

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН



Э.Э. ДУЙСЕНОВ,
д.ю.н., профессор, советник
ректора Евразийской юридической
академии им. Д.А. Кунаева
(г. Алматы, Казахстан)

Актуальность статьи обусловлена необходимостью реализации ряда концептуальных положений, содержащихся в таких программных политико-правовых документах как «Стратегия «Казахстан – 2050», «План нации – 100 конкретных шагов», предвыборная платформа кандидата в Президенты Республики Казахстан К.-Ж. К. Токаева, послание Главы государства К.-Ж.К. Токаева народу Казахстана: «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана», «Казахстан в новой реальности: время действий», а также процессами модернизации политической системы и дальнейшей демократизацией казахстанского общества. *Цель* статьи – обоснование необходимости приведения в соответствие проводимым и планируемым в стране преобразованиям действующего конституционного законодательства Республики Казахстан.

Предметом исследования являются конституционное законодательство и некоторые программные политико-правовые документы Республики Казахстан. В процессе работы над статьей автором использовались такие общенаучные *методы исследования* как анализ, синтез и моделирование, а также частно-научные методы – формально-юридический и сравнительно-правовой. *Основные положения статьи являются новыми*, однако некоторые из них были ранее размещены в средствах массовой информации и озвучивались (но не публиковались) на научных конференциях и круглых столах, посвященных данной проблематике. *Основные выводы* статьи заключаются в обосновании автором представленных в публикации актуальных предложений по совершенствованию и модернизации конституционного законодательства Республики Казахстан. В статье предпринята попытка изложить в авторской интерпретации не просто наличие некоторых проблем в конституционном законодательстве Казахстана, но и дать собственное видение их решения. Отдельные положения в данной статье основаны на субъективном подходе автора к их формулированию и могут носить дискуссионный характер.

Ключевые слова: Конституция, закон, права человека, государство, общество, отношения, Президент, Парламент, институт, демократия.

Действующее конституционное законодательство Республики Казахстан, являясь фундаментом государственно-правового строительства, содержит в себе определенный

потенциал, для дальнейшего развития общества и государства. Конституция Республики, как Основной Закон, не просто закрепляет незыблемые ценности и фундаментальные основы государственного устройства и общественного развития, принципы деятельности Республики Казахстан, но и является главным источником для развития теоретико-правовой мысли, идей, нацеленных на формирование и развитие в стране системы права и системы законодательства, отвечающих потребностям личности, общества и государства. Не останавливаясь на вопросе значимости права в регулировании общественной жизнедеятельности, надо отметить необходимость его оперативного реагирования на вновь возникающие запросы. Причем круг общественных отношений, регулируемых правом, динамично развивается и изменяется.

Конституция в этой системе регулирования общественных отношений с многочисленными пересекающимися и накладывающимися друг на друга ритмами и циклами природных и социальных явлений оказывается одним из центральных звеньев равновесия. Она объединяет, охватывает всю систему действующего права, своего рода невидимыми нитями идей, принципов, норм, пронизывает правовую систему и обеспечивает согласованное действие в условиях циклической динамики и линейного движения, состояния активности и относительного покоя.¹

Поэтому одной из основных задач государства, законодателя является непрерывный мониторинг процессов, происходящих в обществе. Решению этой задачи должна способствовать, прежде всего, правовая наука, посредством теоретических идей, нацеленных на дальнейшее позитивное развитие права, законодательства.

Нормы Конституции и конституционных законов, поскольку они рассчитаны на долгосрочное применение, должны быть менее подвержены изменениям, и именно в этом должен заключаться прагматизм законодателя. Однако, как показывает практика, общественные отношения, в силу объективных причин, подвергаются изменениям, что обуславливает необходимость их правового урегулирования, в том числе и на уровне конституционного законодательства.

Необходимость своевременного и адекватного реагирования на существенные изменения в общественной жизнедеятельности находит свое отражение, в первую очередь, в стратегических политико-правовых программных документах Главы государства, что обусловлено президентской системой правления в нашей стране. Президент Республики Казахстан К.-Ж.К. Токаев в своей предвыборной платформе обозначил такие важные направления государственно-правовой политики как борьба с коррупцией, совершенствование системы государственного управления и дальнейшее развитие институтов гражданского общества.² А обозначенная в предвыборной платформе преемственность курса Первого Президента Республики Казахстан, Елбасы Н.А. Назарбаева должна гарантиро-

¹Ударцев С.Ф. Конституция и эволюция общества (вопросы теории и философии права). Санкт-Петербург, 2015. С. 78.

²Предвыборная платформа кандидата в Президенты РК К.-Ж.К. Токаева «Благополучие для всех! Преемственность. Справедливость. Прогресс [Электронный ресурс]: Доступ из Информационно-правовой системы нормативных правовых актов РК «Әділет». URL: http://www.inform.kz/ru/predstavlena-predvybornaya-platforma-kandidata-v-prezidenty-rk-kasym-zhomarta-tokaeva_a3525369. Здесь и далее электронные ресурсы приводятся по состоянию на 16.08.2020 г.

вать стабильность и устойчивость развития общества и государства в процессе запланированных в предвыборной платформе социальных, экономических и политических преобразований.

Народ Казахстана с воодушевлением воспринял обещание Главы государства повысить ответственность власти перед народом, что, как я полагаю, направлено на восстановление доверия народа к власти, которое справедливости ради следует отметить, было значительно подорвано. А этому должна способствовать реализация идеи Президента Республики Казахстан К.-Ж.К. Токаева о необходимости принятия решений по стратегическим вопросам с учетом мнения населения, а по наиболее важным – посредством референдумов.

Еще одним важным компонентом предвыборной платформы является необходимость усовершенствования процедуры разработки, общественного обсуждения и принятия законов страны, с усилением общественного контроля над деятельностью государственных институтов.

Отдельного внимания заслуживает и первое Послание народу Казахстана Президента Республики Казахстан К.-Ж.К. Токаева «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана»,³ особенно в части, где отмечается, что данные обещания народу будут обязательно исполнены и госорганы, общество ориентируются на необходимость полной реализации таких концептуальных документов как «Стратегия «Казахстан – 2050» и «План нации – 100 конкретных шагов», разработанных Елбасы.

Бесспорной является мысль Главы государства о том, что общество и государство должны развиваться эволюционным, а не революционным путем, особенно в части трансформации политической системы, поскольку иной путь, в том числе и бессистемная либерализация, могут подорвать устои нашей государственности. Хочу отметить, что установленный в Послании 2019 года принцип: успешные экономические реформы уже невозможны без модернизации общественно-политической жизни страны, на мой взгляд, должен основываться на прочном правовом фундаменте, поскольку именно право является одним из основных регуляторов общественных, в том числе экономических и политических отношений.

Реализация установленной в Послании 2019 года формулы: «Сильный Президент – влиятельный Парламент – подотчетное Правительство», как цели, к которой должна стремиться страна для создания стабильности государства, а также задача воплощения в жизнь идеи «слышащего государства», как и установка в Послании 2020 года на необходимость укоренения в нашей стране прочной системы «ответственное государство – ответственное общество – ответственный человек», я полагаю, должны быть четко регламентированы законом.

Проведенный мною выборочный анализ действующего, конституционного законодательства Республики Казахстан, дает основание утверждать, что оно, на

³ «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана» [Электронный ресурс]: Послание К.-Ж. К. Токаева народу Казахстана от 02.09.2019 года. Доступ из Информационно-правовой системы нормативных правовых актов РК «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1900000152/свободный> (09.08.2020).

данном этапе, не вполне еще соответствует обозначенным в вышеуказанных программных политико-правовых документах, в предвыборной платформе и в посланиях 2019 и 2020 гг. народу Казахстана стратегическим приоритетам, целям и задачам и не может в полной мере обеспечить реализацию намеченных реформ и преобразований в обществе и государстве в целом.

Новый этап демократических преобразований в стране, намеченный Президентом Республики Казахстан К.-Ж.К. Токаевым, нуждается в надежном правовом обеспечении и основой этого правового базиса должно стать, в первую очередь, конституционное законодательство Республики.

Действующая Конституция Республики Казахстан, 25-летний юбилей которой народ Казахстана отметил 30 августа 2020 года, явилась и является прочным правовым фундаментом, на котором строится наша демократическая, правовая, светская и социальная государственность, правовой базой для развития текущего законодательства. Именно от совершенства и действенности принципов, норм и положений Основного Закона во многом зависит положительный исход политических, экономических и социальных реформ, обозначенных в предвыборной программе и Послании народу Казахстана.

Потенциал действующей Конституции Республики Казахстан поистине огромен. Однако потенциал этот необходимо, на мой взгляд, усиливать и развивать. Не являясь сторонником частых изменений и дополнений в Конституцию (они могут нанести государству больший вред, нежели пользу), поскольку нормы Конституции обладают высшей юридической силой, имеют прямое действия и рассчитаны на долгосрочное применение, тем не менее, поддерживаю позицию Первого Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева, отмечавшего, что конституционное законодательство не может быть застывшей правовой материей и, полагаю, что отдельные положения Основного Закона нуждаются в переосмыслении и модернизации.

Учитывая, что Конституция требует бережного к себе отношения, необходимость внесения в нее любых коррективов должна быть обусловлена объективными потребностями общественной жизнедеятельности и научно обосновано. Так, конституционная реформа 2017 года была обусловлена потребностями дальнейшей демократизации казахстанского общества, децентрализацией государственного управления, усилением роли Парламента, как высшего представительного и единственного органа, осуществляющего законодательную власть, инвестиционной привлекательности Казахстана и рядом других факторов внешнего и внутреннего характера, включая обеспечение безопасности государства. Цели, поставленные конституционной реформой 2017 года, в основном были достигнуты.⁴

Вместе с тем, исходя из постулата «нет предела человеческому совершенству» и учитывая внутренние и внешние вызовы, быстро меняющиеся и вновь возникающие в объективной реальности общественные отношения, а также беря на воору-

⁴Закон Республики Казахстан от 10 марта 2017 года № 51-VI «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан» [Электронный ресурс]: Доступ из Информационно-правовой системы нормативных правовых актов РК «Әділет». // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1700000051>

ние необходимость реализации поставленных в «Стратегии «Казахстан – 2050», в предвыборной платформе и последующих посланиях Президента приоритетов и задач, есть основания полагать, что конституционное законодательство страны и, в первую очередь Основной Закон, должны своевременно и адекватно отреагировать на все вышеперечисленные факторы.

Надо отметить, что в ходе конституционной реформы 2017 года некоторыми учеными-правоведами, в том числе и мною, в средствах массовой информации высказывалось немало рациональных предложений, направленных на совершенствование Конституции, усиление ее потенциала. Думается, пришло время озвучить вновь отдельные из них.

В настоящей статье я хотел бы обратить внимание лишь на некоторые, прямо бросающиеся в глаза, проблемные вопросы нашей Конституции.

1. Так, Раздел I нашей Конституции обозначен не иначе как «Общие положения».⁵ Для обычного закона подобное наименование первого раздела – нормальное явление. Однако когда речь идет о Конституции – Основном Законе страны, подобное наименование первого раздела, на мой взгляд, является не вполне приемлемым. Содержание всех, без исключения, статей данного раздела позволяет однозначно утверждать, что в них закреплены высшие ценности государства Казахстан, основные правовые идеи, принципы и нормы, формирующие устои нашего государства и их никак нельзя обозначить «общими положениями». Например, форма правления, когда народ Казахстана, избрав на республиканском референдуме 30 августа 1995 года в качестве формы правления президентскую форму правления или Президентскую Республику, сделал правильный выбор, что подтверждается успехами и достижениями нашей страны за этот период, а также стабильностью общественного развития. Надо отметить, что на постсоветском пространстве казахстанская модель президентской власти ближе всего соответствует российской...⁶ Наиболее приемлемо было бы, по моему мнению, обозначить Раздел I Конституции Республики Казахстан не иначе как «Основы конституционного строя», что вполне соответствует смысловому содержанию всех статей данного раздела и усилит его значимость в Основном Законе страны, тем более, что в Конституции 1993 года раздел этот именовался «Основы конституционного строя».

2. Здесь же, обратившись к тексту пункта 2 статьи 91, необходимо отметить, что слово «независимость» не в полной мере соответствует незыблемым ценностям государства, не подлежащим изменению. Независимость, как я полагаю, представляет собой политическую самостоятельность и возможность государства, не подчиняясь воле другого государства, выступать в качестве самостоятельного субъекта в

⁵ Конституция Республики Казахстан, принятая на республиканском референдуме 30 августа 1995 года с изменениями и дополнениями на 23 марта 2019 года [Электронный ресурс]: Доступ из Информационно-правовой системы нормативных правовых актов РК «Әділет». // URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000>

⁶ Дуйсенов Э.Э., Калишева Н.Х. Влияние конституционных норм на институциональную организацию системы органов государственной власти: международный опыт // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. Издательство: ООО «Научно-издательский центр «Академия Естествознания» (Саратов). С. 370. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=24057581>

международных отношениях наравне с другими государствами. В конституционном праве независимость является лишь одним из элементов более общего понятия – суверенитета. Наряду с независимостью, в понятие суверенитет входят и такие составляющие его элементы как верховенство государственной власти и единство государственной власти.

Суверенитет, таким образом, следует рассматривать как свойство государства, которое характеризует его независимость, самостоятельность от влияния других государств при осуществлении своих внутренних и внешних функций. Поэтому незыблемой ценностью государства является его суверенитет, включающий в себя и независимость. Вышеизложенное дает основание утверждать о необходимости и целесообразности замены в пункте 2 статьи 91 Конституции Республики Казахстан слова «независимость» на слово «суверенитет» и, соответственно, необходимость изложения пункта 2 статьи 91 Конституции в следующей редакции: «Установленный Конституцией **суверенитет** государства, унитарность и территориальная целостность Республики, форма ее правления, а также основополагающие принципы деятельности Республики, заложенные Основателем независимого Казахстана, Первым Президентом Республики Казахстан – Елбасы, и его статус являются неизменными».

3. Есть основания полагать, что пункт 2 статьи 2 Конституции может быть дополнен словами **«со дня приобретения суверенитета»** и изложен в следующей редакции: «Суверенитет Республики распространяется на всю ее территорию. Государство, **со дня приобретения суверенитета**, обеспечивает целостность, неприкосновенность и неотчуждаемость своей территории». Данное дополнение может служить правовой гарантией от попыток каких-либо деструктивных политических сил в будущем предъявлять претензии территориального характера в историческом аспекте.

4. Учитывая тот факт, что в Республике Казахстан реализуется национальный и народный суверенитет, то, следовательно, в условиях казахстанской действительности речь идет о самоопределении в государственной сфере не одной только казахской нации, а всего народа Казахстана. В политическом отношении национальный суверенитет сливается с народным суверенитетом и, как таковой, является источником государственной власти. Следовательно, носителем государственного суверенитета является исключительно народ Казахстана.

Поэтому, на мой взгляд, есть все основания пересмотреть пункт 1 статьи 3 Конституции и добавить слова « и носителем суверенитета», изложив этот пункт в следующей редакции: **«Единственным источником государственной власти и носителем суверенитета является народ»**.

5. Закрепляя основы национальной безопасности, Конституция Казахстана пунктом 4 статьи 5 устанавливает, что в Республике не допускается деятельность политических партий и профессиональных союзов других государств, партий на религиозной основе.... Редакция данного пункта, на мой взгляд, требует уточнения, поскольку деятельности вышеуказанных субъектов должно предшествовать их создание и это весьма существенно. Поэтому данный пункт целесообразно изло-

жить в следующей редакции: «В Республике не допускается **создание** и деятельность политических партий и профессиональных союзов других государств, партий на религиозной основе, а также финансирование политических партий и профессиональных союзов иностранными юридическими лицами и гражданами, иностранными государствами и международными организациями».

6. В Послании народу Казахстана своевременно и обосновано отмечается: «Как Глава государства еще раз заявляю: наша земля продаваться иностранцам не будет. Мы этого не допустим».⁷ Озвученная Президентом Республики Казахстан К.-Ж.К. Токаевым гарантия, безусловно, снимает социальную напряженность в данном вопросе, особенно учитывая имевшую место напряженность в обществе в форме митингов в период конституционной реформы 2017 года. Закрепление этой гарантии в Основном Законе в виде императивной нормы, на мой взгляд, позволит окончательно снять этот вопрос с обсуждения в обществе, что будет, в свою очередь, способствовать укреплению в нем доверия к власти и стабильности в вопросе земельных отношений. Поэтому считаю возможным и необходимым пересмотреть содержание пункта 3 статьи 6 Конституции и изложить его в следующей редакции: «Земля и ее недра, растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в государственной собственности **со дня приобретения Казахстаном суверенитета. Отчуждение земельных участков иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам не допускается...**»

7. В Разделе II Основного Закона «Человек и гражданин» содержится статья 31 следующего содержания:

1. Государство ставит целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека.

2. Сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, угрожающих жизни и здоровью людей, влечет ответственность в соответствии с законом.

Смысловое содержание положений данной статьи, дает основания утверждать, что статья эта никак не вписывается в Раздел II Конституции, посвященный правам, свободам и обязанностям человека и гражданина.⁸ Это подтверждается тем, что субъектами реализации вышеуказанных конституционных установлений статьи 31 являются государство (государственные органы) и должностные лица. Поэтому считаю целесообразным поместить данную статью в Раздел I Конституции сразу после статьи 6, что будет в большей степени соответствовать логической структуре Основного Закона.

⁷Послание К.-Ж.К. Токаева народу Казахстана от 02.09.2019 года. «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана» [Электронный ресурс]: Доступ из Информационно-правовой системы нормативных правовых актов РК «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/U1900000152>

⁸Конституция Республики Казахстан, принятая на республиканском референдуме 30 августа 1995 года с изменениями и дополнениями на 23 марта 2019 года [Электронный ресурс]: Доступ из Информационно-правовой системы нормативных правовых актов РК «Әділет». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_

Однако право граждан на благоприятную для здоровья окружающую среду необходимо закрепить в пункте 1 статьи 29, изложив его в следующей редакции: «Граждане Республики Казахстан имеют право на охрану здоровья и **благоприятную для жизни окружающую среду**».

8. Полагаю, что сформулированное в Послании положение о необходимости учитывать роль казахского народа как государствообразующей нации в укреплении межэтнического согласия и межрелигиозного взаимопонимания можно развить и закрепить в Конституции. Так, пункт 1 статьи 7 Основного Закона следует дополнить словами «как язык государствообразующей нации» и изложить в следующей редакции: «В Республике Казахстан государственным является казахский язык, как язык государствообразующей нации». Данное предложение не является новым, поскольку оно уже закреплено в Конституции многонациональной и полиязычной России последней конституционной реформой.⁹ Дополнение это, никоим образом не принизит роль русского и других языков в нашей стране и будет способствовать укреплению национального суверенитета, построению демократической правовой государственности в нашей стране.

9. Пункт 2 статьи 10 Раздела II «Человек и гражданин» Конституции изложен следующим образом: «Гражданин Республики не может быть лишен гражданства, права изменить свое гражданство, а также не может быть изгнан за пределы Казахстана. Лишение гражданства допускается лишь по решению суда за совершение террористических преступлений, а также за причинение иного тяжкого вреда жизненно важным интересам Республики Казахстан».¹⁰ Положение данного пункта о возможности лишения гражданства явилось следствием конституционной реформы 2017 года, когда государство своевременно и адекватно отреагировало на мировую угрозу терроризма, защитив, таким образом, свою безопасность и безопасность своих граждан.

Необходимость включения в пункт 2 статьи 10 данного положения, вполне обосновано и не вызывает никаких сомнений в его целесообразности. Однако, тем самым, создано противоречие в содержании этого пункта. С одной стороны «гражданин Республики не может быть лишен гражданства», а с другой стороны «лишение гражданства допускается». Эту коллизию (противоречие) возможно устранить, изложив данный пункт в следующей редакции: «Гражданин Республики Казахстан не может быть лишен права изменить свое гражданство, а также не может быть изгнан за пределы Республики. Лишение гражданства допускается лишь по решению суда за совершение террористических преступлений, а также за причинение иного тяжкого вреда жизненно важным интересам Республики Казахстан».

⁹Конституция Российской Федерации, 2020. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, статья 68, (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года). URL: <https://rg.ru/2020/07/04/konstituciya-site-dok.html>

¹⁰Конституция Республики Казахстан, принятая на республиканском референдуме 30 августа 1995 года с изменениями и дополнениями на 23 марта 2019 года. [Электронный ресурс]: Доступ из Информационно-правовой системы нормативных правовых актов РК «Әділет». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_

10. Учитывая, что высшей ценностью в Республике Казахстан, в соответствии с пунктом 1 статьи 1 Конституции, являются человек, его права и свободы, а также то, что в соответствии с пунктом 2 статьи 40 Основного Закона Президент Республики является гарантом прав и свобод человека и гражданина и в рамках проводимой в настоящее время в стране модернизации общественно-политической жизни, полагаю необходимым и возможным закрепить в статье 12 Конституции отдельным пунктом положения следующего содержания: **«Проекты законов и иных нормативных правовых актов, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина подлежат обязательному двухмесячному общественному обсуждению»**. Данное положение полностью соответствует предложению Главы государства в Послании 2020 года: Открытость информации в решениях государственных органов будет содействовать конструктивному диалогу с гражданским обществом».

Закрепление этого положения в Конституции станет еще одной правовой гарантией защиты высшей ценности государства – человека и гражданина, его прав и свобод. Положение это целесообразно закрепить в пункте 2-1 статьи 12 Конституции Республики Казахстан, что не нарушит логическое построение изложения всех пунктов этой статьи Конституции.

11. Исходя из положения пункта 1 статьи 1 нашей Конституции, в соответствии с которым Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, хочу обратить внимание на соотношение социальной сущности государства с трудовой занятостью населения страны, прямо влияющей на уровень благосостояния наших граждан. Еще не в столь далеком советском прошлом, согласно Конституции СССР, труд считался почетной обязанностью, и все трудоспособные граждане обязаны были трудиться. Тунеядство считалось позорным и преследовалось по закону. Не являясь сторонником жесткой административно-командной системы управления, особенно в условиях построения демократической, правовой, светской и социальной государственности в нашей стране, тем не менее, беру на себя смелость утверждать, что основная масса наших граждан готова трудиться на благо своей Родины.

Понятно, что в условиях рыночной экономики и частной собственности на средства производства государство не в состоянии обеспечивать всех граждан работой даже при том, что занятость трудоспособного населения является приоритетным направлением государственной политики. Однако полагаю, что нежеланию трудиться отдельной категории граждан и невозможности трудиться для желающих работать во многом способствует «слишком уж демократичное» по своему характеру содержание пункта 1 статьи 24 Конституции, в соответствии с которым **каждый имеет право на свободу труда**.¹¹

Действительно, исключительное право распоряжаться своей способностью к труду – это проявление социальной и юридической автономии человека, обусловленное признанием его высшей ценности в обществе и государстве, признанием

¹¹Там же.

свободы его воли в сфере труда, свободы выбора своего поведения на основе самостоятельной оценки своих интересов и влечений.¹²

Однако буквально в современном казахстанском обществе это право воспринимается как «хочу – работаю, хочу – не работаю». Думается, что данное положение следует пересмотреть и изложить его в следующей редакции: **«Каждый имеет право на труд, свободный выбор рода деятельности и профессии»**. Тем самым каждому будет предоставлено право, реализовать свои способности в соответствии со своим желанием трудиться и уровнем своей квалификации. Это положение никоим образом не создаст условий к обязанности для всех трудоспособных граждан трудиться и к принудительному труду. Однако право на труд создаст условия для его реализации и, соответственно, будет способствовать возникновению у государства обязанности создавать условия для реализации трудоспособным населением этого права. Таким образом, государство само будет стимулироваться к созданию в стране необходимого количества рабочих мест, занятости населения и снижению уровня безработицы в стране.

Реализация этого положения существенно снимет социальную напряженность в обществе, вызванную безработицей, будет способствовать искоренению ставшей уже для многих привычкой к иждивенчеству, праздному образу жизни и в полной мере будет соответствовать обозначенной Президентом Республики Казахстан К.-Ж. К. Токаевым в Послании народу Казахстана 2020 года задаче: «Мы должны прививать в общественном сознании идеалы и ценности труда».

При этом обращаю внимание на тот факт, что в пункте 1 статьи 23 Всеобщей декларации прав человека записано: «Каждый человек **имеет право на труд**, на свободный выбор работы...»,¹³ но никак не на «свободу труда».

12. Унитарное устройство, территориальная целостность нашей страны относятся к наиболее значимым ценностям и, в соответствии с пунктом 2 статьи 91 Конституции Республики Казахстан, не подлежат изменениям.

Вместе с тем, есть основания полагать, что назрела необходимость конкретизации и детализации правовых преград от возможных посягательств на унитарное устройство и территориальную целостность нашей Республики. В связи с этим полагаю возможным внести дополнения в пункт 2 статьи 39 Конституции и изложить его в следующей редакции: **«Признаются неконституционными и преследуются по закону любые действия, способные нарушить межнациональное, межконфессиональное согласие и посягающие на государственное устройство Республики Казахстан»**.

¹²Дуйсенов Э.Э., Пазылов Н.А. Нормативно-правовое регулирование трудовых прав граждан Кыргызской Республики в современных условиях развития общества // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. № 3 25.01.2017. – С. 324-326. URL: http://www.elibrary.ru/download/elibrary_28914871_16053140pdf

¹³Всеобщая декларация прав человека. Декларация, принята резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года [Электронный ресурс]: Доступ из Информационно-правовой системы нормативных правовых актов РК «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/O4800000001>

Актуальность предложенной новеллы обусловлена многими факторами как внешнего, так и внутреннего характера. К внешним факторам относится угроза международного терроризма, религиозного радикального экстремизма, вынашивание идей создания халифата и, как следствие, раскола унитарного устройства и территориальной целостности нашей страны.

Внутренними факторами являются многонациональность и многоконфессиональность нашего общества, компактное проживание в определенно-конкретных административно-территориальных единицах этносов, деидеологизация и все еще низкий уровень правовой культуры населения. Кроме того, огромная, зачастую малонаселенная территория и богатые запасы природных ресурсов, делают наш Казахстан лакомым куском для многих зарубежных деструктивных политических сил.

Опыт многих, образованных на постсоветском пространстве стран, показывает, что идеи сепаратизма возникают, развиваются и подпитываются, в том числе финансовыми ресурсами извне именно в странах с многонациональным и многоконфессиональным обществом. Поэтому государство, в целях собственной защиты, обязано создавать правовые преграды для развития сепаратистских идей, прежде всего путем своевременного законодательства. Даже при том, что Уголовный кодекс РК содержит в себе статью 180 «Сепаратистская деятельность», предусматривающую уголовную ответственность за сепаратизм, а также имеются законы Республики Казахстан «О противодействии терроризму», «О противодействии экстремизму», у меня есть все основания полагать, что на данном этапе Казахстану крайне необходим отдельный **закон о противодействии сепаратизму**. Предложенная модернизация пункта 2 статьи 33 Конституции может послужить одной из основ, для принятия такого закона. Причем идеологическое обеспечение в реализации такого закона должна, в большей степени, взять на себя Ассамблея народа Казахстана.

13. Обратившись к действующему конституционному законодательству, регулирующему сферу деятельности Парламента Республики Казахстан, можно отметить, что некоторые закрепленные в нем нормы, требуют модернизации, внесения в них определенных корректив.

Отдельного внимания, например, заслуживает пункт 3 статьи 36 Конституционного закона «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов», содержание которого имеет в основе своей конституционное установление пункта 5) статьи 55 в соответствии с которым выполнение функций Парламента Республики по принятию конституционных законов и законов в период временного отсутствия Мажилиса, вызванного досрочным прекращением его полномочий.¹⁴ Данное конституционное установление основано, в свою очередь, на праве Президента, распустить Парламент или Мажилис Парламента.

¹⁴Конституционный закон Республики Казахстан от 16 октября 1995 года № 2529 «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 02.06.2020 г.) [Электронный ресурс]: Доступ из Информационно-правовой системы нормативных правовых актов РК «Әділет». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002529_

При этом необходимо иметь в виду, что роспуск одной палаты Парламента, не всегда решает проблему, особенно если основанием роспуска стал политический кризис в результате непреодолимых разногласий между палатами Парламента или Парламентом и другими ветвями государственной власти.¹⁵

Пункт 3 статьи 36 вышеназванного конституционного закона определяет, что в случае роспуска Мажилиса функции Парламента по принятию конституционных законов и законов временно, до избрания нового состава Мажилиса, выполняет Сенат.

Порядок принятия в таком случае Сенатом конституционных законов и законов определяется Регламентом Сената.¹⁶

Можно констатировать, что в Регламенте Сената глава 3-1 более или менее регулирует выполнение законодательных функций Парламента Сенатом в период временного отсутствия Мажилиса. Глава эта вобрала в себя процедуру по принятию проектов законов, содержащихся в Регламенте Мажилиса.

Однако в целом закрепление в Конституции Республики Казахстан, в Конституционном законе «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» и в Регламенте Сената возможности Сената выполнять законодательные функции Парламента в период временного отсутствия Мажилиса требуют ряда уточнений.

Во-первых, подпункт 1) пункта 1 статьи 56 в императивной форме устанавливает, что к **исключительному** ведению Мажилиса относится принятие и рассмотрение внесенных в Парламент *проектов* конституционных законов и рассмотрение этих законов. Данное положение уже в определенной степени противоречит вышеуказанному положению подпункта 5) статьи 55, согласно которому к **исключительному** ведению Сената относится выполнение функций Парламента по принятию *конституционных законов и законов* в период временного отсутствия Мажилиса.¹⁷

Противоречие это, на мой взгляд, требует устранения, в первую очередь, на уровне самой Конституции.

В свое время, проблема выполнения Сенатом законодательных функций Парламента, исследовалась академиком Г.С. Сапаргалиевым.¹⁸ Так, ученый вполне обоснованно отмечал, что Сенат Парламента, в период временного отсутствия Мажилиса Парламента, вправе выполнять только функции по принятию **проектов законов**. В этом случае проект проходит только одну стадию – Сенат. Принятый им конституци-

¹⁵ Дуйсенов Э.Э. Некоторые аспекты парламентской ответственности в Казахстане и Кыргызстане // Вестник КРСУ, Бишкек, 2015. Том 15, № 2. – С. 106-109 [Электронный ресурс] URL: http://elibrary.ru/download/elibrary_23166425_57047250.pdf

¹⁶ Постановление Парламента Республики Казахстан от 8 февраля 1996 года «Регламент Парламента Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями, внесенными постановлением Парламента Республики Казахстан от 26.12.2019 № 641-VI СП) [Электронный ресурс]: Доступ из Информационно-правовой системы нормативных правовых актов РК «Әділет». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/B960000002_

¹⁷ Конституция Республики Казахстан, принятая на республиканском референдуме 30 августа 1995 года с изменениями и дополнениями на 23 марта 2019 года [Электронный ресурс]: Доступ из Информационно-правовой системы нормативных правовых актов РК «Әділет». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_

¹⁸ Сапаргалиев Г.С. Парламентское право Республики Казахстан. Монография. Астана, 2009. С. 70.

онный закон или закон считается не проектом, как это происходит в случае принятия Мажилисом, а законом. В результате как бы нарушается целая процедура, прохождения законопроекта.

В отношении проектов законов, принятых и уже рассмотренных в Мажилисе до его роспуска, вопросов не возникает. А как быть с проектами законов, которые поступают от субъектов, обладающих правом законодательной инициативы, непосредственно в Сенат?

Во-вторых, Парламент, как высший представительный орган, осуществляющий законодательную власть, выполняет помимо своей основной – законодательной, ещё и другие функции: контрольную, кадровую. Причем функции эти реализуются на основе и во исполнение Конституции как Парламентом в целом, так и каждой из его Палат в отдельности. Функции эти имеют важное государственное значение в политической, экономической и иных сферах жизнедеятельности страны. Их своевременная реализация направлена на обеспечение политической стабильности и экономического благополучия – основных принципов деятельности государства Казахстана.

В случае реализации Президентом Республики своего конституционного права, предусмотренного пунктом 1 статьи 63 в части роспуска Мажилиса, законодательную функцию Парламента исполняет Сенат, вплоть до формирования нового состава Мажилиса. Однако процесс этот может принять и затяжной характер, в особенности, если основанием роспуска Мажилиса явился политический кризис.

В таком случае невозможность реализации целого ряда полномочий Мажилиса, особенно в вопросах кадровых назначений на политические государственные должности руководителей высших государственных органов и других политических государственных служащих, может дестабилизировать работу государственного аппарата в целом.

По моему мнению, решением вышеизложенных проблем могло бы стать:

1) исключение из подпункта 5) статьи 55 Конституции слов «по принятию конституционных законов и законов», изложив данный подпункт в следующей редакции: **5) выполнение функций Парламента в период временного отсутствия Мажилиса, вызванного досрочным прекращением его полномочий»;**

2) исключение из пункта 1 статьи 56 Конституции Республики Казахстан слова «исключительному», и изложение его в следующей редакции: **«К ведению Мажилиса относятся»;**

3) исключение из Конституционного закона «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» пункта 3 статьи 36;

4) включение в Конституционный закон «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов», в качестве отдельной, главы **«Полномочия Сената Парламента в период временного отсутствия Мажилиса, вызванного досрочным прекращением его полномочий».**

В данной главе следует конкретизировать и детализировать законодательную деятельность, контрольные и кадровые полномочия Сената на период временного отсутствия Мажилиса;

5) внесение соответствующих коррективов в Регламент Сената Парламента.

14. Кроме того, надо отметить наличие противоречий пунктов 5 и 5-1 статьи 61 подпункту 1) пункта 1 статьи 56 Конституции, что отразилось на пунктах 2 и 2-1 статьи 18 Конституционного закона «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» и, как следствие, нашло закрепление в пункте 45 Регламента Мажилиса.

В соответствии с подпунктом 1) пункта 1 статьи 56 Конституции Республики Казахстан к исключительному ведению Мажилиса относится принятие к рассмотрению внесенных в Парламент **проектов** конституционных законов и законов и рассмотрение этих **проектов**. Из смысла данного положения следует, что Мажилис работает только с проектами законов и закон не может быть принят в Мажилисе.

Однако пунктами 5 и 5-1 Конституции констатируется, что если Мажилис большинством (двумя третями для конституционного закона) голосов от общего числа (его) депутатов согласится с предложенными изменениями и дополнениями, **закон (конституционный закон)** считается принятым. Как видно, налицо, противоречие положений этих пунктов подпункту 1) пункта 1 статьи 56 Конституции Республики Казахстан. Закон (конституционный закон) не может считаться принятым в Мажилисе, поскольку это прерогатива Сената оформить принятие закона путем издания соответствующего постановления. Из Мажилиса, после одобрения, в Сенат поступает не принятый закон (конституционный закон), а одобренный Мажилисом проект закона (конституционного закона), где после принятия по нему соответствующего постановления, он становится законом (конституционным законом).

Конституция, являясь Основным Законом страны, не может и не должна содержать в себе противоречащих друг другу норм, а также норм, содержащих в себе возможность двусмысленного, неясного их толкования, поскольку нормы Конституции являются основой для текущего законодательства. Нормами Конституции регулируются наиболее важные вопросы государственной и общественной жизни и любые неточности в ней недопустимы.

В целях устранения данного противоречия полагаю возможным и необходимым:

1) внести коррективы в пункты 5 и 5-1 статьи 61 Конституции Республики Казахстан, добавив слово «проект закона», соответственно «проект конституционного закона» считается принятым, изложить их в следующей редакции:

«5...Если Мажилис большинством голосов от общего числа депутатов согласится с предложенными изменениями и дополнениями, **проект закона считается принятым**»;

«5-1...Если Мажилис не менее чем двумя третями голосов его депутатов согласится с внесенными Сенатом изменениями и дополнениями, **проект конституционного закона считается принятым**»;

2) внести соответствующие изменения в пункты 2 и 2-1 статьи 18 Конституционного закона Республики Казахстан «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов»;

3) привести в соответствие пунктам 2 и 2-1 статьи 18 Конституционного закона Республики Казахстан «О Парламенте и статусе его депутатов» и пункт 45 Регламента Мажилиса Парламента.

15. Далее, согласно подпункту 3 пункта 2 статьи 54 Конституции Республики Казахстан, Парламент в раздельном заседании Палат путем последовательного рассмотрения вопросов вначале в Мажилисе, а затем в Сенате проявляет инициативу о назначении республиканского референдума.¹⁹

В данном контексте речь идет, в первую очередь, о возможности Парламента инициировать внесение изменений и дополнений в Конституцию.

Однако данное конституционное положение не нашло ни закрепления, ни развития в Конституционном законе «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов». Есть основание полагать, что это пробел в данном законодательном акте.

Конституция Республики Казахстан и Конституционный закон «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» не содержат в себе положений хоть как-то регулирующих вопросы начальной стадии законодательного процесса по инициированию Парламентом республиканского референдума, отсутствуют нормы, определяющие, как и кем разрабатывается проект закона о внесении изменений и дополнений в Конституцию от имени Парламента и какова процедура его одобрения в Парламенте. Не урегулирован этот вопрос и регламентами Парламента. Регламент Мажилиса пунктами 54, 55 и 56 определяет порядок внесения изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан, но лишь упоминает о возможности внесения Парламентом или Правительством предложений по проведению республиканского референдума.²⁰ Нормы, конкретно регулирующие рассматриваемый вопрос, в нем отсутствуют.

Основываясь на вышеизложенном, считаю возможным и необходимым:

1) включить в главу III Конституционного закона «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов», регулирующий законодательный процесс, отдельную статью, фиксирующую, конкретизирующую и детализирующую положение подпункта 3) пункта 2 статьи 54 Конституции;

2) детально изложить в регламентах Сената и Мажилиса процедуру инициирования Парламентом предложения по проведению республиканского референдума субъектами, а также порядок подготовки проекта закона о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Казахстан от имени Парламента, порядок прохождения этого проекта в Палатах Парламента и его принятия.

16. Отдельного внимания заслуживает вопрос, связанный с привлечением депутата Парламента к уголовной ответственности без согласия соответствующей Палаты Парламента.

¹⁹ Конституция Республики Казахстан, принятая на республиканском референдуме 30 августа 1995 года с изменениями и дополнениями на 23 марта 2019 года [Электронный ресурс]: Доступ из Информационно-правовой системы нормативных правовых актов РК «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000>

²⁰ Конституционный закон Республики Казахстан от 16 октября 1995 года № 2529 «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 02.06.2020г.) [Электронный ресурс]: Доступ из Информационно-правовой системы нормативных правовых актов РК «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z950002529>

Пунктом 4 статьи 52 Конституции Республики Казахстан устанавливается возможность задержания депутата Парламента за совершение тяжких преступлений, а в статье 32 Конституционного закона Республики Казахстан «О Парламенте и статусе его депутатов» за совершение тяжких и особо тяжких преступлений. То есть имеет место неполнота конституционной нормы, которую следует восполнить, добавив слова «и особо тяжких».

17. Далее, из Регламента Парламента необходимо исключить Главу 8 «Делегирование Президенту Республики законодательных полномочий», поскольку конституционной реформой 2017 года законодательные полномочия Президента Республики Казахстан из Основного Закона исключены.²¹

18. Весьма важным является вопрос о даче Парламентом согласия на назначение или избрание на должности кандидатур, представляемых Президентом Республики Казахстан, либо освобождение от должности.

Так, пункт 4 статьи 22 Конституционного закона «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» устанавливает, что при рассмотрении вопроса о даче согласия на назначение на должности, об избрании на должность и освобождении от должности на заседании соответствующей Палаты, кандидатуры на должности представляет Президент Республики или **уполномоченное им должностное лицо Республики**. Данное положение закона противоречит конституционным нормам в том, что кандидатуры должностных лиц представляются Президентом Республики. Так, например, согласно подпункту 1) статьи 55 Конституции к исключительному ведению Сената относится избрание и освобождение от должности *по представлению* Президента Республики Казахстан Председателя Верховного Суда и судей Верховного Суда, принятие их присяги. Подпунктом 1-1) этой же статьи *по представлению* Президента Республики Казахстан предусмотрено избрание на должность сроком на пять лет и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан. А подпунктом 2) пункта 1 статьи 56 определяется, что Мажилис большинством голосов от общего числа депутатов Палаты дает согласие Президенту на назначение Премьер-Министра Республики. Как видно из контекста этих конституционных норм, ни о каких **уполномоченных Президентом должностных лицах** в них нет упоминания.

Действительно, назначение на государственные должности высших органов государственной власти – это прерогатива Главы государства и вопрос этот имеет важное государственное значение. Поэтому подмена Президента *уполномоченным должностным лицом* нарушает исключительное право Президента на назначение должностных лиц высших органов государственной власти. Более того, это принижает роль Парламента как высшего представительного органа, осуществляющего законодательную власть.

²¹Постановление Парламента Республики Казахстан от 8 февраля 1996 года «Регламент Парламента Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями, внесенными постановлением Парламента Республики Казахстан от 26.12.2019 № 641-VI СП) [Электронный ресурс]: Доступ из Информационно-правовой системы нормативных правовых актов РК «Әділет». URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/V960000002_

Поэтому считаю целесообразным убрать из пункта 4 статьи 22 Конституционного закона «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» слова **«или уполномоченное им должностное лицо Республики Казахстан»** и изложить данный пункт в следующей редакции: **«При рассмотрении вопроса о даче согласия на назначение на должность, об избрании на должности и освобождении от должности на заседании соответствующей Палаты кандидатуры представляет Президент Республики Казахстан»**.

19. В корректировании, на мой взгляд, нуждается и подпункт б) статьи 66 Конституции в соответствии с которым Правительство Республики Казахстан руководит деятельностью министерств, государственных комитетов, иных центральных и местных исполнительных органов Республики. К сожалению, конституционная реформа 2017 года не исключила из этого подпункта слова **«государственных комитетов»**, которых в Казахстане как центральных исполнительных органов уже не существует. Данный казус прямо бросается в глаза и требует устранения.

20. В рамках, обозначенных в Послании народу Казахстана приоритетных задач по модернизации общественно-политической жизни страны, постоянного диалога власти и общества и укрепления гражданского общества, считаю своевременным и необходимым пересмотреть круг субъектов, обладающих правом обращения в Конституционный Совет Республики Казахстан.

В соответствии с пунктом 1 статьи 72 Конституции правом обращения в Конституционный Совет обладают Президент Республики Казахстан, Председатель Сената, Председатель Мажилиса, не менее одной пятой части от общего числа депутатов Парламента, Премьер-Министр, а также в соответствии со статьей 78 Конституции таким правом обладают суды. Как видно из вышеизложенного, граждане таким правом не обладают. Прекрасно понимая, что в случае предоставления гражданам такого права, Конституционный Совет, при столь малочисленности его членов, физически не сможет справиться с количеством обращений, направляемых для рассмотрения гражданами, полагаю, что такое право возможно предоставить таким институтам гражданского общества как общественные объединения. Уровень активной гражданской позиции и политизированности нашего общества на данном этапе достаточно высокий, большинство наших граждан, так или иначе, задействованы в деятельности общественных объединений.

Включение в круг субъектов, обладающих правом обращения в Конституционный Совет, общественных объединений позволит гражданам обращаться через общественные объединения в Конституционный Совет за защитой своих конституционных прав.

21. Поддерживая политику Главы государства, направленную на необходимость наличия в Парламенте политической парламентской оппозиции, что в полной мере соответствует положению пункта 1 статьи 5 Конституции Республики Казахстан и направлено на дальнейшее развитие в стране многопартийности, политического плюрализма, не сомневаясь в необходимости законодательного закрепления статуса парламентской оппозиции, тем не менее, полагаю, что в принятии отдельного закона, регулирующего статус парламентской оппозиции, необходимости нет.

Даже при том, что Законом Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан «О комитетах и комиссиях Парламента Республики Казахстан» по вопросам парламентской оппозиции от 2 июня 2020 года²² уже более или менее внесена ясность в наличие парламентской оппозиции, полагаю, что вопрос этот остается открытым.

Поэтому считаю, что оптимальным решением этого вопроса было бы:

- включить в Раздел IV «Парламент» Конституции Республики Казахстан один пункт, закрепляющий возможность и необходимость наличия парламентской оппозиции;

- включить в Конституционный закон РК «О Парламенте и статусе его депутатов» дополнительно один раздел: «Парламентская оппозиция»;

- конкретизировать и детализировать в Регламенте Мажилиса положения данного раздела.

Подобное решение закрепления в законодательстве страны парламентской оппозиции существенно поднимет ее статус, который будет регулироваться не обычным, а конституционным законодательством.

Не останавливаясь более на всех, требующих уточнения, проблемных вопросах нашей Конституции, хочу еще раз отметить, что действующая Конституция не исчерпала своего потенциала. Именно действующая Конституция Республики Казахстан, являясь основой построения нашей демократической, правовой, светской и социальной государственности, позволила Казахстану достичь существенных успехов в своем экономическом, социальном и политическом развитии, повысила авторитет нашей страны на международной арене. Все успехи и достижения современного Казахстана, стабильность развития страны, безусловно, связаны с мудрой и дальновидной политикой, в том числе и правовой, проводимой Первым Президентом Республики Казахстан – Елбасы Н.А. Назарбаевым, преемственность курса которого обозначена Главой государства К.-Ж.К. Токаевым в своей предвыборной платформе.

Вместе с тем, современная, в том числе и правовая действительность, требует от государства своевременного и адекватного реагирования на любые изменения в общественной жизнедеятельности, в первую очередь, путем научно обоснованного и подтвержденного практикой многих развитых в демократическом и правовом отношении стран, законодательствования, поскольку, как уже отмечалось, прежде всего, право является одним из наиболее важных регуляторов общественных отношений.

При этом следует иметь в виду, что в случае неадекватного реагирования на общественные запросы при официальном толковании конституций, корректировке правовой политики и законодательства, при деформации в правоприменительной практике могут нарастать общественные противоречия, социальное недовольство.

²²Закон Республики Казахстан от 2 июня 2020 года № 340-VI «О внесении изменения и дополнений в Закон Республики Казахстан «О комитетах и комиссиях Парламента Республики Казахстан» по вопросам парламентской оппозиции» [Электронный ресурс]: Доступ из Информационно-правовой системы нормативных правовых актов РК «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2000000340>

При достижении этим недовольством определенных значений оно может привести в состояние дисгармонии сначала отдельные участки, сектора общественных отношений, дезорганизовать определенные звенья системы управления, а при непринятии необходимых мер и в дальнейшем может стать фактором нарастающей системной дестабилизации.²³

Цели и задачи, намеченные в таких концептуальных политико-правовых документах нашей страны, как «Стратегия «Казахстан – 2050»,²⁴ «Пять институциональных реформ»,²⁵ «План нации – 100 конкретных шагов»,²⁶ предвыборная платформа Президента Республики Казахстан К.-Ж.К. Токаева, его последующие послания народу Казахстана, могут быть успешно реализованы, прежде всего, посредством именно правового инструментария. Основой же положительного исхода всех намеченных реформ, является конституционное законодательство, включающее в себя Конституцию и конституционные законы.

Вернувшись вновь к потенциалу нашей Конституции, хотелось бы отметить, что его, на мой взгляд, необходимо и можно усилить отдельными положениями в свете целей и задач, определенных вышеуказанными концептуальными политико-правовыми документами. Некоторые из них Конституция могла бы вобрать в себя и закрепить в качестве правовых установлений.

Так, созданный Президентом Республики Казахстан К.-Ж.К. Токаевым Национальный Совет общественного доверия, – это существенный поворот власти лицом к народу, один из вариантов восстановления доверия к власти со стороны обычных граждан и гражданского общества, что еще раз подтверждает начало нового этапа демократизации общества.

Вместе с тем, обратившись к истории нашего народа и государства, хочу отметить, что у нас всегда существовал такой институт кочевой демократии как Народный Курултай, на котором принимались наиболее важные для страны и народа решения. Благодаря Елбасы, этот институт возродился и функционирует в форме Всемирного Курултая казахов. Однако применительно к современной казахстанской действительности, данный институт, облеченный в правовую форму на уровне Конституции, мог бы, не дублируя функции Ассамблеи народа Казахстана, стать своеобразным «буфером» между властью и народом. При выверенном и оптимальном подходе к определению организационно-правовой формы Народного Курултая,

²³ Ударцев С.Ф. Конституция и эволюция общества (вопросы теории и философии права). Санкт-Петербург, 2015. С. 99.

²⁴ Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства, г. Астана, 14 декабря 2012 года [Электронный ресурс]: Доступ из Информационно-правовой системы нормативных правовых актов РК «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1200002050>

²⁵ Программа Президента Республики Казахстан от 20 мая 2015 года. План нации – 100 конкретных шагов [Электронный ресурс]: Доступ из Информационно-правовой системы нормативных правовых актов РК «Әділет». Режим доступа: URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000100>

²⁶ Там же.

его функционирование могло бы способствовать решению и разрешению многих общественно-политических и социально-экономических проблем в стране. Например, проводимый раз в год в форме съезда, Народный Курултай мог бы выработать для Главы государства предложения рекомендательного характера, предварительно обсуждая имеющиеся в стране проблемы по наиболее важным для общественной и государственной жизнедеятельности вопросам.

Функционирование такого института способствовало бы установлению конструктивного диалога между властью и народом, стабильности общества, дальнейшего позитивного развития в нем межэтнических, межконфессиональных и межродовых отношений. Кроме того, институт этот мог бы способствовать решению обозначенной Елбасы – Н.А. Назарбаевым в «Стратегии «Казахстан – 2050» проблемы, которые Первый Президент Республики Казахстан сформулировал следующим образом: «Меня беспокоит, что нашу нацию искусственно делят на «нағыз казахов» и «шала казахов». Мне очень стыдно за тех, кто это делает, за тех, кто раскалывает общество. И опасно, что это делается под прикрытием святых идей любви к Родине».²⁷

Причем представлены на Народном Курултае, по моему мнению, должны быть все регионы, этносы, конфессии, рода, не менее двух третей членов из которых должны представлять гражданское общество. Оптимальным, по моему мнению, было бы обращение Президента Республики Казахстан именно на Народном Курултае с ежегодным Посланием народу Казахстана.

Далее, обратившись к нашему Основному Закону, считаю возможным усилить потенциал Конституции рядом установлений, направленных на:

- усиление ее идеологической составляющей, поскольку процесс деидеологизации общества крайне негативно сказывается на реализации всех, проводимых в стране реформ;

- противодействие коррупции путем оптимального оформления политической воли Главы государства в правовую форму на уровне конституционного законодательства, что, в свою очередь, создает основу для развития текущего антикоррупционного законодательства и, как следствие, проведение организационных, идеологических, правоохранных, правоприменительных и иных мероприятий по борьбе с коррупцией. Это позволит снизить коррупцию, как социальное зло, до уровня развитых в правовом, демократическом и экономическом отношении стран за сравнительно короткий период времени. Целью государственного управления должно стать обеспечение четкой эффективной и экономической деятельности государственного аппарата, ориентация государственной службы на дальнейшее решение государственных задач, предотвращение возможного использования

²⁷Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана на Стратегия «Казахстан – 2050»: новый политический курс состоявшегося государства, г. Астана, 14 декабря 2012 года [Электронный ресурс]: Доступ из Информационно-правовой системы нормативных правовых актов РК «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1200002050>

аппарата как средства подчинения партийным или групповым влияниям и как источника незаконного присвоения общественного богатства;²⁸

- дальнейшее формирование развитого гражданского общества, путем демократизации, в рамках правового пространства;

- пересмотреть отношения собственности, закрепив в качестве самостоятельного вида, наряду с государственной и частной, собственность органов местного самоуправления;

- как следствие, не отрицая государственной природы местного самоуправления, разграничить функции и полномочия органов государственной власти и местного самоуправления. Это позволит проводить дозированную децентрализацию государственного управления путем делегирования ряда полномочий, в рамках закона, от государственных органов – органам местного самоуправления. Предложение это созвучно обозначенному в Послании Главы государства 2020 года, где Президент Республики Казахстан К.-Ж. К. Токаев отмечает: «Предлагается поэтапно разграничить полномочия органов государственного управления и местного самоуправления»;

- в соответствии с формулой: «Сильный Президент – влиятельный Парламент – подотчетное Правительство» переосмыслить и пересмотреть разделы Конституции «Парламент» и «Правительство» и, соответственно, конституционные законы «О Парламенте и статусе его депутатов» и «О Правительстве Республики Казахстан» на предмет усиления законодательной функции Парламента и ответственности Правительства за реализацию социально-экономической политики и др.

В данном аспекте следует отметить, что именно комплексное научное исследование о конституционализме и несущих конструкциях Государственной Независимости, гарантиях прав и свобод человека и гражданина, трансформации формы государства, демократического политического режима, общественных институтов сможет способствовать повышению качества правотворчества и правоприменения, в целом – эффективности реализации потенциала Конституции всеми гражданами страны.²⁹

Являясь сторонником бережного отношения к Конституции, поскольку ее нормы, впрочем, как и нормы конституционных и обычных законов, рассчитаны на долгосрочное применение, тем не менее, полагаю, что на данном этапе необходимость модернизации Конституции Республики уже назрела.

Как ученый-юрист понимаю, что решение вышеуказанных и других проблемных вопросов, требующих уточнения в нашей Конституции, возможно путем проведения очередной конституционной реформы.

²⁸ Дуйсенов Э.Э., Калищева Н.Х. К вопросу о противодействии коррупции в Республике Казахстан // Организационно-управленческие механизмы антикоррупционной деятельности (российский и зарубежный опыт): сборник тезисов докладов и статей III международной научно-практической конференции. Отв. ред. В.А. Абрамов. 2016. – С. 76-78. URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_25758469_27636849.pdf

²⁹ Республика Казахстан: хроника утверждения конституционализма [Текст] / К.А. Мами, И.И. Рогов, В.А. Малиновский; Фонд первого Президента Республики Казахстан – Елбасы; Конституционный Совет Республики Казахстан; Казахский национальный университет им. Аль-Фараби. Алматы: Казак университеті, 2019. – 726 с. – С.10-29.

Как следствие, должна будет пройти реформа всего текущего законодательства Республики Казахстан, с целью приведения в соответствие нормам Конституции конституционных, обычных законов и подзаконных актов. Главное, на мой взгляд, чтобы правовая реформа эта носила не формальный, а доктринальный характер и проводилась не просто подгонкой норм законодательства, под нормы Конституции, механически дублируя их в законодательстве, а развивала, конкретизировала и детализировала конституционные установления.

Кроме того, в ходе правовой реформы целесообразно провести инвентаризацию всего законодательства на предмет выявления в нем устаревших, коллизионных, а главное коррупциогенных норм, с последующим их устранением.

В данном аспекте вполне обоснованной и своевременной является позиция действующего Президента Республики Казахстан, обозначенная в Послании народу Казахстана 1 сентября 2020 года, в соответствии с которой для качественно нового развития нашей нации должны измениться наши повседневные жизненные установки. А в обществе должны утвердиться новые принципы и ориентиры.

В заключение полагаю необходимым отметить, что практическое решение вышеизложенных вопросов не просто модернизирует, но и стабилизирует, совершенствует действующее конституционное законодательство суверенного Казахстана на долгосрочную перспективу.

Е.Е. Дүйсенов, з.ғ.д., профессор, Д.А. Қонаев атындағы Еуразия заң академиясы ректорының кеңесшісі (Алматы қ., Қазақстан): Қазақстан Республикасы Конституциялық заңнамасының кейбір проблемалық мәселелері.

Мақаланың өзектілігі «Қазақстан – 2050» Стратегиясы, «Ұлт жоспары – 100 нақты кадам», Қазақстан Республикасы Президентігіне кандидат Қ. Тоқаевтың сайлау алдындағы платформасы, Мемлекет басшысы Қ. Тоқаевтың Қазақстан халқына Жолдаулары: «Сындарлы қоғамдық диалог – Қазақстанның тұрақтылығы мен өркендеуінің негізі», «Жаңа жағдайдағы Қазақстан: іс-қимыл кезеңі» сияқты бағдарламалық саяси-құқықтық құжаттарда қамтылған бірқатар тұжырымдамалық ережелерді іске асыру, сондай-ақ саяси жүйені жаңғырту және қазақстандық қоғамды одан әрі демократияландыру қажеттілігімен айқындалады.

Мақаланың *мақсаты* – Қазақстан Республикасының қолданыстағы конституциялық заңнамасын елде жүргізіліп жатқан және жоспарланып отырған қайта құруларға сәйкес келтіру қажеттілігін негіздеу. Қазақстан Республикасының конституциялық заңнамасы және кейбір бағдарламалық саяси-құқықтық құжаттары зерттеу *пәні* болып табылады.

Автор мақала жазу жөніндегі жұмыстар барысында талдау, синтездеу және модельдеу сияқты жалпы ғылыми зерттеу әдістерін, сонымен қатар формальды-құқықтық және салыстырмалы-құқықтық жеке-ғылыми *әдістерді* қолданды. Мақаланың негізгі тұжырымдары *жаңа* болып табылады, алайда олардың кейбіреулері бұрын бұқаралық ақпарат құралдарында жарияланып, осы мәселеге арналған ғылыми конференциялар мен дөңгелек үстелдерде баяндалған (бірақ жарияланбаған).

Мақаланың негізгі қорытындылары автордың жарияланымда ұсынылған Қазақстан Республикасының конституциялық заңнамасын жетілдіру және жаңғырту жөніндегі өзекті ұсыныстарды негіздеу болып табылады. Мақалада Қазақстанның конституциялық заңнамасында кейбір проблемалардың бар екендігін авторлық тұрғыдан баяндауға ғана емес, сондай-ақ оларды шешудің өзіндік пайымын беруге талпыныс жасалған. Бұл мақалада тұжырымдалған жекелеген ережелер автордың субъективтік көзқарасына негізделген және пікірталас тудыруы мүмкін.

Тірек сөздер: Конституция, заң, адам құқықтары, мемлекет, қоғам, қатынастар, Президент, Парламент, институт, демократия.

E.E. Duisenov, Doctor of Law, Professor, Rector's Counsellor at D.A. Konayev Eurasian Law Academy (Almaty, Kazakhstan): *Some Problematic Issues of the Constitutional Legislation of the Republic of Kazakhstan.*

The relevance of this article is determined by the need to implement a number of conceptual provisions offered in the programmatic political and legal documents such as «Strategy «Kazakhstan – 2050», «Plan of the Nation – 100 Concrete Steps», the Election Platform of the Candidate for Presidency of the Republic of Kazakhstan K.-Zh.K. Tokayev, President K.-Zh.K. Tokayev State of the Nation Address «Constructive Public Dialogue – the Basis of Stability and Prosperity of Kazakhstan», «Kazakhstan in New Reality: Time for Action», as well as by the processes of modernization of the political system and further democratization of Kazakhstani society. The article is aimed at providing evidence for the need to bring the current constitutional legislation of the Republic of Kazakhstan into line with the ongoing and planned reforms in the country. The subject of the research is constitutional legislation and some programmatic political and legal documents of the Republic of Kazakhstan. While working on the article, the author used such general research methods as analysis, synthesis and modeling, as well as specific research methods – formal legal and comparative legal ones. The basic provisions of the article are new although some of them have already been published in media and mentioned (but not published) in research conferences and round tables dedicated to these issues. The main conclusions of the article consisted in supporting by arguments the relevant proposals on the improvement and modernization of the constitutional legislation of the Republic of Kazakhstan presented in the publication. The article attempts not only to set forth the author's interpretation of some problems in the constitutional legislation of Kazakhstan, but also to give his own vision of their solution. Certain provisions in this article are based on the author's subjective approach to their formulation and can be controversial.

Key words: Constitution, law, human rights, state, society, relations, President, Parliament, institution, democracy.

Библиография:

1. Ударцев С.Ф. Конституция и эволюция общества (вопросы теории и философии права). Санкт-Петербург, 2015. – 387 с.
2. Сапарғалиев Г.С. Парламентское право Республики Казахстан: Монография. Астана: Институт законодательства РК, 2009. – 308 с.

3. Дуйсенов Э.Э., Пазылов Н.А. Нормативно-правовое регулирование трудовых прав граждан Кыргызской Республики в современных условиях развития общества // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. № 3 25.01.2017. – С. 324-326. URL: http://www.elibrary.ru/download/elibrary_28914871_16053140pdf (16.08.2020).

4. Дуйсенов Э.Э., Калишева Н.Х. К вопросу о противодействии коррупции в Республике Казахстан // В сб. «Организационно-управленческие механизмы антикоррупционной деятельности (российский и зарубежный опыт)»: сборник тезисов докладов и статей III международной научно-практической конференции. Отв. ред. В.А. Абрамов. 2016. – С. 76-78. URL: http://elibrary.ru/download/elibrary_25758469_27636849.pdf (16.08.2020).

5. Дуйсенов Э.Э., Калишева Н.Х. Влияние конституционных норм на институциональную организацию системы органов государственной власти: международный опыт // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. Издательство: ООО «Научно-издательский центр «Академия Естествознания» (Саратов). – С. 370-373. URL: http://www.elibrary.ru/download/elibrary_24057581_62746407.pdf (16.08.2020).

6. Дуйсенов Э.Э. Некоторые аспекты парламентской ответственности в Казахстане и Кыргызстане // Вестник КРСУ, Бишкек, 2015. Том 15, № 2. – С. 106-109. URL: http://elibrary.ru/download/elibrary_23166425_57047250.pdf (16.08.2020).

7. Республика Казахстан: хроника утверждения конституционализма [Текст] / К.А. Маами, И.И. Рогов, В.А. Малиновский; Фонд первого Президента Республики Казахстан – Елбасы; Конституционный Совет Республики Казахстан; Казахский национальный университет им. Аль-Фараби. Алматы: Қазақ университеті, 2019. – 726 с.

References (transliterated):

1. Udartsev S.F. Konstituciya i evolyuciya obshchestva (voprosy teorii i filosofii prava). Sankt-Peterburg, 2015. – 387 s.

2. Sapargaliev G.S. Parlamentskoe pravo Respubliki Kazahstan: Monografiya. Astana: Institut zakonodatel'stva RK, 2009. – 308 s.

3. Dujsenov E.E., Pazylov N.A. Normativno-pravovoe regulirovanie trudovyh prav grazhdan Kyrgyzskoj Respubliki v sovremennyh usloviyah razvitiya obshchestva // Mezhdunarodnyj zhurnal prikladnyh i fundamental'nyh issledovaniy. № 3 25.01.2017. – С. 324-326. URL: http://www.elibrary.ru/download/elibrary_28914871_16053140pdf (16.08.2020).

4. Dujsenov E.E., Kalisheva N.H. K voprosu o protivodejstvii korrupcii v Respublike Kazahstan // V sb. «Organizacionno-upravlenneskie mekhanizmy antikorrupcionnoj deyatel'nosti (rossijskij i zarubezhnyj opyt)»: sbornik tezisov dokladov i statej III mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii. Отв. ред. В.А. Абрамов. 2016. – С. 76-78. URL: http://elibrary.ru/download/elibrary_25758469_27636849.pdf (16.08.2020).

5. Dujsenov E.E., Kalisheva N.H. Vliyanie konstitucionnyh norm na institucional'nyu organizaciyu sistemy organov gosudarstvennoj vlasti: mezhdunarodnyj opyt // Mezhdunarodnyj zhurnal prikladnyh i fundamental'nyh issledovanij. Izdatel'stvo: OOO «Nauchno-izdatel'skij centr «Akademiya Estestvoznaniya» (Saratov). – S.370-373. URL: http://www.elibrary.ru/download/elibrary_24057581_62746407.pdf (16.08.2020).

6. Dujsenov E.E. Nekotorye aspekty parlamentskoj otvetstvennosti v Kazahstane i Kyrgyzstane // Vestnik KRSU, Bishkek, 2015. Tom 15, № 2. – S. 106-109. URL: http://elibrary.ru/download/elibrary_23166425_57047250.pdf (16.08.20 20).

7. Respublika Kazahstan: hronika utverzhdeniya konstitucionalizma [Tekst] / K.A. Mami, I.I. Rogov, V.A. Malinovskij; Fond pervogo Pervogo Prezidenta Respubliki Kazahstan – Elbasy; Konstitucionnyj Sovet Respubliki Kazahstan; Kazahskij nacional'nyj universitet im. Al'-Farabi. Almaty: Kazak universiteti, 2019. – 726 s.

Для цитирования и библиографии: Дуйсенов Э.Э. Некоторые проблемные вопросы конституционного законодательства Республики Казахстан // Право и государство. 2020. № 3-4. – С. 60-84. DOI: 10.51634/2307-5201_2020_34_60

Материал поступил в редакцию 09.10.2020.



НОВЫЕ КНИГИ

Понкин И.В. Теория государственного управления: учебник / Предисл. А.Б. Зеленцова. М.: ИНФРА-М, 2019. – 529 с. (Высшее образование: Магистратура), –www.dx.doi.org/10.12737/textbook_5ca45829aaaa22.15546169.

ISBN 978-5-16-014592-1 (print)
ISBN 978-5-16-107092-5 (online)

В учебнике нового поколения по теории государственного управления изложены и объяснены теоретические основы, ключевые концепты и парадигмы этой теории, онтология, особенности, субъектно-объектный состав, инструменты, процесс, проблемы правового обеспечения, планирования и реализации государственного управления. Уровень изложения – сложный.

Для магистрантов направлений подготовки 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление» и 40.04.01 «Юриспруденция», слушателей программ Master of Public Administration, аспирантов и докторантов, юристов, менеджеров, персонала органов управления.