно исходя из возможных таких противоречий закон предусматривает и процедуру принятия маслихатом решения, и процедуру роспуска маслихата. Так, решение маслихата принимается большинством голосов от общего числа депутатов маслихата. А решения маслихата должны соответствовать Конституции и законодательству. Если решения маслихата, принятые большинством голосов, соответствуют законам, значит те депутаты, которые голосовали против таких решений, уже не учитывали общегосударственные интересы.

Поэтому не отдельный депутат выражает только волю населения. Он может выражать волю населения административно-территориальной единицы. Он может выражать волю отдельной группы населения. Он может не выражать волю населения, в таком случае он вступает в противоречие со своим статусом. В данном случае речь может идти о досрочном прекращении полномочий депутата.

Следовательно, волю населения соответствующих административно-территориальных единиц выражает не просто отдельно взятый депутат, а маслихат в целом или большинство маслихата.

Депутат маслихата выбирается на четыре года, и его полномочия начинаются с момента его регистрации в качестве депутата маслихата соответствующей территориальной избирательной комиссией и прекращаются с момента прекращения полномочий в связи с истечением срока.

Полномочия депутата маслихата могут быть прекращены досрочно в следующих случаях: 1) избрания или назначения депутата на должность, занятие которой по закону не совместимо с выполнением депутатских обязанностей; 2) вступления в законную силу решения суда о признании депутата недееспособным; 3) досрочного прекращения полномочий маслихата; 4) смерти депутата; 5) утраты гражданства Республики Казахстан; 6) вступления в отношении его в законную силу приговора суда; 7) выезда на постоянное место жительства за пределы административно-территориальной единицы; 8) в связи с личным заявлением депутата об отставке; 9) систематического невыполнения депутатом своих обязанностей.

Решение о досрочном прекращении полномочий депутата принимается на сессии маслихата большинством голосов депутатов по представлению соответствующей территориальной избирательной комиссии. Как видно из перечисленных оснований досрочного прекращения полномочий депутата, среди них нет отзыва избирателями депутата. Это объясняется тем, что депутат маслихата не связан каким-либо императивным мандатом. Иначе говоря, избиратели не имеют права отзыва депутата, не оправдавшего их доверия. Это не означает, что депутат маслихата абсолютно свободен от избирателей; мнение избирателей может учитываться при оценке деятельности депутата. В связи с этим рассмотрим права и обязанности депутата.

Права депутата маслихата можно разделить на три группы: 1) права, связанные с работой маслихата. К ним относятся участие в работе маслихата, создание депутатских объединений в виде депутатских групп политических партий и др.; 2) права, связанные со ознакомлением с деятельностью местных исполнительных органов. Депутат вправе обращаться с запросами и направлять обращения местным исполнительным органам и организациям, расположенным на территории соответствующего маслихата, по вопросам его компетенции; вносить предложения о заслушивании на сессии отчетов должностных лиц местного исполнительного органа и организаций, расположенных на территории соответствующего маслихата, по вопросам его компетенции; принимать участие в работе заседаний соответствующего акимата; 3) право общаться с избирателями: проводить встречи и собрания с избирателями своего округа, с органами местного самоуправления.

Депутат маслихата вправе совершать и иные действия, предусмотренные законодательством и регламентом маслихата.

При осуществлении своих полномочий депутат маслихата обязан участвовать в работе маслихата, поддерживать постоянную связь с избирателями, регулярно информировать их о работе маслихата, деятельности его постоянных комиссий, исполнении решений маслихата, участвовать в организации и контроле за исполнением решений маслихата, рассматривать поступившие к нему обращения избирателей, регулярно вести личный прием граждан.

Для выполнения депутатских полномочий закон предусматривает определенные правовые и материальные гарантии. Надо отметить, что депутаты маслихата не пользуются правом неприкосновенности. Это означает, что депутаты маслихата несут юридическую ответственность за любое правонарушение на основе соответствующего законодательства. Вместе с тем в законе указано, что каждому депутату маслихата гарантируются условия для беспрепятственного и эффективного осуществления полномочий, защита его прав, чести и достоинства.

В период участия в работе сессии маслихата на время осуществления депутатских полномочий депутат освобождается от выполнения служебных обязанностей с возмещением ему заработной платы за счет средств местного бюджета.

4. В статье 6 Закона «О местном государственном управлении» излагаются вопросы общей компетенции маслихатов всех уровней: областных, районных и городских. Это не означает, что все маслихаты решают в одинаковом объеме все эти вопросы. Они решаются маслихатами в зависимости от их места в системе местных представительных органов. Эти полномочия можно разделить на две группы: полномочия по рассмотрению и утверждению вопросов, подготовленных исполнительными органами, и исключительные полномочия. К первой группе полномочий относятся:

– утверждение планов, экономических и социальных программ развития соответствующей территории, местного бюджета и отчетов об их исполнении, в т.ч. утверждение сметы расходов на содержание района в городе республиканского значения (столице), поселка, аула (села), аульного (сельского) округа;

– утверждение программ по охране окружающей среды и природопользованию на соответствующих территориях и рас-

ходов по охране, оздоровлению окружающей среды, а также решение иных вопросов в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды;

– утверждение по представлению акима схемы управления административно-территориальной единицей;

– согласование решением сессии маслихата персонального состава соответствующего акимата по представлению акима;

– утверждение программ содействия занятости населения и борьбы с бедностью;

– утверждение по представлению акима персонального состава консультативно-совещательных органов при акимате по вопросам межведомственного характера.

Эти полномочия маслихатов дают основание сделать определенные выводы. Маслихаты правомочны активно участвовать в решении экономических, финансовых и социальных вопросов соответствующей территории и внести свой вклад в это дело. На них не просто возлагается утверждение планов и программ, но и заслушивание отчетов соответствующих должностных лиц об исполнении планов и программ и принятие решений в отношении этих лиц. На современном этапе и особенно во всех регионах Казахстана чрезвычайно остро стоит вопрос об охране окружающей среды. Маслихаты наделены достаточными полномочиями для того, чтобы содействовать оздоровлению окружающей среды. От их активности, чувства ответственности зависят разработка и реализация программ по охране окружающей среды и природопользованию, особенно в тех местах, где усиленными темпами извлекаются природные богатства, засоряется, загрязняется и портится окружающая среда. Можно уверенно утверждать, что маслихаты в значительной степени эти свои важные полномочия не реализуют, следовательно, не выполняют волю населения и не защищают общегосударственные интересы. Подобное отношение маслихатов к своим полномочиям не поднимет их престиж.

К исключительным полномочиям маслихатов относятся:

– решение отнесенных к ведению соответствующих маслихатов вопросов местного административно-территориального устройства и определение границ организации местного сообщества;

– рассмотрение отчетов руководителей исполнительных органов и внесение в соответствующие органы представлений о привлечении к ответственности должностных лиц государ-

ственных органов, а также организаций за невыполнение решений маслихата;

- в соответствии с Кодексом Республики Казахстан об административных правонарушениях утверждение правил, за нарушение которых установлена административная ответственность;

- осуществление в соответствии с законодательством полномочий по обеспечению прав и законных интересов граждан;

- осуществление регулирования земельных отношений в соответствии с земельным законодательством;

- содействие исполнению гражданами и организациями норм Конституции, законов, актов Президента и Правительства, нормативных правовых актов центральных и местных государственных органов.

Вторая группа полномочий, осуществляемых исключительно самими маслихатами, проявляется в организационных и нормативно-правовых формах. Маслихат вправе выразить недоверие акиму и поставить вопрос об его освобождении от должности перед Президентом, если аким назначается им, либо перед вышестоящим акимом. Закон предусматривает одно основание для выражения недоверия: двукратное неутверждение маслихатом представленных акимом отчетов об исполнении планов, экономических и социальных программ развития территории и местного бюджета.

В организационном отношении маслихаты в пределах предоставленных полномочий решают вопросы административно-территориального устройства. Эти полномочия маслихатов конкретизированы в ряде нормативных правовых актов. Важное значение имеет нормотворческое полномочие маслихатов по регулированию земельных отношений в соответствии с Законом «О земле» и установлению административной ответственности за ряд административных правонарушений.

Акты, принимаемые маслихатом, называются решениями. Они могут быть нормативно-правовыми и ненормативными. Решения маслихата, касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан, подлежат официальному опубликованию в установленном законом порядке и обязательны к исполнению на соответствующей территории. Решения маслихата, имеющие общеобязательное значение, межведомственный характер или касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан, подлежат государственной регистрации территориальными органами

Министерства юстиции. Если маслихат примет решение, не соответствующее Конституции и законодательству республики, то оно может быть отменено самим маслихатом либо в судебном порядке.

В статье 6 Закона «О местном государственном управлении» выделены некоторые полномочия отдельных звеньев маслихатов. К компетенции маслихатов областных, города республиканского значения и столицы относится: 1) внесение представлений об утверждении схемы районной планировки области, проекта генерального плана застройки областного центра, города республиканского значения и столицы в Правительство Республики Казахстан; 2) утверждение проектов районной планировки административных районов, генеральных планов застройки городов областного (кроме областных центров) и районного значения. К компетенции районных маслихатов, кроме вышеуказанных, относится также утверждение генеральных планов застройки городов, поселков, аулов, расположенных на территории соответствующего района.

И последнее. В ряду полномочий маслихатов областей, города республиканского значения и столицы — право по предложениям соответствующих акиматов принимать решение о взаимодействии в соответствии с законодательными актами республики.

### **3. Образование, компетенция и организация деятельности акимов и акиматов**

Создаются следующие звенья акиматов: 1) областные, города республиканского значения, столицы; 2) районные (городов областного значения). Районные в городе республиканского значения (столице), городские районного значения, поселковые, аульные (сельские); аульные (сельские) окружные акиматы не образуются.

Областные (г. Алматы, столицы), районные (городов областного значения) акиматы входят в единую систему исполнительных органов Республики Казахстан. Поскольку районные в городе республиканского значения (столице) акиматы, а также акиматы городов районного значения, поселковые, аульные (сельские), окружные акиматы не образуются, они считаются частью соответствующих исполнительных органов.



Областные (г. Алматы, столицы), районные (городов областного значения) акиматы имеют одну общую задачу – обеспечивать проведение общегосударственной политики исполнительной власти в сочетании с интересами и потребностями развития соответствующей территории. Разумеется, каждое из указанных звеньев акиматов решает эту задачу в рамках своей компетенции.

Рассмотрим отдельно вопросы образования и компетенции акиматов двух уровней. Областной (г. Алматы, столицы) акимат возглавляет аким области (г. Алматы, столицы). Аким области (г. Алматы, столицы) формирует акимат из своих заместителей, руководителя аппарата акима, первых руководителей исполнительных органов. Персональный состав акимата области (г. Алматы, столицы) согласовывается с сессией областного (г. Алматы, столицы) маслихата, которая принимает соответствующее решение. Порядок подготовки и проведения заседания и принятия решения акимата области (г. Алматы, столицы) определяется регламентом, разрабатываемым на основе Типового регламента, утверждаемого Правительством. Областной (г. Алматы, столицы) акимат является коллегиальным органом. Исходя из коллегиального характера, закон определил компетенцию областного (г. Алматы, столицы) акимата. Компетенция областного (г. Алматы, столицы) акимата имеет следующие направления: организационно-хозяйственное; управленческое; регулятивное; координационное и консультативное.

*К организационно-хозяйственному* относятся, в частности, следующие полномочия: разработка планов, экономических и социальных программ развития области (г. Алматы, столицы), областного (г. Алматы, столицы) бюджета, создание условий для развития предпринимательской деятельности, инвестиционного климата на территории области (г. Алматы, столицы), организация строительства и эксплуатация водопроводов, очистных сооружений, линий электропередач, других объектов инфраструктуры, организация обеспечения охраны общественного порядка и безопасности на территории области (г. Алматы, столицы) и т.д.

*К управленческому* можно отнести, в частности, следующие полномочия: обеспечение рационального и эффективного функционирования аграрного сектора, обеспечение рациональной эксплуатации и содержания дорог областного (г. Алматы,

столицы) значения; обеспечение соблюдения государственных стандартов; обеспечение реализации гражданами права на гарантированное медицинское обслуживание; права на бесплатное образование; управление областной (г. Алматы, столицы) коммунальной собственностью, осуществление мер по ее защите, создание государственных предприятий и учреждений. По закону областной (г. Алматы, столицы) акимат не является юридическим лицом. Это, однако, не означает, что акимат не вступает в имущественные, хозяйственные отношения с хозяйствующими субъектами. В подпункте 6 статьи 27 Закона записано, что областной (г. Алматы, столицы) акимат выступает заказчиком по строительству объектов областной (г. Алматы, столицы) коммунальной собственности и объектов социально-культурного назначения. Значит, областной (г. Алматы, столицы) акимат занимается хозяйственными делами, выступает как субъект хозяйственных отношений, т.е. в определенных случаях как юридическое лицо.

*К регулятивному* относится осуществление регулирования земельных отношений в соответствии с законодательством: акимат принимает нормативные постановления.

Областной (г. Алматы, столицы) акимат координирует работу районных акиматов по вопросам, входящим в их компетенцию, а также работу по оказанию благотворительной и социальной помощи социально уязвимым слоям населения.

Наконец, областной (г. Алматы, столицы) акимат осуществляет консультативную работу, для чего образует консультативно-совещательные органы по вопросам межведомственного характера.

Акимат области (г. Алматы, столицы) не является органом маслихата, тем не менее в значительной степени зависит от последнего. Акимат области (г. Алматы, столицы) несет ответственность за реализацию возложенных на него функций перед областным (г. Алматы, столицы) маслихатом. Это положение закона глубоко демократично: ведь коллегиальный исполнительный орган несет ответственность перед представительным органом не только за невыполнение планов, программ, а за всю свою деятельность в соответствии со своей компетенцией. Однако эта положительная норма до конца не раскрыта и не разработана. Как уже отмечалось, закон предусматривает форму ответственности отдельных государственных служащих, а не всего акимата. Поскольку в законе говорится об ответ-

ственности акимата в целом, следовало бы определить формы такой ответственности.

### Областной аким

Акимы областей (г. Алматы, столицы) в соответствии с Конституцией РК назначаются на должность Президентом по представлению Премьер-Министра (ст. 87).

Аким области (г. Алматы, столицы) наделен полномочиями, которые можно разделить на несколько видов.

1. *Представительские полномочия.* Аким области (г. Алматы, столицы) представляет интересы области (г. Алматы, столицы) во взаимоотношениях с государственными органами, организациями и гражданами. Аким вступает во взаимоотношения со всеми органами, начиная с Правительства, центральных исполнительных органов до нижестоящих исполнительных органов, кроме Парламента и судебных органов, в процессе осуществления в своей компетенции. Аким представляет интересы области во взаимоотношениях как с государственными, так и с негосударственными организациями.

2. *Контрольные полномочия.* Территориальные подразделения центральных исполнительных органов находятся в пределах территории акимата. Акимату области не безразлично, как они работают, выполняют свои обязанности, исполняют требования нормативных правовых актов. Поэтому акимам области (г. Алматы, столицы) предоставлено право вносить руководителям центральных исполнительных органов представление о деятельности их территориальных подразделений в части исполнения последними законов, актов Президента и Правительства, актов самих акимов и акиматов области.

3. *Кадровые полномочия.* Аким области назначает на должность и освобождает от должности следующих должностных лиц: 1) заместителей акима области (г. Алматы, столицы) по согласованию с уполномоченными вышестоящими государственными органами; предельное число заместителей определяется Правительством; 2) руководителя аппарата акима области (г. Алматы, столицы) и руководителей его структурных подразделений; 3) руководителей исполнительных органов, финансируемых из областного бюджета, за исключением руководителей, которым в установленном законодательством порядке предоставлено право ношения форменного обмунди-

рования и присваивается воинское или иное специальное звание.

4. *Дисциплинарные полномочия.* Аким области решает вопросы применения к руководителям исполнительных органов, финансируемых из областного (г. Алматы, столицы) бюджета, а также к акимам районов (городов областного значения, района в г. Алматы и столице) мер дисциплинарной ответственности в соответствии с законодательством.

5. *Координационные полномочия.* Аким области координирует работу районных (городов областного значения) акиматов и акимов. Акимы г. Алматы и г. Астаны координируют работу районных в этих городах акиматов и акимов.

6. *Полномочия по связям с органами местного самоуправления.* Аким области (г. Алматы, столицы) взаимодействует с органами местного самоуправления через акимов районов городов. Это означает, что аким области непосредственно не связан с органами местного самоуправления. Но это не означает, что аким области (г. Алматы, столицы) не может содействовать, поддерживать деятельность органов местного самоуправления. Поскольку закон наделяет акима области определенными полномочиями в отношении органов местного самоуправления, он вправе (наверное, и обязан) их реализовывать.

7. *Управленческие (административные) полномочия.* Аким области в пределах своей компетенции организует и обеспечивает исполнение законодательства по вопросам всеобщей воинской обязанности и военной службы, гражданской обороны, мобилизационной подготовки и мобилизации; участвует в подписании контрактов, в контроле за их исполнением наравне с уполномоченным государственным органом республики по вопросам приватизации, аренды, продажи предприятий, месторождений и других объектов государственной собственности; осуществляет лицензирование предпринимательской деятельности в случаях, предусмотренных законодательством.

Указанные полномочия акима области не являются исчерпывающими. Законом ему могут быть предоставлены и иные полномочия. Аким области осуществляет свои полномочия сам. Он вправе делегировать (передавать) осуществление отдельных полномочий нижестоящим акимам. Это означает, что аким области вправе передавать нижестоящим акимам не все полномочия, что вполне логично. Но какие полномочия аким области может делегировать нижестоящим акимам, закон не уточняет.

## Районные (городов областного значения) акиматы

Районный (города областного значения) акимат является частью единой системы исполнительных органов Республики Казахстан и должен обеспечивать проведение общегосударственной политики исполнительной власти в сочетании с интересами и потребностями развития территории акимата. Районный акимат возглавляет аким района. Городской акимат (городской аким) формирует соответствующий акимат из заместителей, руководителя аппарата акима, первых руководителей соответствующих исполнительных органов. Членами акимата также могут быть первые руководители территориальных подразделений исполнительных органов, финансируемых из областного бюджета. Персональный состав акимата согласовывается на сессии маслихата района (города областного значения), согласование не должно быть формальным, ибо такой порядок установлен для повышения ответственности не только акима, но и маслихата за правильный подбор состава акимата.

Районный (города областного значения) акимат является коллегиальным органом, следовательно, вопросы обсуждаются с участием его членов, решения принимаются коллегиально. Порядок подготовки и проведения заседаний акимата и принятия им решений определяется регламентом акимата, который принимается им на основе типового регламента, утверждаемого Правительством. Компетенцию районного акимата (акимата города областного значения) можно сгруппировать следующим образом: 1) организационно-хозяйственная; 2) регулятивная; 3) социальная; 4) обеспечение законности. *К организационно-хозяйственным* можно отнести следующие полномочия: разработка планов, экономических и социальных программ развития района, бюджета района, обеспечения их исполнения, управление районной коммунальной собственностью, осуществление мер по ее защите, создание условий для развития предпринимательской деятельности и инвестиционного климата на территории, обеспечение рационального и эффективного функционирования аграрного сектора, разработка генеральных планов застройки поселков и аулов, организация строительства и эксплуатации водопроводов, очистных сооружений, линий электропередач и др.

*К регулятивному* полномочию относится регулирование земельных отношений в пределах компетенции.

К социальным относятся распределение жилищного фонда, находящегося в его ведении; участие в реализации программ содействия занятости населения и борьбы с бедностью; решение вопросов социальной защиты населения, охраны материнства и детства; оказание адресной помощи социально уязвимым слоям населения, координация оказания им благотворительной помощи и др.

К полномочиям по обеспечению законности относятся содействие исполнению гражданами, организациями норм Конституции, законов, актов Президента и Правительства, нормативных правовых актов центральных и местных государственных органов; обеспечение организации мероприятий по воинской приписке и призыва на военную службу и др.

Районный (города областного значения) акимат несет ответственность за реализацию возложенных на него полномочий перед районным маслихатом. Это положение имеет важное значение, направлено на повышение и ответственности, и авторитета маслихата как представительного органа.

### **Аким района (города областного значения)**

В Законе «О местном государственном управлении» записано, что аким района (города областного значения) назначается или избирается на должность в порядке, определяемом Президентом Республики Казахстан. Здесь конкретизируется положение пункта 4 статьи 87 Конституции о том, что акимы иных, кроме акимов областей, города республиканского значения и столицы, административно-территориальных единиц назначаются или избираются на должность в порядке, определяемом Президентом. Пока акимы района (города областного значения) назначаются, освобождаются от должности и прекращают свои полномочия в порядке, определяемом Президентом.

Как уже отмечалось, в Конституции предусмотрено, что акимы районов и сельских местностей назначаются или избираются на должность в порядке, определяемом Президентом РК (п. 4 ст. 87). Президент РК 28 июня 2001 г. принял Указ «О выборах акимов аульных (сельских) округов, аулов (сел), поселков»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Казахстанская правда. 28 июня 2001 г.

Указом утверждены «Правила проведения выборов акимов аульных (сельских) округов, аулов (сел), поселков». Выборы должны быть назначены, организованы и проведены в отдельных административно-территориальных единицах в порядке эксперимента.

«Правила» предусматривают порядок проведения выборов акимов аульных (сельских) округов, аулов (сел), поселков на основе косвенного избирательного права при тайном голосовании. Это означает, что граждане избирают выборщиков. Для избрания выборщиков на соответствующей территории проводятся собрания (сходы) граждан по месту жительства. Собрания созываются окружной избирательной комиссией по территориям населенных пунктов, улицам, кварталам. В работе собраний принимают участие граждане, достигшие 18 лет и проживающие на соответствующей территории. Собрание правомочно, если в нем принимает участие большинство жителей населенного пункта, улицы, квартала согласно количеству жителей, установленному окружной избирательной комиссией. Центральная избирательная комиссия (ЦИК) устанавливает количество выборщиков в пределах от 15 до 50 в зависимости от количества жителей. Выборщики избираются открытым голосованием и вносятся в список на основе протоколов об избранных выборщиках. Кандидаты в акимы должны отвечать следующим требованиям:

- 1) обладать активным избирательным правом; 2) быть гражданами РК; 3) быть не моложе 25 лет; 4) иметь высшее образование; 5) проживать на территории соответствующего района (города).

Правила содержат порядок выдвижения и регистрации кандидатов в акимы, проведения предвыборной агитации и финансирования выборов, а также выборов акима. Голосование выборщиками и определение итогов выборов акимов осуществляются в соответствии с избирательными процедурами, установленными Конституционным законом «О выборах в Республике Казахстан». Акимы избираются сроком на 2 года. До истечения даты срока могут быть прекращены полномочия акима и он может быть освобожден от должности в определенных Правилами случаях.

Досрочно прекращаются полномочия акима в случаях: 1) его выезда на постоянное место жительства за пределы административно-территориальной единицы, акимом которой он

являлся; 2) вступления в законную силу решения суда о признании его недееспособным, безвестно отсутствующим или умершим; 3) вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда; 4) утраты им гражданства Республики Казахстан; 5) его смерти; 6) подачи им личного заявления об отставке.

Аким может быть досрочно освобожден от занимаемой должности в следующих случаях: 1) если аким в своей деятельности систематически нарушает Конституцию, законы, акты Президента и Правительства. Однако «Правила» не дают понятия «систематического нарушения». «Систематическими нарушениями» могут считаться не менее двух нарушений; 2) если аким ненадлежаще исполняет свои обязанности. Понятие «ненадлежащее исполнение» тоже нуждается в разъяснении; 3) если аким свыше трех месяцев подряд или шести месяцев в течение календарного года является нетрудоспособным. Для досрочного освобождения акима от занимаемой должности по указанным трем основаниям необходимо согласие двух третей от общего числа депутатов соответствующего районного (городского) маслихата. Если маслихат не даст согласия на освобождение акима от занимаемой должности, повторная постановка этого вопроса возможна не ранее, чем через 6 месяцев.

Итак, введение выборности акимов в отдельных административно-территориальных единицах в порядке эксперимента является началом реализации конституционной нормы. Проведение этих выборов в порядке эксперимента означает, что государство желает убедиться в полезности, приемлемости, эффективности такого способа формирования органов исполнительной власти. Вряд ли следует сомневаться в необходимости такого эксперимента. Важно отметить и то, что вышестоящий аким по своему усмотрению не вправе освобождать избранного акима без согласия маслихата, т.е. местного представительного органа. С одной стороны, учитывается роль и значение районного (городского) маслихата, а с другой – избранный аким не будет безоговорочно подчиняться вышестоящему акиму и обретает определенную свободу действий и инициативу.

Закон устанавливает компетенцию акима, которая включает следующие полномочия.

1. *Представительские полномочия.* Аким представляет интересы соответствующей административно-территориальной



единицы во взаимоотношениях с государственными органами, организациями и гражданами.

2. *Контрольные полномочия.* Аким района (города областного значения) вправе вносить акиму области представление о деятельности территориального подразделения центрального исполнительного органа, финансируемого из областного бюджета, в частности, об исполнении им Конституции, законов, актов Президента и Правительства.

3. *Полномочия в области обеспечения правопорядка и законности.* Аким принимает меры по защите прав и свобод граждан, содействует сбору налогов и других обязательных платежей в бюджет, организует и обеспечивает исполнение законодательства по вопросам всеобщей воинской обязанности и военной службы, мобилизационной подготовки и мобилизации.

4. *Социальные полномочия.* Аким поддерживает и оказывает содействие в материально-техническом обеспечении учреждений дошкольного, начального, среднего, среднего профессионального образования, учреждений социально-культурной сферы.

5. *Кадровые полномочия.* Аким назначает на должность и освобождает от должности следующих должностных лиц: заместителей акима по согласованию с уполномоченными вышестоящими государственными органами, предельное число которых определяется Правительством; назначает руководителя аппарата акима и руководителей его структурных подразделений.

Указанные полномочия акима района (города областного подчинения) не являются исчерпывающими. К ведению акима закон может отнести решение и иных вопросов. Аким района (города областного подчинения) имеет право делегировать осуществление отдельных своих полномочий нижестоящим акимам. Аким по вопросам своей компетенции и по вопросам, отнесенным к компетенции районного (города областного значения) акимата, несет ответственность перед Президентом, Правительством и акимом области.

Закон «О местном государственном управлении» определил статус последних звеньев местных исполнительных органов. Таковыми являются акимы района в городе республиканского значения (столице), города районного значения, поселка, аула (села), аульного (сельского) округа. В этих звеньях акиматы не создаются, а назначаются или выбираются акимы. Закон

предусматривает общую для всех этих акимов компетенцию. Они имеют полномочия: 1) в области обеспечения правопорядка и законности; 2) организационно-хозяйственные; 3) социально-культурные. За реализацию возложенных на них полномочий они несут ответственность перед вышестоящим акимом, районным (городским), города республиканского значения, столицы маслихатом.

В Законе «О местном государственном управлении» говорится об ответственности акимов в общей форме. В соответствии с Законом «О государственной службе» государственные служащие разделены на две группы: политические государственные служащие и административные государственные служащие. Указом Президента Республики Казахстан от 29 декабря 1999 г. утвержден Реестр должностей политических государственных служащих. В соответствии с Реестром к политическим государственным служащим относятся и акимы областей, столицы и города республиканского значения, их первые заместители и заместители; акимы городов, районов, городов в районах и районов в городах, сел, сельских округов, поселков, аулов. Этим Указом утверждены правила о порядке наложения дисциплинарных взысканий на политических государственных служащих.

#### **4. Статус столицы Республики Казахстан**

Закон от 20 мая 1998 г. «О статусе столицы Республики Казахстан» определил правовой статус, организационно-политические и экономические основы функционирования столицы<sup>1</sup>.

Столицей Казахстана является г. Астана (бывший г. Акмола). Астана (в переводе на русский означает «столица») является административно-политическим центром, местом нахождения Президента, Парламента, Правительства, Конституционного Совета, Верховного Суда, Генеральной прокуратуры и центральных исполнительных органов. Некоторые центральные исполнительные органы могут находиться вне столицы. Этот вопрос решается законодательным путем.

В законе говорится, что местное государственное управление в столице осуществляется местными представительными и

---

<sup>1</sup> Казахстанская правда. 21 мая 1998 г.

исполнительными органами в порядке, установленном законодательством. Такой порядок установлен Законом от 23 января 2001 г. «О местном государственном управлении». Закон «О статусе столицы» установил также особые полномочия для представительного органа (маслихата) и для исполнительного органа (акимата), которые не предоставлены областным маслихатам и акиматам.

Наряду с полномочиями, установленными в Законе «О местном государственном управлении» столичный маслихат: 1) утверждает бюджет столицы, отчет об его исполнении, план, экономические и социальные программы развития территории с учетом осуществления городом функции столицы РК; 2) утверждает схему управления столицей.

Столичный акимат, наряду с полномочиями, установленными в Законе «О местном государственном управлении», в пределах своей компетенции решает довольно обширный круг вопросов. К ним относятся следующие:

1) предоставляет земельные участки под строительство зданий, строений, сооружений для нужд государственных органов Республики Казахстан и дипломатических представительств иностранных государств; этот вопрос решается акиматом в порядке, предусмотренном законодательством, и в соответствии с перечнем, определяемым Правительством;

2) предоставляет земельные участки под строительство зданий, строений и сооружений для нужд организаций как государственных, так и негосударственных, и физических лиц. Порядок предоставления участков утверждается Правительством;

3) предоставляет здания, строения и сооружения, находящиеся в коммунальной собственности, государственным органам РК и дипломатическим представительством иностранных государств. Порядок предоставления устанавливается законодательством;

4) создает необходимые условия для проведения общегосударственных и международных мероприятий в столице РК. Соответствующий порядок устанавливается законодательством;

5) разрабатывает планы, экономические и социальные программы развития территории, местный бюджет и обеспечивает их исполнение;

6) осуществляет контроль и разрабатывает меры по обеспечению экологической безопасности столицы;

7) разрабатывает схему управления столицей и представляет ее на утверждение маслихата.

Закон предусматривает одно совместное полномочие столичного маслихата и акимата. Они совместным решением могут вносить в Правительство предложения об административно-территориальном устройстве столицы. В столице или на ее отдельных территориях могут быть введены специальные экономические режимы.

## 5. Особый статус г. Алматы

Во второй половине XIX в. казахи Среднего жуза присоединились к России. После этого на границе с Китаем царское правительство стало строить укрепленные военные пункты. Один из таких пунктов был воздвигнут у подножия гор Алатау, которые казахи с древнейших времен называли Ерен Кабырга, т.е. громадная стена. На берегу р. Малая Алматинка построили крепость, а вокруг нее стали поселяться прибывшие из России в основном казаки. Поэтому это место первоначально стало называться Казачья станица. Впоследствии, когда поселок разросся, его назвали Верный. Это название оставалось до установления Советской власти, затем переименовали в Алма-Ату. В 1925 г. в г. Алма-Ату перевели из г. Кзыл-Орды столицу Казахской Автономной Советской Республики. В Алма-Ату перевели высшие и центральные органы казахской автономии, здесь стали создавать высшие, средние специальные учебные заведения, научные учреждения, культурные центры. В 1944 г. в г. Алма-Ате открыли женский педагогический институт, консерваторию. К этому моменту выпускали специалистов Алматинский педагогический институт им. Абая (теперь университет), Казахский государственный университет, медицинский, горный (ныне политехнический), сельскохозяйственный, ветеринарный, юридический институты, которые открыли широкую дорогу для формирования национальной интеллигенции. В 1938 г. был открыт Казахский филиал Академии наук СССР, который в 1946 г. был преобразован в Академию наук Казахской ССР. К 1990 г. при Академии функционировало более 50 научно-исследовательских институтов по всем направлениям наук и работало более десяти тысяч научных работников. Гордостью Казахстана является величественный театр оперы и балета им. Абая. Город Алма-Ата стал не

только столицей Казахской ССР, но и научным, культурным, промышленным центром республики, поскольку здесь были построены десятки крупных промышленных предприятий.

В 1998 г. столица суверенного государства Казахстан была перенесена в г. Астану. В связи с переводом столицы и переездом высших и центральных государственных органов возникла необходимость в определении правового статуса г. Алматы, который всегда особо выделялся как город республиканского значения.

1 июля 1998 г. был принят Закон «Об особом статусе г. Алматы», в преамбуле которого отмечается, что закон устанавливает правовые основы, определяющие особый статус г. Алматы, исходя из его особенностей как научного, культурного, исторического, финансового и производственного центра, гарантии его дальнейшего развития путем установления мер финансового, экономического и социального стимулирования<sup>1</sup>.

Разумеется, один закон не может решить все правовые проблемы, связанные с функционированием такого огромного города, насчитывающего более 1 млн 200 тыс. населения. Поэтому в законе указывается, что основу статуса г. Алматы составляют Конституция Республики Казахстан, настоящий закон и иные нормативные правовые акты. Прямое отношение к статусу г. Алматы имеет и Закон от 23 января 2001 г. «О местном государственном управлении в Республике Казахстан»<sup>2</sup>.

Закон «Об особом статусе г. Алматы» является специальным законом, и этим объясняется наличие особых норм, которых в Законе «О местном государственном управлении в Республике Казахстан» нет. Вместе с тем г. Алматы как административный центр является частью административно-территориального устройства Республики Казахстан. Поэтому общие положения Закона «О местном государственном управлении» имеют к г. Алматы отношение в той степени, в какой г. Алматы как административный центр республиканского значения имеет общие черты с областными центрами. Поэтому рассмотрим как специфические, так и общие нормы данного закона.

В Законе ряд норм посвящается территории г. Алматы. Территорией г. Алматы являются земли в пределах границ, уста-

---

<sup>1</sup> Казахстанская правда. 8 июля 1998 г.

<sup>2</sup> Казахстанская правда. 30 января 2001 г.

навливаемых и изменяемых Президентом Республики Казахстан по предложению Правительства. Поскольку население г. Алматы растет и есть необходимость в строительстве новых жилых массивов, расширяется территория г. Алматы за счет присоединения к нему новых земель. Однако этот процесс происходит не стихийно, за счет самовольных захватов, а в строго централизованном порядке и под строгим контролем. Поэтому даже Правительство не может решать предложение об установлении и изменении пределов границ г. Алматы. Правительство вправе лишь внести Президенту с необходимыми обоснованиями предложение об установлении и изменении пределов границ г. Алматы, а уже Президент решает этот вопрос самостоятельно. Он может принять предложение Правительства, но вправе и отклонить его.

В соответствии с Законом земли за пределами городской черты, составляющие с городом единую социальную, природную и хозяйственную территорию, образуют пригородную зону Алматы. Размеры и границы этой пригородной зоны устанавливаются Правительством Республики Казахстан.

Порядок и режим использования земель, включенных в пригородную зону, определяются маслихатом г. Алматы.

### **Компетенция маслихата г. Алматы**

В Законе «Об особом статусе г. Алматы» статья 3 называется «Полномочия представительного органа г. Алматы». В Конституции говорится о компетенции маслихатов. В Законе «О местном государственном управлении» речь идет о компетенции маслихатов. Поэтому правильнее называть указанную статью «Компетенция маслихата г. Алматы». В статье 3 только пункт 1 является нормой общего характера, которая имеет отношение ко всем областным маслихатам. Остальные семь положений выражают особенности компетенции маслихата г. Алматы. Назовем их, поскольку такие полномочия не приданы областным маслихатам. Как раз эти полномочия маслихата г. Алматы являются одним из средств, создающих гарантию дальнейшего развития г. Алматы. К ним относятся следующие полномочия:

1) определение размеров и порядка взимания штрафов за административные правонарушения, совершаемые на территории г. Алматы;

2) установление порядка и размера сбора за использование юридическими и физическими лицами символики г. Алматы в их фирменных наименованиях, знаках обслуживания, товарных знаках.

3) утверждение списков памятников истории и культуры местного значения по представлению территориальных государственных и общественных органов охраны памятников, согласованных с государственным органом Республики Казахстан по охране и использованию историко-культурного наследия;

4) вправе устанавливать международные связи с местными представительными органами других государств в пределах и порядке, установленных законодательством республики;

5) вправе принимать решения о выпуске, условиях, размещении и реализации лотерей, а также о заимствовании средств у вышестоящего бюджета или банков второго уровня в виде займа для покрытия временного кассового разрыва в пределах финансового года и только при наличии в соответствующем бюджете средств, предназначенных на погашение основной суммы займа и вознаграждения (интереса) по нему;

6) утверждение схемы управления городом по представлению акимата г. Алматы;

7) утверждение порядка и регулирование миграционных процессов на территории г. Алматы.

В Законе сказано, что маслихат г. Алматы осуществляет иные полномочия, предусмотренные законодательством.

### **Компетенция акима г. Алматы**

В статье, посвященной компетенции акимата г. Алматы, закреплены его исключительные полномочия, т.е. такие, которыми не наделены областные акиматы. Акимат г. Алматы:

1) формирует внебюджетный фонд и осуществляет управление им;

2) осуществляет ведение, пользование и распоряжение коммунальной собственностью;

3) утверждает перечень коммунального имущества, не закрепленного за коммунальными юридическими лицами, осуществляет владение, пользование и распоряжение государственным пакетом акций хозяйственных товариществ, зарегистри-

стрированных на территории г. Алматы, за исключением юридических лиц, определяемых Правительством;

4) принимает решение о приватизации коммунального имущества в порядке, установленном законодательством;

5) осуществляет регулирование деятельности:

- пунктов общественного питания;
- казино, тотализаторов;
- по содержанию и эксплуатации автозаправочных станций;
- туристической;
- по организации и проведению местных лотерей;
- по дезинфекции и дезодорации производственных и жилищно-гражданских объектов;
- по занятию медицинской и врачебной практикой;
- ветеринарной;
- связанной с привлечением иностранной рабочей силы, а также вывозом рабочей силы из г. Алматы;
- по перевозке пассажиров и грузов автомобильным транспортом;
- учебных заведений, дающих среднее и среднее специальное образование с правом выдачи дипломов по конкретным специальностям.

Правительство может предоставить акимату г. Алматы и иные права по лицензированию, порядок детализации которых оно и определяет.

Указанный перечень полномочий не является закрытым, т.е. исчерпывающим. Законодательство может предусмотреть и иные полномочия акимата г. Алматы.

### О бюджете г. Алматы

Бюджет г. Алматы формируется в порядке, предусмотренном законодательством. Вместе с тем в Законе содержится ряд норм, определяющих особенности формирования бюджета г. Алматы. Взаимоотношения бюджета г. Алматы с республиканским бюджетом определяются через нормативы отчислений в порядке и размерах, устанавливаемых законодательными актами республики.

При формировании республиканского бюджета на очередной год предусматриваются финансирование г. Алматы, учреждений науки, образования, культуры, здравоохранения и экологических программ, имеющих республиканское значение, а



также компенсация бюджету г. Алматы затрат на проведение мероприятий общереспубликанского значения.

Г. Алматы расположен в зоне повышенной сейсмичности и селеопасности, что также учитывается законом. В целях предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характеров при формировании республиканского бюджета на очередной финансовый год предусматривается выделение средств отдельной строкой на проведение реконструкции по сейсмоусилению зданий и сооружений, культурно-исторических памятников города.

В доход бюджета г. Алматы поступают средства, определенные законодательством. Кроме этого, данный Закон предусматривает зачисление в доход бюджета г. Алматы средств от предоставления в пользование и приватизации коммунального имущества. Кроме того, закон предусматривает, что доходы коммунальных юридических лиц в форме учреждений, превышающие смету их расходов, утвержденную местным акиматом, подлежат отчислению в бюджет города.

В Законе предусмотрено особое полномочие акима г. Алматы. При акиме учреждается внебюджетный фонд с целью аккумулирования внебюджетных средств для экономического, социального и культурного развития г. Алматы. Положение о внебюджетном фонде утверждается маслихатом г. Алматы по представлению акимата г. Алматы.

## **6. О местном самоуправлении в Республике Казахстан**

Формирование местного самоуправления происходит на основе объективных и субъективных факторов, обуславливаемых историческими, этническими, географическими и другими условиями. Ввиду этого в государствах существует разнообразная практика местного самоуправления и соответственно его законодательного регулирования. Концепции о местном управлении являются либо идейно-теоретической основой его организации, либо результатом обобщения практики создания и деятельности местных органов управления. Существуют самые разные концепции о местных органах управления, что дает основание полагать, что нет универсального подхода к проблемам местного управления. Обозначу лишь не-

которые существующие концепции (теории) о сущности и назначении местного управления. Согласно политической теории (Р. Гнейст) сущность местного самоуправления состоит в том, что оно осуществляется почетными представителями местного населения безвозмездно. Государственная теория самоуправления обосновывает, что самоуправление – часть государственного управления, поэтому все полномочия его органы получают от государства. В этой теории есть различные оттенки. Одни полагают, что руководители местных органов управления назначаются вышестоящими (центральными) органами, поэтому не являются самостоятельными. Другие считают, что местное управление осуществляется не правительственными служащими, его органы не являются государственными, но выполняют функции государственного управления. Есть и другие подходы к объяснению сущности местного управления. В них есть нечто общее: это общее состоит в том, что, во-первых, местное управление связано с государственным управлением, является продолжением осуществления управления со стороны государства местными делами; во-вторых, в управлении местными делами участвуют не только назначаемые сверху государственные служащие, но и сообщества местных жителей, их представители; в-третьих, местное самоуправление обладает разной степенью самостоятельности.

Каковы же идейно-концептуальные исходные начала законодательства Республики Казахстан о местном управлении?

До принятия Закона Республики Казахстан от 10 декабря 1993 г. «О местных представительных органах» в Казахстане существовали местные государственные органы, которые строились на принципе государственной власти. Действовали местные органы государственной власти – Советы народных депутатов, в которые выбирались представители местного населения, вплоть до сел, аулов. Эти представительные органы формировали местные исполнительные органы. Советы признавались органами местного самоуправления. Закон от 10 декабря 1993 г. ввел совершенно другую модель органов местного управления. Во-первых, исчезли понятия «органы государственной власти» и «исполнительные органы, формируемые Советами». Во-вторых, представительные органы (маслихаты) уже не формируют местные исполнительные органы; глава мест-

ной администрации не является представителем местного населения, он теперь — представитель Президента. В-третьих, представительные органы формируются до уровня районов и не создаются в сельской (аульной) местности; эти представительные органы уже не называются органами местного самоуправления, хотя и считаются представительными органами населения, призваны выражать и реализовывать волю населения соответствующей административно-территориальной единицы с учетом общегосударственных интересов. В-четвертых, в Законе уже нет понятия «местное самоуправление», появилось другое понятие — «собрание представителей граждан поселка, аула (села), аульного (сельского) округа». Собрание представителей граждан, с одной стороны, как будто является органом, выполняющим государственные функции в сельской местности. Об этом свидетельствует то, что нормы представительства на собрании устанавливались сельской администрацией, им же оно созывалось по своей инициативе или по инициативе не менее одной трети предыдущего собрания. В Законе было записано, что решения собрания в пределах его полномочий обязательны для исполнения всеми гражданами, проживающими на соответствующей территории. С другой стороны, собрание имело некоторые признаки самоуправления. Жители улиц, домов, микрорайонов, получив нормы представительства, сами подбирали своих представителей (но как подбирали, не было регламентировано) и посылали их на собрание. Однако такие собрания — аморфные образования, несмотря на кажущуюся демократичность. Оно — одноразовый сбор представителей населения, собиралось главой сельской администрации по своему усмотрению, когда ему это было нужно, поскольку не было срока созыва; так называемые полномочия собрания выполнялись им, а готовились и решались главой администрации. Собрание могло внести в лучшем случае какие-либо предложения. Посоветовавшись, собрание расходилось; на следующее собрание, которое неизвестно когда будет собрано акимом, приходили другие представители, снова голосовали за мероприятия акима. Можно ли назвать такое собрание местным органом самоуправления? Обратимся к «Европейской Хартии местного самоуправления», принятой Советом Европы 15 октября 1985 г. Европейская Хартия предпо-

лагает, что местные органы самоуправления создаются демократическим путем, наделяются полномочиями для принятия решения, имеют широкую автономию в отношении своей компетенции, порядка ее осуществления и необходимые для этого средства. Европейская Хартия дает следующее определение: «Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения». Предусмотренное Законом Республики Казахстан от 10 декабря 1993 г. собрание не имело ни одного из признаков местного самоуправления.

Закон сузил понятие местного самоуправления до сельских рамок и там свел на нет. Органы выше сельской местности — районное, городское и областное звенья, хотя и называются местными, не содержали даже намека на местное самоуправление. Маслихаты — представительные органы населения на территории области, района, города не считаются органами местного самоуправления, выступают чисто государственными органами. Закон отнес к полномочиям областного маслихата утверждение положения об органах территориального общественного самоуправления на территории области. Этот пункт перешел из Закона Казахской ССР о местном самоуправлении 1991 г.

Конституция Республики Казахстан 1995 г. закрепила новую модель местных органов. Она разделила их на местное государственное управление и местное самоуправление.

Местное самоуправление было отделено от местного государственного управления. Это новый подход, присущий, по всей вероятности, Конституции Республики Казахстан. На первый взгляд кажется, что статья 89 Конституции Республики Казахстан в значительной степени отвечает понятию местного самоуправления, данному в Европейской Хартии. Во-первых, местное самоуправление осуществляется населением непосредственно путем выборов; правда, не совсем понятно, о каких выборах идет речь; во всяком случае не имеются в виду выборы представительных органов — маслихатов, поскольку они считаются чисто государственными органами. Во-вторых, местное самоуправление осуществляется населением через выборные и другие органы местного самоуправления в сельских

и городских местных сообществах. Это конституционное положение свело на нет собрание представителей граждан, установленное Законом от 10 декабря 1993 г. В Конституции четко записано, что порядок организации и деятельности органов местного самоуправления определяется самими гражданами в пределах, установленных законом. Однако такого закона нет, а принимаются акты о порядке организации и деятельности органов местного самоуправления. В-третьих, Конституция гарантирует самостоятельность (автономность) органов местного самоуправления в пределах их полномочий, установленных законом. Все указанное, казалось бы, дает полный простор для осуществления гражданами местного самоуправления. Но, думается, нет основания для того, чтобы радоваться торжеству местной демократии. В нормах, положениях Конституции о сущности государственной власти существует, на мой взгляд, определенное противоречие. Конституция РК, выделив местное самоуправление из местного государственного управления, как бы признала, что в ведении органов местного самоуправления не должны быть вопросы местного государственного характера. Иначе говоря, сельские и городские местные сообщества имеют право решать такие вопросы, которые не имеют местного государственного значения. Между тем в соответствии с положением Конституции РК любой вопрос, относящийся не только к местным сообществам, но и к отдельному человеку, имеет государственное значение. В статье 1 Конституции РК сказано, что высшими ценностями государства являются человек, его жизнь, права и свободы. Следовательно, резкое отпочкование местного государственного управления от местного самоуправления неверно и ведет к отрицательным последствиям. Во-первых, формально можно отделить местное государственное управление от самоуправления, а фактически это сделать невозможно. Об этом частично свидетельствует сама Конституция. В Конституции утверждается, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Конституция, естественно, не дает определения понятия «вопросы местного значения», примерный перечень «вопросов местного значения» дается в Законе от 10 декабря 1993 г.: планы мероприятий по благоустройству и улучшению санитарного состояния

населенных пунктов, вопросы кооперирования средств предприятий, организаций всех форм собственности граждан для развития социальной инфраструктуры своей территории, вопросы административно-территориального устройства, вопросы в области земельных отношений и др. Если бы подобные вопросы оставить в ведении органов местного самоуправления, то они не будут решены. Во-вторых, отделение местного государственного управления от местного самоуправления ведет к законодательному тупику, свидетелями которого мы являемся. Конституция РК 1995 г. дала два года для принятия предусмотренных в ней законов. В ней сказано, что 1) компетенция маслихатов, порядок их организации и деятельности, правовое положение их депутатов устанавливаются законом; 2) компетенция местных исполнительных органов, организация и порядок их деятельности устанавливаются законом; 3) порядок организации и деятельности органов местного самоуправления определяется самими гражданами в пределах, установленных законом; 4) гарантируется самостоятельность органов местного самоуправления в пределах их полномочий, установленных законом.

Трудно судить, что имеет в виду Конституция в указанных случаях: принятие одного закона, двух законов или четырех законов. За прошедшие шесть лет попробовали разные варианты: разрабатывали один законопроект, затем два самостоятельных законопроекта.

Наконец, 23 января 2001 г. был принят закон «О местном государственном управлении». Это означает, что Парламент все-таки решил отделить местное государственное управление от местного самоуправления. Но оторвать государственное управление от местного самоуправления невозможно в силу наличия элементов их естественной связи. Поэтому в указанном законе содержится ряд предложений о местном самоуправлении следующего характера.

1. Постоянные комиссии маслихата проводят публичные слушания с целью обсуждения наиболее важных и общественно значимых вопросов, отнесенных к их ведению, в форме расширенных заседаний с участием депутатов, представителей исполнительных органов, органов местного самоуправления (ст. 13 Закона).

2. Постоянные комиссии маслихата вправе привлекать к своей работе представителей органов местного самоуправления (ст. 14).

3. Секретарь маслихата организует взаимодействие маслихата с органами местного самоуправления (ст. 19).

4. Секретарь маслихата представляет маслихат в отношениях с органами местного самоуправления (ст. 19).

5. Депутат маслихата имеет право проводить встречи и собрания с органами местного самоуправления (ст. 21).

6. Аким области (г. Алматы, столицы) взаимодействует с органами местного самоуправления через акимов районов городов областного значения, района в городе республиканского значения, района в столице (ст. 29).

7. Аким района (города областного значения) взаимодействует с органами местного самоуправления (ст. 33).

8. Аким района в городе республиканского значения (столице), города районного значения, поселка, аула (села), аульного (сельского) округа взаимодействует с органами местного самоуправления (ст. 35).

В указанном перечне один вопрос нуждается в разъяснении. Как маслихат, так и акимы должны взаимодействовать с органами местного самоуправления. Этот вопрос нужно решать единообразно. Следовательно, скорее всего, этот вопрос нужно решить нормативным указом Президента.

Пока существует проект Закона «О местном самоуправлении в Республике Казахстан».

Нет необходимости анализа этого законопроекта. Укажу лишь на некоторые моменты, которые подтверждают нашу мысль о неприемлемости резкого отделения государственного управления от местного самоуправления. Выборным органом местного самоуправления признается Кенес (Совет). Кенес представляется выборным органом местного (сельского или городского) сообщества. Непонятно, что такое сообщество. Такого понятия нет в законодательстве, хотя Конституция упоминает его. Ведению Кенеса предполагается передать вопросы местного значения: организация благоустройства территории, контроль за тепло-, энерго-, газо-, водоснабжением населения, защита и помощь социально уязвимым гражданам и т.п. Эти вопросы местного значения не могут в полной мере решить

даже государственные органы, располагающие финансовыми, материально-техническими средствами. Откуда у местного населения такие средства, если государственные органы ему не выделяют их. Еще Кенес (Совет) как бы контактирует с маслихатом, который тоже призван решать «вопросы местного значения». Другие положения проекта Закона о местном самоуправлении также не выдерживают критики.

Все сказанное дает основание сделать следующие выводы.

1. Надо принять идею о признании местного самоуправления первичной ячейкой, звеном государственного управления. Представление о том, что местное самоуправление может быть полностью отделено от государственного управления основывается на идее о несовпадении интересов местного населения и государства. Государство не может безразлично относиться к вопросам местного значения. Предположения о том, что местное самоуправление, его органы в состоянии сами решать все вопросы местного значения, граничат с мифом о его всемогущести.

2. Необходимо определиться в отношении маслихатов: что это за образования – чисто государственные или государственно-общественные. По Конституции РК маслихаты называются, с одной стороны, представительными органами, а с другой – местными органами государственного управления. Если маслихаты – представительные органы, то они на уровне района, города должны быть признаны органами местного самоуправления. В то же время они должны выполнять и государственные функции. Однако маслихаты не могут являться органами государственного управления; у них нет ни объектов управления, ни управляющих.

3. Это означает, что должно быть еще одно звено местного самоуправления, самое массовое, самое близкое к населению. Конституция РК его называет «местным сообществом». Такое сообщество может состоять из граждан, проживающих в домах, кварталах, микрорайонах, селах, аулах, поселках. Граждане, объединяемые в такие сообщества, могут образовывать различные органы с целью решения задач микроместного значения:

- а) хозяйственные;
- б) культурные;



- в) образовательные;
- г) правоохранные;
- д) оказания помощи малообеспеченным и др.

4. Местное сообщество, его органы могли бы создаваться и работать на следующих принципах:

- 1) демократические начала (добровольность, открытость, консенсуальность);
- 2) делегирование государственных функций;
- 3) материально-финансовая, правовая поддержка со стороны государства;
- 4) самостоятельность (автономность) в пределах полномочий, определенных законодательством;
- 5) законность, соблюдение соответствующих нормативных правовых актов;
- 6) формирование собственных нормативных актов для регулирования вопросов своего ведения;
- 7) постоянная связь с государственными органами, содействие выполнению их функций.

5. Органы государственного управления могли бы осуществлять в отношении органов местных сообществ функции:

- 1) административной опеки (например, одобрение их решений по важным вопросам их полномочий);
- 2) административного надзора: проверка законности органов местного сообщества.

В то же время органу местного сообщества нужно предоставить право оспорить решение государственного органа в судебном порядке.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Закон от 16 декабря 1991 г. «О государственной независимости Республики Казахстан» возвестил миру о рождении нового независимого, суверенного государства. Распалась могучая великая держава – Союз Советских Социалистических Республик, и бывшие союзные республики объявили себя независимыми государствами. Эти государства появились в оригинальных историко-политических условиях, примера которым не было. Существовало единое централизованное союзное государство, которое имело все высшие органы государственной власти: 1) законодательный орган – Верховный Совет СССР и постоянно действовавший его Президиум; 2) высший исполнительный орган – Правительство с его многочисленными союзными и союзно-республиканскими министерствами и государственными комитетами; 3) союзная судебная система, начиная с Верховного Суда СССР и кончая районными судами; Прокуратура СССР, имевшая единую централизованную систему, включая районный уровень. Была могучая армия, Вооруженные Силы, организованные в округа. Имелись мощные репрессивные силы в лице органов внутренних дел, внутренних войск и т.д.

Все вышеуказанные органы в соответствии с Конституцией СССР 1977 г. и многочисленными законами должны были охранять и защищать целостность Советского государства. Однако такое могучее государство распалось мгновенно, в одночасье по историческим меркам. Мы не ставим целью раскрытие объективных и субъективных факторов, приведших к распаду такого государства, как СССР. Вряд ли можно сомневаться в наличии объективных закономерностей распада. В то же время и субъективные факторы сыграли, если не решаю-

шую, то значительную роль в этом необычном историческом событии.

Союзные республики, провозгласившие себя самостоятельными суверенными государствами, казалось бы, имели необходимые атрибуты государства – все структурные звенья высших и местных органов государственной власти, которые могли осуществлять государственные функции и решать необходимые задачи.

Однако Казахстан избрал такой путь экономического, политического и социального развития, который обусловил необходимость коренной перестройки всей государственно-правовой системы. Органы советской власти были построены на таких принципах, теоретических положениях, которые не позволяли строить государство как политическую организацию общества, не гарантировали перспективу его существования и функционирования. Надо было, во-первых, отказаться от советских принципов и идей при построении нового независимого государства, во-вторых, перенять выдержавшие испытанием временем новые принципы и идеи, на которых построены современные демократические государства. Таковыми являются принципы разделения государственной власти на три ветви с созданием системы сдержек и противовесов, признание политического и идеологического многообразия, децентрализация государственной власти и др. А восприятие указанных принципов означало отказ от советской системы государственного устройства и создание новых государственных органов с новыми полномочиями с тем, чтобы они не были придатком партийных организаций, а были полноправными государственными органами.

За прошедшие десять лет были коренным образом перестроены все звенья государственных органов Казахстана на новых принципах и идеях, с определением их новых полномочий. Этот процесс имел черты революционной перестройки, поскольку изменения были не формальными, не внешними, не количественными, а фактическими, содержательными и качественными. В результате в Казахстане создано новое государство. В основном решена сложнейшая задача построения государства, способного функционировать как внутри, так и во внешних отношениях. Но на этом не заканчивается создание но-

вого государства. В Конституции записано, что Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством. Надо признать, что это долгий процесс, охватывающий десятилетия. И в таком развитии государства огромную роль играет Конституция, конституционное законодательство Республики Казахстан.

После провозглашения независимости Казахстана приняты Конституция 1993 г. и Конституция 1995 г. Первая Конституция сыграла историческую роль в создании нового государства, но она была принята в начальный период независимости, когда еще были сильны социалистические идеи, представления, в частности о всемогущей роли представительных органов, и этим тормозила коренные преобразования государственного механизма, общественных отношений и т.д. Поэтому была принята новая Конституция, в соответствии с которой реальнее стала осуществляться идея разделения государственной власти на различные ветви и создана более или менее удовлетворительная система сдержек и противовесов.

Как показано в данной книге, можно утверждать, что разделение государственной власти в Республике Казахстан стало реальностью, что каждая ветвь удовлетворительно решает возложенные на нее задачи. Конечно, было бы неверным мнение о том, что отношения между ветвями государственной власти всегда согласованны и конструктивны. Надо сказать, что идеальных отношений между ветвями государственной власти не бывает, поскольку у них (особенно Парламента и Правительства) позиции по отдельным вопросам могут быть различными, противоречащими друг другу, что естественно. Самое главное — это осознание ветвями государственной власти того, что они являются составными частями, элементами одного, единого государства. Это означает, что они различными способами решают одни и те же экономические, политические, социальные и культурные проблемы, проблемы взаимоотношений с другими странами.

Надо признать, что еще имеются существенные недостатки в организации и деятельности государственных органов. Следует их устранять или совершенствовать систему организации органов власти, не устремляясь к крайностям. Видимо, следует расширять демократические основы формирования государ-

ственных органов: и Парламента, и исполнительных органов, и судов.

Однако демократизация не означает необходимости постоянных изменений Конституции, законодательства, что ведет к дестабилизации государства и общества, к снижению роли и потере их авторитета, а в конечном счете к всеобщему правовому нигилизму. Есть еще одна сторона этой проблемы, о которой почти не говорят. Это максимальная реализация потенциала Конституции и действующих законов. В книге отмечается, что те, кто требует расширения полномочий Парламента, не анализируют его деятельность, не обращают внимания на то, что Парламент не в полной мере использует свои полномочия. Вместе с тем следует отметить, что в ряде случаев в законодательстве не отработан механизм реализации полномочий не только Парламента, но и некоторых других органов.

Особое место в механизме государства занимает Президент. В Республике Казахстан конституционно закреплена президентская система правления, которая не подлежит изменению. Следовательно, нельзя этот вопрос выносить на референдум как самостоятельный. Как показано в книге, президентская власть в Казахстане имеет свои особенности. Ее можно характеризовать как полное президентское правление. Но это не дает основания для утверждения о том, что Президент наделен неограниченной властью, что якобы установлен режим личной власти Президента. В Конституции и конституционных законах предельно ясно и четко установлены полномочия Президента, и ни один из оппонентов не может привести хотя бы одного примера выхода Президента за их пределы.

Конечно же, полномочия Президента также могут изменяться по мере созревания для этого условий. В этом отношении Президент проявляет гибкость, о чем свидетельствуют его предложения об ограничении некоторых полномочий.

В книге все конституционно-правовые изменения рассматриваются в динамике, с выделением особенностей этого процесса на различных этапах. Это касается и Правительства, и судебной власти, и местных государственных органов<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См. Указ Президента РК «Об образовании специализированных межрайонных экономических и административных судов» // Казахстанская правда. 13 февраля 2002 г.

Особое внимание уделяется в работе правам, свободам, обязанностям человека и гражданина, экономическим, общественно-политическим институтам общества. И эти стороны конституционно-правового строя находятся в состоянии эволюции и нуждаются в постоянном внимании государства. До сих пор не определен правовой статус местного самоуправления. Правильное решение этого важнейшего социального вопроса усилит государство и поднимет активность населения.

В результате конституционно-правовой деятельности, направленной на формирование органов нового независимого государства Казахстан, на определение статуса человека и гражданина, была создана система правовых норм, которые образовали конституционное право Республики Казахстан. Конституционное право традиционно признается хотя и ведущей, но одной из отраслей национальной системы права. Признание конституционного права только отраслью не позволяет в полной мере раскрыть его роль и значение в формировании других отраслей, следовательно, всей национальной системы права.

Конституционное право является особой отраслью права, имеет свой специфический предмет правового регулирования, свои правовые институты. Образующие конституционное право нормы обладают специфическими чертами, которые не присущи правовым нормам других отраслей. Главная отличительная черта конституционных правовых норм — это их высшая юридическая сила. Другой их отличительной чертой является то, что они служат источником образования всех отраслей национальной системы права. И в этом процессе исключительную роль играет Конституция. Поэтому вполне закономерно было то, что уже первые законодательные акты независимого Казахстана о суверенитете и независимости носят характер конституционных актов, определяют основы конституционного строя.

Разработка и принятие Конституций Республики Казахстан 1993 года и 1995 года диктовались необходимостью создания конституционной основы нового государственного и общественного строя. Положения, идеи, принципы и нормы Конституции призваны регулировать различные сферы общественных отношений. В данной работе показано, что принятие Кон-

ституции не просто стимулирует, а служит фактором, обуславливающим законотворческую, вообще правотворческую деятельность органов государства. При этом нередко отраслеобразующие законы прямо или косвенно ссылаются на конституционные положения. Это является убедительным доказательством того, что Конституция как главный нормативный правовой источник конституционного права является также источником других отраслей национальной системы права.

Особая роль Конституции в конституционном праве выражается в том, что конституционные нормы непосредственно регулируют конституционные отношения. В то же время не относящиеся к конституционным отношениям отраслевые отношения (гражданские, административные, трудовые и др.) конституционные нормы регулируют опосредованно, через отраслевые нормативные правовые акты. Из сказанного следует вывод о том, что состояние Конституции, ее совершенство или несовершенство отражаются на всей национальной системе права. И этим можно объяснить особое отношение к Конституции всех политических сил, граждан и т.д. Применительно к Конституции Республики Казахстан можно утверждать, что она сыграла и продолжает играть положительную роль в развитии конституционного строя, в закреплении прав и свобод человека и гражданина. Разумеется, Конституция должна соответствовать требованиям меняющейся жизни. В то же время нельзя относиться к Конституции как к обычному нормативному правовому акту. Нельзя вносить в Конституцию изменения неконституционного характера. Стремление к постоянным изменениям, во-первых, объясняется непониманием роли и значения Конституции в жизни общества и государства, во-вторых, чревато отрицательными последствиями, т.е. может привести к подрыву политической и правовой стабильности, в-третьих, может формировать правовой нигилизм.

Итак, Конституционное право Республики Казахстан сформировалось и в основных своих проявлениях является демократическим, прогрессивным, оно стало правовой основой стабильного развития Казахстана.

## **СОДЕРЖАНИЕ**

### **Тема I**

#### **КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН – ОТРАСЛЬ ПРАВА И ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ**

1. Конституционное право как отрасль права .....	3
2. Источники и система конституционного права .....	6
3. Конституционное право как отрасль науки .....	10

### **Тема II**

#### **КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ НОРМЫ, ИНСТИТУТЫ И ПРИНЦИПЫ**

1. Понятие конституционно-правовых норм, их виды и особенности .....	14
2. Правовые институты .....	18
3. Принципы Конституции Республики Казахстан .....	19

### **Тема III**

#### **ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

1. Сущность Конституции .....	31
2. Проблемы действия Конституции .....	37
3. О соотношении Конституции и законов .....	49
4. Этапы становления конституционного законодательства .....	64
5. О соотношении норм Конституции и норм международно-правовых актов .....	76

### **Тема IV**

#### **КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПОЛОЖЕНИЯ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН**

1. Общие вопросы гражданства .....	85
2. Понятие гражданства по законодательству Республики Казахстан. Его приобретение и утрата .....	94
3. Система конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина .....	101



О личной свободе и достоинстве человека .....	107
Экономические и социальные права и свободы граждан .....	111
О политических правах и свободах .....	125
Об основных обязанностях граждан .....	130
Правовая основа семьи .....	134
Государственные институты, созданные для обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина .....	142
4. Правовое положение иностранных граждан в Республике Казахстан .....	145

## Тема V

### КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ

1. Государство Казахстан	
Слом советского государственного аппарата и формирование государства Казахстан .....	149
Казахстан – демократическое государство .....	169
Казахстан – суверенное государство .....	171
Становление правового государства в Казахстане .....	184
Казахстан – социальное государство .....	189
Казахстан – светское государство .....	192
2. Проблемы казахстанского унитаризма .....	194
3. Форма правления в Республике Казахстан .....	223
4. Административно-территориальное устройство .....	228
5. Политический плюрализм .....	230
6. Проблемы идеологии унитарного государства Казахстан .....	231
Принципы идеологии государства Казахстан .....	237
Субъекты, формирующие государственную идеологию .....	251
Функции государственной идеологии .....	262
7. Принципы взаимоотношений государственных и негосударственных организаций .....	265
О политических партиях .....	275
Конституционно-правовой статус общественных объединений .....	282

## Тема VI

### ПРЕЗИДЕНТ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

1. Правовой статус Президента .....	290
2. Порядок выборов Президента и отрешения его от должности .....	294
3. Полномочия Президента .....	301
4. Правотворчество Президента Республики Казахстан .....	305
5. Администрация Президента и другие органы .....	317

## Тема VII

### ПАРЛАМЕНТ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

1. Общие вопросы .....	318
2. Выборы депутатов Палат Парламента .....	322
3. Полномочия депутата Парламента .....	325
4. Правила депутатской этики .....	329
5. Ответственность Парламента Республики Казахстан .....	331

6. Компетенция Парламента и организационные формы ее осуществления... 343	
Компетенция Мажилиса и Сената Парламента .....	351
Вопросы, отнесенные к самостоятельному ведению Мажилиса и Сената .....	357
Исключительные полномочия Сената .....	361
7. Роспуск Парламента .....	362

### Тема VIII

#### КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВИТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

1. Правительство – высший орган исполнительной власти .....	366
2. Образование и состав Правительства .....	367
3. Компетенция Правительства .....	369
4. Организация деятельности Правительства .....	371
5. Нормотворческая деятельность Правительства .....	373
6. Отношения Правительства с другими органами государства .....	377
7. Внешние функции Правительства .....	380

### Тема IX

#### КОНСТИТУЦИОННЫЙ СОВЕТ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

1. Структура и статус Конституционного Совета .....	383
2. Компетенция Конституционного Совета .....	388
3. Конституционное производство .....	394

### Тема X

#### СУДЕБНАЯ СИСТЕМА И СТАТУС СУДЕЙ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

1. Конституционные основы судебной власти .....	398
2. Функции судебной власти .....	405
3. Судебная система .....	409
4. Статус судей .....	416
5. Судебное администрирование .....	422
6. Нормативные постановления Верховного Суда как источник действующего права Республики Казахстан .....	425
7. Высший Судебный Совет .....	435

### Тема XI

#### МЕСТО И РОЛЬ ПРОКУРАТУРЫ В МЕХАНИЗМЕ УНИТАРНОГО ГОСУДАРСТВА КАЗАХСТАН

1. Прокуратура и обеспечение конституционной законности .....	438
2. Функции прокуратуры .....	446

### Тема XII

#### ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

1. Понятие избирательной системы .....	456
--	-----

2. Принципы участия граждан в выборах .....	457
3. Избирательные органы .....	460
4. Предвыборная агитация .....	464
5. Гарантии свободы выборов .....	467
6. Конституционные основы референдума .....	468

### Тема XIII

## КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

1. Общие положения .....	476
2. Местные представительные органы – маслихаты	
Общие вопросы .....	481
Порядок образования, деятельности и компетенция маслихатов .....	483
3. Образование, компетенция и организация деятельности акимов и акиматов .....	491
4. Статус столицы Республики Казахстан .....	501
5. Особый статус г. Алматы .....	503
6. О местном самоуправлении в Республике Казахстан .....	508
<b>Заключение</b> .....	<b>517</b>

Учебное издание

**Г. Сапаргалиев**

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

*Академический курс*

Редактор *С. Пенькова*  
Худ.-тех. ред. *И. Тарапунец*  
Верстка *Ж. Курмангалиевой*

ИБ № 512

Сдано в набор 08.10.2001 г. Подписано в печать 12.03.2002 г. Печать офсетная. Формат 84x108/32. Бумага офсетная. Гарнитура «Таймс». Усл. печ. л. 27,7. Усл. кр.-отт. 28,1. Уч.-изд. л. 31,3. Тираж 5000 экз. Заказ № 1230.

ЗАО «Жеті жарғы». 480013, г. Алматы, пр. Абая, 10

Отпечатано с готовых диапозитивов заказчика.



Издательский дом «Кітап», 480009, г. Алматы, пр. Гагарина, 93.  
Тел.: 42-36-31, 42-07-90, too\_kitap@mail.ru