

■ Авторитетно

Путем демократических реформ и усиления правозащитных институтов

Распоряжением Президента от 29 марта 2022 года создана Рабочая группа по выработке предложений о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан. И уже 22 апреля на заседании с участием Главы государства членами группы было доложено о подготовленных предложениях. Касым-Жомарт Токаев принял решение направить проект закона с подготовленными предложениями в Конституционный совет.

Сергей Ударцев, доктор юридических наук, профессор, почетный юрист Казахстана

В третью, действующую за годы независимости, Конституцию 1995 года уже вносились многочисленные изменения. Особенностью новой конституционной реформы в том, что она проходит в период значительных преобразований как в стране, так и на глобальном уровне в условиях мирового кризиса, процесса реформирования модели глобальной безопасности, корректировки мировой экономической и политической систем. В этой ситуации для ответа на внутривнутриполитические и внешнеполитические вызовы Казахстан выбрал путь разумных демократических реформ, использования потенциала справедливости и наращивания народной инициативы.

Что концептуально нового содержится в представленном законопроекте?

В нем прежде всего реализуются положения из мартовского Послания Главы государства народу и некоторые дополнительные предложения, поднимаемые в обществе; происходит определенная корректировка в системе разделения властей; сохраняется институт президентства, но без некоторых прав Президента и его родственников. Избранный Президент юридически и фактически обретает статус представителя всего народа. На период осуществления своих полномочий он не будет состоять в политической партии, что должно способствовать равноправию всех партий, прекращению неизбежной политической монополии партии, членом которой был бы Президент.

Предложено включить в Конституцию и норму, что «близкие родственники Президента Республики Казахстан не вправе занимать

должности политических государственных служащих, руководителей субъектов квазигосударственного сектора». Эта норма должна способствовать утверждению равноправия граждан и юридических лиц, справедливости в ведении бизнеса, распределении госзаказов, исключению возможности возникновения экономических монополий, различных замаскированных предпочтений определенным юридическим лицам.

Усиливается Парламент, особенно его нижняя палата – Мажилис, где появится примерно 30% депутатов (как было сказано в Послании), которые избираются по территориальным округам, не по партийным спискам, и могут быть отозваны избирателями.

При этом важно, что эти депутаты будут представлять все регионы Казахстана, и ответственны они не перед избравшими их съездами партий, прошедших в Парламент, а непосредственно перед гражданами. Сочетание пропорциональной и мажоритарной систем приведет к росту активности депутатов. Кроме того, изменения законодательства о партиях приведут к изменению партийного состава Мажилиса Парламента. Основная ответственность за принятие законов переносится на Мажилис, а Сенат становится палатой, их одобряющей. Мажилис получает право преодоления – при необходимости – не одобрения Сената, в Конституции появляется юридический механизм для этого.

В Сенате, кроме представителей от регионов, избираемых собраниями депутатов местных маслихатов, появляется группа представителей от всего народа Казахстана – пять



депутатов, назначаемых Президентом по предложению Ассамблеи народа Казахстана, а также пять депутатов, назначаемых Президентом для гармонизации и учета различных социальных интересов. При этом каждая из палат получает дополнительные полномочия по формированию высших, более сильных государственных органов. Например, Сенат получает право согласования назначаемых Президентом председателей Конституционного суда, Высшего судебного совета, председателя и двух членов Высшей аудиторской палаты.

Конституционные законы, регулирующие наиболее важные правоотношения, будут приниматься на совместных заседаниях палат Парламента. При принятии этих законов для более внимательного и всестороннего их обсуждения, как и при принятии изменений и дополнений в Конституцию, вводятся обязательность не менее двух чтений. В Конституцию предлагается включить также юридический механизм преодоления Парламентом возражений Президента по конституционному закону. В итоге активность, сила и ответственность Парламента возрастает.

Повышаются ответственность и потенциал активности Правительства. Оно, в частности, получает новое право внесения в Парламент законопроектов «в целях оперативного реагирования на условия, создающие угрозу жизни и здоровью населения, конституционному строю, охране общественного порядка, экономической безопасности страны», которые подлежат рассмотрению немедленно на совместном заседании палат Парламента. После

внесения в Парламент таких законопроектов Правительство получит право «принимать под свою ответственность временные нормативные правовые акты, имеющие силу закона», действующие «до вступления в силу принятых Парламентом законов или до принятия Парламентом законов». Это право значительно повышает возможности Правительства и Парламента оперативно реагировать на кризисные ситуации и их профилактику.

В условиях повышения роли и силы Правительства и Парламента возникла возможность воссоздания Конституционного суда, о чем было заявлено в Послании Президента народу Казахстана. Существовавший в начале 1990-х годов Конституционный суд имел право отменять законы, постановления Верховного совета, указы Президента, постановления Кабинета министров. В него имели право обращаться граждане за защитой своих конституционных прав. Этот достаточно сильный орган конституционного контроля не вписывался в систему суперпрезидентской республики и был в 1995 году заменен более «мягким» Конституционным советом, который в основном проверял на конституционность проекты законов и давал толкование отдельных норм Конституции по обращениям в него узкого круга субъектов.

Предлагается воссоздать Конституционный суд и расширить круг тех, кто может в него обратиться: это в первую очередь граждане (по поводу проверки нормативных правовых актов Республики Казахстан, непосредственно затрагивающих их права, в

соответствии с конституционным прокурора и Уполномоченного по правам человека по проверке нормативных правовых актов Республики Казахстан.

Конституционный суд, состоящий из 11 судей, назначаемых на шесть лет, предложено формировать следующим образом: Председателя назначает Президент по согласованию с Сенатом, кроме этого, Президент назначает четырех судей и шесть судей – Парламент, по три судьи Мажилис и Сенат. Это должно обеспечить определенный баланс в новом, существенно важном государственном органе, который, учитывая значение Конституции в системе законодательства, становится высшим судебным органом по защите Конституции и объективно – в системе судебной власти. В то же время он не будет вторгаться в компетенцию судов общей и иной специальной юрисдикции при рассмотрении ими конкретных судебных дел. Верховный суд остается высшим судебным органом по рассмотрению конкретных индивидуальных дел, споров граждан, юридических лиц.

Конституционный же суд будет занимать нишу судебного макрорегулирования – рассмотрения на соответствие Конституции норм законов и подзаконных актов. После введения Конституционного суда сфера реального конституционного контроля расширится и в полной мере распространится на действующее законодательство. При выявлении неконституционности нормативных актов или их частей Конституционный суд отменяет такие акты или их нормы. Никто не вправе отменить или изменить постановление Конституционного суда, за исключением самого этого органа в предусмотренных в конституционном законе случаях.

Рабочая группа предложила ввести статью, регламентирующую компетенцию и правовое положение уполномоченного по правам человека. Уполномоченный «содействует восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина, способствует продвижению прав и свобод человека и гражданина». В своей деятельности он независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам, а его правовое положение и организация работы определяются конституционным законом.

Введение в Конституцию Конституционного суда и уполномоченного по правам человека существенно дополнит и усилит правозащитные механизмы в стране.

В законопроекте также отмечаются заслуги Первого Президента Республики Казахстан, подчеркивается, что его статус «как Основателя независимого Казахстана» является неизменным. Учитывая, что Конституционный суд – юридический орган, норма о том, что Первый Президент является пожизненным членом Конституционного совета, утратит силу с прекращением деятельности этого органа после создания Конституционного суда.

Существенное значение имеет также изменение редакции пункта 3 статьи 6 Конституции. Прежде в этой статье было записано: «Земля и ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в государственной собственности». Теперь эта норма изменена: «Земля и ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы принадлежат народу. От имени народа право собственности осуществляет государство». Новая формулировка повышает ответственность должностных лиц и государственных органов за экологические и социальные составляющие договоров с недоропользователями, в том числе с зарубежными инвесторами. Эта норма потребует корректировки законодательства и не исключает в перспективе возможности участия народа в той или иной форме в получении доходов или иных благ от продажи и эксплуатации природных ресурсов.

Предлагается также изменить порядок назначения акимов областей, городов республиканского значения и столиц. Президент будет назначать их при согласии собрания депутатов маслихатов, расположенных на территории области, или в городе республиканского значения, в столице соответственно. Депутаты будут выбирать из двух кандидатур, предложенных Президентом.

Таким образом, предусмотренные конституционной реформой коррекция системы разделения властей, укрепление правозащитных механизмов и новые шаги в сторону демократизации и ограничения монополии в сфере политики и экономики, введение в Конституцию институтов Конституционного суда и уполномоченного по правам человека свидетельствуют о дальнейшем продвижении реформ в сторону формирования сильного правового и демократического государства.

■ Мнение

В интересах гражданина и общества

Начиная с того момента, как Президент в Послании народу «Новый Казахстан: путь обновления и модернизации» озвучил ключевые направления развития государства и общества, с каждым днем очевиднее становится востребованность изменений и закономерно продолжается их бурное обсуждение.

Рамазан Сарпеков, заслуженный деятель Казахстана, кандидат юридических наук

Озвученные концептуальные задачи по переходу к Новому Казахстану находят поддержку. Радует растущая динамика в информационном поле, указывающая на искреннюю заинтересованность не только казахстанцев, но и зарубежных государственных и общественных деятелей, политиков, известных ученых и представителей авторитетных организаций, которые высоко оценивают политический документ как отражающий истинные интересы нашего народа и государства.

В Послании дана справедливая оценка пройденному историческому пути. Определены дальнейшие перспективные цели, поставлены конкретные задачи и направления по их достижению. Исходя из этого, каждому члену общества следует системно, поэтапно и последовательно оказывать всемерную поддержку этим мероприятиям и признать это нашим долгом. Безусловно, в ходе их реализации приоритет должен быть отдан прове-

дению политической модернизации государства. Поскольку без проведения оптимальных политических преобразований внутри страны невозможно достичь устойчивого развития государства, масштабного социально-экономического развития и установления социальной справедливости в обществе.

Для осуществления такого комплекса мероприятий в первую очередь следует пересмотреть состояние национального законодательства как нормативного регулятора всех важных общественных отношений. В связи с этим возникает необходимость внесения изменений и дополнений в Конституцию, десятков законов, имеющих конституционную силу, и около тридцати отраслевых законов. Также по поручению Президента намечено усиление статуса Уполномоченного по правам человека и Генеральной прокуратуры с принятием соответствующего конституционного закона.

Как известно, Президентом поддержаны поправки в Конституцию, направленные на последовательную демократизацию общества и на обеспечение основ устойчивости государства, отказ от существующей модели супер-

президентского правления для достижения социальной справедливости и равных возможностей граждан, реформирование представительной ветви власти, совершенствование избирательной системы, расширение возможностей для развития партийной системы, модернизация выборного процесса, а также усиление правозащитных институтов. Считаю, результаты этих ценных правовых нововведений обеспечат крепкую основу для реального воплощения в жизнь принципа «Сильный Президент – влиятельный Парламент – подотчетное Правительство».

Наряду с этим особо хочу остановиться на предложении Главы государства в отношении земельной собственности, которая является наиболее важной для общества и страны. Как известно, вопрос, касающийся земли, очень сложный, достаточно спорный, ответственный и представляющий особую ценность. Считаю здесь уместным привести высказывание одного из лидеров Алаш орды Алихана Букейханова, который сказал: «Жер десе дірділмей болмайды: жер мәселесі – өмір сүру мәселесінің зоры» («Говорить о земле можно только с трепетом: вопрос земли важнее, чем человеческая жизнь»). Думаю, не зря он произнес эту крылатую фразу, которая актуальна и по сей день. Особенно в нынешнее непростое время, когда земельный вопрос и освоение природных ресурсов становятся все более насущными в мировом сообществе. Это и касается нашей страны. Поэтому, проявляя особое трепетное

отношение к земле и учитывая незаконное использование природных богатств, среди населения страны на разных уровнях часто высказываются самые разнообразные суждения, передовые мысли, выдвигаются разумные предложения.

Думаю, Глава государства, приняв во внимание эту очень актуальную проблему и воспользовавшись случаем, своевременно внес поправку о собственности земли. Пунктом 3 статьи 6 действующей Конституции предусмотрено, что «Земля и ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в государственной собственности». То есть на землю и природные ресурсы распространяются положения законодательства, регламентирующего вопросы государственного имущества.

Так, Закон от 1 марта 2011 года «О государственном имуществе», принятый в соответствии с Конституцией, определяет права и обязанности государства в сфере управления государственным имуществом, устанавливает порядок осуществления имущества государственных прав государства, включая владение, пользование и распоряжение имуществом, принадлежащим государству на праве собственности, и другие вопросы.

Как видно, и в конституционной норме, и в упомянутом отраслевом законе отсутствует императивная норма о том, что земля, ее недра, природные ресурсы принадлежат именно народу, а распоряжается государством им только от имени народа. Думаю, имеющаяся «выгодная» право-

вая норма давала возможность отдельным субъектам для злоупотреблений, а также приводила к разнотению и разнообразию применению. В целях пресечения в дальнейшем аналогичных негативных случаев в сфере использования земли и природных богатств, а также установления надлежащего собственника земли и упорядоченности норм национального закона Глава государства предложил внести уточняющую, императивную норму в Конституцию в следующей редакции: «Земля и ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы принадлежат народу. От имени народа право собственности осуществляет государство».

Уверен, что такое решение Президента, направленное на благо общества и государства, найдет поддержку у соотечественников. Потому как в случае принятия конституционных норм предложенная редакция с правовой точки зрения означает, что собственником земли и природных ресурсов будет являться народ, а государство право собственности будет осуществлять только лишь от имени народа.

Здесь следует обратить внимание на статью 3 Конституции, где указано, что единственным источником государственной власти является народ. Право выступать от имени народа и государства принадлежит Президенту, а также Парламенту в пределах его конституционных полномочий. Правительство и иные государственные органы выступают от имени государства в пределах делегированных им полномочий.

Таким образом, право собственности на землю и природные ресурсы будет осуществляться посредством принятия законов в строгом соответствии с Конституцией. Наряду с этим предложенная норма предполагает, что субъекты законодательной инициативы при разработке соответствующих проектов законов будут выносить их на общественное обсуждение и учитывать мнение народа. Следовательно, указанные конституционные поправки устранят разночтения и другие негативные последствия, а также приведут к единообразному практическому применению. Самое главное, что в результате конституционных поправок будет достигнуто беспрекословное выполнение требований статьи 4 Основного закона о том, что Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории республики.

Еще хочу обратить внимание на то, что правовые нормы касательно вопроса права собственности земли и использования природных ресурсов содержатся в конституциях и отраслевых законах других государств. Так, в конституциях и конституционных законах Франции, Китая, Эстонии, Монголии, Узбекистана, Украины и других стран четко прописано, что земля и природные ресурсы являются собственностью народа. А в некоторых других странах этот вопрос разрешен по-другому, но находится под охраной государства.

В заключение хочу отметить, что Президент, используя свои конституционные полномочия и приняв во внимание особую значимость проекта закона, регулирующего вопросы о земле, обоснованно принял решение обратиться в Конституционный совет.