

D.M.Baimakhanova

Al-Farabi Kazakh National University, Kazakhstan, Almaty
dina_405@mail.ru

CONSTITUTIONAL REFORM AND IMPROVEMENT OF CONSTITUTIONAL LAW

Annotation. In January 2017 the President of the Republic of Kazakhstan made an appeal on the redistribution of powers between branches of government, which, by giving a comprehensive analysis of the current situation in the development of Kazakhstan, has identified the main points of a future constitutional reform. This appeal has a historical character and significance. The paper marked the main directions of improving the functioning of the main elements of the government machinery and civil society.

Keywords: Constitution of Republic of Kazakhstan, constitutional reform, the President of the Republic of Kazakhstan, democratization, branches of government, redistribution of powers.

Д.М.Баймаханова

Казахский Национальный университет имени аль-Фараби, г. Алматы

КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Аннотация: В январе 2017 года Президент Республики Казахстан выступил с Обращением по вопросам перераспределения полномочий между ветвями власти, в котором, дав всесторонний анализ текущего момента в развитии Казахстана, определил основные моменты будущей конституционной реформы. Данное Обращение имеет исторический характер и значение. В статье отмечены главные направления совершенствования функционирования основных элементов государственного механизма и гражданского общества.

Ключевые слова: Конституция РК, конституционная реформа, Президент РК, демократизация, ветви власти, перераспределение полномочий.

В январе 2017 года Президент Республики Казахстан выступил с Обращением по вопросам перераспределения полномочий между ветвями власти, в котором, дав всесторонний анализ текущего момента в развитии Казахстана, определил основные моменты будущей конституционной реформы. Данное Обращение имеет исторический характер и значение. Следует отметить главные направления совершенствования функционирования основных элементов государственного механизма и гражданского общества:

1. Продолжается движение в сторону расширения процессов демократизации всех сторон жизни общества и государства. Все пункты будущей конституционной реформы направлены на решение этой глобальной задачи в целом.

2. Президентом поставлена задача «сбалансировать отношения между ветвями власти на конституционном уровне» [1]. С учетом современных мировых реалий и внутригосударственных процессов при решении важных вопросов государственной жизни и управления центр тяжести смещается с Президента РК в сторону Парламента и Правительства Республики. Форма правления в Казахстане учреждается как президентско-парламентская республика. «В специальном выступлении Глава государства отметил, что мы идем на этот шаг для того, чтобы все ветви власти работали эффективно и ответственно, чтобы создать между ними соответствующие балансы и противовесы» [2].

В связи с этим повышается ответственность Парламента и, особенно, Правительства РК. Парламент будет совершенствовать свою законодательную деятельность. Повысится роль Парламента в вопросе

формирования Правительства. Последнее будет слагать полномочия через вновь избранным Мажилисом Парламента, а не перед Президентом как ранее Правительство. Упростится порядок выражения недоверия членам Правительства со стороны Палат Парламента. Это усилит контроль законодательной ветви власти за исполнительной. В связи с этим деятельность депутатского корпуса будет совершенствоваться и повысится ответственность каждого народного избранника за свой участок работы как в Парламенте, так и в работе с избирателями.

3. Усилится самостоятельность Правительства. В частности Президент откажется от права отменить или приостанавливать действие актов Правительства или Премьер-Министра. Расширятся полномочия министров, их самостоятельность и оперативность управления, что в свою очередь повлечет повышение их ответственности за порученную работу.

4. На наш взгляд, усиление позиций Парламента повлечет укрепление действующего в РК порядка выборов, в частности, пропорциональной избирательной системы при формировании Мажилиса Парламента РК.

5. Особое внимание в обращении Президента РК уделено перераспределению полномочий Президента по регулированию социально-экономических вопросов в сторону Правительства, исполнительных органов и акиматов. На наш взгляд, речь идет о децентрализации и деконцентрации полномочий в сторону Правительства и местного управления, что в значительной степени послужит развитию местного самоуправления в РК, совершенствованию деятельности всех элементов его системы.

6. Президент РК отметил, что «требуется проработать вопрос о совершенствовании деятельности Конституционного Совета РК» [1]. Конституционный Совет теперь будет рассматривать обращения Президента РК о рассмотрении вступившего в силу закона или иного правового акта на соответствие Конституции РК и о даче заключения в случае, предусмотр. ч. 3 ст.91 Конституции РК.

Данные положения двояко укрепляют положение Конституционного Совета, во-первых, как инструмента обеспечения согласованной деятельности всех ветвей власти, во-вторых, как элемента механизма защиты и обеспечения прав и свобод граждан.

Новая конституционная реформа, которая коснется столь широкого круга вопросов, повлечет за собой значительную реформу всего конституционного законодательства. Как отметил Президент РК в Послании народу Казахстана, «мы проводим реформы, направленные на защиту частной собственности, верховенство права и обеспечение равенства всех перед законом» [3]. Для развития всех направлений демократизации жизни казахстанского общества, на наш взгляд, следует также обратить внимание на решение следующих проблем конституционного строительства в Казахстане:

1. Референдум – одна из ярких и действенных форм непосредственной демократии, она обеспечивает непосредственное решение народом определенных вопросов государственной жизни, выявление и юридическое оформление государственной воли народа.

Но существуют и некоторые проблемы в развитии института референдума. Как показала практика проведения 30 августа 1995 года республиканского референдума по вопросу принятия Конституции, не все в достаточной степени успели за 1 месяц хорошо изучить и обдумать проект Конституции (имеются в виду в основном граждане – не юристы, рабочие, служащие и пр.), а тем более принять участие в обсуждении и внести конкретные предложения. Поэтому, на наш взгляд, необходимо закрепить законодательно обязательное проведение народных обсуждений перед вынесением на референдум проекта Конституции, конституционных законов и законов. Причем, обязательно отметить, что это обсуждение длится не менее 3 месяцев. Это – самый оптимальный срок, так как больший срок рискует превратить обсуждение проекта в затянутую и бесконечную «говорильню». Ранее в Казахской ССР действовал Закон «О народном обсуждении важных вопросов государственной жизни» от 9 февраля 1988 года, в котором закреплялся механизм всенародного обсуждения, который уже не действует, но может представлять научный интерес. В новом акте должны быть определены вопросы, по которым проводится народное обсуждение (опрос) (обсуждение проектов Конституции, конституционных законов и законов), сроки обсуждения (не менее 3 месяцев), процедура проведения этого мероприятия и гарантии того, что все предложения и замечания будут рассмотрены (приняты или отклонены по тем или иным причинам). Думается, эти два института – всенародный опрос и референдум, взаимосвязаны и позволяют принять наиболее эффективное и продуманное решение, принятое действительно всенародно.

2. В Казахстане никогда не проводились местные референдумы. Для того, чтобы создать правовую основу для развития института местного референдума, необходимо принять нормативный правовой акт о местном референдуме. Это может быть Закон или Положение, а может быть, раздел соответствующего Закона о местном самоуправлении. Лучше, конечно, принять отдельный акт. Думается, этот акт должен содержать понятие местного референдума, его принципы, вопросы, выносимые на местный референдум, субъекты его назначения, процедуру проведения местного референдума. Процедура местного референдума может быть схожа с процедурой республиканского референдума, но в меньшем масштабе. Голосование подготавливают и проводят территориальные и участковые комиссии, итоги подводит территориальная комиссия. Вопросы правильности проведения местного референдума может решать Центральная комиссия референдума Республики Казахстан.

3. В Конституциях Республики Казахстан 1993 г. и 1995 г. не закреплялось и не закрепляется право граждан на участие в народной законодательной инициативе. Но это не означает, на наш взгляд, полного отрицания законодателем такого политического права у граждан Республики Казахстан, равно как и невозможность его правового закрепления.

Представляется, что право граждан Республики Казахстан на участие в народной законодательной инициативе входит составной частью в право граждан Республики Казахстан участвовать в управлении делами государства, предусмотренное ст. 33 п. 1 Конституции Республики Казахстан, так как народная законодательная инициатива позволяет каждому гражданину принять участие в формировании суверенной воли народа через разработку законопроектов.

В специальной литературе дается следующее определение народной законодательной инициативы: «Институт народной законодательной инициативы означает предоставление права установленному числу избирателей (в Испании – 500 тыс., Австрии – 100 тыс., Швейцарии – 100 тыс.) вносить проект закона на рассмотрение представительного органа» [4, с.415]. Данное определение, на наш взгляд, является верным, но нуждается в небольшом дополнении: народная законодательная инициатива – это предоставление права установленному числу избирателей вносить проект закона на рассмотрение представительного органа, минуя субъектов законодательной инициативы. Последнее добавлено с целью отграничить народную законодательную инициативу от простой законодательной инициативы.

В литературе народную законодательную инициативу классифицируют по предмету регулирования на конституционную и законодательную и по связанности законодателя предложенным проектом на те, в которые он может вносить изменения, и на те, которые одобряет или отклоняет целиком [4, с.416]. Представляется, что народную законодательную инициативу также можно классифицировать по тому, как она оформлена, на содержащую законопроект и на предложение в общем виде. Например, ст. 139 п. 2 Федеральной Конституции Швейцарской конфедерации закрепляет, что «народные инициативы о частичном пересмотре конституции могут быть оформлены в виде предложения в общих выражениях или в виде предложения, содержащего оформленный законопроект» [5, с.737].

В законодательстве разных стран по-разному закрепляются предметы народной законодательной инициативы. В Швейцарской Конституции 1999 г. в ст. 139-139 закрепляется, что сто тысяч швейцарок и швейцарцев, имеющих право голоса, могут выступить с инициативой о полном или частичном пересмотре Конституции [5, с.737]. «В Испании установлены пределы осуществления народной законодательной инициативы. По Конституции (ч. 3 ст. 87) такая инициатива не может иметь места по вопросам, отнесенным к предметам регулирования органических законов, законам о налогообложении, международным отношениям, а также по вопросам, связанным с помилованием. Органический закон расширил этот перечень и распространил запрет также на законы, предусмотренные в ст. 131 (планирование общей экономической деятельности) и ч. 1 ст. 134 (генеральный бюджет) Конституции» [4, с.417].

В государствах, где законодательно закреплена народная инициатива, ее процедура урегулирована по-разному. В Италии в соответствии с Законом от 25 мая 1970 г. № 352 о референдумах, предусмотренных Конституцией, и законодательной инициативе народа, предложение вносится в виде постатейного проекта, сопровождаемого разъяснительным докладом. Инициаторов должно быть не менее 10 человек. Они должны явиться в канцелярию кассационного суда с удостоверениями, подтверждающими, что они включены в списки избирателей одной из коммун области. В канцелярии составляется протокол, копию которого получают инициаторы. В одной из официальных газет делается объявление о выдвижении инициативы. Далее собираются подписные листы, которые должны содержать текст законопроекта и быть заверены в канцелярии коммуны или судебных учреждений. Подлинность подписей обязательно заверяется нотариусом, канцелярией претуры или трибунала, в чей округ входит коммуна, а также мировым судьей или секретарем коммуны.

Законопроект с приложением не менее 50 тыс. подписей избирателей передается Председателю одной из палат Парламента, которая проводит проверку и подсчет подписей и устанавливает их законность. Проекты в порядке народной законодательной инициативы могут быть изменены палатами или отвергнуты.

Такова процедура осуществления народной законодательной инициативы за рубежом. В Республике Казахстан, равно как и в большинстве постсоциалистических, постсоветских государств этот институт не предусмотрен ни в Конституции, ни в других нормативных правовых актах. Представляется, что законодательное закрепление такого института будет способствовать дальнейшему процессу развертывания демократизации всех сторон жизни казахстанского общества, повышению политической и правовой образованности и культуры населения, формированию твердой гражданской позиции каждого сознательного человека.

Некоторые исследователи, подчеркивая значение того или иного института, сразу предлагают вносить изменения в Конституцию, закрепляя соответствующие положения. Но, на наш взгляд, более верно подчеркнуть, что «Конституция должна соответствовать требованиям меняющейся жизни. В то же время нельзя относиться к Конституции как к обычному нормативному правовому акту... 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» [6, с.522].

Исходя из этих соображений представляется более верным разработать и принять специальный акт о народной законодательной инициативе или включить положения об этом институте отдельным разделом в Конституционный Закон «О республиканском референдуме» от 2 ноября 1995 г., так как эти две формы непосредственной демократии достаточно тесно взаимосвязаны. По нашему мнению, в нормативном акте о народной законодательной инициативе должно быть дано ее четкое определение, ее цели, классификация народной инициативы, пределы ее осуществления, т.е. по каким вопросам такая инициатива не может иметь места (вопросы, касающиеся основ конституционного строя РК, ограничения прав и свобод граждан, охраны правопорядка, здоровья и нравственности населения, вопросы, касающиеся международных отношений и помилования).

В данном нормативном акте должна быть закреплена процедура осуществления этой инициативы и количество избирателей (не менее 100 тыс. граждан РК), которому предоставлено это право. Сбор подписей, оформление подписных листов может быть поручено инициативной группе. Эта процедура может быть аналогична процедуре сбора подписей инициативной группой референдума. Центральная избирательная комиссия может в конечном итоге проверять правильность составления подписных листов.

В акте должно быть указано, в каких случаях Парламент отклоняет народную инициативу, и закреплено право инициаторов обратиться в Конституционный Совет РК за защитой своего права.

Предложенная Президентом РК конституционная реформа имеет основополагающий характер. «Президентская реформа системы государственной власти, несомненно, является эффективным ответом на глобальные и региональные вызовы современности. И стратегический курс Лидера нации, направленный на модернизацию всех сфер жизни общества, улучшение качества жизни, мир и стабильность, как и прежде, остается основой нашего единения, нашей уверенности в будущем, наших дальнейших успехов и побед.» [7].

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Обращение Президента Республики Казахстан по вопросам перераспределения полномочий между ветвями власти. – Казахстанская правда. – 2017, 26 января. - №17 (28396).
- [2] Рогов И.И. Комментарий к проекту поправок в Конституцию Республики Казахстан – Казахстанская правда. – 2017, 27 января. - №18 (28397).
- [3] Послание Президента Республики Казахстан народу Казахстана «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность» – Казахстанская правда. – 2017, 31 января. - №20 (28399).
- [4] Сравнительное конституционное право / Отв. ред. В.Е. Чиркин– М.: Изд. фирма «Манускрипт», 1996. – 729 с.
- [5] Федеральная Конституция Швейцарской конфедерации от 18 апреля 1999 г. // 20 европейских конституций. Сборник / Сост. Лупарев Г.П. – Алматы, 2003.
- [6] Сапаргалиев Г.С. Конституционное право РК. – Алматы: Жеті жарғы, 2002. – 526 с.
- [7] Нигматулин Н. Лидер, меняющий действительность. – Казахстанская правда. – 2017, 27 января. - №18 (28397).

REFERENCES

- [1] Obrashhenie Prezidenta Respubliki Kazahstan po voprosam pereraspredelenija polnomochij mezhdru vetyjami vlasti. – Kazahstanskaja pravda. – 2017, 26 janvarja. - №17 (28396).
- [2] Rogov I.I. Kommentarij k proektu popravok v Konstituciju Respubliki Kazahstan – Kazahstanskaja pravda. – 2017, 27 janvarja. - №18 (28397).
- [3] Poslanie Prezidenta Respubliki Kazahstan narodu Kazahstana «Tret'ja modernizacija Kazahstana: global'naja konkurentosposobnost'» – Kazahstanskaja pravda. – 2017, 31 janvarja. - №20 (28399).
- [4] Sravnitel'noe konstitucionnoe pravo / Отв. ред. V.E. Chirkin– М.: Izd. firma «Manuskript», 1996. – 729 s.
- [5] Federal'naja Konstitucija Shvejcarskoj konfederacii ot 18 aprelja 1999 g. // 20 evropejskih konstitucij. Sbornik / Sost. Luparev G.P. – Almaty, 2003.
- [6] Sapargaliev G.S. Konstitucionnoe pravo RK. – Almaty: Zheti zharry, 2002. – 526 s.
- [7] Nigmatulin N. Lider, menjajushhij dejstvitel'nost'. – Kazahstanskaja pravda. – 2017, 27 janvarja. - №18 (28397).

Д.М.Баймаханова

Әл-Фараби атындағы Қазақ ұлттық университеті, Алматы қ.

Конституциялық реформа және конституциялық заңнаманы жетілдіру

Аннотация. 2017 жылдың қаңтар айында Қазақстан Республикасы Президенті Қазақстан халқына билік тармақтары арасында өкілеттіктерді қайта бөлу мәселелері жөнінде үндеуін жолдады. Үндеуде Президент Қазақстанның дамуының қазіргі сәтіне жан-жақты талдау бере отырып, болашақ конституциялық реформаның негізгі тұстарын анықтады. Тиісті Үндеу тарихи сипатқа және маңызға ие. Мақалада азаматтық қоғам мен мемлекеттік тетіктің негізгі элементтерінің қызметін жетілдірудің негізгі бағыттары көрсетілді.

Түйін сөздер. Конституция, конституциялық реформа, ҚР Президенті, демократияландыру, билік тармақтары, өкілеттіктерді қайта бөлу.