

# Казахстанская ПРАВДА

<https://kazpravda.kz/n/v-kontekste-pravovyh-reform-mr/>

Эксперт-совет

**В контексте правовых реформ**

Бержанова Инеш

корреспондент

Глава государства в Послании определил необходимость внесения изменений в Конституцию нашей страны. Что думают о прозвучавших инициативах в части усиления роли Парламента, возрождения Конституционного суда и необходимости решения проблем семейно-бытового насилия ведущие юристы республики, люди, которые посвятили всю свою жизнь развитию права и конституционной законности в Казахстане, расскажет «Эксперт-совет».

## О новом импульсе и качественном содержании



*Игорь Рогов, председатель Комиссии по правам человека при Президенте  
РК, член Венецианской комиссии Совета  
Европы, заместитель исполнительного директора Фонда  
Нурсултана Назарбаева:*

– Главный лейтмотив Послания, как мне представляется, состоит в том, что Казахстан продолжает свое движение от суперпрезидентской республики к республике с президентской формой правления, но с сильным парламентом. Собственно, эти направления были приняты с самого начала, еще при принятии нашей Конституции. Не случайно все конституционные реформы были направлены на то, чтобы постепенно уменьшать полномочия Главы государства с их передачей Правительству, Парламенту, местным исполнительным органам.

Напомню, что наиболее обширная реформа была проведена в 2017 году, когда сразу несколько десятков полномочий Президента были изъяты и переданы другим структурам. И сегодня Глава государства объявил о продолжении этого движения и придании ему нового импульса и качественного содержания.

На что хотелось бы обратить внимание. Надо сказать, что я с облегчением выдохнул после того, как понял: у Президента сейчас нет намерения отказаться от двухпалатного парламента. Хотя подобные предложения неоднократно звучали и в социальных сетях, и в прессе. Сторонники этого предложения говорили о том, что двухпалатный парламент присущ только государствам с федеративным государственным устройством. Но это не так. Ведь двухпалатный парламент существует во многих странах, в том числе с унитарной формой правления. Тем более что Казахстан обладает огромной территорией. Областные центры находятся на большом расстоянии как друг от друга, так и от центра. Но для того, чтобы госуправление было эффективным, важно учитывать интересы каждого региона.

Другое дело, что Президент предлагает усовершенствовать Сенат, чтобы там были в большей степени представлены регионы, и второе – он сокращает свою президентскую квоту. К слову, о том, что теперь 5 сенаторов будут представлены от Ассамблеи народа Казахстана: я думаю, это правильное решение, и оно поможет учитывать именно многонациональную, межконфессиональную структуру нашей страны.

Еще один момент. Многие люди спрашивают меня: а в чем, собственно, разница, кто принимает закон – Мажилис или Сенат – и кто его одобряет? Так вот, я думаю, что смещение акцентов на данный момент показывает значимость нижней палаты. И это очень важно, поскольку именно она в большей степени отражает потребности или желания электората, населения, народа Казахстана.

Не могу не затронуть также вопрос, поднятый Главой государства касательно пыток, а точнее – проведения расследования по ним, функции, которую, по предложению Президента, передадут в Генеральную прокуратуру РК. И это вполне логично. К сожалению, факты пыток имели место. Однако не стоит посыпать голову пеплом. Ведь так обстоят дела не только у нас. Это социальное зло присуще многим государствам, в том числе Соединенным Штатам Америки, позиционирующим себя как одно из передовых демократических государств в мире.

Словом, мерзавцы есть везде. Но в этой ситуации важно то, как на их существование реагирует государство. Так вот, наше государство отвечает вполне

адекватно. Президент уделяет внимание этому, обязывая Генеральную прокуратуру принимать самые жесткие меры.

Большое впечатление на меня произвело и озвученное Президентом в Послании поручение по усилению института Уполномоченного по правам человека. Я считаю, что Президентом дана очень высокая оценка деятельности этого института и лично омбудсмена Эльвиры Азимовой, которая проявила большую активность, провела очень много полезных мероприятий при расследовании событий января этого года в Алматы и других городах. Между тем усиление конституционного статуса Уполномоченного по правам человека впервые было прописано в поправках к Конституции 2017 года.

Также прокомментирую поручение Президента по проблеме семейно-бытового насилия. Это очень большая проблема. Но мы уже говорили о ней ранее. Как известно, реформы уголовного и административно-деликтного права у нас стартовали еще в 2014 году. Но, очевидно, не довели их пока до конца. Мы нарушили основное правило: нельзя перепрыгивать канаву в два прыжка. Поэтому если решили реформировать, то надо было реформировать, а мы лишь создали институт уголовных проступков, в то же время сохранив административные правонарушения, которые рассматривают суды, а не административные органы, как принято в большинстве стран.

Возникла парадоксальная ситуация: обвиняемому у нас было более выгодно доказывать, что он совершил уголовное правонарушение, чем административное. Потому что за уголовное правонарушение максимальная мера наказания – арест, а уголовного ареста у нас нет, потому что нет арестных домов. В Административном же кодексе адмарест по своей репрессивности мало чем отличается от уголовного. Словом, нужна четкая системная реформа нашего уголовного и административно-деликтного законодательства.

И наконец, Конституционный суд. Мне повезло, потому что я могу говорить и о том, и о другом институте. Можно сказать, я был в гуще событий, когда на смену Конституционному суду пришел Конституционный совет, а значит, мне есть с чем сравнивать.

Говоря о Конституционном совете, отмечу, что смысл его, особенно на первой стадии строительства нашей государственности, состоял в том, что он рассматривал – и рассматривает сейчас – конституционность только что принятых законов, но еще не подписанных Президентом, осуществляя так называемый предварительный конституционный контроль. Но в отличие от французской модели, по которой мы, собственно, и пошли, у нас еще есть и последующий конституционный контроль. То есть уже вступившие в силу

законы и нормативные акты проверяют в КС по обращениям судов. Однако мы не могли говорить об индивидуальных жалобах. А именно это присуще Конституционным судам. Кстати, юристы не раз предлагали внести соответствующие поправки, чтобы расширить полномочия КС РК. Но Президент принял более радикальное решение, и я думаю, что в целом от этого выиграет наше государство, наши правозащитные механизмы.

Кстати, некоторые решения Конституционного суда были оценены даже знаком отличия, выданным Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. Думаю, что возрождение этого института сыграет позитивную роль в утверждении Казахстана как демократического, светского, социального, правового государства, высшими ценностями которого является человек, его жизнь, права и свободы.

### **Право и предстоящая перезагрузка**



*Марат Когамов, доктор юридических наук, профессор, почетный юрист РК:*

– Гармоничное соотношение политики, экономики, права – характерная черта весьма острого, принципиального, антикризисного Послания Главы государства народу Казахстана. Реалистичность и выполнимость Послания несомненны, как и глубокий смысл его отдельных положений, адресованных также будущему поколению казахстанцев.

Итак, Послание объективно наполнено разными по важности политико-правовыми реформами, которые буквально переворачивают всю политическую и правовую систему государства. При этом они являются практическим воплощением предыдущих Посланий, направленных на укрепление имиджа Казахстана как сильного и «слышащего государства». Закономерно, что в их

основе – и Президент начал именно с этого – были не только последствия январской трагедии. Из его краткого и уместного резюме по следам события определенно следует, что все причастные к попытке насильственного захвата власти понесут справедливое наказание, а сведения о них будут обязательно преданы гласности.

В качестве важного сегмента обеспечения разумного демократизма, прозрачности и открытости досудебных расследований, предотвращения незаконных методов уголовного процесса, дачи независимой оценки предпосылкам и причинам произошедшего он выделяет активное сотрудничество органов уголовного преследования с разными структурами гражданского общества в центре и на региональном уровне.

Последовательной в этой связи Президент назвал роль и значение квалифицированных юристов страны, которые продолжают вносить свою лепту в разъяснение норм действующего права страны, регулирующего вопросы уголовной ответственности лиц, совершивших попытку насильственного захвата власти. В контексте вызвавшего в свое время высокий интерес закона о мирных собраниях он обращает внимание на необходимость строгого соблюдения его норм всеми субъектами публичных акций, одновременно потребовав ввести надлежащий политический и правовой контроль за реализацией его положений в общественно-политической практике.

Кардинальные политико-правовые реформы, пожалуй, центральная часть его Послания. Здесь даже простое их перечисление указывает на предстоящую коренную переработку всего массива действующего права государства, начиная от норм Конституции до норм «полевых» законов страны. Президент начал с аргументации предложений, связанных с приданием правовому статусу Президента совершенно новых качеств, усиливающих его функции как символа и гаранта единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина, к тому же исключая с его стороны любые политические предпочтения. Это полный отказ от политического руководства партией власти и членства в ней, а также конкретный заслон проявлениям nepотизма в его близком окружении.

Более того, независимость Президента от партий становится правилом для прекращения членства в любой партии должностных лиц иных государственных органов (ЦИК, Конституционный совет, Высшая аудиторская палата, региональные акимы и т. д.). Вполне логично, насколько важно такое его решение для обеспечения политико-правового равенства всех партий в политической жизни

общества, для образования и деятельности которых в Послании заложен ряд здравых прогрессивных мер.

В контексте изложенного Глава государства ратует за глубокую децентрализацию государственной власти, отказ от чрезмерных властных кадровых полномочий Президента по отношению к руководству на региональном и местном уровнях исполнительной власти, перенаправление большинства функций на региональный уровень, включая мотивированное развитие полномочий и активности маслихатов, а также узаконение высокой экономической самостоятельности органов местного самоуправления по примеру государств Европы.

Существенное место в Послании заняло новое видение им юридической деятельности Парламента, отличающегося сильной парламентской культурой и влиятельными народными избранниками, с сохранением действующих палат, но с существенным пересмотром порядка их формирования, деятельности и взаимодействия между собою. Так, основательно меняется система формирования Мажилиса Парламента, куда теперь на основе избирательного принципа равенства в случае избрания населением смогут войти лица, необязательно имеющие отношение к той или иной политической партии. Данные лица будут представлять в Мажилисе Парламента порядка 30% депутатов, тогда как 70% войдут в его состав на основе списков победивших на выборах партий.

Сенат же, по его мнению, должен реально работать с регионами, чтобы одобренные им законы, разработанные на уровне Мажилиса, отражали насущные потребности и интересы населения страны. Кроме того, давно не секрет, что главным двигателем «сырых» законопроектов в Мажилисе Парламента была и пока остается исполнительная ветвь власти. Мажилис Парламента по сути «живет» на давальческом материале Правительства и по разным причинам слабо проявляет свою конституционную законодательную инициативу. В итоге принятые им законы порождают потом обилие ведомственных подзаконных актов, которые вносят свою во многом отрицательную лепту в обеспечение финансовой устойчивости нашего государства.

Таким образом, в корне меняются наши представления о стадиях законотворческого процесса с возложением разработки и принятия законов прежде всего на Мажилис Парламента, для чего потребуются капитально пересмотреть правовые и институциональные основы его работы. Писать законы – это неимоверно тяжелый труд. Поэтому в этот процесс законодателю предстоит

вовлекать все здоровые силы страны. Правительство должно будет неукоснительно исполнять принятые Парламентом законы.

Президент еще раз расставил ясные акценты в этом вопросе, напомнив о том, что государственная власть в республике едина, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия между собой с использованием системы сдержек и противовесов. Следовательно, каждая ветвь власти должна оправдывать свое предназначение и заниматься исключительно конституционно установленным предметом деятельности.

В числе заметных политико-правовых новелл – реорганизация «телохранителя» Конституции – Конституционного совета в Конституционный суд государства. Это, безусловно, приведет к изменению его компетенции и полномочий, к расширению круга субъектов обращения к нему, а также его подсудности. Немаловажно, что данное нововведение обусловлено и одновременным повышением регламентации правового статуса прокуратуры и Уполномоченного по правам человека теперь уже на уровне конституционных законов и дополнительно отражением правосубъектности омбудсмана в нормах самой Конституции.

### **К международным стандартам**



*Исидор Борчаишвили, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель РК:*

– Нужно признать, что это эпохальное Послание, в котором поставлены амбициозные задачи. Что касается предлагаемых изменений в Конституцию, то откровенно скажу вам, что я лично против частых поправок, внесения изменений и дополнений в Основной закон государства.

Однако озвученные нововведения необходимы стране. И если мы хотим двигаться вперед, если хотим построить Новый Казахстан, то нам действительно нужны и важны изменения, пусть даже и в Конституции республики.

Отмечу также, что среди перечисленных Главой государства дополнений мне очень близка и понятна позиция Президента о переходе к усилению Парламента и сокращению президентских полномочий. Полностью разделяю его точку зрения о том, что полномочия Президента можно сузить за счет расширения функций высшего представительного органа. Ведь, по сути, депутаты – это лицо народа, они выражают волю населения, поэтому и полномочия у них должны быть соответствующими.

Но есть и ряд других предложений. И мне отрадно было услышать, к примеру, о возрождении института Конституционного суда. К слову, я лично неоднократно говорил о необходимости трансформации Конституционного совета. Говорили об этом и многие мои коллеги.

А причиной тому был тот факт, что имеющаяся система не позволяет простым гражданам обращаться за помощью в этот конституционный орган в плане защиты своих прав. Между тем именно народ согласно Конституции является источником власти в стране. Словом, уверен, что это значительно приблизит наш Конституционный суд к международным стандартам в части реализации всех конституционных норм.

Теперь что касается пыток. В свое время мы ратифицировали Конвенцию ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. За них у нас установлена и соответствующая уголовная ответственность. Но проблема в том, что этим вопросом занимаются разные правоохранительные органы. И это, к сожалению, касается не только статьи о пытках.

Дело в том, что у нас есть уголовно-процессуальное законодательство, в котором прописано какая статья за каким государственным правоохранительным органом закреплена. И в итоге бывает так, что по одной и той же статье по части первой расследование ведут органы внутренних дел, по второй – Антикор, а по третьей – и вовсе Агентство по финмониторингу. Поэтому возникают вопросы, и в первую очередь – насколько это удобно и эффективно.

В этой связи считаю, что сам факт того, что Президент инициирует решение этого вопроса, уже заслуживает положительной оценки как со стороны экспертов, так и самих сотрудников правоохранительных органов. Более того, это говорит о том, что Глава государства уделяет этой проблеме большое внимание. Тем более это актуально в связи с событиями января и последующим



проведением расследования, когда были выявлены факты применения пыток и жестокого обращения с задержанными.

Меня, как юриста, также затронули слова Главы государства о защите фундаментальных прав граждан, о равенстве всех перед законом. Пока, к сожалению, в этом вопросе у нас еще много проблем. Но то, что на них останавливается сам Президент, очень нас обнадеживает.

Четкая позиция была озвучена и в части внесения изменений в Конституцию касательно отмены смертной казни. Всем понятно, что это веление времени, ведь сама по себе смертная казнь официально отменена, но отдельные положения о ее применении до сих пор сохранились в Основном законе страны. И его нужно привести в соответствие.

В завершение также хотел бы сказать несколько слов о семейно-бытовом насилии, а точнее о том, что в Послании прозвучала задача решить наконец эту проблему, свести ее к минимуму в Казахстане. К слову, когда-то я был руководителем рабочей группы по разработке соответствующего законопроекта по линии ООН. Так вот, тогда мы изучили огромный пласт законов, в том числе и уголовное законодательство РК. Но по разным причинам закон так и не «дошел» до подписания.

Тем не менее нельзя преуменьшать роль семьи в жизни нашего общества. Поэтому очень важно сейчас все же дошлифовать имеющиеся наработки.

Озвученные Президентом инициативы меня очень радуют. Ведь они не только задают вектор развития, но и свидетельствуют о том, что мы вышли на качественно новый уровень развития, в том числе в построении сильного демократического и правового государства.