МАТЕРИАЛЫ ВЕНЕЦИАНСКОЙ КОМИССИИ СОВЕТА ЕВРОПЫ

КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕФОРМА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН: ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

ХАБРИЕВА Талия Ярулловна, вице-президент Российской академии наук, директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, член Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы), академик Российской академии наук, член-корреспондент Международной академии сравнительного права, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный юрист Республики Татарстан

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: office@izak.ru

АНДРИЧЕНКО Людмила Васильевна, руководитель центра публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: federal@izak.ru

Статья посвящена анализу основных результатов конституционной реформы, осуществленной в Республике Казахстан в марте 2017 г. Рассматриваются основные этапы конституционной реформы, свидетельствующие о четком организационном обеспечении ее проведения. Раскрываются масштабы конституционных изменений в Республике Казахстан, затронувших базовые институты развития государства и общества: основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, гражданство, систему органов государственной власти и местного самоуправления, включая статус Президента Республики Казахстан. При этом конституционные преобразования не только сохранили, но и усилили такие элементы незыблемости государства, как независимость, унитарность, территориальная целостность, республиканская форма правления. Результатом реформы явилась демократическая модернизация президентской республики посредством повышения роли парламента, усиления самостоятельности Правительства при одновременном расширении механизмов его подотчетности и подконтрольности Парламенту. Существенной новацией стал отказ Президента Республики Казахстан от своих законодательных полномочий в пользу Парламента, что делает Парламент единственным законодательным и высшим представительным органом Республики Казахстан. Кроме того, отмечаются значительные изменения в институте гражданства и системы организации местной власти. Подчеркивается, что прошедшие конституционные преобразования имеют характер эволюционных изменений, они не содержат каких-либо радикальных мер, а продолжают логику предыдущих конституционных преобразований в стране. Проведенная конституционная реформа не ограничивается только собственно конституционным текстом, сегодня она подтверждается значительными изменениями в законодательстве Республики Казахстан, в том числе должна коснуться ряда конституционных законов, затронуть уровень подзаконного регулирования, а также привести к формированию новой правоприменительной практики в стране.

Ключевые слова: Конституция Республики Казахстан, конституционная реформа, Президент Республики Казахстан, Парламент Республики Казахстан, Мажилис, Сенат, Конституционный Совет Республики Казахстан, Верховный Суд Республики Казахстан, конституционный закон, закон, международный договор, перераспределение полномочий, гражданство.

CONSTITUTIONAL REFORM IN THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN: TRENDS AND PROSPECTS

T. Y. KHABRIEVA, vice-president of the Russian Academy of Sciences, director of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, member of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission of the Council of Europe), academician of the Russian Academy of Sciences, associate member of the Academy of Comparative Law, doctor of legal sciences, professor, honored lawyer of the Russian Federation, honored lawyer of the Republic of Tatarstan

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: office@izak.ru

L. V. ANDRICHENKO, head of the Center of public law research of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, doctor of legal sciences, professor, honored lawyer of the Russian Federation

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: federal@izak.ru

The article is devoted to the analysis of the main results of the constitutional reform implemented in the Republic of Kazakhstan in March 2017. The main stages of the constitutional reform, which testify to a clear organizational support for its conduct, are analyzed. The scale of the constitutional changes in the Republic, which affected the basic institutions of state and society development: the foundations of the constitutional system, the rights and freedoms of man and citizen, citizenship, the system of public authorities and local self-government, including the status of the President of the Republic. At the same time, constitutional reforms not only preserved, but also strengthened such elements of the inviolability of the state as independence, unitarity, territorial integrity and republican form of government. The result of the reform was the democratic modernization of the presidential republic by enhancing the role of Parliament, strengthening the independence of the Government, while at the same time expanding the mechanisms of its accountability and control over Parliament. A significant innovation was the refusal of the President of the Republic in favor of the Parliament from his legislative powers, which makes the Parliament of the Republic of Kazakhstan the only legislative and supreme representative body of the Republic. In addition, there are significant changes in the institution of citizenship, as well as the organization of local government. It is emphasized that the past constitutional changes are of the nature of evolutionary changes; they do not carry any radical measures, but continue the logic of previous constitutional reforms in the country. The constitutional reform carried out in the country is not limited to the constitutional text itself; today it is confirmed by significant changes in the legislation of the Republic of Kazakhstan, including a number of constitutional laws, will affect the level of subordinate regulation, and lead to the formation of new law enforcement practice in the country.

Keywords: Constitution of the Republic of Kazakhstan, constitutional reform, President of the Republic of Kazakhstan, Parliament of the Republic of Kazakhstan, Majilis, Senate, Constitutional Council of the Republic of Kazakhstan, Supreme Court of the Republic of Kazakhstan, constitutional law, law, international treaty, redistribution of powers, citizenship.

DOI: 10.12737/article_593fc343e09a66.75343728

Принятие конституционных изменений — ключевое событие для каждой страны, поскольку в большинстве случаев этот процесс продиктован целями реформирования общественных отношений. Даже частичное изменение конституционного текста может вызвать значительное переустройство конституционно-правовых институтов, влекущее для страны новую модель конституционного развития¹. Проведенная в начале этого года конституционная реформа Республики Казахстан раскрывает новые параметры организации общества и государства и свидетельствует о наступлении следующего этапа конституционного развития государства.

Данный вывод обусловлен масштабами конституционных изменений в Республике, которые непосредственным образом отразились на базовых институтах развития государства и общества: основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, гражданства, системы органов государственной власти и местного самоуправления, включая статус Президента Республики. Создана обновленная конституционная основа, «каркас» для развития этих отношений, которая повлечет за собой новые государственно-правовые традиции и политическую практику. Конкретно определены элементы незыблемости государства — независимость, унитарность, территориальная целостность и республиканская форма правления. При этом произведенная в ходе реформы демократическая модернизация президентской республики как формы правления — посредством повышения роли Парламента, передачи некоторых функций Президента Правительству, усиления самостоятельности Правительства при од-

новременном расширении механизмов его подотчетности и подконтрольности Парламенту — имеет характер позитивных эволюционных изменений, она не несет в себе каких-либо радикальных мер, а продолжает логику предыдущих конституционных преобразований в стране.

Конституционная реформа, как показывает ее общий анализ, имела четкое организационное обеспечение, что позволило провести ее в довольно сжатые по современным меркам сроки. В самом кратком виде основные этапы конституционного реформирования были связаны со следующими наиболее значимыми событиями в юридической жизни страны.

1. Начало конституционной реформы в Республике было ознаменовано подписанием 11 января 2017 г. Президентом Республики Казахстан распоряжения об образовании Рабочей группы по вопросам перераспределения полномочий между ветвями государственной власти. Безусловно, изданию этого распоряжения предшествовали обсуждения будущей конституционной модели развития, ее достоинств и недостатков.

2. Итогом деятельности Рабочей группы стал проект закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан», который с 26 января 2017 г. был вынесен на всеобщее обсуждение². При этом проект закона прошел научную экспертную проверку, в том числе на уровне зарубежных экспертов³.

² URL: https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/ekspertyi-nazvali-samyie-vajnyie-punktyi-proekte-310903.

³ Европейская комиссия за демократию через право Совета Европы (Венецианская комиссия) в своем заключении по закону о внесении изменений и дополнений в Конституцию Казахстана отметила, что конституционные изменения

¹ Подробнее см.: *Хабриева Т. Я.* Конституционная реформа в современном мире: монография. М., 2016.

3. Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» принят Парламентом Республики Казахстан 6 марта 2017 г. и в тот же день представлен на подпись главе государства, который направил его в Конституционный Совет Республики Казахстан для проверки на соответствие Конституции Республики, конституционным ценностям и основополагающим принципам деятельности, форме правления Республики.

4. При осуществлении проверки главное, из чего исходил Конституционный Совет, — это то, что внесенные изменения и дополнения направлены на сохранение верховенства Конституции в системе действующего права и безусловное исполнение ее на всей территории страны, совершенствование управления государством, усиление защиты конституционных прав и свобод граждан, демократизацию формы правления государства, дальнейшее совершенствование судебной системы и прокуратуры. Все это обеспечивает сохранение конституционных ценностей, способствует общественному согласию и политической стабильности⁴.

5. Сразу после принятия 10 марта 2017 г. Закона Республики Казахстан № 51-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» были подписаны Указ Президента Республики Казахстан от 13 марта 2017 г. № 437 «О комплексе мер по реализации Закона Республики Казахстан от 10 марта 2017 года “О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан”», в котором намечен план действий по претворению в жизнь конституционной реформы, и Конституционный закон Республики Казахстан от 13 марта 2017 г. № 52-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан», которым на законодательном уровне закреплены отдельные результаты конституционной реформы.

Как видим, основные мероприятия по проведению конституционных изменений, начиная от разработки будущей модели развития и заканчивая программой ее реализации, уложились в период не более двух месяцев, хотя нельзя не признать, что это касалось только их внешнего оформления.

Конечно, нередко сжатые сроки при изменении Конституции чреваты возможными ошибками, которые могут привести к необходимости дальнейших конституционных преобразований. Однако сами по себе сроки проведения конституционных реформ,

если они не нарушают установленной процедуры, не оказывают особого влияния на качество их проведения. Главное — это то, что соответствующие преобразования объективно назрели и давно ожидаемы, несут в себе позитивный заряд для развития общества и государства, не отвергаются, а находят поддержку со стороны граждан Республики. Нужно учитывать, что данная реформа была обещана главой государства еще в ходе предвыборной кампании в 2015 г., в связи с чем она воспринимается как плановое, а не экстренное мероприятие.

Окончательный текст Закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» значительно отличается от первоначальной редакции его проекта, что в первую очередь обусловлено учетом тех замечаний, которые поступили в ходе обсуждения проекта. В частности, ряд полномочий, которые изначально предполагалось закрепить только за одной палатой Парламента — Мажилисом, получила и вторая его палата — Сенат. Отказались и от проектируемых первоначально изменений в ст. 26 Конституции Республики Казахстан, направленных на обеспечение гарантий права собственности иностранных граждан и лиц без гражданства, их равенства, справедливости и улучшения инвестиционного климата. Уточнен порядок замещения и освобождения от должности акимов⁵ иных административно-территориальных единиц, кроме областей, городов республиканского значения и столицы, из которого исключено право Президента Республики по своему усмотрению освобождать акимов от должности.

Одновременно с этим появились новые положения, которые не были изначально определены проектом конституционных изменений.

Среди них, например, закрепление за столицей Казахстана Астаной особого правового статуса в финансовой сфере. Суть поправки — в возможности создания особого правового режима в финансовой сфере на территории города. Внесение указанных изменений достаточно серьезно затрагивает правовой статус столицы. В Казахстане уже существует Конституционный закон Республики Казахстан от 7 декабря 2015 г. № 438-V ЗРК «О Международном финансовом центре “Астана”» (далее — МФЦА). На основании конституционной поправки данный Конституционный закон также претерпел изменения от 13 марта 2017 г., параллельно изменения были внесены в Бюджетный кодекс Республики Казахстан в части изменения источника финансирования МФЦА и в Закон от 30 марта 1995 г. № 2155 «О Национальном банке Республики Казахстан» об исключении из полномочий Нацбанка Республики вопросов финансирования финансового центра. Цель указанных изменений — попытка создания на территории Астаны нового фи-

в Казахстане представляют собой шаг вперед в процессе демократизации государства.

⁴ См.: Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 9 марта 2017 г. № 1 «О проверке Закона Республики Казахстан “О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан” на соответствие Конституции Республики Казахстан».

⁵ Аким — глава местного исполнительного органа власти в Республике Казахстан.

нансового хаба — ведущего международного центра финансовых услуг для всего Центрально-Азиатского региона. Ему предоставлены особые налоговый, валютный и визовый режимы, а также особый режим привлечения иностранной рабочей силы органами и участниками Центра. Задачами МФЦА являются содействие в привлечении инвестиций в экономику Казахстана путем создания привлекательной среды для инвестирования в сфере финансовых услуг, развитие рынка ценных бумаг, обеспечение его интеграции с международными рынками капитала. Участники Центра, равно как и его органы будут освобождены от уплаты корпоративного подоходного налога до 1 января 2066 г. С помощью конституционных поправок установлено финансирование деятельности МФЦА из средств республиканского бюджета, введены понятия «идентификационный номер», «реестр центра идентификационных номеров». В целях обеспечения гибкости принятия актов МФЦА внесены соответствующие изменения, в соответствии с которыми органы Центра вправе издавать правовые акты, что несколько видоизменяет построение правовой системы государства.

Еще одна новация, которой не существовало в проекте конституционных изменений и которая вызвала некоторое недоумение у экспертов, — возможность по решению суда лишения гражданства людей за совершение террористических преступлений или за причинение «иного тяжкого вреда жизненно важным интересам страны» (п. 2 ст. 10 Конституции в новой редакции). В прежней редакции Конституции категорически отвергалась любая возможность лишения лица гражданства и его изгнания за пределы государства: гражданин Республики ни при каких условиях не мог быть лишен гражданства, права изменить свое гражданство, а также не мог быть изгнан за пределы Казахстана.

Указанные изменения вызывают вопросы, в частности: вправе ли государство отказываться от своих граждан? В мировой практике возможность лишения государством гражданства своих граждан в отдельных странах существует. Лишение гражданства является, по сути, санкцией государства в отношении лица, допускающего недозволенное поведение. В большинстве современных государств лишить гражданства можно только лицо, которое приобрело его в результате регистрации или натурализации, и только в течение небольшого срока (обычно в течение первых пяти лет) пребывания в гражданстве. Например, согласно Конституции Испании (ст. 11) «ни один испанец по происхождению не может быть лишен своего гражданства». При этом не допускается лишение гражданства, если в результате лицо станет апатридом — лицом без гражданства. Подобные нормы содержатся в законодательстве ряда стран (см. абз. 1 ст. 16 Основного закона ФРГ; § 7 гл. 2 Конституции Швеции и др.).

Основаниями для лишения гражданства служат: приобретение гражданства обманным путем, на основании заведомо ложных сведений, фальшивых документов (например, в России, где за это установлена утрата лицом гражданства); занятие антигосударственной деятельностью в пользу иностранного государства и тем самым нанесение ущерба интересам государства (Франция, США, Великобритания, Болгария и другие государства); осуждение лица за преступления против безопасности государства (Франция, Великобритания). Достаточно широко практиковалось лишение гражданства по инициативе государства в бывшем СССР для расправы с неугодными властям лицами. Лица, лишённые гражданства, как правило, подлежат высылке из страны — экспатриации.

Измененная Конституция Республики Казахстан в этом плане оставляет многие вопросы без ответа, перенося их решение, очевидно, на законодательный уровень. В частности, остается неясным, что означает причинение «тяжкого вреда жизненно важным интересам страны»? Термин носит достаточно неопределенный характер, перенесение его определения на законодательный уровень, в том числе в рамках перечисления конкретных составов преступлений, которые будут подпадать под эти признаки, в УК Республики Казахстан означает некоторое «размывание» текста Конституции, принятие которой происходит в особом порядке, по сравнению с обычным законом. Все-таки основания для лишения гражданства, если уж оно допускается со стороны государства, должны быть строго ограниченными и определяться непосредственно в конституции государства.

Принятие указанных изменений в Конституцию Республики Казахстан неизбежно приведет к ситуации безгражданства, поскольку за гражданином Республики «не признается гражданство другого государства», а в толковании постановления Конституционного Совета Республики Казахстан от 1 декабря 2003 г. № 12 «Об официальном толковании статей 10 и 12 Конституции Республики Казахстан» это означает, что:

в Республике Казахстан не допускается множественное, в том числе двойное, гражданство;

иностранец не является одновременно гражданином Республики Казахстан;

если гражданин Республики Казахстан приобретает гражданство другого государства, то за ним с этого момента не сохраняется гражданство Республики Казахстан;

гражданство Республики Казахстан считается действительным, если его приобретает иностранец, не прекращая одновременно гражданства иного государства.

Таким образом, лишение гражданства лица, не имеющего другого гражданства, неизбежно приведет к тому, что данное лицо станет апатридом. В то

же время создание с помощью законодательства ситуации безгражданства, как известно, осуждается со стороны мирового сообщества — ее возникновения стремятся не допускать большинство государств мира, в том числе те, которые не являются участниками Конвенции ООН «О сокращении безгражданства» 1961 г.

Сохраняется неясность и в том, подлежит ли лицо, лишенное гражданства, выдворению с территории государства. Такое выдворение представляется достаточно затруднительным, учитывая ранее сказанное о том, что лицо становится апатридом — вряд ли лицо, осужденное за терроризм, будет представлять интерес для другой страны, с которой Республика поддерживает дипломатические отношения.

В случае же если гражданин Республики Казахстан выехал за пределы государства в целях совершения террористических актов на территории другой страны, может ли он быть лишен гражданства заочно? Вероятно, если лицо будет знать, что, если оно выедет за пределы государства для осуществления террористических актов, оно при этом не сможет вернуться на родину в Казахстан и будет лишено гражданства, то количество таких лиц сократится. В то же время каковы гарантии, что при заочном рассмотрении таких дел удастся избежать судебной ошибки?

Безусловно, эти и другие вопросы требуют корректировки не только законодательства о гражданстве, но и уголовного законодательства страны, прежде всего УК Республики Казахстан. В связи с этим нельзя не обратить внимание еще на один факт: изменение в ст. 10 Конституции вводится в действие со дня его первого официального опубликования, когда изменения в законодательство еще не внесены, что вновь создает неопределенность в применении конституционных норм.

Новым по сравнению с проектом является и изменение, внесенное в ст. 4 (п. 3) Конституции Республики Казахстан. Оно касается действия международных договоров на территории Республики Казахстан.

Согласно ранее действовавшей редакции указанной статьи «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». Новый текст данной нормы по отношению к действию международных договоров содержит отсылочную норму к законодательству Казахстана: «международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами. Порядок и условия действия на территории Республики Казахстан международных договоров, участником которых является Казахстан, определяются законодательством Республики».

Изменение достаточно существенное, поскольку касается определения места международных договоров в правовой системе государства. Но и здесь воз-

никает неопределенность в том, какое направление будет придано толкованию данной нормы. В какой-то степени возможная неопределенность обусловлена имеющимся официальным толкованием ранее действовавшего п. 3 ст. 4 Конституции Республики Казахстан, сделанным в постановлении Конституционного Совета Республики Казахстан от 11 октября 2000 г. № 18/2.

Дело в том, что согласно названному постановлению преимущественную юридическую силу перед законодательством Республики имеют только международные договоры, заключенные ею в соответствии с Конституцией Республики, в установленном законодательством порядке и ратифицированные Парламентом Республики путем принятия соответствующего закона. Что касается международных договоров, не предусматривавших ратификации как условия вступления в силу, заключенных до принятия Конституции 1995 г., они являются действующими и сохраняют приоритет перед законодательством Республики, если такой приоритет для этих международных договоров прямо предусмотрен законами Республики, регулирующими соответствующие сферы правоотношений.

В связи с этим возникает вопрос: по смыслу новой конституционной нормы, содержащейся во втором предложении п. 3 ст. 4 Конституции, речь идет обо всех международных договорах — как ратифицированных, так и нератифицированных — или только о тех, которые, как дается в толковании постановления Конституционного Совета, не предусматривают ратификации? Если эта норма касается в том числе ратифицированных международных договоров, то какие дополнительные условия действия на территории Республики Казахстан международных договоров, кроме установления их приоритета перед законами, могут определяться законодательством Республики?

Наконец, нельзя не отметить еще одну новацию в Конституции Республики Казахстан по сравнению с опубликованным проектом, касающуюся закрепления в Конституции межконфессионального согласия как одной из высших ценностей казахстанской государственности. Согласно одобренным парламентариями поправкам неконституционными признаются любые действия, способные нарушить наряду с межнациональным также и межконфессиональное согласие.

Включение данной нормы направлено на развитие демократических процессов в Республике Казахстан. Модернизация общества в современных условиях во многом достигается благодаря формированию и развитию в общественном сознании культуры толерантности, которая призвана сохранять гражданский мир, гармонизировать межэтнические и межконфессиональные отношения, способствовать укреплению социально-политической стабильности.

Основная продекларированная цель произведенных изменений в Конституции Республики Казахстан — перераспределение полномочий в организационной структуре осуществления государственной власти. Конституционные преобразования в этой части, хотя и были осуществлены в рамках существующей президентской республики, которая, как было отмечено в Комментарии к проекту поправок в Конституцию Республики Казахстан, доказала свою эффективность, тем не менее привели к некоторому изменению в соотношении баланса властных полномочий.

Согласно Конституции Республики Казахстан Президент является главой государства, его высшим должностным лицом, определяющим основные направления внутренней и внешней политики государства и представляющим Казахстан внутри страны и в международных отношениях, символом и гарантом единства народа и государственной власти, неизбылемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина, обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом. Таким образом, Президент Республики Казахстан занимает центральное место в системе органов государственной власти, что в целом характерно для президентской республики.

Конституционными изменениями осуществлено перераспределение ряда полномочий Президента Республики Казахстан между Правительством Республики Казахстан и Парламентом Республики Казахстан. Так, Правительству были переданы следующие полномочия Президента: утверждение государственных программ, единой системы финансирования и оплаты труда работников для всех органов, содержащихся за счет государственного бюджета, которые будут осуществляться Правительством по согласованию с Президентом; образование, упразднение и реорганизация центральных исполнительных органов, не входящих в состав Правительства, и назначение и освобождение от должности их руководителей.

Одновременно Президент Республики Казахстан наделяется полномочием в интересах защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения национальной безопасности, суверенитета и целостности государства направлять обращения в Конституционный Совет о рассмотрении вступившего в силу закона или иного правового акта, в том числе правительственного, на соответствие Конституции Республики Казахстан, что в целом отвечает задачам развития правового государства.

Конституцией в новой редакции предусматривается также исключение следующих законодательных полномочий Президента Республики Казахстан: давать поручения Правительству Республики Казахстан о внесении законопроекта в Мажилис Парламента Республики Казахстан (при этом за Прези-

дентом Республики Казахстан сохраняется самостоятельное право законодательной инициативы); по изданию законов или указов, имеющих силу законов; по осуществлению законодательных полномочий в случае делегирования их ему Парламентом Республики Казахстан.

Но к Конституции нельзя подходить с арифметической точки зрения — столько-то полномочий прибавлено, столько-то убавлено. Меняются сама логика взаимоотношений ветвей власти и философия, которая лежит в основе действующей Конституции. В результате указанных изменений, с одной стороны, произошло снижение количества организационно-правовых полномочий, изначально отнесенных в соответствии с действующей Конституцией Республики Казахстан к компетенции главы государства. С другой стороны, конституционные изменения направлены на усиление таких основных государственных институтов, как Парламент и Правительство в общественной и политической жизни Республики Казахстан. Таким образом, конституционные изменения будут способствовать большей сбалансированности при реализации властных полномочий и, в конечном итоге, усиливают стабильность конституционно-правовых институтов.

Важной новеллой, о которой уже говорилось, явилось упразднение полномочия Президента Республики Казахстан отменять либо приостанавливать действие актов Правительства Республики Казахстан и Премьер-министра Республики Казахстан. Исключение полномочия Президента Республики Казахстан издавать законы или указы, имеющие силу законов (п. 2 ст. 45 Конституции Республики Казахстан), является нововведением, отвечающим положению п. 4 ст. 3 Конституции Республики Казахстан в аспекте осуществления государственной власти в Республике на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия между собой с использованием системы сдержек и противовесов.

Отказ Президента Республики в пользу Парламента от своих законодательных полномочий делает Парламент Республики Казахстан единственным законодательным и высшим представительным органом Республики. Но при этом за Президентом Республики Казахстан сохраняется правомочие «определять приоритетность рассмотрения проектов законов, означающее, что соответствующие законопроекты должны быть приняты в первоочередном порядке в течение двух месяцев» (см. п. 2 ст. 61 Конституции Республики Казахстан).

Безусловно, взаимодействие государственных органов в законотворчестве является чрезвычайно важной составляющей процесса, но регулирование вопросов взаимодействия в этой области нуждается в соблюдении принципа сохранения независимо-

сти государственных органов, относящихся к разным ветвям власти. В связи с этим нельзя не отметить тот факт, что названная норма, содержащаяся в п. 2 ст. 61 Конституции Республики Казахстан, может толковаться двояко: не только как требование в первоочередном порядке рассматривать законопроекты, которые определены Президентом Республики в качестве приоритетных, но и как императивное конституционное предписание в обязательном порядке *принять* указанные законопроекты, что, таким образом, априори предопределяет решение соответствующих вопросов. Следует отметить, что на это обращалось внимание в Заключении Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) по проекту изменений в Конституцию Республики Казахстан⁶, тем не менее данное положение сохранилось при принятии окончательного варианта изменений в том же виде, как и в проекте изменений в Конституцию. Включение указанной нормы нивелирует значение отказа от наличия у Президента законодательных полномочий и ставит Парламент в прямую зависимость от решений Президента. Полагаем, что исходя из задач развития парламентаризма и последовательного соблюдения принципа разделения властей в данном случае принципу независимости работы Парламента более соответствовало бы использование другого подхода, основанного на применении в тексте Конституции таких терминов, как «внесение» или «рассмотрение» законопроекта.

Согласно изменениям в ст. 44 Конституции Республики Казахстан, при формировании состава Правительства и его структуры в целях усиления роли Мажилиса Парламента учрежден следующий порядок: Премьер-министр вносит представление главе государства о структуре и кандидатурах членов Правительства после консультаций с Мажилисом Парламента. В этом же порядке предлагается освободить от должности членов Правительства — по представлению Премьер-министра, основанному на консультациях с Мажилисом. Исключение устанавливается для министров иностранных дел и обороны, назначение и освобождение от должности которых останется в рамках самостоятельных полномочий Президента.

Безусловно, в целом предлагаемые изменения носят демократический характер. Они предоставляют возможность Мажилису как одной из палат Парламента оказывать определенное влияние на состав Правительства Республики Казахстан. В то же время полагаем, что осуществление такого влияния во многом будет определяться характером и содержанием установленной процедуры проведения консультаций. Именно от того, каким образом будет урегулирована данная процедура, будет зависеть тот факт,

что данные консультации не превратятся в простую формальность.

Возникают в связи с этим вполне обоснованные вопросы: каковы могут быть последствия проведения данных консультаций в случае, если Мажилисом будет высказано несогласие по предлагаемой кандидатуре? Может ли быть внесена кандидатура, по которой мнения Мажилиса и Премьер-министра Правительства не совпали?

Полагаем, что урегулирование вопроса, связанного с возможными разногласиями между Мажилисом Парламента и Премьер-министром по поводу предлагаемой кандидатуры, а также возможным повторным проведением данной процедуры при формировании «команды» Правительства, носит принципиальный характер. Возможно, что некоторые вопросы, связанные с ролью Мажилиса в этой сфере, в силу их особого значения для установления последующего эффективного взаимодействия указанных органов, более целесообразно было бы урегулировать непосредственно в Конституции Республики Казахстан, не полагаясь полностью на законодательное регулирование.

В числе устанавливаемых дополнительных инструментов воздействия Мажилиса Парламента на организацию и деятельность Правительства статутное значение имеет новелла, в соответствии с которой Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Мажилисом (см. п. 1 ст. 70). Также следует особо отметить, что в ст. 64 Конституции предлагается установить общую подотчетность (ответственность) Правительства не только перед Президентом и Мажилисом (как это было предусмотрено в проекте конституционных изменений), но перед Президентом и всем Парламентом. В статье 67 новой редакции Конституции предусматривается, что об основных направлениях деятельности Правительства и всех его важнейших решениях Премьер-министр Республики докладывает не только Президенту, но и Парламенту (а не Мажилису, исходя из проекта).

Эти и другие поправки *развивают институты парламентского контроля*, что способствует совершенствованию демократической организации государства.

Вместе с тем с точки зрения обеспечения самостоятельности исполнительной власти, стабильности ее функционирования, а также сохранения режима законности вызывает сомнение обоснованность поправки к подп. 6 ст. 57 Конституции, согласно которой обращение квалифицированного большинства депутатов любой из палат Парламента (не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов Палаты) к Президенту об освобождении от должности члена Правительства в связи с неисполнением им законов Республики влечет принятие соответствующего решения Президента. Вопрос о неисполнении законов, по нашему мнению, требует предварительной судеб-

⁶ См.: Venice Commission. Draft opinion on the amendments to the Constitution of Kazakhstan — CDL(2017)013.

ной оценки. В противном случае может быть снижена самостоятельность Правительства в исполнении возложенных на него функций.

Определенным изменениям в Конституции Республики Казахстан подверглись и вопросы, касающиеся организации судебной системы. Так, в новой редакции излагается п. 3 ст. 79, в соответствии с которой требования, предъявляемые к судьям судов Республики, определяются конституционным законом. При этом из текста Конституции исключено положение, в соответствии с которым «судьями могут быть граждане Республики, достигшие двадцати пяти лет, имеющие высшее юридическое образование, стаж работы по юридической профессии не менее двух лет и сдавшие квалификационный экзамен. Законом могут быть установлены дополнительные требования к судьям судов Республики». Детальное изложение требований к судьям в тексте Конституции согласуется с современными потребностями практики, способствует стабильности и устойчивому функционированию судебной системы, реальному закреплению принципов независимости и неприкосновенности судей. Наряду с указанным изменением уточнен статус Верховного Суда Республики Казахстан, в частности, исключена норма о его надзоре за деятельностью местных и других судов, при этом добавлена норма о том, что в предусмотренных законом случаях Верховный Суд «рассматривает отнесенные к его подсудности судебные дела».

Одновременно с изменением статуса Верховного Суда поправки в п. 1 ст. 83 меняют определение работы прокуратуры. Предусматривается, что прокуратура осуществляет в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории страны, представляет интересы государства в суде и от имени государства осуществляет уголовное преследование.

Кроме того, на уровне Конституции закрепляется институт Уполномоченного по правам человека в Республике. Согласно поправкам к исключительно ведению Сената Парламента Республики теперь относится избрание на должность сроком на пять лет и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека в Казахстане по представлению Президента страны.

Как видим, достаточно серьезные изменения затронули практически весь блок высших органов государственной власти страны. Однако изменения не ограничились только системой высших государственных органов, ряд изменений коснулись и низовых звеньев государственного и муниципального управления.

В частности, в Конституции Республики Казахстан сохранен порядок назначения акимов областей, городов республиканского значения и столицы. Что касается порядка назначения или избрания на должность акимов иных административно-территориальных единиц, он должен определяться законом, а не

правовым актом главы государства. Таким образом, в известной мере сохраняется определенная централизация в осуществлении государственного управления на уровне среднего звена. При этом, каков будет порядок замещения должностей акимов иных административно-территориальных единиц. Решение этого вопроса отнесено на уровень закона. Однако уже сама передача данного вопроса Парламенту, который будет решать его путем принятия закона, свидетельствует в целом о демократизации порядка его регламентации.

Скорректирован и порядок досрочного прекращения полномочий маслихатов⁷. В пункте 5 ст. 86 Конституции установлено, что полномочия маслихата прекращаются досрочно Президентом Республики после консультаций с Премьер-министром и председателями палат Парламента, в отличие от ранее действовавшего порядка, когда полномочия маслихата могли быть прекращены досрочно только Президентом Республики.

Безусловно, такой порядок носит в целом более демократичный характер, поскольку появляются элементы коллегиальности при принятии решения. Расширение участия в процедуре досрочного прекращения полномочий маслихата других органов государственной власти послужит более объективной оценке обстоятельств, требующих досрочного прекращения полномочий. В то же время нельзя не заметить и другую сторону данного вопроса — предлагаемый порядок ведет к возвышению роли председателей палат Парламента, которые на самом деле должны являться первыми среди равных в структуре коллегиальных органов. Кроме того, желательно определить в законе примерный перечень оснований досрочного прекращения полномочий маслихата.

В числе поправок, внесенных в Конституцию Республики Казахстан, содержатся положения, направленные на уточнение процедуры внесения изменений в Конституцию. Согласно новой редакции ст. 91 Конституции предполагается включение в процедуру рассмотрения поправок, предлагаемых к внесению в Конституцию Республики Казахстан, органа конституционной юстиции — Конституционного Совета Республики Казахстан. Изменения и дополнения в Конституцию Республики выносятся на республиканский референдум или на рассмотрение Парламента Республики при наличии заключения Конституционного Совета об их соответствии требованиям, установленным п. 2 ст. 91. При этом предметом конституционных поправок не могут являться «установленные Конституцией независимость государства, унитарность и территориальная целостность Республики, форма ее правления, а также основополагающие принципы деятельности Республики, зало-

⁷ Маслихат — местный представительный орган в Республике Казахстан.

женные Основателем независимого Казахстана, Первым Президентом Республики Казахстан — Елбасы, и его статус», которые являются неизменными. Право на обращение в Конституционный Совет Республики Казахстан с целью дачи заключения на предмет соответствия предлагаемых изменений в Конституцию Республики Казахстан положениям п. 2 ст. 91 Конституции Республики Казахстан предоставлено Президенту Республики Казахстан.

Следует отметить, что само конституционно-правовое регулирование процедуры внесения изменений в Конституцию должно создавать необходимые гарантии, обеспечивающие прозрачность, открытость и инклюзивность, а также соответствующие сроки и условия для выражения разнообразных мнений и проведения широкого обсуждения спорных вопросов. Эти требования являются ключевыми требованиями демократического процесса составления конституции и способствуют тому, чтобы текст консти-

туции был принят всем обществом и отражал волю народа. На необходимость следования данным требованиям неоднократно указывалось в документах, принятых Европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией)⁸. В связи с этим включение в процедуру рассмотрения поправок в Конституцию Конституционного Совета Республики Казахстан как органа государственной власти, обладающего необходимым уровнем компетенции и познаний для надлежащей оценки предлагаемых изменений в Конституцию, будет способствовать повышению степени обоснованности и оценки предлагаемых изменений в Конституцию.

⁸ См., например, Сборник заключений Венецианской комиссии относительно конституционных положений о поправках к конституции (Compilation of Venice Commission Opinions Concerning Constitutional Provisions for Amending the Constitution) — CDL-PI(2015)023.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- Venice Commission. Draft opinion on the amendments to the Constitution of Kazakhstan — CDL(2017)013.
Хабриева Т. Я. Венецианская комиссия как субъект толкования национального права // Журнал российского права. 2016. № 8.
Хабриева Т. Я. Конституционная реформа в современном мире: монография. М., 2016.
Сборник заключений Венецианской комиссии относительно конституционных положений о поправках к конституции (Compilation of Venice Commission Opinions Concerning Constitutional Provisions for Amending the Constitution) — CDL-PI(2015)023.

Ниже приводится текст Заключения на проект поправок в Конституцию Республики Казахстан, подготовленный сотрудниками центра публично-правовых исследований и отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ

в период обсуждения проекта «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан». Он лег в основу Заключения Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) по проекту Конституции Республики Казахстан*.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ПРОЕКТ ПОПРАВOK В КОНСТИТУЦИЮ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Подписанием 11 января 2017 г. Президентом Республики Казахстан распоряжения об образовании Рабочей группы по вопросам перераспределения полномочий между ветвями государственной власти фактически ознаменовано начало конституционной реформы в Республике Казахстан.

Подготовленный проект «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» направлен на повышение роли Парламента в целом и Мажилиса Парламента в особенности, перераспределение ряда полномочий Президента Республики Казахстан между Правительством и Парламентом Казахстана, уточнение конституционных основ судебной системы и прокуратуры, усиление механизмов защиты основ конституционного строя, а также дальнейшее совершенствование правовых основ деятельности органов местного государственного управления и самоуправления.

Основная цель производимых изменений — перераспределение полномочий в организационной структуре осуществления государственной власти. Проектируемые конституционные преобразования хотя и будут проведены в рамках существующей президентской формы правления, которая, как отмечено в Комментарии к проекту поправок в Конституцию Республики Казахстан, доказала свою эффективность, тем не менее приведут к изменению ее существующей модели.

Анализ предлагаемых изменений позволяет сделать ряд выводов и рекомендаций.

1. Согласно Конституции Республики Казахстан Президент Республики Казахстан является главой государства, его высшим должностным лицом, определяющим основные направления внутренней и внешней политики государства и представляющим Казахстан внутри страны и в международных отношениях, символом и гарантом единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина, обеспе-

* Venice Commission. Draft opinion on the amendments to the Constitution of Kazakhstan — CDL(2017)013.

чивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом. Таким образом, Президент Республики Казахстан занимает центральное место в системе органов государственной власти Республики Казахстан, что характерно для государств с президентской формой правления.

Рассматриваемым проектом закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» предлагается перераспределение ряда полномочий Президента Республики Казахстан между Правительством Республики Казахстан и Парламентом Республики Казахстан.

Правительству Республики Казахстан предлагается передать следующие полномочия Президента Республики Казахстан: утверждение государственных программ, единой системы финансирования и оплаты труда работников для всех органов, содержащихся за счет государственного бюджета, которые будут осуществляться Правительством Республики Казахстан по согласованию с Президентом Республики Казахстан; образование, упразднение и реорганизация центральных исполнительных органов, не входящих в состав Правительства Республики Казахстан, и назначение и освобождение от должности их руководителей.

Кроме того, предлагается упразднить полномочие Президента Республики Казахстан отменять либо приостанавливать действие актов Правительства Республики Казахстан и Премьер-министра Республики Казахстан.

Одновременно Президент Республики Казахстан наделяется полномочием в интересах защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения национальной безопасности, суверенитета и целостности государства направлять обращения в Конституционный Совет о рассмотрении вступившего в силу закона или иного правового акта, в том числе правительственного, на соответствие Конституции Республики Казахстан, что в целом отвечает задачам развития правового государства.

Проект предусматривает также исключение следующих законодательных полномочий Президента Республики Казахстан: давать поручения Правительству Республики Казахстан о внесении законопроекта в Мажилис Парламента Республики Казахстан (при этом за Президентом Республики Казахстан сохраняется право законодательной инициативы); по изданию законов или указов, имеющих силу законов; по осуществлению законодательных полномочий в случае делегирования их ему Парламентом Республики Казахстан.

В результате указанных изменений, с одной стороны, произойдет снижение количества организационно-правовых полномочий, изначально отнесенных в соответствии с действующей Конституцией Республики Казахстан к компетенции главы государства. С другой стороны, предлагаемые конституционные изменения направлены на усиление таких основных государственных институтов, как Парламент и Правительство в общественной и политической жизни Республики Казахстан. Таким образом, предлагаемые изменения будут способствовать большей сбалансированности при реализации властных полномочий

и в итоге усилят стабильность конституционно-правовых институтов.

Нельзя не отметить также, что исключение полномочия Президента Республики Казахстан издавать законы или указы, имеющие силу законов (п. 2 ст. 45 Конституции Республики Казахстан), является нововведением, отвечающим положению п. 4 ст. 3 Конституции Республики Казахстан в аспекте осуществления государственной власти в Республике на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия между собой с использованием системы сдержек и противовесов.

При этом за Президентом Республики Казахстан сохраняется правомочие «определять приоритетность рассмотрения проектов законов, означающее, что соответствующие законопроекты должны быть приняты в первоочередном порядке в течение текущей сессии Парламента» (см. проектируемый п. 2 ст. 61).

Безусловно, взаимодействие государственных органов в законотворчестве является чрезвычайно важной составляющей процесса, но регулирование вопросов взаимодействия в этой области нуждается в соблюдении принципа сохранения независимости государственных органов, относящихся к разным ветвям власти. В связи с этим вряд ли корректно в Конституции страны при закреплении права главы государства на определение приоритетности рассмотрения проектов законов указывать, что соответствующие законопроекты «должны быть приняты» в первоочередном порядке. Полагаем, что, исходя из задач развития парламентаризма и последовательного соблюдения принципа разделения властей, не следует использовать такой термин в отношении законопроектов, которые рассматривает Парламент, и таким образом предопределять решение соответствующих вопросов. Более соответствует принципу независимости работы Парламента использование терминов «внесение» или «рассмотрение» законопроекта.

2. Согласно предлагаемым изменениям в ст. 44 Конституции Республики Казахстан при формировании состава Правительства и его структуры предполагается в целях усиления роли Мажилиса Парламента учредить следующий порядок: Премьер-министр вносит представление главе государства о структуре и кандидатурах членов Правительства после консультаций с Мажилисом Парламента. В этом же порядке предлагается освобождать членов Правительства от должности — по представлению Премьер-министра, основанному на консультациях с Мажилисом. Исключение устанавливается для министров иностранных дел и обороны, назначение и освобождение от должности которых останутся в рамках самостоятельных полномочий Президента.

Безусловно, в целом предлагаемые изменения носят демократический характер. Они предоставляют возможность Мажилису как одной из палат Парламента оказывать определенное влияние на состав Правительства Республики Казахстан. В то же время полагаем, что осуществление такого влияния во многом будет определяться характером и содержанием установленной процедуры

проведения консультаций. Именно от того, каким образом будет урегулирована данная процедура, будет зависеть тот факт, что данные консультации не превратятся в простую формальность.

Авторы Комментария к проекту поправок в Конституцию Республики Казахстан отмечают, что «процедуру проведения таких консультаций потребуется, видимо, определить в конституционных законах (о Парламенте и статусе его депутатов, Правительстве и др.)». В то же время отсутствие проектов указанных конституционных законов не позволяет в достаточной степени судить о демократическом характере предлагаемых преобразований. В связи с этим возникают вполне обоснованные вопросы: каковы могут быть последствия проведения данных консультаций в случае, если Мажилисом будет высказано несогласие по предлагаемой кандидатуре? Как следствие первого вопроса: может ли быть внесена кандидатура, по которой мнения Мажилиса и Премьер-министра Правительства не совпали?

Полагаем, что урегулирование вопроса, связанного с возможными разногласиями между Мажилисом Парламента и Премьер-министром по поводу предлагаемой кандидатуры, а также возможным повторным проведением данной процедуры при формировании «команды» Правительства носит принципиальный характер. Возможно, что некоторые проблемы, связанные с ролью Мажилиса в данном вопросе, в силу их особого значения для установления последующего эффективного взаимодействия указанных органов можно было бы урегулировать непосредственно в Конституции Республики Казахстан, не полагаясь полностью на законодательное регулирование.

Следует обратить внимание на то, что согласно предлагаемому новому п. 2 ст. 65 Конституции Республики Казахстан «предложения о структуре и составе Правительства вносятся Президенту Республики Премьер-министром Республики после консультаций с Мажилисом Парламента в десятидневный срок после назначения Премьер-министра». В то же время установление такого сжатого срока показывает, что согласование не в полной мере предполагает урегулирование вопроса, связанного с возможными разногласиями между Мажилисом Парламента и Премьер-министром по поводу предлагаемой кандидатуры, а также возможным повторным проведением данной процедуры, поскольку формирование «команды» Правительства и сама процедура согласования требуют необходимого времени.

3. В числе устанавливаемых дополнительных инструментов воздействия Мажилиса Парламента на организацию и деятельность Правительства статутное значение имеет новелла, в соответствии с которой Правительство слагает свои полномочия перед вновь избранным Мажилисом (см. проектируемый п. 1 ст. 70). Также следует отметить, что в ст. 64 Конституции предлагается установить общую подотчетность (ответственность) Правительства не только перед Президентом (как это было предусмотрено ранее), но и перед Мажилисом Парламента и Парламентом. В статье 67 предлагаемой редакции Конституции предусматривается, что об основных направлениях дея-

тельности Правительства и всех его важнейших решениях Премьер-министр Республики докладывает не только Президенту, но и Мажилису Парламента.

Эти и другие поправки развивают институты парламентского контроля, что способствует совершенствованию демократической организации государства.

Вместе с тем с точки зрения обеспечения самостоятельности исполнительной власти, стабильности ее функционирования, а также сохранения режима законности вызывает сомнение обоснованность поправки к п. 6 ст. 57 Конституции, согласно которой обращение квалифицированного большинства депутатов любой из палат Парламента (не менее чем двумя третями голосов от общего числа депутатов Палаты) к Президенту об освобождении от должности члена Правительства в связи с неисполнением им законов Республики влечет принятие соответствующего решения Президента. Вопрос о неисполнении законов, по нашему мнению, требует предварительной судебной оценки. В противном случае Правительство может утратить самостоятельность в исполнении возложенных на него функций.

Одновременно с этим нельзя не отметить некоторый дисбаланс в конституционном регулировании, который наблюдается в рамках двух рассматриваемых норм, предлагаемых для внесения.

Так, согласно п. 7 разработанного проекта ст. 64 (п. 2) проектируется изложить в следующей редакции: «Правительство является коллегиальным органом и в своей деятельности ответственно перед Президентом Республики, Мажилисом Парламента и Парламентом».

Одновременно с этим в рамках проектируемого п. 10 подп. 4 ст. 67 предлагается полномочие Премьер-министра изложить в следующей редакции: «докладывает Президенту и Мажилису Парламента об основных направлениях деятельности Правительства и о всех его важнейших решениях».

Получается, что в рамках указанных нововведений основные направления деятельности Правительства на парламентском уровне будут рассматриваться и обсуждаться только Мажилисом, который сможет в этом случае оказать определенное влияние на их формирование и реализацию. Сенат, который так же, как и Мажилис действует на постоянной основе, никакого участия в решении этих вопросов не принимает. При этом, однако, Правительство несет ответственность не только перед Мажилисом Парламента, но и Парламентом в целом, т. е. во втором случае — перед двумя палатами сразу.

На первый взгляд данный дисбаланс в регулировании мало заметен и несуществен. Однако отсутствие возможности в целом Парламенту, а не отдельной его палате оказывать влияние на определение основных направлений деятельности Правительства и на все его важнейшие решения представляется некоторым ограничением прав Сената.

Сенат, согласно ст. 50 Конституции Республики Казахстан, образуют депутаты, представляющие в порядке, установленном конституционным законом, по два человека от каждой области, города республиканского зна-

чения и столицы Республики Казахстан. Пятнадцать депутатов Сената назначаются Президентом Республики с учетом необходимости обеспечения представительства в Сенате национально-культурных и иных значимых интересов общества.

Таким образом, Сенат по своему статусу, обусловленному порядком его формирования, представляет интересы территорий Республики Казахстан. Ограничение его влияния на политику, проводимую Правительством, а также некоторое ограничение его прав в решении вопросов ответственности Правительства, по сравнению с Мажилисом (такое возможно только совместно с Мажилисом, тогда как Мажилис вправе решать эти вопросы самостоятельно), некоторым образом снижает его роль в Парламенте и в системе управления государством в целом.

4. Пункт 3 ст. 79 излагается в новой редакции, в соответствии с которой требования, предъявляемые к судьям судов Республики, определяются конституционным законом. При этом предлагается исключить из текста Конституции положение, в соответствии с которым «судьями могут быть граждане Республики, достигшие двадцати пяти лет, имеющие высшее юридическое образование, стаж работы по юридической профессии не менее двух лет и сдавшие квалификационный экзамен. Законом могут быть установлены дополнительные требования к судьям судов Республики». Детальное изложение требований к судьям в тексте Конституции согласуется с современными реалиями и потребностями практики, способствует стабильности и устойчивому функционированию судебной системы, реальному закреплению принципов независимости и неприкосновенности судей.

5. В Конституции Республики Казахстан предполагается сохранить действующий порядок назначения акимов областей, городов республиканского значения и столицы. Что касается порядка назначения или избрания на должность акимов иных административно-территориальных единиц, то его предлагается определять законом, а не правовым актом главы государства.

Таким образом, в известной мере сохраняется определенная централизация в осуществлении государственного управления на уровне так называемого «среднего звена». Каков будет при этом порядок замещения должностей акимов иных административно-территориальных единиц остается пока неизвестным. Однако уже сама передача данного вопроса Парламенту, который будет решать его путем принятия закона, свидетельствует в целом о демократизации порядка регламентации данного вопроса.

В то же время в предлагаемой редакции имеется некоторая непоследовательность в правовом регулировании.

Согласно предлагаемой редакции п. 4 ст. 87 «акимы иных административно-территориальных единиц назначаются или избираются на должность в порядке, определяемом законом. Президент Республики вправе по своему усмотрению освобождать акимов от должностей».

Но если законом определяется порядок назначения или избрания акимов иных административно-территориальных единиц, то в таком случае Президент не вправе по

своему усмотрению освобождать акимов от должностей. Логичнее было бы определить в качестве предмета регулирования закона порядок назначения, избрания, освобождения акимов от должности. Полагаем, что именно в законе должно быть определено право Президента на освобождение акимов от должности в определенных случаях. Это повысит стабильность и определенность взаимоотношений между органами власти.

6. Пунктом 16 проекта предлагается скорректировать порядок досрочного прекращения полномочий маслихатов. В связи с этим в п. 5 ст. 86 Конституции в отличие от существующего порядка, когда полномочия маслихата могут быть прекращены досрочно только Президентом Республики, предлагается установить, что полномочия маслихата прекращаются досрочно Президентом Республики после консультаций с Премьер-министром и Председателями палат Парламента.

Безусловно, такой порядок носит в целом более демократичный характер, поскольку появляются элементы коллегиальности при принятии решения, и в связи с этим он может быть поддержан. Расширение участия в процедуре досрочного прекращения полномочий маслихата других органов государственной власти послужит более объективной оценке обстоятельств, требующих досрочного прекращения полномочий. В то же время нельзя не заметить и другую сторону данного вопроса: предлагаемый порядок ведет к возвышению роли Председателей палат Парламента, которые на самом деле должны являться первыми среди равных в структуре коллегиальных органов.

Кроме того, желательно было бы определить в законе примерный перечень оснований досрочного прекращения полномочий маслихата.

7. Проектируемые изменения в Конституцию Республики Казахстан не только касаются собственно перераспределения полномочий, но и затрагивают вопросы регламентации прав человека. В частности, согласно предлагаемым изменениям в ст. 26 Конституции Республики Казахстан, в целях обеспечения гарантий права собственности иностранных граждан и лиц без гражданства, их равенства, справедливости и улучшения инвестиционного климата слова «граждане Республики Казахстан» предлагается заменить словом «каждый». Данное изменение согласно Комментарию к проекту поправок в Конституцию Республики Казахстан обосновывается тем, что в нормативном постановлении Конституционного Совета от 1 декабря 2003 г. № 12 разъяснено, что «Конституция дифференцирует правовой статус личности, употребляя термины «гражданин Республики Казахстан», «каждый», «все», «иностранный» и «лица без гражданства». При этом следует понимать, что когда в тексте Конституции говорится о «каждом» и «всех», то имеются в виду как граждане Республики, так и лица, не обладающие гражданством Республики».

Помимо указанных изменений в ч. 2 новой редакции ст. 26 Конституции Республики Казахстан предполагается закрепить конституционный принцип неприкосновенности права собственности. Он будет подкреплён кон-

ституционным положением о запрете принятия законов и иных правовых актов, ограничивающих или лишающих права собственности на имущество, приобретенное законным путем, если иное не предусмотрено Конституцией Республики Казахстан.

Предлагаемое изменение Конституции в целом соответствует международным актам о правах человека и существенно расширяет государственные гарантии защиты права собственности на территории Республики Казахстан. В результате принятия данного изменения конституционный статус граждан Республики Казахстан и конституционный статус иностранных граждан и лиц без гражданства будут уравнены в отношении защиты права собственности, что будет соответствовать дальнейшему совершенствованию правовой системы Республики Казахстан.

В то же время в связи с названными рекомендуемыми нововведениями нельзя не отметить следующее.

В Конституции Республики Казахстан (п. 4 ст. 12) установлено, что «иностранцы и лица без гражданства пользуются в Республике Казахстан правами и свободами, а также несут обязанности, установленные для граждан, если иное не предусмотрено Конституцией, законами и международными договорами».

Таким образом, в указанной норме закрепляется общий принцип, определяющий правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства и отличающий указанных лиц от граждан этого государства. Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами Республики Казахстан, однако законами и международными договорами могут быть установлены исключения из этого правила.

Наличие указанной общей нормы требует от законодателя четкого следования ее принципу: только в случае наличия каких-либо специальных оговорок в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства в законодательстве или в международных договорах правовой статус указанных лиц меняется по отношению к статусу граждан Республики.

Из сказанного следует четкое правило, которое можно трактовать следующим образом. Чтобы подчеркнуть, что то или иное право однозначно принадлежит как гражданам, так и иностранным гражданам и лицам без гражданства, в Конституции Республики Казахстан используется термин «каждый»; применение же термина «гражданин» означает, что в законодательстве или международных договорах допускается включение каких-либо оговорок в отношении предоставления того или иного права (в целом либо в части его реализации).

Это создает определенную гибкость в реализации государственной политики Республики в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства. Законодательством Республики им может ограничиваться либо расширяться до статуса гражданина Республики объем предоставления тех или иных прав.

Однако в законодательстве Республики Казахстан данное общее конституционное правило иногда игнорируется и не всегда четко действует, что заставляет привносить до-

полнительное толкование при применении соответствующих норм и свидетельствует о некоторой непоследовательности в реализации названного общего принципа.

Так, главой второй Гражданского кодекса Республики Казахстан (Общая часть) во избежание двойного толкования гарантируется право собственности не только гражданам Республики Казахстан, но и гражданам других государств, а также лицам без гражданства.

Таким образом, в Гражданском кодексе Республики Казахстан закреплено дополнительное подтверждение гарантирования права собственности для иностранных граждан и лиц без гражданства наравне с гражданами Республики Казахстан, хотя, как это следует из предыдущего анализа, общая норма Конституции Республики Казахстан уже это гарантирует. И даже при отсутствии дополнительного указания в Гражданском кодексе, при одновременном отсутствии каких-либо оговорок, ограничивающих право собственности иностранных граждан и лиц без гражданства, этого было бы достаточно, чтобы реализовать заложенный в Конституции Республики Казахстан общий принцип.

Таким образом, предлагаемая замена в ст. 26 Конституции Республики Казахстан слова «гражданин» на слово «каждый» в какой-то мере дополнительно гарантирует реализацию права собственности иностранных граждан и лиц без гражданства наравне с гражданами Республики Казахстан.

В то же время предлагаемое внесение в ст. 26 Конституции Республики Казахстан дополнительных гарантий прав иностранных граждан и лиц без гражданства в Конституции требует, на наш взгляд, дальнейшего расширения конституционного регулирования прав человека.

Дело в том, что, как представляется, аналогичные изменения в этом случае целесообразно внести и в другие статьи Конституции Республики Казахстан, регламентирующие права и обязанности граждан, в частности:

в ст. 23, согласно которой «Граждане Республики Казахстан имеют право на свободу объединений»;

ст. 28, согласно которой «Гражданину Республики Казахстан гарантируется минимальный размер заработной платы и пенсии, социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца и по иным законным основаниям»;

ст. 30, согласно которой «Гражданам гарантируется бесплатное среднее образование в государственных учебных заведениях. Среднее образование обязательно»;

ст. 37, в соответствии с которой «Граждане Республики Казахстан обязаны заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры»;

ст. 38, по которой «Граждане Республики Казахстан обязаны сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам».

Если не провести такую замену, то, следуя логике конституционного регулирования, получается, что иностранные граждане и лица без гражданства, в том числе имеющие вид на жительство в Республике Казахстан, не имеют права на бесплатное образование, медицинскую помощь, а также не обязаны заботиться о природе и культуре.

8. В представленном проекте поправок, предлагаемых к внесению в Конституцию Республики Казахстан, содержатся изменения, направленные на уточнение процедуры внесения изменений в Конституцию. Согласно новой редакции ст. 91 Конституции предполагается включить в процедуру рассмотрения поправок, предлагаемых к внесению в Конституцию Республики Казахстан, орган конституционной юстиции — Конституционный Совет Республики Казахстан. Предполагается, что изменения и дополнения в Конституцию Республики выносятся на республиканский референдум или на рассмотрение Парламента Республики при наличии заключения Конституционного Совета об их соответствии требованиям, установленным п. 2 ст. 91. Пункт 2 ст. 91 в новой редакции Конституции Республики Казахстан предусматривает, что предметом конституционных поправок не могут являться установленные Конституцией независимость государства, унитарность и территориальная целостность государства, форма правления Республики. Право на обращение в Конституционный Совет Республики Казахстан с целью дачи заключения на предмет соответствия предлагаемых изменений в Конституцию Республики Казахстан положениям п. 2 ст. 91 Конституции Респу-

блики Казахстан предполагается предоставить Президенту Республики Казахстан.

Следует отметить, что само конституционно-правовое регулирование процедуры внесения изменений в Конституцию должно создавать необходимые гарантии, которые обеспечивают прозрачность, открытость и инклюзивность, а также соответствующие сроки и условия для выражения разнообразных мнений и проведения широкого обсуждения спорных вопросов, являются ключевыми требованиями демократического процесса составления конституции и способствуют тому, чтобы текст конституции был принят всем обществом и отражал волю народа. На необходимость следования данным требованиям неоднократно указывалось в документах, принятых Европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией). В связи с этим включение в процедуру рассмотрения поправок в Конституцию Конституционного Совета Республики Казахстан как органа государственной власти, обладающего необходимым уровнем компетенции и познаний для надлежащей оценки предлагаемых изменений в Конституцию, будет способствовать повышению степени обоснованности и оценки предлагаемых изменений в Конституцию.