

гармоничного общества, в котором каждый человек защищен, без насильственной ломки его ценностного восприятия мира.

Қоғамов М.Ч. - модератор

Будучи во главе действующего права государства, Конституция реагирует на вызовы времени и периодически обновляется, и что именно стоит за каждым таким обновлением – тема доклада к.ю.н. Караева А.А.

Караев А.А. – к.ю.н., ведущий научный сотрудник Института законодательства и правовой информации РК, профессор Высшей Школы Права «Адилет» Каспийского университета (г.Алматы)

СОСТОЯНИЕ И ВЕКТОРЫ КОНСТИТУЦИОННОГО РАЗВИТИЯ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Важной вехой в конституционно-правовом развитии суверенного Казахстана стало принятие Конституции Республики Казахстан 1995 года, а также Закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию РК» от 10 марта 2017 года, заложивших политико-правовую основу дальнейшего конституционного развития казахстанской государственности [1].

Несмотря на отдельные недостатки, Основной Закон отразил определенные изменения в государственном строительстве, закрепил президентскую форму правления, новую модель конституционного контроля и двухпалатный парламент. Придан конституционный статус Уполномоченному по правам человека, проведено перераспределение полномочий между Парламентом и Правительством, скорректированы конституционные основы судебной системы и органов прокуратуры.

Концепция рационального парламентаризма и ограниченного конституционного контроля стали составной частью политической системы.

За счет усиления статуса Президента и ограничения власти представительной Конституция гарантировала относительную политическую стабильность и дальнейшую управляемость конституционно-правовыми процессами.

В целях устойчивого и поступательного развития страны и совершенствования механизма разделения власти Парламентом Республики Казахстан принят ряд поправок в действующие конституционные законы «О Президенте», «О Конституционном Совете», «О Парламенте и статусе его депутатов», «О Правительстве», «О судебной системе и статусе судей», «О выборах» и др.

Прошедший период был ознаменован также вхождением нашей страны в состав авторитетных международных организаций, свидетельствующих о желании нашей страны утвердить ценности правовой государственности и построить демократическое государство, где права человека не просто декларация, но и политическая реальность.

Став полноправным членом Европейской комиссии «За демократию через право», Казахстан объединил усилия отечественного и международного экспертного сообщества в сфере соблюдения прав человека и обеспечения верховенства права.

Впервые в истории современного Казахстана состоялся переход конституционных полномочий верховной власти мирным демократическим путем, как важнейшего условия демократического развития страны и укрепления ее международного авторитета.

Вместе с тем, несмотря на определенные достижения, современный этап правового развития, особенно в условиях пандемии обнажил ряд серьезных системных проблем в сфере конституционного строительства и государственного управления. Рост социальных противоречий, особенно в политической сфере и в области межнациональных отношений, бездействие отдельных институтов власти, рост коррупции и другие негативные факторы, актуализировали необходимость проведения более серьезных преобразований в стране.

Прежде всего, новые векторы конституционного развития должны опираться на правовую формулу, озвученную главой государства

К.К. Токаевым «Сильный Президент – влиятельный Парламент – подотчетное Правительство» [2].

Обеспечение эффективного правового взаимодействия Президента, с ветвями власти является одним из определяющих факторов становления конституционализма и устойчивого конституционного развития, основой эволюционного реформирования институтов государственной власти.

В связи с этим, в политической сфере необходимо совершенствовать институт формы правления. Казахстан провозглашен государством с президентской формой правления. Необходимо нормы Конституции привести в соответствие с утвердившимися президентскими моделями правления (США, Турция, Южная Корея и др.). Президент должен стать не просто главой государства, но и главой исполнительной власти. В условиях пандемии мы видим, что не Премьер-министр, а именно Президент выступает в роли исполнительной ветви власти, предлагая различные меры по выходу из кризиса.

Поэтому, необходимо упразднить должность Премьер-министра, который в Казахстане никогда не был самостоятельной политической фигурой, выполняя роль «буфера» между главой государства и парламентом.

На данную проблему обращают внимание казахстанские ученые, по мнению которых «нуждаются в совершенствовании нормы конституционного законодательства, регулирующие статус и полномочия Президента (вопросы форма правления, требования по стажу государственной службы для кандидата в Президенты, об основаниях и процедуре досрочного прекращения полномочий Президента и др.» [3].

Не соответствуют принципам демократической государственности конституционные механизмы сменяемости верховной власти, предусматривающие, по сути, монархический способ передачи полномочий,

без проведения выборов. Эта ситуация формирует напряженность в обществе, лишая по сути народ как единственный источник власти права избирать.

В этой связи Президент мог бы избираться одновременно с вице-президентом, который после своего избрания автоматически становился бы председателем Сената. Таким образом, вопрос о передаче президентских полномочий из разряда политических игр, перешел в нормальное правовое русло, с предсказуемым результатом.

Кроме того, необходимо совершенствовать систему сдержек и противовесов. Парламент должен иметь реальные рычаги влияния на президентскую власть, быть способным осуществлять парламентский контроль и парламентское расследование.

Проявляется потребность в совершенствовании института ответственности главы государства. Конституционное развитие современных государств показывает, что одним из главных составных частей конституционализма является реализация конституционной ответственности высших должностных лиц государства.

По своему назначению данный институт является специфическим видом социальной ответственности, имеет сложную политико-правовую природу и негативные последствия для субъекта конституционного правонарушения. Данный институт является, по сути, определяющим звеном конституционного государства. Однако, действующее законодательство Республики Казахстан не позволяет привлекать главу государства к ответственности, а нормы ст. 47 Конституции носят формальный характер.

Вместе с тем, следует признать, что данный институт не рассматривается обязательным элементом механизма обеспечения Конституции в тех странах, в которых сложилось гражданское общество, сбалансированы система сдержек и противовесов. Динамично развивающаяся политическая система, наличие независимых средств массовой информации, открытая политическая конкуренция, ротация власти и другие факторы в совокупности, сами по себе, являются гарантом соблюдения Конституции.

Одним из важнейших направлений реформирования конституционной системы остается вопрос эффективности органов государственной власти, а также профессионализм должностных лиц государства.

Можно без преувеличения сказать, что повышение эффективности функционирования органов государственной власти является важным условием обеспечения стабильности в обществе в целом. Широкое вовлечение граждан в участие делами государства и общества (через выборы, референдумы, политические партии, социологические опросы, различные цифровые технологии и др.), способны заложить прочный фундамент гражданского общества и гражданского согласия.

Вместе с тем, несмотря на позитивную динамику в сфере конституционного строительства, за годы государственной независимости появилось немало проблем, требующих научного осмысления и оценки, особенно в свете последних мировых событий в мире. Именно сфера конституционного права требует глубокого научного анализа конституционно-правовой ситуации и выработки приоритетов дальнейшего бесконфликтного развития.

В связи с этим, для достижения поставленных целей государство должно в ближайшие 10 лет решить следующие задачи:

В области защиты прав личности.

Необходимо совершенствовать имеющиеся правовые механизмы и гарантии обеспечения прав и свобод человека и гражданина, формы народовластия (местный референдум, праймериз, выборы, местное самоуправление, представительная демократия, защита прав личности в условиях цифровой реальности, в период действия режима ЧП и др.), гарантировать экономическую свободу и безопасность предпринимательской деятельности, социальную справедливость и равенство форм собственности.

Так, в области защиты конституционных прав и свобод граждан важнейшим приоритетом остается проблема конституционного сознания

общества как фундаментальной основы, отражающей состояние зрелости правовой культуры и фактора реализации прав и свобод граждан.

Низкий уровень правосознания не позволяет Конституции полноценно функционировать, эффективно регулировать сферу прав и свобод личности, быть нормативной основой формирования ценностно-правового сознания личности.

Особую роль в этом процессе должны сыграть профессиональные знания юристов, деятельность судебных органов, работников прокуратуры, адвокатов, нотариусов, специализированных правозащитных институтов и органов юстиции.

В политической сфере, недостаточно проработаны на конституционном уровне принцип разделения власти и система сдержек и противовесов, механизмы привлечения к конституционной ответственности высших должностных лиц государства, вопросы формирования конституционной культуры и конституционного мышления.

Практика показывает, что конституционные положения, закрепляющие политические права и свободы нередко нарушаются, в политической сфере наблюдается отчуждение власти от народа, публичных органов от общества, не достаточно эффективны механизмы в законотворчестве, формы правовой коммуникации между властями, в законотворческой сфере не получили легитимации вопросы лоббирования и повышения качества экспертизы нормативных правовых актов.

В условиях современной цифровой реальности проявляется потребность в дальнейшем совершенствовании законодательства в сфере обеспечения права на неприкосновенность частной жизни, которое в условиях цифровой революции является наиболее уязвимым и подверженным информационным процессам. **Право на доступ к интернету** и недопущению фактов его ограничения должно быть признано на законодательном уровне в качестве важнейшего права на получение и распространение информации в условиях глобальной цифровизации.

В области партийного строительства.

Одним из важнейших приоритетов с момента суверенного развития нашего государства является **развитие многопартийности**. Несмотря на принятие законодательных мер и снижения порога регистрации политических партий в сфере партийного строительства складывается мнимая многопартийность. В целях стимулирования партийного строительства необходимо предусмотреть возможность создания партий на местном уровне, а также финансирования всех политических партий, независимо от результатов голосования.

Отсутствие государственной поддержки слабых партий, а также равных форм политической коммуникации отражается и на партийном строительстве, превращая нормы о политическом плюрализме в декларацию.

В законотворческой сфере необходимо повысить качество подготовки законопроектов, с вовлечением в этот процесс Конституционного Совета еще на ранней стадии, всех политических партий. Нужно сформировать целостную систему прогнозирования развития законодательства, мониторинга экономической и социальной эффективности принятых актов на республиканском и региональном уровнях.

Несмотря на внедрение в законотворческий процесс независимой научной экспертизы, вместе с тем, качество законов не становится лучше, о чем свидетельствует практика частого внесения поправок в действующие нормативные правовые акты.

Косвенно о низком уровне законотворческой деятельности свидетельствует и практика последующего конституционного контроля, в ходе которой Конституционный Совет признает нормы действующих законов не соответствующими нормам и принципам Конституции.

Поэтому, необходимо укреплять экспертные службы Сената и Мажилиса Парламента, аппарата Правительства (как основного субъекта

законодательной инициативы), привлекать к этому процессу ведущих зарубежных экспертов, представителей общественности, политические партии, различные НПО, представляющие интересы бизнеса и предпринимательства, а также предусмотреть возможность проведения предварительного конституционного контроля принимаемых законов.

Самостоятельное место занимает проблема научной экспертизы проектов международных договоров, которые после ратификации, став частью национального права, приобретают верховенство над внутренним правом. Участие в международном правотворчестве, не должно ущемлять права и законные интересы Казахстана, особенно при вхождении в межгосударственные союзы и сообщества.

В области избирательного права.

1. Необходимо сокращение 7%- ного заградительного барьера для допуска партий к распределению мандатов в Мажилисе до 3%, а в маслихатах – до 1%;

2. Избрание половины депутатов Мажилиса и маслихатов по мажоритарной системе с целью допуска к выборам независимых кандидатов, не принадлежащих ни к одной из партий.

3. Отказ от косвенных выборов в Сенат и введение прямых выборов населением Казахстана, с привязкой количества сенаторов к численности населения (избирателей) области, города республиканского значения и столицы. (Например, 200 тыс. избирателей 1 сенатор);

4. Введение в законодательство нормы о праве избирателей проводить агитационные мероприятия «против всех», с включением в избирательный бюллетень - графы «голосую против всех»; или «воздержался».

5. Введение прямых выборов акимов областей, столицы и городов республиканского значения.

6. Развитие института местного референдума как важнейшей формы коммуникации гражданского общества и государства и др.

Формула «Сильный Президент – влиятельный Парламент – подотчетное Правительство», вряд ли состоится без принятия самостоятельных законов «О парламентском контроле», а также «О гарантиях оппозиционной деятельности».

Указанные задачи могут быть закреплены либо в Конституции, либо получить полноценную реализацию в конституционном и ином законодательстве, стать ориентирами для всех субъектов правовых отношений, органов государственной власти, общественных объединений, политических партий и граждан.

Таким образом, ключевой задачей сегодня становится формирование правовых предпосылок дальнейшего совершенствования норм, принципов и идей Конституции с учетом внутренних потребностей и позитивного опыта зарубежных стран.

1. Конституция Республики Казахстан 1995 года. В редакции Закона «О внесении изменений и дополнений» от 10 марта 2017 года. https://www.akorda.kz/ru/official_documents/constitution

2. Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана. Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана. https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana

3. Мухамеджанов Э.Б. Конституционная реформа 2017 года в Казахстане (плюсы, минусы и предложения) // <https://www.zakon.kz/4842313-konstitucionnaja-reforma-2017-goda-v.html>; Жанузакова Л.Т. Конституционная реформа в Казахстане: некоторые вопросы совершенствования статуса и полномочий Президента и Парламента. <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionnaya-reforma-v-kazahstane-nekotorye-voprosy-sovershenstvovaniya-statusa-i-polnomochiy-prezidenta-i-parlamenta>, и др.